

เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ
ด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1



คนและทรัพยากร ในลุ่มน้ำโขง ภายใต้ความไม่แน่นอน การเปลี่ยนแปลง? การปรับตัว? และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง?

15-16 มิถุนายน 2561

ณ อาคาร M-SQUARE มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย





คนและทรัพยากร ในลุ่มน้ำโขง ภายใต้ความไม่แน่นอน

การเปลี่ยนแปลง? การปรับตัว? และการไม่ถึงใครไว้ข้างหลัง?

เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ
ด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1

คนและทรัพยากรในกลุ่มน้ำโขงภายใต้ความไม่แน่นอน
การเปลี่ยนแปลง? การปรับตัว? และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง?
15-16 มิถุนายน 2561 ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

จัดพิมพ์โดย ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ห้อง 416 ชั้น 4 อาคาร E1 333 หมู่ 1 ต.ท่าสุต
อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 โทรศัพท์ 053 916 667

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2561 จำนวน 75 เล่ม

ภาพปก ทิฆัมพร สิงโตมาศ
ดำเนินการต้นฉบับและเตรียมพิมพ์ ทิฆัมพร สิงโตมาศ
ปริญาวัลย์ ใจปันตา
ฉล่องรัฐ เจริญศรี
สืบสกุล กิจนุกร
ปรารค์ ภาคพานิช
ปทุมภรณ์ เตือนเพ็ญ

พิมพ์ที่ เอรಾವันการพิมพ์
28/10 ถ.สิงหาราช ต.ศรีภูมิ อ.เมือง
จ.เชียงใหม่ 50200 โทรศัพท์ 086 911 0970
E-mail : arawanprinting@gmail.com

สารจากคนบด

สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ในยุคโลกาภิวัตน์ พื้นที่ชายแดนกลายเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งโดยรัฐและองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ในหลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ โครงการสร้างเขื่อนมากกว่า 20 แห่งในแม่น้ำโขง การสร้างถนน ทางรถไฟ และสะพานเพื่อเชื่อมต่อพื้นที่ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเข้าด้วยกัน การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียนและเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 (One Belt One Road) ของจีน เป็นต้น นอกจากนี้ กระบวนการโลกาภิวัตน์ยังส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายผู้คน สินค้า พุน และข้อมูลข่าวสารข้ามพรมแดนประเทศและข้ามความเป็นชาติอย่างไม่หยุดยั้ง ในขณะเดียวกัน ทิศทางการพัฒนาระหว่างประเทศก็มุ่งเน้นไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเป้าหมาย 17 ข้อที่ต้องบรรลุ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเรื่องการขจัดความยากจนไปจนถึงการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาระดับโลก

ท่ามกลางพลวัตของการพัฒนา ณ พื้นที่ชายแดน การสร้างความรู้ด้านชายแดนศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงอย่างเท่าทัน ปัจจุบันมีงานด้านชายแดนศึกษาจำนวนมากจากหลากหลายสาขาวิชา อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมานุษยวิทยา ด้วยความต้องการที่จะพัฒนาองค์ความรู้ชายแดนศึกษาไปข้างหน้าและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนทางวิชาการที่มีอยู่ ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จึงจัดให้มีการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 ขึ้นระหว่างวันที่ 15-16 มิถุนายน 2561 เพื่อเปิดโอกาสให้นักวิชาการและนักวิจัยทั้งภายในและภายนอกสถาบันการศึกษานำเสนอผลงานวิชาการด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ รวมถึงสร้างพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทักษะ และความรู้ระหว่างนักวิชาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเรียนรู้ถึงสถานการณ์การพัฒนาในพื้นที่ชายแดนในรูปแบบของเวทีเสวนาประเด็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจการบรรยายพิเศษและงานเปิดตัวหนังสือที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับชายแดนศึกษาและการพัฒนา

การจัดประชุมครั้งนี้มีผู้สนใจเข้าร่วมงานรวมทั้งหมด 155 คน ได้รับความสนใจจากอาจารย์ นักวิจัยและนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยทั่วประเทศจำนวน 8 แห่งเข้าร่วมนำเสนอบทความรวมทั้งสิ้น 24 บทความและมีผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศให้ความเห็นบทความจำนวน 9 คน นอกจากการนำเสนอบทความวิจัย ภายในงานยังมีกิจกรรมเวทีเสวนาจากผู้มีส่วนได้เสียจากการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน และการพัฒนา ระหว่างประเทศอีก 3 เวที โดยมีวิทยากรมาจากภาครัฐกิจและภาคประชาสังคมใน จังหวัดเชียงราย อาทิเช่น หอการค้าจังหวัดเชียงราย สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย และกลุ่มรักษ์เชียงของ ตลอดจนกิจกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังได้รับเกียรติจากอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย นายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร มาเป็นผู้บรรยายพิเศษในหัวข้อ “โอกาสและความท้าทาย ในการสร้างความร่วมมือพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชียงรายกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างยั่งยืน” อีกด้วย

คณะกรรมการดำเนินงานประชุมและสำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ขอขอบคุณอาจารย์ นักวิจัย นักศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา และองค์กรภาคประชาสังคมผู้ร่วมจัด ตลอดจนผู้สนใจเข้าร่วมงานทุกท่านที่ล้วนมีส่วนให้ งานประชุมวิชาการครั้งนี้เกิดขึ้นและดำเนินไปได้ด้วยดี รวมทั้งเชื่อว่าผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน จะได้รับประโยชน์ พร้อมทั้งนำความรู้ที่ได้แลกเปลี่ยนจากพื้นที่ทางวิชาการที่เกิดขึ้นนี้ ไปต่อยอดขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยสืบต่อไป คณะกรรมการดำเนินงานประชุม และสำนักวิชานวัตกรรมสังคมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากนักวิชาการ และนักวิจัยทุกท่านอีกในการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนา ระหว่างประเทศในครั้งต่อไป

ด้วยความขอบคุณ

รศ.ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ

20 สิงหาคม 2561

โครงการประชุมวิชาการระดับชาติ

ด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1

จัดโดย ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่

สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

หลักการและเหตุผล

อาณาบริเวณชายแดนเป็นพื้นที่การวิจัยที่อยู่ในความสนใจของนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะด้านรัฐศาสตร์และภูมิศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีการผลิตงานศึกษาเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดนของไทยอย่างแพร่หลายในหลากหลายวิชา อาทิ สังคมวิทยา มานุษยวิทยาประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ ส่วนหนึ่งเพราะพื้นที่ชายแดนได้กลายเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ขับเคลื่อนทั้งโดยรัฐและองค์กรพัฒนา ระหว่างประเทศ ซึ่งนำมาสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกำหนดนโยบายการพัฒนาจำนวนมากที่ล้วนส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนในพื้นที่ชายแดน ตลอดจนสังคมไทยโดยรวมไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ขณะเดียวกัน กระบวนการโลกาภิวัตน์และการไหลข้ามแดนของผู้คน ทุนและสินค้าที่เกิดขึ้นในจำนวนมหาศาลอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนก็ทำให้มีความจำเป็นต้อง ทบทวนความรู้ ความเข้าใจด้วยชายแดน เส้นเขตแดน และอำนาจอธิปไตยกันใหม่ รวมถึงพิจารณาถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่สร้างผลกระทบต่อข้ามพรมแดนประเทศและก่อให้เกิดทั้งความขัดแย้งหรือความร่วมมือขึ้น ดังเช่นกรณีการจัดการแม่น้ำที่ไหลผ่านและเป็นพรมแดนระหว่างประเทศ เป็นต้น

ปรากฏการณ์ข้างต้นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ต้องมีการศึกษาพื้นที่ชายแดนอย่างเข้มข้นและต่อเนื่องเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การสร้างพื้นที่ทางวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศก็เป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งในการสนับสนุน และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชายแดน รวมทั้งเพิ่มโอกาสให้สาธารณชนได้เข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดน และการพัฒนามากขึ้น ภายใต้แผนพัฒนามหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงฉบับที่ 4 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งด้านวิชาการและการวิจัย ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ (Area-based-Social Innovation Research Center (Ab-SIRC) สำนักวิชานวัตกรรมสังคม ในฐานะที่มีพันธกิจเพื่อพัฒนาระบบวิจัยและสนับสนุนการสร้างความรู้

ด้านการจัดการสังคม จึงเห็นสมควรให้มีการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษา และการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 ขึ้น ระหว่างวันที่ 15-16 มิถุนายน 2561 ภายใต้ หัวข้อ “คนและทรัพยากรในกลุ่มน้ำโขงภายใต้สภาวะความไม่แน่นอน: การเปลี่ยนแปลง ? การปรับตัว ? และ การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ?” โดยรูปแบบการประชุมประกอบด้วยการ นำเสนอบทความวิชาการและการจัดเวทีอภิปราย เพื่อกระตุ้นให้มีการนำเสนอความรู้ทาง วิชาการด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศจากหลากหลายสาขาวิชา เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทักษะ และความรู้ ระหว่างนักวิชาการกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเติมเต็มความรู้ซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา ณ พื้นที่ชายแดน และขยายพรมแดนการศึกษา ทั้งเรื่องชายแดนและเรื่องการพัฒนา ระหว่างประเทศรวมถึงภาคปฏิบัติของงานพัฒนา ในอนาคตต่อไปด้วย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเปิดโอกาสให้นักวิชาการและนักวิจัย ทั้งภายในและภายนอกสถาบันการศึกษา นำเสนอผลงานวิชาการด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ
2. เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ทักษะ และความรู้ ระหว่างนักวิชาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการพัฒนาและองค์กรภาคประชาสังคมด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ
3. เพื่อสร้างการเรียนรู้สถานการณ์การพัฒนาในพื้นที่ชายแดน

กิจกรรม	2559	2560	2561						
	มิ.ย.	พ.ค.- ส.ค.	ก.ย.- ธ.ค.	ม.ค.- เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
1. จัดเตรียมข้อเสนอโครงการและขออนุมัติโครงการ									
2. แต่งตั้งคณะทำงานและที่ปรึกษากำหนด theme หลักเกณฑ์ และข้อกำหนดในการจัดการประชุม แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานเพื่อออกแบบกิจกรรม สถานที่จัดงาน กำหนดเกณฑ์ การพิจารณา บทความและวางแผนการประชาสัมพันธ์									
2. ประสานสัมพันธ์โครงการไปยังสื่อต่างๆ และ กลุ่มเป้าหมาย									
3. เปิดรับบทความวิจัยและบทวิชาการ									
4. ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ แจ้งผลผลการพิจารณาและชำระเงินค่าลงทะเบียน									
5. ประสานงานผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ความเห็นการ นำเสนอบทความ องค์กรร่วมจัดเวทีเสวนา วิทยาการผู้บรรยายหัวข้อพิเศษ ผู้ดำเนินรายการ และจัดเตรียมความพร้อมของสถานที่จัดงาน									
6. จัดการประชุมฯ									
7. ผู้เขียนบทความปรับแก้บทความตามข้อเสนอแนะ ของผู้ทรงคุณวุฒิ									
8. จัดทำเอกสารสืบเนื่องจากการประชุมฯ และ เผยแพร่									
9. ประเมินผลโครงการและจัดทำรายงานสรุป การดำเนินงาน									

สารบัญ

สารจากคณบดี สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	I
โครงการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษา และการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1	III
กำหนดการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษา และการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1	2
ปาฐกถาพิเศษ “หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ” โดย ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี	12

บทคัดย่อของผลงานนำเสนอ

กลุ่มความหมายและพลวัตของการค้าชายแดน	
การเปลี่ยนแปลงความหมายของสินค้า : การต่อรอง ของผู้ค้ากับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการค้าชายแดนไทย-พม่า บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล	29
การค้าชายแดนนอกระบบกับความมั่นคงแห่งชาติ : กรณีศึกษาการค้าไม้ระหว่าง สปป.ลาวและประเทศไทย เนตรดาว เถาฉวิล และ พุกษ์ เถาฉวิล	31
ทุนของผู้ค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนทางการค้า ชายแดนไทย-ลาว 3 แห่ง ของจังหวัดเชียงราย สิริไพลิน สิงห์อินทร์	34
พลวัตของการค้าชายแดนไทย-เมียนมาที่แม่สอด จากยุคตลาดมืดถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษ อรรคณัฐ วันทนะสมบัติ	36

กลุ่มนโยบายและการพัฒนาข้ามแดน

บทเรียนจาก “รถจีน” ข้ามแดน :	39
มาตรการทางกฎหมายกับการจัดการพื้นที่ชายแดน อุทธีภักดิ์ กัลป์ยานภักดิ์ศิษฐ์ นุรัตน์ ปวนคำมา และนวนลจันทร์ แจ่มจิตร	
เส้นทางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์	41
กับการพัฒนาอัตลักษณ์พื้นที่อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง กรองทอง หีบโคกสูง และพัชนี แสนไชย	
คุณค่าในการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศ : CADP กับการศึกษาการพัฒนาการขนส่ง ระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง นรุทธิ์ เจริญศรี	43
มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา หนี้ในระบบเปรียบเทียบในประเทศไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว กฤษฎา เอี่ยมละมัย	45

กลุ่มเมืองเชียงราย: ประวัติศาสตร์ ความเป็นเมือง และธุรกิจข้ามชาติ

พัฒนาการของเมืองเชียงรายเมียนมายุคสงครามเย็น ณัฐกร วิทิตานนท์	48
การขยายตัวของ “เมือง” ชายแดนและการเคลื่อนย้ายทุน เอกชนข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย ปฐมพงศ์ มโนหาญ	50

กลุ่มชนชายแดน : แรงงาน เครือข่าย และการผลิตข้ามชาติ

เครือข่ายและบทบาทของเครือข่ายผู้อพยพชาวไทย ข้ามชาติในประเทศเวียดนาม (ภาคเหนือ) พิมพ์เสน บัวระภา	54
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบการผลิตพืชเชิงพาณิชย์ : เกษตรกร ผู้ประกอบการและการปรับตัว ปวีณา ล้อนันทกุล	58

ข้อจำกัดของระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างและ	59
ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรการของคสช. ต่อแรงงานข้ามชาติ	
ในพื้นที่แม่สอด	
แก๊งก๊ง กิติเรียงลาภ และ พัชรพร เทพนำชัย	

กลุ่มการจัดการสุขภาพบนพื้นที่ชายแดน

การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดน	62
ในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดมุกดาหาร	
สุรีย์ ธรรมิกบวร จารุวรรณ ขุบวา ทศน์วรรณ ศิระพรหม และพันธณี สุขบัติ	
การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อ	64
ชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษา	
อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	
พิชญ์รักษ์ กันทวี จตุพงศ์ สิงหราชไย และประสงค์ หมื่นจันทร์	

กลุ่มเขตเศรษฐกิจพิเศษกับปัญหาที่ดิน

บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดิน	68
สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ : ศึกษากรณี	
เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย	
สืบสกุล กิจนุกร	
การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดน	70
แบบมีส่วนร่วม : กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร	
สุรสม กฤษณะจุฑะ และ ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ	
การใช้ การเข้าถึง และการต่อรองกับรัฐเรื่องที่ดิน	72
ของผู้หญิงในเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร	
กนกวรรณ มะโนรมย์	

กลุ่มชาติพันธุ์และความมั่นคงข้ามพรมแดน

ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงของชาวไทใหญ่จากข้อตกลงหยุดยิง NCA :	76
มุมมองชาวไทใหญ่บริเวณตะเข็บชายแดนบ้านเทอดไทย	
นิขานท์ สิงหพุทธางกูร	
ดนตรีไทใหญ่ข้ามชาติ	78
พิพัฒน์พงศ์ มาศิริ	

นักรบชาติพันธุ์กับความมั่นคงของชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว 80
ประสิทธิ์ ลิปรีชา

กลุ่มบทบาทภาคประชาสังคมกับการพัฒนา

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมกับการเคลื่อนไหว ต่อต้านเหมืองแร่ทองคำของชาวบ้าน “กลุ่มคนรักบ้านเกิด” จังหวัดเลย นพพล แก่งจำปา	83
จากไร่อ้อยสู่นิคมอุตสาหกรรม : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอดและการพหุสิทธิที่ดินของชาวบ้านวังตะเคียน มุกดาหาร ณ ศักดิ์บุญ	85
ปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในมิติท้องถิ่น จันทร์รา ณะวัฒนาวงค์	86

การตีพิมพ์บทความของผลงานนำเสนอ

บทความตีพิมพ์จากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษา และการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1

พัฒนาการของเมืองเชียงรายได้ในยุคสงครามเย็น ณัฐกร วิทิตานนท์	95
บทเรียนจาก “รถจีน” ข้ามแดน : มาตรการทางกฎหมาย กับการจัดการพื้นที่ชายแดน ฤทธิภูมิ กลัปปยานักทฤษฎี นุรัตน์ ปวนคำมา และนวลจันทร์ แจ่มจิตร	116
ชีวิตชาวไทยใหญ่ที่เปลี่ยนไปจากข้อตกลงหยุดยิง นิพนธ์ สิงห์พุดธาดากร	139
การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดน ในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษา อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ระยะที่ 1 พิษณุรักษ์ กันทวิ จตุพงศ์ สิงห์ราไชย และประสงค์ หมั่นจันทร์	159
การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดน ในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร สุรีย์ ธรรมิกบวร จารุวรรณ ชูปวา ทศน์วรรณ ศิริพรหม และพันธวี สุขขติ	181

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมกับการเคลื่อนไหว ต่อต้านเหมืองแร่ทองคำของชาวบ้าน “กลุ่มคนรักบ้านเกิด” จังหวัดเลย นพพล แก่งจำปา	200
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบการผลิตพืชเชิงพาณิชย์ : เกษตรกร ผู้ประกอบการ และการปรับตัว ปวีณา ลื่อนันท์กุล	217
การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดน แบบมีส่วนร่วม : กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร สุรสม กฤษณะจุฑะ และ ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ	237
เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: การจัดสรรสิทธิประโยชน์ จากมุมมองท้องถิ่น จันทร์ภา ธนะวัฒนาวงศ์	260
เส้นทางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ กับการพัฒนาอัตลักษณ์พื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กรองทอง หีบโคกสูง และพัชนี แสนไชย	281

ภาคผนวก

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการจัดประชุมวิชาการ
ระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1



กำหนดการประชุมวิชาการ
ด้านชายแดนศึกษา
และการพัฒนาระหว่างประเทศ
ครั้งที่ 1

วันที่ 15-16 มิถุนายน 2561

กำหนดการประชุมวิชาการ

ด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1

วันที่ 15-16 มิถุนายน 2561 ณ ห้องประชุม ชั้น 5

อาคาร M-Square มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

วันที่ 15 มิถุนายน 2561

08.00-08.45 น.	ลงทะเบียน
08.45-09.00 น.	พิธีเปิด (ห้องคำมอกหลวง) กล่าวรายงานโดย รศ. ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ คณบดีสำนักวิชาวนวัฒนกรรมสังคม กล่าวเปิดงานโดย รศ.ดร. วันชัย ศิริชนะ อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
09.00-09.45 น.	ปาฐกถา นำ “หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ” โดย รศ. ดร. ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
09.45-10.00 น.	พักรับประทานอาหารว่าง
10.00-12.00 น.	เวทีอภิปราย “เสียงของคนท้องถิ่นข้ามแดน” ห้องที่ 1 (ห้องคำมอกหลวง) "ความรับผิดชอบของทุนไทยในอนุภาคลุ่มน้ำโขง" โดย คุณเตือนใจ ดีเทศน์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสาวณีย์ แก้วจุลกาญจน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ไพรินทร์ เสาะสาย มูลนิธิแม่น้ำนานาชาติ กรกนก วัฒนภูมิ มูลนิธิเพื่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดำเนินรายการโดย อริสรา เหล็กคำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ห้องที่ 2 (ห้องพวงชมพู)

"เขตเศรษฐกิจพิเศษในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงและ
ธรรมาภิบาลการจัดการที่ดิน"

โดย สรยุทธ์ สนรักษา ผู้แทนชาวบ้านจากพื้นที่
ระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก

ดร. สมนึก จงมีวสิน กลุ่มจับตามระเบียบเศรษฐกิจ
ภาคตะวันออก

พรพนา ก้วยเจริญ กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน

ดำเนินรายการโดย นาวัน โสภากุมิ โครงการส่งเสริม
ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมและยุทธศาสตร์การพัฒนา
พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างยั่งยืน

12.00-13.00 น.	รับประทานอาหารกลางวัน (ห้อง ME323 ชั้น 3)
13.00 – 14.30 น.	เวทีนำเสนอผลงานวิชาการและเปิดตัวหนังสือ (ช่วงที่ 1) ห้องพวงชมพู ความหมายและพลวัตของการค้าชายแดน ห้องห้องชงโค นโยบายและการพัฒนาข้ามแดน ห้องคำมอกหลวง เมืองเชียงราย: ประวัติศาสตร์ ความเป็นเมือง และธุรกิจข้ามชาติ
14.40 - 16.20 น.	เวทีนำเสนอผลงานวิชาการและเปิดตัวหนังสือ (ช่วงที่ 2) ห้องพวงชมพู ชายแดน: แรงงาน เครือข่าย และการ ผลิตข้ามชาติ ห้องชงโค การจัดการสุขภาพบนพื้นที่ชายแดน ห้องคำมอกหลวง งานเปิดตัวหนังสือ “รายงานการ ลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ: ผลกระทบต่อ ชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน”
17.20-18.30 น.	Welcome Reception ณ ลานหน้าห้องคำมอกหลวง

วันที่ 16 มิถุนายน 2561

08.30-09.00 น.	ลงทะเบียน
09.00-09.45 น.	บรรยายพิเศษหัวข้อ “โอกาสและความท้าทาย ในการสร้างร่วมมือพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชียงราย กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างยั่งยืน” (ห้องคำมอกหลวง) โดย ณรงค์ศักดิ์ ใสสถธนากร ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย
09.45-10.00 น.	พักรับประทานอาหารว่าง
10.00-12.00 น.	เวทีอภิปราย “โอกาสและความท้าทายของการพัฒนา จังหวัดเชียงรายกับบทบาทของประเทศจีนใน อนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง” (ห้องคำมอกหลวง) โดย พรเทพ อินทะชัย ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย ฉัตรชัย พัฒนภาพ ประธานสภาอุตสาหกรรม จังหวัดเชียงราย กิตติ ทิศสกุล นายกสมาคมท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย นิวัฒน์ ร้อยแก้ว กลุ่มรักษ์เชียงของ ปฐมพงศ์ มโนหาญ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ดำเนินรายการ โดย สืบสกุล กิจนุกร ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
12.00-13.00 น.	รับประทานอาหารกลางวัน (ห้อง ME323 ชั้น 3)
13.00-14.30 น.	เวทีนำเสนอผลงานวิชาการและเปิดตัวหนังสือ ห้องพวงชมพู เขตเศรษฐกิจกับปัญหาที่ดิน ห้องซงโค ชาติพันธุ์และความมั่นคงข้ามพรมแดน ห้องคำมอกหลวง งานเปิดตัวหนังสือ “คาสีโนชายแดน” โดย ผศ.ดร.วสันต์ ปัญญาแก้ว

14.30-16.20 น.

เวทีนำเสนอบทความและงานเสวนาหนังสือ

ห้องพวงชมพู บทบาทภาคประชาสังคมกับการพัฒนา

ห้องชงโค เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการพัฒนา

ห้องคำมอกหลวง งานเสวนาหนังสือ

“แผนที่สร้างสร้างชาติ”

โดย ผศ.ดร.เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ

กำหนดการนำเสนอผลงานวิชาการ¹ และงานเปิดตัว/เสวนาหนังสือ ในการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษา และการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1

วันที่ 15 มิถุนายน 2561

ห้องพวงชมพู

ช่วงที่ 1 ความหมายและพลวัตของการค้าชายแดน

- | | |
|------------------|---|
| 13.00 - 13.30 น. | 1. การเปลี่ยนแปลงความหมายของสินค้า: การต่อรองของผู้ค้ากับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการค้าชายแดนไทย-พม่า
โดย ดร.บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล |
| 13.30 - 14.00 น. | 2. การค้าชายแดนนอกระบบกับความมั่นคงแห่งชาติ: กรณีศึกษาการค้าไม้ ระหว่างสปป.ลาวและประเทศไทย
โดย ดร.เนตรดาว เถาฉวิล และ ผศ.พญักษ์ เถาฉวิล |
| 14.00 - 14.30 น. | 3. ทูนของผู้ค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนการค้าชายแดนไทย-ลาว 3 แห่ง ของจังหวัดเชียงราย
โดย สิริไพลิน สิงห์อินทร์ |
| 14.30 - 15.00 น. | 4. พลวัตของการค้าชายแดนไทย-เมียนมาที่แม่สอด จากอดีตถึงปัจจุบัน
โดย อรรถณัฐ วันทะนะสมบัติ |

ผู้ให้ข้อเสนอแนะ: ผศ.ดร.จักรกริช สังขมณี

ผู้ดำเนินรายการ: ทิฆัมพร สิงโตมาศ

15.00 - 15.20 น. พักรับประทานอาหารว่าง

- | | |
|----------------|---|
| 15.20-15.50 น. | 1. บทบาทของเครือข่ายและการส่งเงินข้ามชาติของผู้อพยพชาวไทยข้ามชาติในประเทศเวียดนาม (ภาคเหนือ)
โดย ดร.พิมเสน บัวระภา |
|----------------|---|

¹ การนำเสนอบทความ กำหนดให้นำเสนอบทความละ 15 นาที ให้ข้อเสนอแนะ 10 นาที และซักถาม-แลกเปลี่ยน 5 นาที

ช่วงที่ 2 ชายแดน: แรงงาน เครือข่าย และการผลิตข้ามชาติ

- | | |
|----------------|---|
| 15.50-16.20 น. | 2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบการผลิตพืชเชิงพาณิชย์ :
เกษตรกรผู้ประกอบการและการปรับตัว
โดย ปริมา ล้วนันท์กุล |
| 15.20-16.50 น. | 3. ข้อจำกัดของระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างและข้อสังเกต
เกี่ยวกับมาตรการของ คสช. ต่อแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด
โดย ผศ.ดร.เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ |

ผู้ให้ข้อเสนอแนะ: ดร.วาสนา สะอองปลิว

ผู้ดำเนินรายการ: ทิฆัมพร สิงโตมาศ

ห้องงาช้าง

ช่วงที่ 1 นโยบายและการพัฒนาชายแดน

- | | |
|------------------|--|
| 13.00 - 13.30 น. | 1. เมื่อรถจีนบุกถล่ม : การใช้มาตรการทางกฎหมายในการ
จัดการปัญหาการขั้รยยนต์ของนักท่องเที่ยวชาวจีนในพื้นที่
ชายแดน
โดย ดร.ฤทธิรักษ์ กัลยาณภัทรศิษฐ์ |
| 13.30 - 14.00 น. | 2. เส้นทางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ กับการพัฒนาอัตลักษณ์
พื้นที่อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง
โดย กรองทอง หีบโคกสูง และ พชนี แสนไชย |
| 14.00 - 14.30 น. | 3. คุณค่าในการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศ :
CADP กับการศึกษาการพัฒนาการขนส่งระหว่างประเทศ
ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง
โดย นรุตม์ เจริญศรี |
| 14.30 - 15.00 น. | 4. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ
เปรียบเทียบในประเทศไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา
และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
โดย กฤษฎา เอี่ยมละมัย |

ผู้ให้ข้อเสนอแนะ: รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล

ผู้ดำเนินรายการ: ธัญญธร สายปัญญา

15.00-15.20 น. พักรับประทานอาหารว่าง

ช่วงที่ 2 การจัดการสุขภาพบนพื้นที่ชายแดน

15.20-15.50 น. 1. การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบท
เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดมุกดาหาร
โดย ผศ.ดร.สุรีย์ ธรรมิกบวร

15.50-16.20 น. 2. การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดน
ในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษาอำเภอเชียงของ
จังหวัดเชียงราย
โดย ดร.พิษณุรักษ์ กันทวี

ผู้ให้ข้อเสนอแนะ: ดร.เสถียร ฉันทะ

ผู้ดำเนินรายการ: ธัญญธร สายปัญญา

วันที่ 16 มิถุนายน 2561

ห้องพวงชมพู

ช่วงที่ 1 เขตเศรษฐกิจพิเศษกับปัญหาที่ดิน

13.00-13.30 น. 1. บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขต
เศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย
โดย สืบสกุล กิจนุกร

13.30-14.00 น. 2. การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบ
มีส่วนร่วม : กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร
โดย ดร.สุรสม กฤษณะจุฑะ และ ผศ.ดร.ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ

14.00-14.30 น. 3. การใช้การเข้าถึงและการต่อรองกับรัฐเรื่องที่ดินของผู้หญิง
ในเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร
โดย รศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์

ผู้ให้ข้อเสนอแนะ: ผศ.ดร.อัจฉรา รักษ์ติธรรม

ผู้ดำเนินรายการ: ทิฆัมพร สิงโตมาศ

14.30-14.50 น. พักรับประทานอาหารว่าง

ช่วงที่ 2 บทบาทภาคประชาสังคมกับการพัฒนา

- | | |
|----------------|---|
| 14.50-15.20 น. | 1. ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่ทองคำของชาวบ้าน “กลุ่มคนรักשב้านเกิด” จังหวัดเลย
โดย นพพล แก่งจำปา |
| 15.20-15.50 น. | 2. จากไร่อ้อย สู่นิคมอุตสาหกรรม : เขตพัฒนาเศรษฐกิจแม่สอด และการพหุสิทธิในที่ดินของชาวบ้านวังตะเคียน
โดย ดร.มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ |
| 15.50-16.20 น. | ปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในมิติท้องถิ่น
โดย ดร.จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ |

ผู้ให้ข้อเสนอแนะ: ผศ.ดร.นฤมล ทับจุมพล และ ดร.ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ

ผู้ดำเนินรายการ: ธัญญธร สายปัญญา

ห้องงงโค

ช่วงที่ 1 ชาติพันธุ์และความมั่นคงข้ามพรมแดน

- | | |
|----------------|--|
| 13.00-13.30 น. | 1. ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงของชาวไทยใหญ่จากข้อตกลงหยุดยิง NCA : มุมมองชาวไทยใหญ่บริเวณตะเข็บชายแดนบ้านเทอดไทย
โดย ดร.นิชานท์ สิงหพุทธางกูร |
| 13.30-14.00 น. | 2. ดนตรีไทใหญ่ข้ามชาติ
โดย ดร.พิพัฒน์พงศ์ มาศิริ |
| 14.00-14.30 น. | 3. ชาติพันธุ์สัมพันธ์กับความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนทางภาคเหนือของไทยและลาว
โดย ดร.ประสิทธิ์ ลิบริชา |

ผู้ให้ข้อเสนอแนะ: ผศ.ดร.ดำรงพล อินทร์จันทร์

ผู้ดำเนินรายการ: ดร.ธนิกุล จันทรา

- | | |
|----------------|-----------------------|
| 14.30-14.50 น. | พักรับประทานอาหารว่าง |
|----------------|-----------------------|

ห้องคำมอกหลวง**เสวนาเปิดตัวหนังสือ**

13.00-15.00 น. เปิดตัวหนังสือ "คาสีโนชายแดน"
โดย ผศ.ดร.วสันต์ ปัญญาแก้ว
ร่วมเสวนาโดย ดร.ณัฐกรณ์ วิทิตานนท์ และ เสาวรีย์ ชัยวรรณ

15.00-15.20 น. พักรับประทานอาหารว่าง

เสวนาหนังสือ

15.20 – 17.20 น. “แผนที่สร้างชาติ”
โดย ผศ.ดร.เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ
ร่วมเสวนาโดย: ผศ.ดร.จักรกริช สังขมณี และปฐมพงศ์ มโนหาญ



ປາສູກຕາພິເສຍ

“หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ”²

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ในปี 1928 เฮนรี ฟอร์ด ได้จัดตั้งเขตฟอร์ดแลนด์เดีย (Fordlandia) ขึ้นในเมืองเวโร (Aveiro) ใจกลางป่าอมซอนของบราซิล ริมฝั่งแม่น้ำทาปาโฮ (Tapajós) ในพื้นที่กว่า 14 ตารางกิโลเมตร โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นนิคมเกษตรกรรมยางพารา และโรงงานผลิตวัตถุดิบยางเพื่อป้อนให้กับอุตสาหกรรมยานยนต์ของเขาในดีทรอยต์ สหรัฐอเมริกา ในทศวรรษดังกล่าว กลุ่มทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกเช่นฟอร์ด ครอบครองวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตรถยนต์แล้วทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเหล็ก แก้ว ไม้ ยกเว้นเพียงยาง รัฐบาลบราซิลได้อนุมัติสัมปทานในพื้นที่ให้กับบริษัทฟอร์ดเป็นเนื้อที่ถึง 10,000 ตารางกิโลเมตร ยกเว้นภาษีให้กับบริษัท เพื่อแลกเปลี่ยนกับส่วนแบ่ง 9% จากกำไรที่บริษัทผลิตได้

สำหรับฟอร์ดแล้ว ฟอร์ดแลนด์เดีย ไม่ได้เป็นเพียงเขตอุตสาหกรรมเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเมืองที่เขาคาดหวังที่จะเปลี่ยนปารกซ์ที่ห่างไกล และชาวป่าที่ไร้การศึกษา ให้กลายเป็นเมืองอุตสาหกรรมตามแบบอย่างอเมริกาไมดเวสต์ที่เขาเติบโตมา เขาฝันที่จะเห็นประชากรในเมืองกว่า 10,000 คน ทำงานอย่างขยันขันแข็ง มีจริยศาสตร์การทำงานเช่นเดียวกับชนผิวขาวอเมริกัน กินอยู่อย่างชาวอเมริกันในร้านอาหารที่เขาสร้างขึ้น เต้นรำจับคู่แบบ Square dance ในโรงเต็นท์ที่เขาจำลองมาจากบ้านเกิด ในที่ๆ เขาพบรักกับภรรยา เป็นครั้งแรก ฟอร์ดสร้างระบบสาธารณูปโภค โรงพยาบาล ที่พักอาศัย ฯลฯ ด้วยเชื่อว่า สิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ จะทำให้คนงานอุทิศตนทำงานให้กับบริษัทอย่างเต็มที่โดยไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย ภายใต้ระบบทำงานแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่เขานำมาลงหลักปักฐานที่ป่าอมซอน คนงานทุกคนต้องทำงานตามตารางอันเคร่งครัดของโรงงานตะวันตกตั้งแต่เก้าโมงเช้าถึงห้าโมงเย็น มีเวลาพักที่ชัดเจน และแบ่งงานเป็นกะ แต่ระบบดังกล่าวขัดแย้งอย่างสิ้นเชิงกับวิถีชีวิตของชาวบ้านในแถบนั้น ซึ่งจะลุกขึ้นกรีดยางก่อนเช้ามีด และพักผ่อน

² จาก ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ, 2561, หน้า 229-249

ในยามสายก่อนจะเริ่มต้นทำงานอีกครั้งหนึ่ง คนงานอาจทำงานในนิคมเพื่อกรีดยาง หรือในโรงงานผลิตแผ่นยางสักกระยะก่อนจะหายตัวไปเพื่อกลับไปทำการเกษตรที่บ้าน สร้างความปลอดภัยเวียนเกล้าให้กับฝ่ายบริหารผิวขาวเป็นอย่างยิ่ง

ในโรงงาน งานที่หนักและระบืออันเข้มงวด ได้กลายเป็นชนวนความขัดแย้งสำคัญที่ทำให้ภายในเวลาเพียงไม่กี่ปีของการจัดตั้งเขต ความพยายามของฟอร์ดในการสร้างอาณาจักรยานยนต์อเมริกันในเม็กซิโกกลับไม่เป็นดังที่ตั้งใจไว้ คนงานบราซิลได้ลุกฮือขึ้นประท้วงในปี 1930 ทำลายข้าวของ นาฬิกาบันทึกเวลาการทำงาน รวมทั้งนำรถยนต์ที่ผลิตใหม่ไปทิ้งลงแม่น้ำ แม้ว่าฟอร์ดจะสามารถจัดการกับปัญหาคนงานได้ในเวลาต่อมา นิคมอย่างพารากีก็ต้องพบกับปัญหาโรคระบาดอย่างพารากีอันรุนแรง อันเกิดจากการวางแผนอย่างผิดพลาดและปราศจากการเข้าใจระบบนิเวศวิทยาของป่าร้อนชื้น วิฤตเศรษฐกิจโลกในเวลาต่อมา และการเกิดขึ้นของยางสังเคราะห์ ได้ทำให้เขตฟอร์ดแลนเดียต้องล้มเหลวอย่างไม่น่าเชื่อ และปิดตัวเองลงอย่างถาวรบริษัทฟอร์ดได้ขายที่ดินคืนให้กับรัฐบาลบราซิลด้วยราคาเพียงไม่กี่หมื่นเหรียญสหรัฐฯ³ ในขณะที่ฟอร์ดแลนเดียถูกทิ้งให้เป็นเมืองร้างนับตั้งแต่ปี 1945 เป็นต้นมา สิ่งที่น่าสนใจคือ ฟอร์ดแลนเดีย ตัวอย่างความล้มเหลวของประวัติศาสตร์ “เขตพิเศษ” กลับไม่ค่อยถูกพูดถึงนักในงานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือหากถูกพูดถึงก็อยู่ในฐานะของเขตที่มีมาก่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษสมัยใหม่แห่งแรกกว่าสามทศวรรษ (Moberg 2017:IV) ความล้มเหลวของฟอร์ดแลนเดียเป็นบทเรียนที่ควรพิจารณาสำหรับผู้กำหนดนโยบายว่า การมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่ดีสำหรับนักลงทุน ค่าแรงที่ถูก ที่ดินมหาศาลไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะทำให้เขตอุตสาหกรรมประสบความสำเร็จได้เสมอไป และแม้จะมีเขตที่บริหารโดยกลุ่มทุนที่ร่ำรวย ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเศรษฐกิจของเขตจะไม่อาจพบกับความล้มเหลวประเด็นที่สำคัญคือ ในกรณีของฟอร์ดแลนเดียรัฐและประชาชนแทบจะไม่ได้อะไรเลยจากการลงทุนของฟอร์ดในเกือบสองทศวรรษที่บริษัทฟอร์ดดำเนินการอยู่ในบราซิลและเช่นเดียวกับฟอร์ดแลนเดีย เขตเศรษฐกิจพิเศษในศตวรรษที่ 21 จำนวนไม่น้อยที่ถูกทิ้งร้างและไม่สามารถสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใดๆ ให้กับประเทศที่เขตตั้งอยู่ได้งานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษมักเริ่มต้นด้วยความเชื่อว่าการเปลี่ยนจากนโยบายเศรษฐกิจที่เฉพาะเจาะจงมาสู่นโยบายที่ยืดหยุ่น โดยที่รัฐหันไป

³ โปรดดู Fordlandia 2018, <https://99percentinvisible.org/episode/fordlandia/> เข้าถึง 1/5/2561.

ทำหน้าที่ปรับเปลี่ยนหลักนิติธรรมและระบบธรรมาภิบาลที่เอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่ของตลาด โดยเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถมีอิสระในการลงทุนทางอุตสาหกรรมโดยไม่ถูกพันธนาการโดยระเบียบของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญในสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้แล้ว ยังเชื่ออีกว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในฐานะที่เป็นพื้นที่พิเศษ ที่ระเบียบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาษี แรงงาน ขั้นตอนทางราชการ ถูกยกเว้น เป็นความหวังว่าจะนำไปสู่การสร้างหลากหลายทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมได้ ความนิยมในเขตเศรษฐกิจพิเศษนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ยังเป็นผลมาจากบริบทของการค้าโลกในขณะนั้น ที่ซึ่งนโยบายอุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้าเริ่มเข้าสู่ทางตัน และประเทศต่างๆ เริ่มหันมาหาแนวทางการส่งเสริมการส่งออกและการเปิดเสรีทางการค้า ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรการเงินโลกอย่างเช่น IMF จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่ประเทศหลักที่ก้าวเข้าสู่แนวทางดังกล่าวในเอเชียในการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจหรือที่เรียกกันว่า Asian tiger economies มักเป็นประเทศที่ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อาทิ จีน ไต้หวัน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ (Moberg 2017: 1) และได้กลายเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จีนและเกาหลีใต้ ซึ่งจัดว่าเป็นประเทศส่งออกที่มีศักยภาพในการแข่งขันสูงและเติบโตอย่างก้าวกระโดดหลังจากเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และประกาศใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ไม่นาน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สนามแข่งขันในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังไม่เข้มข้นเท่าในปัจจุบัน และเป็นช่วงเวลาที่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น ญี่ปุ่นกำลังหาฐานการผลิตใหม่นอกประเทศ ในแอฟริกา เมริเชียส ประเทศที่มีฐานเศรษฐกิจจากเกษตรกรรม ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษในการส่งเสริมการผลิตแบบอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ด้วยโมเดลที่แตกต่างไปจากของจีน ในขณะที่ในลาตินอเมริกา ฮอนดูรัสได้ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกลไกสำคัญในการส่งออกอุตสาหกรรมสิ่งทอไปยังสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับเม็กซิโก โดยมีตลาดใหญ่ คือ สหรัฐอเมริกา ความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษในเอเชีย และในเมริเชียส ได้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั่วโลก ต่างพากันนำเอานโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่น้อยประเทศที่จะประสบความสำเร็จตามประเทศต้นแบบที่ตนเองเจริญรอยตาม

คำถามสำคัญจึงได้แก่อะไรคือ สิ่งที่เราเรียกว่า “ความสำเร็จ” ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นนิยามที่มีข้อถกเถียงค่อนข้างมากกว่า สิ่งที่ใช้ชี้วัดได้แก่อะไร? ทั้งนี้ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ และนักวิชาการสายนโยบายเศรษฐกิจ (อาทิ Moberg 2017, Farole 2011, Farle and Akinci 2011) ต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า การใช้จำนวนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง FDI หรือกระทั่งตัวเลขการจ้างงานเป็นเกณฑ์นั้นน่าจะเป็นปัญหามากกว่าจะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ ทั้งนี้ เนื่องจากตัวเลขเหล่านี้เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา หากนักลงทุนถอนตัวออกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ทิ้งอะไรไว้ให้กับเศรษฐกิจท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน การใช้แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงที่ถูกและช้อยกเว้นทางการเงินต่างๆ ก็ไม่น่าจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจูงใจในการลงทุนในระยะยาว เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ต่างก็ใช้มาตรการชนิดนี้กันทั้งสิ้น จนยากที่จะเห็นว่ามาตรการดังกล่าว จะมีศักยภาพในการสร้างแรงจูงใจอย่างไรในระยะยาว และทั้งยังเป็นมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดการส่งเสริม และพัฒนาด้านทักษะของแรงงาน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษเอง ที่จะส่งผลให้อุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาอีกด้วย ทั้งนี้ ในประเทศที่อุตสาหกรรมมีการพัฒนา การส่งเสริมให้แรงงานมีการศึกษาและมีทักษะ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังเห็นได้จากประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ข้อที่น่าสังเกตคือ แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์จะเห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อนำไปสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งรวมถึงเศรษฐกิจของประเทศและเศรษฐกิจท้องถิ่น แต่ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เป้าหมายดังกล่าวแทบจะไม่ปรากฏในแผนหรือนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่การดึงดูด FDI ได้กลายเป็นเป้าหมายสูงสุดในการแข่งขันระหว่างประเทศเหล่านี้

การทำความเข้าใจต่อความสำเร็จและล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงไม่อาจพิจารณาผ่านกรอบคิดทางเศรษฐศาสตร์มหภาคที่สนใจเพียงจำนวนกิจการ กิจกรรม และการลงทุนที่เข้ามาในเขตเพียงอย่างเดียวหากมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ด้วยมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะเงื่อนไขของบริบททางการเมืองและสถาบันที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ธรรมชาติของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนการกระจายสิทธิประโยชน์ที่เกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้สิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดในการประเมินต้นทุน-กำไรของเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ การพิจารณาต้นทุนที่แท้จริงที่รวมผลกระทบทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในพื้นที่ในระยะยาวเข้าในการวิเคราะห์ด้วย

ต้นทุนดังกล่าว มักไม่พบในการคำนวณต้นทุนค่าเสียโอกาสในทางเศรษฐศาสตร์ที่ครอบคลุมต้นทุนที่เกิดขึ้นในระดับชุมชน เช่นเดียวกับผลประโยชน์ในระยะยาวที่ชุมชนจะได้รับ ในขณะที่รัฐลงทุนในการจ้างแรงงานจูงใจเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนมาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นแรงจูงใจด้านการเงิน การยกเว้นภาษี หรือจัดหาสาธารณูปโภคต่างๆ กลับไม่พบว่ามีการลงทุนในการสร้างแรงจูงใจต่อประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างยินยอมพร้อมใจ และได้สิทธิประโยชน์ในหลายประเทศ การยึดที่ดินประชาชนเพื่อนำมาสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นไปด้วยการกดบังคับไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตามที่

งานศึกษาที่ได้ประมวลประสบการณ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในที่ต่างๆ มาพอสังเขป ขึ้นนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นสิ่งที่ไม่อาจพิจารณาแยกออกจากพัฒนาการของทุนนิยมโลก ที่ซึ่งพัฒนาการของการสะสมทุนในอุตสาหกรรมแต่ละประเภท กำหนดลักษณะและพัฒนาการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ขณะเดียวกัน เขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็ไม่อาจถูกพิจารณาออกมิติทางการเมืองที่ซึ่งพลวัตของรัชชาติและสถาบันต่างๆ ในสังคมมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและยังผลที่แตกต่างกันในที่นี้จะขอประมวลประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นข้อพิจารณาสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเช่นไทยดังต่อไปนี้คือ

1) เศรษฐกิจและการเมืองของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์ เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกลไกทางเศรษฐกิจชนิดหนึ่งที่ใช้การลดหย่อนการควบคุมกำกับของรัฐ (Deregulation) ในพื้นที่ภูมิศาสตร์หนึ่งของประเทศ ในด้านการเงิน/ภาษี และในด้านแรงงาน เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และเพิ่มข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจโลก กลไกดังกล่าวถูกมองว่าสามารถนำไปสู่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากบริหารจัดการได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม สำหรับนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว นิยามดังกล่าวถูกทำให้เป็นกลางและปลอดพ้นการเมือง (De-politicized) และดังนั้นจึงปิดกั้นนัยของความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมที่ดำรงอยู่ เขตเศรษฐกิจพิเศษในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง จึงไม่ใช่เพียงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ตลาดทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับและการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นอิสระจากรัฐ หากแต่เป็นพื้นที่การสะสมทุน

ที่เกิดจากการพหุสิทธิในทรัพยากรของประชาชน ที่ซึ่งสิทธิพิเศษที่นักลงทุนได้รับดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขของการชุดสิทธิทรัพยากร และแรงงานและการเบียดขับกลุ่มชนที่ไร้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง นโยบายการเมืองของเขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถเห็นได้จาก การที่กลไกทางเศรษฐกิจชนิดนี้ถูกรัฐในหลายประเทศ นำมาใช้เพื่อแผ่ขยายอำนาจของตน ภายใต้เป้าหมายที่ต่างๆ กัน รัฐมหาอำนาจเช่นจีนนอกจากจะใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อทดลองการปกครองแบบใหม่ๆ เพื่อสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมภายในประเทศแล้ว ยังใช้โมเดลเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการแผ่ขยายอำนาจของตนไปยังประเทศที่มีอ่อนแอกว่าทางเศรษฐกิจแต่ร่ำรวยด้วยทรัพยากร เช่น ทวีป แอฟริกา อีกด้วยส่วนรัฐในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่ยากจน ก็ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะที่เป็นกลไกในการดึงพื้นที่ชายแดนอันห่างไกลนอกการพัฒนาของรัฐเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ผ่านทุนข้ามชาติ การแพร่หลายของเขตเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบัน จึงไม่ใช่เพราะว่าเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพที่สุด หากแต่เป็นเพราะว่า ในท่ามกลางความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เสมอภาคของประเทศต่างๆ ในโลก เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นทั้งเครื่องมือที่ถูกใช้เพื่อแผ่ขยายอำนาจโดยประเทศที่ร่ำรวยไปยังประเทศยากจน และเป็นทั้งทางลัดสำหรับประเทศยากจนที่ต้องการพาตนเองออกจากสถานะความยากจนของโลกด้วยเงินทุนของประเทศร่ำรวยเศรษฐกิจและการเมืองของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ ทำให้กลไกชนิดนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจไม่เลือกทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะประเทศที่ขาดอำนาจการต่อรองในเศรษฐกิจโลก

2) การเปิดเสรี (Liberalization) vs. การสร้างความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ทางเศรษฐกิจ

ข้อถกเถียงสำคัญประการหนึ่งในงานเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ เขตประเภทใดมีประสิทธิภาพมากกว่ากันระหว่างเขตที่ควบคุมกำกับโดยรัฐ ซึ่งมีจีน เป็นต้นแบบหลัก กับเขตที่เปิดให้เอกชนบริหารโดยเสรี โดยมีตัวอย่างจากเม็กซิโกล้วนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์มักเชื่อว่า การให้เอกชนบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเสรีนั้น เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐควบคุมกำกับการบริหารเขตของเอกชน ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่รัฐจะมีแรงจูงใจที่แตกต่างไปจากเอกชนเท่านั้น แต่ยังเชื่อกันว่าการให้เอกชนบริหารอย่างเสรีนั้น จะสามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากเจ้าหน้าที่รัฐได้อีกด้วย (MOBERG 2010: 21) นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า ภายใต้การบริหารที่เป็นอิสระจากระบบ

ราชการเอกชนจะสามารถใช้แนวทางการสร้างบรรยากาศทางธุรกิจที่ดีและคุณภาพของเขตและสินค้า เป็นตัวดึงดูดนักลงทุนอื่นๆ และดังนั้นเขตที่บริหารโดยเอกชน จึงมีแนวโน้มที่จะสร้างการลงทุนที่ดีในระยะยาว ก่อให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยี และประสบความสำเร็จในการชักจูงกลุ่มทุนที่มีคุณภาพเช่นเดียวกันเข้ามาลงทุน (FIAS 2008, Moberg 2010) ในขณะที่งานศึกษาอีกจำนวนหนึ่ง กลับเห็นว่า การปล่อยให้ตลาดหรือเอกชนมีเสรีในการแสวงหากำไรจากทรัพยากรตามอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุมจากรัฐ สิ่งที่เกิดขึ้นได้แก่การเก็บกำไรจากทรัพยากรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุนของนายทุน (Levien 2015, Cross 2009)

แม้ว่าการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจจะกลายเป็นแนวทางหลักของการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบันที่ประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนามาใช้เพื่อแข่งขันกันดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ จนกลายเป็นสิ่งที่ไม่อาจเลือกได้อีกต่อไป (ภายใต้ลัทธิที่รู้จักกันดีว่า There is no alternative--TINA) โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้ประเทศอยู่รอดได้ภายใต้การค้ำจุนของการลงทุนจากต่างประเทศ ปัญหาของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ ความเสี่ยง ที่นั่นภายใต้ตลาดที่ปราศจากการควบคุมกำกับ สิ่งที่จะเกิดขึ้นไม่ใช่ ตลาดเสรี (Free market) หากแต่เป็นตลาดที่ถูกซื้อ (Privatized market, Trouillot and Michel Rolph 2001) ที่ซึ่งกลุ่มทุนข้ามชาติกว้านเอาทรัพยากรราคาถูกภายใต้สิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับตน แทนที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศที่เข้ามาลงทุน หรือถ่ายโอนเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมท้องถิ่น และเมื่อปราศจากการควบคุมจากรัฐ และการตรวจสอบจากกลุ่มประชาสังคมต่างๆ ความเสี่ยงอันเกิดจากตลาดเสรีของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เกิดขึ้นได้ตั้งแต่เรื่องสิ่งแวดล้อม มลพิษจากอุตสาหกรรม ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน และค่าชดเชย ซึ่งสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคม ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นลาว กัมพูชา และกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา ที่บริหารโดยทุนจีน ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านั้น ได้ถูกผูกขาดภายใต้การบริหารของกลุ่มทุนที่สร้างปัญหาอย่างมาก ทั้งในเรื่องคุณภาพของอุตสาหกรรม การจ้างงาน และการไม่ตอบสนองต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมในท้องถิ่น สิ่งที่น่าสนใจคือ ในประเทศที่การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจดำเนินไปโดยปราศจากกระบวนการประชาธิปไตย ที่ซึ่งสังคมสามารถตรวจสอบการทำงานของตลาดและภายใต้รัฐที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำกว่าทุนประเทศเหล่านั้นย่อมเผชิญ

กับความเสี่ยงจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ มากกว่าประเทศที่รัฐและประชาชนสังคมมีความเข้มแข็ง

3) รัฐกับการกระจายอำนาจ

นักเศรษฐศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์การเมือง เห็นต่างกันในตำแหน่งแห่งที่และบทบาทของรัฐ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความรุ่งโรจน์หรือล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศที่มีรัฐที่อ่อนแอต่อตลาดรวมทั้งรัฐที่เปลี่ยนบทบาทจากรัฐพัฒนา ไปสู่รัฐนายหน้า มักเป็นประเทศที่ไม่อาจนำพาให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินไปสู่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจได้เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศดังกล่าว หากไม่กลายเป็นเศรษฐกิจแบบกึ่งกำไร ก็กลายเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาหรือสร้างสรรค์ทางเศรษฐกิจ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์กลับเห็นว่า ปัญหาสำคัญนั้นไม่ได้อยู่ที่รัฐ หากแต่อยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ซึ่งทำให้รัฐท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติ ปราศจากแรงจูงใจในการผลักดันให้นโยบายรัฐบรรลุเป้าหมาย ซึ่งผลก็คือ หน่วยงานต่างๆ หากไม่เฉยชาต่อการทำหน้าที่ในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับการลงทุน ก็หันมาแสวงหาผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาจำนวนมากต่างก็ชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่สามารถบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ มักเป็นประเทศที่รัฐที่ยังคงบทบาทในฐานะรัฐพัฒนาที่คอยควบคุมกำกับทิศทางหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรม พร้อมทั้งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังสถาบันในระดับต่างๆ ให้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เป้าหมายการพัฒนาบรรลุผล ในประเทศสังคมนิยมเช่นจีนนั้น ในขณะที่รัฐศูนย์กลางถ่ายโอนอำนาจการวางแผนให้กับรัฐในระดับท้องถิ่นได้มีอิสระในการวางแผนและบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกับภาคเอกชน (Decentralization) และลดระเบียบขั้นตอนต่างๆ ทางราชการลง (Deregulation) รัฐจีนก็ได้ใช้ระบบการให้รางวัลในการจูงใจให้รัฐท้องถิ่นผลักดันให้เป้าหมายการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐท้องถิ่นจะเจริญเติบโตด้วย ในขณะที่ในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคแรกๆ เช่น เกาหลีใต้ จะพบว่ารัฐมีบทบาทสำคัญในการวางทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษพร้อมกับการสร้างระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนา

อุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศให้เติบโตและรองรับประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมของนักลงทุนจากภายนอกอีกด้วย

4) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและคอร์ปชั่น

นโยบายที่ให้สิทธิพิเศษ ซึ่งรวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมักนำมาซึ่งโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทั้งในกลุ่มผู้วางนโยบาย และผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่า การมีสถาบันการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสามารถเปลี่ยนแรงจูงใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งราชการและกลุ่มการเมือง ไปสู่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจได้ (Moberg 2010) งานในสายเศรษฐศาสตร์มักเน้นการสร้างแรงจูงใจในทางเศรษฐกิจเป็นกลไกในการแก้ปัญหา การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและคอร์ปชั่นในหมู่ผู้กำหนดนโยบายและรัฐท้องถิ่นโดยเห็นว่า หากรัฐสามารถพัฒนากลไกที่ทำให้รัฐและหน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียกับเป้าหมายการสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ การแบ่งส่วนรายได้จากภาษีที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรมให้กับท้องถิ่นซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการเปลี่ยนแรงจูงใจด้านค่าเช่าไปสู่ภาษี หรือการใช้ระบบให้รางวัล อาทิ การเพิ่มงบประมาณแก่หน่วยงานตามยอดภาษี ก็จะทำให้การแสวงหาค่าเช่าที่เกิดขึ้น เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล กรณีศึกษาในประเทศอินเดีย หรือฟิลิปปินส์ ได้ชี้ให้เห็นว่า การขาดการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ หรือการไม่เห็นผลประโยชน์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษของหน่วยงานท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาโดยรวม อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์การเมืองกลับเห็นว่า สาเหตุเชิงโครงสร้างของปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และคอร์ปชั่น ไม่ได้มาจากการขาดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในหน่วยงานรัฐ หรือการขาดสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการกระจายประโยชน์ระหว่างรัฐศูนย์กลางและรัฐท้องถิ่น หากแต่เป็นปัญหาการขาดการกระจายอำนาจทางการเมือง ซึ่งทำให้ขาดกลไกในส่วนของประชาชนที่สามารถตรวจสอบการบริหารในส่วนของรัฐได้ ในแง่นี้ ความล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนา อาทิเช่น อินเดีย จึงไม่ได้มาจากการรวมศูนย์ผลประโยชน์ไว้ที่รัฐส่วนกลาง หากแต่เกิดจากการที่กระบวนการตัดสินใจและดำเนินการทางนโยบาย และกลไกเชิงสถาบัน ไม่เปิดโอกาสให้มีตัวแทนจากประชาชนเข้าไปร่วมในการตัดสินใจในทางนโยบายแต่อย่างใด

5) การเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจ (Backward and forward linkages)

เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ การสร้างความเชื่อมต่อระหว่างอุตสาหกรรมที่ลงทุนภายในเขตกับอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ เพื่อก่อให้เกิดการยกระดับความสามารถทางการผลิต และความสามารถทางการแข่งขันของเศรษฐกิจในประเทศที่นักลงทุนเข้าไปลงทุน อย่างไรก็ตามในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวกลับมีไม่มากนัก หรือกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในที่เข้มแข็งจากการลงทุนของทุนข้ามชาตินั้น ดูเหมือนจะได้แก่ประเทศที่เริ่มต้นใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษก่อนประเทศอื่นๆ และปัจจุบันมีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีอุตสาหกรรมที่พัฒนามากกว่าอุตสาหกรรมพื้นฐาน อาทิ จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน นักเศรษฐศาสตร์มักให้คำอธิบายว่า ประสิทธิภาพของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศหนึ่งๆ นั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศนั้นๆ (Jeong et al 2016) เขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่เริ่มต้นจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่เขตที่มีความซับซ้อนขึ้นอันเนื่องมาจากระดับของรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น อาทิ เขตศูนย์กลางทางธุรกิจของเมืองภายใต้สิ่งแวดล้อมทางเทคโนโลยีและการศึกษาที่ดี เขตในยุคแรก (First generation of special economic zone) มักไม่สามารถสร้างการเชื่อมต่อกับอุตสาหกรรมภายในได้มากนัก ในขณะที่เขตในยุคต่อมา อาทิ เขตเศรษฐกิจพิเศษในจีน เริ่มทดลองใช้นโยบายและเขตในรูปแบบใหม่ๆ ในพื้นที่ๆ จะสามารถสร้างความเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจภายในประเทศได้ โดยลดระเบียบต่างๆ ลงเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศที่มีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมานานในปัจจุบันหลายแห่งได้พัฒนาคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากเขตในยุคแรกๆ เพื่อดึงดูดการลงทุน สร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบใหม่ๆ ไปพร้อมๆ กับการยกระดับคุณภาพของเขต อาทิ เขตที่มีคาร์บอนต่ำ เขตสีเขียว (Green growth) สวนอุตสาหกรรมนิเวศ (Eco-industrial parks) เป็นต้น ในแง่นี้ การสร้างความเชื่อมต่อทางอุตสาหกรรม จึงเป็นเรื่องของการวางแผนการพัฒนาระยะยาว ในการสร้างการเติบโตของอุตสาหกรรมภายในความสามารถในการสร้างจุดเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับอุตสาหกรรมภายนอก ตลอดจนการยกระดับทักษะของแรงงาน การจะสร้างแผนการพัฒนาระยะยาวเหล่านี้ รัฐเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องที่จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจากการลงทุนของทุนข้ามชาติ ในประเทศกำลังพัฒนาที่รัฐให้ความสำคัญกับการดึงดูดนักลงทุนมากกว่าการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว จึงมักไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมภายใน

6) ความเป็นธรรม การกระจายสิทธิ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำถามสำคัญเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มักไม่พบในงานศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ เรื่องที่ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เป็นนโยบายที่ยังประโยชน์แก่คนกลุ่มใด คำถามดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงมิติทางสังคมและการเมืองสำคัญที่มักถูกละเลยในเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และสถาบันที่ควบคุมกำกับเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และทั้งยังชี้ให้เห็นถึงมิติความขัดแย้งที่เกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน ที่มักไม่ถูกให้ความสำคัญในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ งานศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ มักมีสมมติฐานว่า ภายใต้อุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จและการจ่ายค่าชดเชยที่เพียงพอ ชาวนาที่สูญเสียที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะมีชีวิตที่ดีและมีรายได้จากการทำงานในเขต พร้อมๆ กับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในท้องถิ่นภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สิ่งที่น่าสนใจคือ ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่พบในประเทศกำลังพัฒนา มักล้มเหลวในการเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจท้องถิ่นต้นทุนแห่งความล้มเหลวดังกล่าว มักไม่มีกลไกในการรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการสูญเสียที่ดินของชาวนา และปัญหาการว่างงานอันเนื่องมาจากการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่สามารถสร้างอุตสาหกรรมดังที่อ้างได้ ในประเทศอินเดีย ชาวนาและกลุ่มประชาสังคม ต้องนำเรื่องความสูญเสียดังกล่าวไปฟ้องศาลสูงสุดด้วยตนเอง เพื่อให้พิจารณาคืนที่ดินที่ไม่ใช่ประโยชน์แก่ชาวนา ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษใน 7 รัฐของอินเดีย ซึ่งรัฐมอบพื้นที่ให้กว่า 5,000 เฮกเตอร์ กลับใช้ประโยชน์จริงเพียง 62% ในขณะที่ก่อให้เกิดการจ้างงานต่ำกว่า 8% จากที่ตั้งเป้าไว้⁴ โดยที่ดินส่วนใหญ่หากไม่ถูกนำมาขายต่อเพื่อเก็งกำไรโดยกลุ่มนายหน้านักลงทุน ก็ถูกปล่อยทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า ซึ่งได้ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากจะไม่สามารถสร้างความเติบโตในอุตสาหกรรมแล้วยังกลายเป็นเศรษฐกิจเก็งกำไรที่ดินที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่อีกด้วย กรณีของอินเดีย ซึ่งแม้จะมีระบอบยุติธรรมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ แต่ก็ใช้เวลามากกว่าทศวรรษกว่าที่ศาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมของรัฐและกลุ่มทุน ในแง่นี้ การสร้างกลไกในการควบคุม กำกับ ตรวจสอบที่ประชาชนในระดับต่างๆ สามารถมีส่วนร่วม ตั้งแต่ในระดับการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ที่จะคุ้มครองสิทธิของ

⁴ โปรดดู Mohanty and Chandran 2017, <https://www.reuters.com/article/us-india-landrights-court/indias-topcourt-queries-land-use-in-special-economic-zones-idUSKBN14W1ZG> เข้าถึง 1/2/2560

ประชาชน ก่อให้เกิดการกระจายสิทธิประโยชน์ และสร้างหลักประกันมิให้เขตเศรษฐกิจพิเศษ กลายเป็นกระบวนการสะสมทุนที่พรากรสิทธิโดยปราศจากการพัฒนา (Dispossession with development)

7) ในกรณีของไทย บทเรียนของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนา

ที่ผ่านมามีความสำคัญต่อการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบต่อแนวทางการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย สิ่งที่น่าสนใจคือ ในฐานะที่เป็นประเทศที่ก้าวเข้าสู่ตลาดการ แข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษล่าช้ากว่าประเทศอื่นๆ ทั้งในระดับโลก และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชั่วที่สุดในกลุ่มประเทศในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงด้วยกัน การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ใน พื้นที่ชายแดน 10 แห่งในจังหวัดต่างๆ ซึ่งหลายแห่ง ไม่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือมีภูมิศาสตร์ที่เชื่อมต่อทางการค้าและการคมนาคมขนส่งที่มีการพัฒนาแล้ว ดูเหมือน จะสวนทางกับประสิทธิภาพความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษในที่อื่นๆ ซึ่งมักเกิดจาก การตั้งเขตเศรษฐกิจที่ใกล้กับเมืองและศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการค้ำ อั้นเป็นแรงจูงใจสำคัญทางด้านการลงทุน และแม้ว่าสภาพัฒน์ฯ จะเน้นความสำคัญของ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ในฐานะยุทธศาสตร์สำคัญในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยกับ ภูมิภาคอาเซียน หากแต่ในทางปฏิบัติ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ดำเนินการมานับตั้งแต่ ปี 2015 กลับไม่ประสบความสำเร็จนัก หลายเขตเช่นในมุกดาหาร (ติดกับชายแดนลาว) และสระแก้ว (ติดกับชายแดนกัมพูชา) แทบไม่มีนักลงทุนสนใจเข้ามาลงทุน (Wannaphong 2018) และดังที่ ADB (2016) เองก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ในกรณีของแม่สอดว่า การจัดตั้ง เขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณดังกล่าว ไม่ได้มีผลต่อการดึงดูดนักลงทุนให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การเติบโตของเศรษฐกิจในชายแดนแม่สอดเป็นผลมาจากการค้าชายแดนระหว่างแม่สอด และเมียวดีซึ่งมีมาแต่เดิมและอาศัยความต่างในแง่ค่าแรงเป็นข้อได้เปรียบสำคัญ ซึ่งน่าจะ เป็นข้อได้เปรียบที่ขาดความเสถียรในระยะยาว เมื่อต้นทุนค่าแรงโดยเปรียบเทียบของไทย ยังสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านและเมื่อประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา สามารถพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของตนเองที่ดึงดูดนักลงทุนและแรงงานได้มากกว่า

แม้ว่ารัฐไทย ในฐานะรัฐพัฒนา จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ อาทิ นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออก มาเป็นเวลากว่าสามทศวรรษ แต่ความผันผวนทางการเมืองและการไร้เสถียรภาพของรัฐ ส่งผลต่อความชะงักงันไม่ต่อเนื่องทางเศรษฐกิจและการลงทุน ตลอดจนการการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาของการเมืองได้กลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญ และทำให้ชายแดนกลายเป็นพื้นที่ที่ถูกให้ความสำคัญทางการเมืองโดยเฉพาะในแง่ของการควบคุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้กลายเป็นปัจจัยหลักที่รัฐใช้ในการสร้างแรงจูงใจในการลงทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการพยายามผนวกรวมเป้าหมายทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางการเมืองเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาเป็นเวลายาวนาน เช่นจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ต่างชี้ให้เห็นว่าการใช้แรงงานเข้มข้นในอุตสาหกรรมพื้นฐานนั้น เป็นข้อได้เปรียบที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมในยุคเริ่มแรก และตกสมัยสำหรับอุตสาหกรรมในปัจจุบันที่นานาประเทศต่างก็สร้างข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจผ่านอุตสาหกรรมภายใต้นวัตกรรมใหม่ๆ ที่เรียกร้องแรงงานที่มีทักษะและความรู้ ซึ่งช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และดังนั้นจึงเป็นการเปิดสนามของข้อได้เปรียบใหม่ๆ ให้เกิดขึ้น การเน้นปัจจัยแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังสะท้อนความล้าหลังและขัดกันในทางนโยบายที่ตั้งเป้าหมายในการมุ่งสู่การพัฒนาเชิงนวัตกรรม และเทคโนโลยีระดับสูงอีกด้วย (Wannaphong 2018, เสาวรัง 2559)

ความล้าหลังในทางนโยบายยังเห็นได้จาก การที่รัฐเองปราศจากนโยบายหรือแผนที่ชัดเจน ในการเชื่อมต่อโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการบูรณาการทางภูมิภาคของอาเซียนที่กำลังเกิดขึ้นและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม คำถามที่สำคัญได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนต่างๆนั้น เชื่อมต่อและเกี่ยวข้องอย่างไรกับระเบียงเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเขตนวัตกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EECI) หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล (EECD) ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบคิดในการสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี และที่มิใช่ภาษีเช่นเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งก่อให้เกิดภาวะการณ์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจต่างๆขึ้นในประเทศ แต่ปราศจากความเชื่อมโยงระหว่างกันและอาจจะนำมาสู่การแข่งขันกันเองอีกด้วย ทั้งนี้ ADB ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ปัญหาสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนตลอดแนวระเบียงเศรษฐกิจ คือ การปราศจากการสร้างความร่วมมือและทำงานร่วมกันโดยเฉพาะเขตของไทย

กับประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ติดกัน นอกจากนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทย ยังมีแนวโน้มในการสร้างภาวะการแข่งขันกับการพัฒนาชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย (ADB 2016:29) ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของแนวคิดของการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ ที่เน้นบูรณาการของภูมิภาคอาเซียน ดังที่ ADB ได้ตั้งข้อสังเกตในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทยไว้ว่า “Non-cooperative border SEZs undermine the whole CORRIDOR CONCEPT” (อ้างแล้ว)

นอกเหนือจากเรื่องแรงงาน ซึ่งมีข้อโต้แย้งได้เปรียบเทียบกับในเชิงต้นทุนแล้ว ไทยยังไม่ได้มีข้อโต้แย้งในทางทรัพยากร เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว หรือกัมพูชา ซึ่งมีต้นทุนด้านทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินที่ถูกกว่า การพยายามสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจผ่านต้นทุนด้านทรัพยากร ยังเป็นแนวทางที่ไม่ยั่งยืนอีกด้วย เนื่องจากก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมที่สูงตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความขัดแย้งและเผชิญหน้ากับประชาชนในพื้นที่ ดังเช่นในกรณีความขัดแย้งในที่ดินจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก นอกจากนี้แล้วรัฐไทยเองยังขาดความสามารถในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ยั่งยืน ดังตัวอย่างที่เห็นจากกรณีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งได้สร้างผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ทั้งภายในและแวดล้อมบริเวณของนิคม และปัญหายิ่งเลวร้ายลงเมื่อกลไกในการควบคุมกำกับด้านสิ่งแวดล้อมโดยภาคประชาชน ถูกทำให้อ่อนแอลงจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ผ่านมา ซึ่งยังผลต่อการจำกัดสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบและถ่วงดุลกลุ่มทุนเอกชน ตลอดจนสถาบันของรัฐในการควบคุมและป้องกันปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในหลายแห่งของประเทศในปัจจุบัน ดำเนินไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ ผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินของประชาชน ประเภทของอุตสาหกรรมและความสัมพันธ์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ การดำรงชีพ และสิทธิประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ มีความสำคัญ และจำเป็นต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตชายแดนของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในแง่ทิศทางและความยั่งยืนของเศรษฐกิจในระดับมหภาค และในระดับสังคมและ

เศรษฐกิจของท้องถิ่น มิเพียงเพื่อมิให้นโยบายที่ดำเนินอยู่ ดำเนินรอยตามความล้มเหลว
เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินมาก่อนหน้าในประเทศอื่นๆ หากแต่ยังช่วยให้พิเคราะห์ถึง
แนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้กรอบคิดและสถาบันที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ
อย่างแท้จริง และที่จะยังประโยชน์ให้เกิดแก่สังคมไทย โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ใน
พื้นที่ต่อไป



บทคัดย่อ ของผลงานนำเสนอ

กลุ่มความหมาย
และพลวัตของการ
ค้าชายแดน

การเปลี่ยนแปลงความหมายของสินค้า: การต่อรองของพ่อค้ากับการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่รัฐในการค้าชายแดนไทย-พม่า

Diversifying Meanings of Commodities : Traders' Negotiation and State's Performance in the Thailand-Myanmar Cross-border Trade

บุศรินทร์ เลิศขลิตสกุล
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอปฏิบัติการต่อรองของผู้ค้าข้ามพรมแดนขนาดเล็กในการเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามเขตแดนการเมืองที่ถูกกำกับโดยชนชั้นนำที่ต้องการควบคุมพื้นที่และรักษาผลประโยชน์ และแสดงให้เห็นถึงการสร้างกลยุทธ์ของผู้ค้าทั้งสองฝั่งชายแดนในการเปลี่ยนแปลงความหมายของสินค้าเมื่อเผชิญหน้ากับกฎเกณฑ์ของรัฐไทยบริเวณชายแดนไทย-พม่า ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเชื่อมต่อกับรัฐฉานตอนใต้ บทความนี้พยายามฉายภาพในระดับล่างเพื่อเสนอข้อถกเถียงว่าปฏิบัติการต่อรองทั้งเชิงรุกและเชิงรับของผู้ค้าสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่รู้เห็นเป็นใจโดยศึกษาผ่านแนวคิด “พื้นที่กฎเกณฑ์” (regulatory space) ที่ผู้ค้าหาแนวทางในการแสวงหากำไรจากสินค้าบนความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐ ผลที่ตามมาคือ ความหมายของสินค้าได้แปรเปลี่ยนเส้นแบ่งระหว่างการให้ของกำนัล (gifting) และการให้สินบน (bribery) จนทำให้การกระทำที่ผิดกฎหมาย (illegal) กลายเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ (licit) ในระดับท้องถิ่น

คำสำคัญ : การค้าข้ามแดน การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ชายแดนไทย-พม่า

Abstract

This paper presents the negotiable practices of cross-border traders in transporting commodities across political boundaries ruled by elites aiming to control space and maintain their benefits. It also looks at traders on both sides of the border's strategies created to diversify meanings of commodities when encountering the regulations of the Thai state at the borders of Mae Hong Son province connecting South Shan State, Myanmar. This paper attempts to illustrate this ground-level circumstance in order to argue that traders' proactive and reactive strategies are also created under state's acceptant gaze. I conceptualize this circumstance through the framework of 'regulatory space' where merchants trying to achieve their making profits with regard to relationships with state authorities. Diversified-meaning commodities have blurred the line between gifting and bribery, turning 'illegal' actions into 'licit'.

Keywords: cross-border trade, state performance, Thailand-Burma border

การค้าชายแดนนอกระบบ กับความมั่นคงแห่งชาติ: กรณีศึกษาการค้าไม้ ระหว่าง สปป.ลาว และประเทศไทย⁵

Illicit Border Trade and National Security: A Case Study of Timber Trade between Lao PDR and Thailand

เนตรดาว เถาถวิล
พฤกษ์ เถาถวิล
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ศึกษาเรื่องการค้าชายแดนนอกระบบและความสัมพันธ์กับประเด็นความมั่นคงแห่งชาติ การวิจัยภาคสนามได้ทำการสำรวจข้อมูลระหว่างเดือนพฤษภาคม 2560 - พฤษภาคม 2561 พื้นที่ศึกษาคือบริเวณชายแดนอำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี และพื้นที่ชายแดนของอำเภออื่นๆ ที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง นอกจากนั้น พื้นที่ศึกษายังครอบคลุมถึงพื้นที่ชายแดนของแขวงสะหวันนะเขตและแขวงสาละวัน สปป.ลาว บทความนี้ต้องการแสดงให้เห็นความหลากหลาย มีพลวัตและความซับซ้อนของการค้าชายแดนนอกระบบ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ความพยายามของรัฐในการควบคุมกิจกรรมดังกล่าวทำได้ไม่ถนัด บทความนี้นำเสนอกรณีศึกษาการนำเข้าไม้แปรรูปจาก สปป.ลาว สู่ประเทศไทย ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ไม่ที่ส่งออกจาก สปป.ลาว จะเป็นส่วนหนึ่งของ “การค้าชายแดนนอกระบบ” อย่างไรก็ตามมีรายงานอย่างเป็นทางการว่ามีการนำเข้าไม้แปรรูปจากสปป.ลาว สู่ด้านชายแดนของไทยอย่างต่อเนื่องตลอดสองปีที่ผ่านมาเมื่อไม่ดังกล่าวถูกนำเข้าสู่ประเทศไทยได้เป็นไปตามพิธีการศุลกากรไทยอย่างถูกต้อง

⁵ งานนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “การค้าชายแดนนอกระบบ: เงื่อนไข กลไก และการจัดการของหน่วยงานรัฐกรณีศึกษาชายแดนไทย-ลาว.” โดย เนตรดาว เถาถวิล และ พฤกษ์ เถาถวิล ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ (สกว.) ประจำปี 2560

โดยอาศัย “ช่องว่าง” ของกฎระเบียบและการตรวจสอบควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ จากนั้น บทความนำเสนอประเด็นการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการจัดการป่าไม้ของไทยและ สปป.ลาว ซึ่งหันมาเน้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งนโยบายดังกล่าวทำให้มีการยุติการ ส่งออก-นำเข้าไม้ระหว่างสองประเทศ อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้นคือมาตรการดังกล่าวประสบความสำเร็จไม่มากนัก แต่กลับทำให้เกิดผลกระทบที่ไม่คาดคิดผลกระทบที่ไม่คาดคิดของการ ยุติการนำเข้า-ส่งออกไม้ระหว่างไทย-ลาว คือความชะงักงันของธุรกิจการนำเข้า- ส่งออกไม้ ซึ่งทำให้เกิดผลต่อเนื่องคือความชบเซาของเศรษฐกิจของธุรกิจค้าไม้ และการว่างงานของคนในหมู่บ้านตามชายแดนไทยและลาว ทั้งหมดนี้นำไปสู่ความตระหนักถึง ความซับซ้อนและเลือนไหลของการค้าชายแดนในระบบ และการค้าชายแดนนอกระบบ และการดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งการดำเนินการอาจไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร แต่กลับส่งผลกระทบต่อปัญหาความไม่มั่นคงของมนุษย์ สำหรับผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ชายแดนไทย-ลาว

คำสำคัญ: การค้าชายแดนนอกระบบ ความมั่นคงแห่งชาติ การค้าไม้ข้ามพรมแดน สปป. ลาว ไทย

Abstract

This paper is based on a qualitative research focusing on illicit border trade in relation to national security issue. The fieldwork study is conducted during May 2017 to May 2018. The study sites cover the border areas in Khemarat district of Ubon Ratchathani Province and border areas of other districts along the Mekong River. Moreover, the study site covers some villages of Savannakhet and Salavan provinces of Lao PDR. The paper aims to illustrate the variety, dynamic and complexity of the illicit border trade which is one reason to explain why the state attempt to control illicit border trade is not easy. This paper demonstrates the case study of import timber from Lao PDR to Thailand. It is possible that the timber imported from Lao PDR to Thailand is a part of illicit border trade. However, it is official recorded that timber from Lao PDR had been continuously imported to Thailand through the border check points of Ubon Ratchathani province in the last two years. By using a gap of state regulation and the operation of official control between Thai and Lao PDR, it is possible that the non-traditional timber from Lao PDR is imported under the custom clearance in Thailand. Later on, the paper presents the changes of forest management policy in Thailand and Lao PDR focusing on national security. Such policy leads to the finish of import and export timber between two countries. However, such policy is far from success, as it has caused unexpected consequence. The unexpected consequence of the close of import and export timber between Thailand and Lao PDR is the stagnation of import-export timber business. The relevant result is a sluggish village economy and the unemployment of villagers in the border areas of Thai and Lao PDR. All of this leads to the realization of the complexity and the fluidity of the licit and illicit cross-border trade in relation to the changes of state policy focusing on national security. The implementation of national security policy is not effective but it leads to problem of human insecurity among people living in the border areas of Thai-Lao.

Keywords: illicit border trade, national security, cross-border timber trade, Lao PDR, Thailand

ทุนของพ่อค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนทางการค้าชายแดน ไทย-ลาว 3 แห่ง ของจังหวัดเชียงราย

The Study of Capital in Possession of Crossborder Entrepreneurs at the 3 Relief Points on Thailand - Laos Border

สิริโพลิน สิงห์อินทร์
นักวิจัยอิสระ

บทคัดย่อ

บ้านแจมป๋อง ตำบลห้วยยาว บ้านห้วยลึก ตำบลม่วงยาย อ.เวียงแก่น และ บ้านเลาอู ตำบลตับเต่าอำเภอเทิงจังหวัดเชียงรายเป็นพิกัดสำคัญบนเส้นพรมแดนไทย-ลาว เนื่องจากเป็นที่ตั้งของจุดผ่อนปรนทางการค้า พื้นที่ซึ่งชนชายแดนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนทั้ง 3 แห่ง เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักของงานศึกษานี้ โดยที่ผู้เขียนมีความสนใจว่า ท่ามกลางบริบทการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่ตั้งประโยชน์ทางเศรษฐกิจออกไปจากมือคนตัวเล็กตัวน้อย ผู้ค้าชายแดนเหล่านี้มีทุนและใช้ทุนอะไร อย่างไร ในการดำรงชีพ ข้อค้นพบของงานศึกษานี้ คือ เรื่องเล่าถึงชุมชนทางการค้าชายแดน สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐชาติกับชุมชนชายแดนการเปลี่ยนแปลงชุมชนที่เกิดจากการกำหนดเส้นพรมแดนและการสร้างจุดผ่อนปรนทางการค้า สร้างโอกาสให้คนในชุมชนมีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น ทั้งนี้ ในระบบเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ ผู้ค้าชายแดนมีส่วนสำคัญอย่างมากในการผลักดันเศรษฐกิจชายแดนให้ขับเคลื่อนพวกเขามีความสามารถในการสร้างและใช้ “ความไม่เป็นทางการ” อาทิ การใช้ความสัมพันธ์เครือข่ายข้ามพรมแดน ความสัมพันธ์ของเครือข่ายชาติพันธุ์ และความเป็นคนในชุมชนชายแดน ผู้ค้าชายแดนมีความสามารถในการใช้และปรับเปลี่ยนทุนทางสังคมนี้ ไปเป็นทุนอื่น เช่น ทุนทางสัญลักษณ์และทุนทางเศรษฐกิจ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ทั้งต่อการดำรงชีพของตนตลอดจนการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของชุมชนด้วย

คำสำคัญ : ผู้ค้าชายแดน ทุน การพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

Abstract

In Chiang Rai, Ban Jam Pong relief point of Lai Ngao subdistrict, and Ban Huai Luk relief point of Muang Yai subdistrict, both affiliated to Wiang Kaen district, along with Ban Lao-U relief point, Tap Tao subdistrict, have attained the geopolitical significance on Thailand - Laos border due to their positions at the junction of the two countries, wherein parties from both sides have pursued the economic interests concertedly. The primary source of knowledge is attributed to the crossborder entrepreneurs. This study probes into trends and modes of the accumulation of capital as appropriated by the crossborder entrepreneurs, with the background being the steadfast development of the Greater Mekong Subregion and the attendant deprivation of the economic benefits from the masses. The study has arrived at the discovery of the narratives about the crossborder-trading communities, which reflects the sustained power relations between the State and the communities. Changes begotten by the determination of border lines and establishment of relief points have created the suitable environment for the diversification of professions among the villagers. In the domain of informal economy, the crossborder entrepreneurs are considered the driving agents, as they are able to appropriate “the informality” of the circumstances for their benefits, with example being the exploitation of kinship for crossborder mobility, intra-ethnic relations, and their identity as the residents of the crossborder-trading communities. The aforementioned social capital is aptly developed into symbolic and economic capital, readily available as the resources for living and for communal interests.

Keywords: crossborder entrepreneurs, capital, Greater Mekong Subregion development

พลวัตของการค้าชายแดน ไทย-เมียนมาที่แม่สอด : จากยุคตลาดมืดถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษ

The dynamism of Thailand-Myanmar border trade at Mae Sot: From black market era to SEZ

อรรคนัฐ วันทนะสมบัติ
ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

ประเทศไทยและเมียนมามีพรมแดนติดกันยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร การค้าชายแดนระหว่างสองประเทศเกิดขึ้นตลอดความยาวของเส้นเขตแดน แม่สอดและเมียวดีถือเป็นจุดค้าชายแดนที่สำคัญที่สุดระหว่างสองประเทศ การค้าชายแดนที่บริเวณนี้มีทั้งการค้าในระบบและการค้านอกระบบ บทความนี้ได้ทำการศึกษาการค้าชายแดนที่แม่สอด ช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 ถึงปัจจุบัน โดยปี ค.ศ. 1962 เป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ เกิดการยึดอำนาจโดยกองทัพพม่า นำไปสู่ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจจากการพยายามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของรัฐบาลทหาร ส่งผลให้เกิดตลาดมืดทั่วประเทศ เมียนมาและการค้าชายแดนที่แม่สอดเป็นกลไกและส่วนประกอบหนึ่งของเศรษฐกิจตลาดมืด บทความนี้พยายามอธิบายว่ารูปแบบการค้าชายแดนที่แม่สอดมีพลวัต เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองของทั้งสองประเทศ และอธิบายถึงปัจจัยทางการเมืองของทั้งสองประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ได้ส่งผลให้เกิดพลวัตของรูปแบบการค้าชายแดนอย่างไร รวมถึงบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคส่วนต่าง ๆ ต่อการค้าชายแดนในห้วงเวลาดังกล่าว

คำสำคัญ : การค้าชายแดนไทย-เมียนมา การค้าชายแดนแม่สอด การค้านอกระบบ
ตลาดมืด เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก

Abstract

Thailand and Myanmar share more than 2,000 kilometers of border. The border trade between the two countries occurs along the borderline, however, the most significant point takes place, legally and illegally, at Mae Sot – Myawaddy. This paper studies Mae Sot – Myawaddy border trade from 1962 up to the present. The year 1962 was the beginning of the economic failure which the military regime brought in after its coup against the civilian government. The economic failure, since then, has caused the emergence of the black market economy and the Mae Sot – Myawaddy border trade plays an important role as a part of the black market economy. This paper argues that the border trade has its own dynamism and significantly relates to the political changes of the two countries. The paper elaborates how the political changes have been affecting the Thai-Myanmar border trade. The paper also describes the role of the stakeholders involved.

Keywords : Thai-Myanmar border trade, Mae Sot, illegal trade, Tak special economic zone

กลุ่มนโยบาย
และการพัฒนา
ข้ามแดน

บทเรียนจาก “รถจีน” ข้ามแดน: มาตรการทางกฎหมาย กับการจัดการพื้นที่ชายแดน

Lesson Learned from Cross-Border of “Chinese Cars”: Legal Measures and Administration of Border Areas

ฤทธิภัฏ กัลยาณภัทรศิษฐ์

นุรัตน์ ปวนคำมา

นวลจันทร์ แฉ่งจิตร

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

หลังจากที่มีการเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) ทำให้เกิดการหลั่งไหลของนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางข้ามพรมแดนโดยรถยนต์ส่วนตัวเข้ามาเพื่อท่องเที่ยวในประเทศไทยและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนชาวเชียงรายและประเทศไทยจำนวนมาก แต่เนื่องจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมของชาวจีนและชาวไทยจึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้รถใช้ถนนและใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างนักท่องเที่ยวกับคนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและจังหวัดใกล้เคียง รัฐบาลจึงเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายในการเข้าจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยบทความศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาการขับรถยนต์ของนักท่องเที่ยวชาวจีน ผลของการใช้มาตรการดังกล่าว และบทเรียนบางประการ

คำสำคัญ: การท่องเที่ยวข้ามพรมแดน นักท่องเที่ยวชาวจีน มาตรการทางกฎหมาย

Abstract

After the opening of the 4th Thai-Lao Friendship Bridge (Chiangkhong - Houayxay), Chinese tourists have been flocking to Thailand via self-driving cars for travelling. This can help generate greater income of Chiang Rai people and enhance Thailand's tourism revenue. However, the differences in culture and regulation governing self-driving cars between Thailand and China have led to conflict in the use of roads and public spaces in Chiang Rai and neighboring provinces. To deal with this problem, various legal measures have been imposed by the Thai government. Therefore, this article aims to study the application of the legal measures as well as its outcome. Furthermore, some lesson learned and recommendations are provided.

Keywords : cross border tourism, Chinese tourist, legal measure

เส้นทางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ กับการพัฒนาอัตลักษณ์พื้นที่ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

Transportation and Logistics with Identity Greater Mekong Subregion

กรองทอง ทิพย์โคสูง
พัชนี แสนไชย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

บทคัดย่อ

โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) ประกอบด้วย 6 ประเทศ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) โดยกำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ด้วยกันทั้งหมด 9 ด้าน ได้แก่ 1) ความร่วมมือด้านเกษตรกรรม 2) ความร่วมมือด้านโทรคมนาคม 3) ความร่วมมือด้านพลังงาน 4) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว 5) ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม 6) ความร่วมมือด้านการค้า 7) ความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 8) ความร่วมมือด้านการลงทุน 9) ความร่วมมือด้านการคมนาคม โดยการคมนาคมที่เกิดขึ้นนั้นแบ่งออกเป็น 3 เส้นทางหลักๆ ได้แก่ แนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (NSEC) แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) และแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (SEC) เมื่อเกิดการคมนาคมขนส่งเกิดขึ้นทำให้เกิดห่วงโซ่อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น และส่งผลต่ออัตลักษณ์ของผู้คนที่อยู่บริเวณอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเปลี่ยนแปลง

คำสำคัญ: ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พื้นที่เศรษฐกิจ อัตลักษณ์

Abstract

The Greater Mekong Subregion (GMS) comprises six member countries including Thailand, Myanmar, Laos, Cambodia, Vietnam, and China (only Yunnan Province and Guangxi Zhuang Autonomous Region). The Greater Mekong Subregion program has carried out projects in nine high-priority areas. These are (1) human resource development (2) transportation and logistics (3) telecommunications (4) tourism (5) agriculture (6) energy (7) environment (8) investment and (9) trade. Among these areas of cooperation, transportation and logistics, especially road construction and connection, has been regarded as a successful development and an important channel through which the GMS countries are linked. The road development can be divided into three main corridors, which are: North - South Economic Corridor (NSEC) East - West Economic Corridor (EWEC) and Southern Economic Corridor (SEC)

Keywords: Greater Mekong Subregion, economic Zones, identity

คุณค่าในการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศ: CADP กับการศึกษาการพัฒนาการขนส่งระหว่าง ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

Values in International Transportation Development: CADP and the Study of International Transportation in the GMS

นรุตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

บทความนี้มีเป้าหมายในการวิเคราะห์คุณค่าที่ปรากฏอยู่ในงานวิจัยเรื่อง The Comprehensive Asia Development Plan (CADP) ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจเพื่ออาเซียนและเอเชียตะวันออก (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia: ERIA) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศในแถบเอเชียตะวันออก คำถามหลักของบทความนี้คือ จากความพยายามของญี่ปุ่นในการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศให้เกิดความเชื่อมโยงในภูมิภาคเอเชียตะวันออก คุณค่าทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการขนส่งระหว่างประเทศที่ถูกบรรจุไว้ในการศึกษาของ ERIA ที่ให้ความสำคัญกับความคิดแบบเน้นการทำงานของระบบตลาด ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเสรีการลดกฎระเบียบการขนส่งสินค้าผ่านชายแดน การสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการมองแนวทางการพัฒนาอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงอย่างไร เราจะสามารถต่อรองแนวทางการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศในแถบอนุภูมิภาคได้อย่างไร เพื่อให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นนี้เป็นการพัฒนาที่เอื้อประโยชน์กับผลประโยชน์ของท้องถิ่น รัฐ และระดับภูมิภาคได้มากกว่านี้ บทความนี้มุ่งศึกษางานวิจัยชิ้นหลักของ ERIA ซึ่งได้แก่ CADP โดยวิเคราะห์คุณค่าที่อยู่ใน CADP ว่ามีแนวคิดเช่นไร และมีการถูกนำเสนอไปยังที่ประชุมในระดับต่าง ๆ ของอาเซียนและเอเชียตะวันออกอย่างไร

คำสำคัญ : ERIA การขนส่งระหว่างประเทศ คุณค่า การพัฒนา

Abstract

This paper analyzes the value that embedded in the Comprehensive Asia Development Plan (CADP) of the Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) that pertain to the development of East Asian international transportation system. The central question of this paper is: as Japan endeavors to develop the international transportation in East Asia to create connectivity, the values of economic development and international transportation that are embedded in the studies of ERIA that focus on market either liberalization, deregulation at the border, or the economic linkages, how these values triggered the perception of the development in the Greater Mekong Subregion (GMS)? How can we negotiate the development of international transportation in the region so that the development can help and distribute the interests of the local, states and the region more evenly? This article aims to study the prominent research of ERIA which is 'CADP'. It will analyze the values embedded in CADP: what are the values, and how they are presented to the meeting in different levels in ASEAN and East Asia.

Keywords : ERIA, international transportation, value, development

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบเปรียบเทียบในประเทศไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว

The Legal Measures for Reduce Loan Shark Problems in Comparison with Thailand, Republic of the Union of Myanmar and Lao People's Democratic Republic

กฤษฎา เอี่ยมละมัย

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

บทคัดย่อ

รัฐบาลชุดต่างๆได้มีความพยายามกว่าสิบปี ในการแก้ไขหนี้นอกระบบโดยออกมาตรการต่างๆ เช่น โครงการลงทะเบียนหนี้นอกระบบ โครงการบรรลลดหนี้ วินัยดีมีเงิน เป็นต้น แต่ยังไม่สามารถขจัดปัญหานี้่นอกระบบออกจากสังคมไทยได้ หรือทำให้หนี้นอกระบบลดน้อยลง เพราะหนี้นอกระบบมีการพัฒนาตัวเองหรือมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอย่างซับซ้อน อาทิเช่น การทำสัญญาอำพรางเงินกู้ แชร่ลูกโซ่ ในทางต่างประเทศนั้น มีการคิดค้นเครื่องมือในการแก้ไขหนี้นอกระบบ เช่น ออกกฎหมายบังคับให้บริษัทที่ให้กู้ยืมเงินรวมถึงตัวแทนต้องลงทะเบียนเพื่อยืนยันตัวเอง แต่ในประเทศไทย ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนนอกจากนี้กฎหมายที่มีอยู่ มีเพียงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะควบคุมธุรกิจดังกล่าวได้ จากการศึกษามาตรการและแนวทางของกลุ่มประเทศเมียนมา และสปป.ลาว มีการนำธนาคารชุมชนมาเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้กู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำไปใช้ประกอบธุรกิจในชุมชน เช่น ปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ ทำให้สร้างความเข้มแข็งขึ้นในชุมชน ไม่ต้องไปพึ่งพาหนี้นอกระบบและยังสามารถนำผลผลิตไปขายชำระหนี้คงค้างให้เจ้าหนี้ได้อีกด้วย

คำสำคัญ: หนี้นอกระบบ เงินกู้นอกระบบ ดอกเบี้ยเกินอัตรา

Abstract

Various governments have tried for over a decade to resolve informal loan by measures such as the registered informal debt, Card Debt Reduction and good discipline Program etc., but still cannot eliminate the informal debt issued or debt reduction from the society of Thailand. Because the informal debt had developed it selves or changes in complex formats such as disassembly contract cover the loan, Ponzi schemes. In foreign country, they have developed a tool to resolve the informal debt, such as legislation to force loan companies included representatives to registration to identify themselves. However, Thailand yet has no clear responsibility state agency. In addition, existing legislation there is only Usury Act that is not enough to control this business. From study measures and practices of Republic of the Union of Myanmar and Lao PDR, they lead Village banks adopting a funding source for those earning low income at Low Interest for used in the business community, such as plantation or animal farm, thus, strengthening the community. Moreover, they no need to rely on loan sharks and the crops can be sold to repay the debt to creditors as well.

Keywords : informal debt, loan shark, usury

กลุ่มเมืองเชียงราย:
ประวัติศาสตร์
ความเป็นเมือง
และธุรกิจข้ามชาติ

พัฒนาการของเมืองเชียงใหม่ในยุค สงครามเย็น

The Development of Chiang Rai City in the Cold War Era

ณัฐกร วิฑิตานนท์
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

เมืองเชียงรามีพัฒนาการมาอย่างยาวนานผ่านช่วงเวลาต่าง ๆ หลายยุคสมัย บทความเรื่องนี้เลือกหยิบยกความเปลี่ยนแปลงในยุคสงครามเย็นมาใช้อธิบายให้เห็นถึง เหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อเชียงรยซึ่งในอดีตถูกมองว่าเป็นเมืองชายแดนที่อยู่ห่างไกล และไม่ได้มีความสำคัญนัก การศึกษาพบว่า สถานการณ์การขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ที่ รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้รัฐไทยต้องเร่งรัดให้เกิดการพัฒนาชนบทโดยเร็ว จังหวัดเชียงรย กลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์เป้าหมายของการปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งได้ส่งผลให้เมืองขยายตัวไปตามแนวของถนนใหม่ อาทิ ถนนลำปาง-เชียงรย- แม่สย ถนนเชียงใหม่-แม่สรย-เชียงรย ถนนเชียงรย-เทิง-เชียงของ ซึ่งมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจเป็นแผนที่นำทาง โดยเฉพาะแผนในฉบับที่ 5 กำหนดให้เชียงรยเป็นเมืองรอง ของภาคเหนือตอนบน รวมถึงการเกิดขึ้นของอนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายบริเวณวงเวียนห้าแยก และการตั้งศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นในจังหวัดก็สะท้อนนัยการเมืองที่แฝงอยู่

คำสำคัญ: การพัฒนาเมือง เชียงรย สงครามเย็น

Abstract

Chiang Rai has a long history of development. This article focuses on the changing during Cold War affecting Chiang Rai's up growth, which in the past was perceived as a distant border and insignificant city. The study found that expanding influence of Communism caused Thai government accelerated its development in rural areas. Chiang Rai has become the strategic sphere for anti-communist operation. Particularly, the growing of the city according to the construction of new roads. For example, Lampang-Chiang Rai-Maesai highway (Phahonyothin Road), Chiang Mai-Chiang Rai Road were constructed following the National Economic Development Plan. Especially, The Fifth National Economic and Social Development Plan placed Chiang Rai as the Upper-north region's secondary city. In addition, setting the monument of King Mengrai and establishing of Chiang Rai Hill tribes Development and Welfare Centre also had a political latent implication.

Keywords: City Development, Chiang Rai, Cold War

การขยายตัวของ “เมือง” ชายแดนและการเคลื่อนย้าย ทุนเอกชนข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย

Urbanization of Border Area and Privates' capital Transborder in Chiang Rai Province

ปฐมพงศ์ มโนหาญ

สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้เป็นงานเขียนที่อิงข้อมูลและข้อค้นพบมาจากโครงการวิจัย “การเปลี่ยนแปลงขององค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติในกระแสความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดน : ปรากฏการณ์เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย” โดยมีวัตถุประสงค์ศึกษาการเข้ามาลงทุนขององค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติหลังจากที่พื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายกลายเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ว่าเข้ามาด้วยวิธีการใด ใช้เครือข่ายแบบใด รวมถึงใช้สิทธิประโยชน์ในพื้นที่อย่างไรเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดในการลงทุน งานวิจัยศึกษาด้วยระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยมิติทางประวัติศาสตร์และการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจข้ามชาติเชิงลึก ผลการศึกษาพบว่า องค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่เป็นธุรกิจร่วมทุนสัญชาติจีนขนาดกลางถึงขนาดเล็ก ลงทุนในธุรกิจหลายรูปแบบ เช่น เกษตร บริการ และการค้านำเข้าส่งออก เป็นต้น ซึ่งองค์กรธุรกิจเหล่านี้ต่างไปจากบริษัทข้ามชาติที่ลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคกลางและภาคตะวันออก องค์กรธุรกิจข้ามชาติโดยเฉพาะสัญชาติจีนจะใช้สมาคมคนจีนในจังหวัดเชียงรายในการติดต่อประสานงานกับนายหน้าในพื้นที่ชายแดนเพื่อหาทำเลที่ตั้ง เช่นในอำเภอเชียงของ และพญาเม็งรายซึ่งมีการจัดหาพื้นที่เพื่อทำการเกษตรแปลงใหญ่ (สวนกล้วยหอมพันธุ์เขียวคาเวนดิช) นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายการทำธุรกิจที่เป็นคนไทยในจังหวัดพะเยา สินค้าเกษตรที่เป็นผลผลิตขององค์กรธุรกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่ส่งออกผ่านเส้นทาง R3A โดยมีจุดหมายปลายทางที่ประเทศจีนตอนใต้

อย่างไรก็ตาม ในบทความชิ้นนี้ต้องการนำเสนอประเด็นการกลายเป็นเมืองหรือการขยายตัวของเมืองที่สัมพันธ์กับการกลายเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้เข้าใจความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่สอดคล้องกับการเข้ามาขององค์กรธุรกิจข้ามชาติสัญชาติจีน เช่นการลดลงของการถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรแบบรายย่อย ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าวิถีคิดของคนในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป คือภาคเกษตรไม่ใช่เป้าหมายสูงสุดในการประกอบอาชีพของผู้คนในท้องถิ่นอีกต่อไป เพราะพวกเขาเป็นคนใน “เมือง” ซึ่งมีความคิดความฝันที่ต่างไป เป็นต้น

คำสำคัญ : การขยายตัวของเมือง เมืองชายแดน การเคลื่อนย้ายทุนเอกชนข้ามชาติเชิงราย

Abstract

This article is based on the data and result from the research project “Transformation of Transnational Corporations in Context of Borderland Changing: Chiang Rai Special Economic Zone Phenomenal.” The objective of this project is to study how transnational corporation come to conduct investment in borderland after Chiang Rai became economic zone. What are their strategies, network and what kinds of special right to get maximize benefit. The research is qualitative research include historical approach and in depth interview to related agents. The research result found that majority of transnational corporations in Chiang Rai’s border area are Chinese joint venture, mostly are small and medium size corporation. They invest in many sector such as agricultural, services and commercial (import and export). Chinese corporation, they seek the land for investment by contact Chinese Association in Chiang Rai to help them find the land such as in case of bananas plantation in Chiang Khong and Phaya Mengrai District. Moreover, bananas plantation also expand to their network to Phayao province, mostly of their agricultural product export through R3A route to Southern of China as the destination.

However this article I also try to propose the point of urbanization in border area due to I think that it is the one of important factor will make us to understand border economic changing related to Chinese transnational corporation investment such as the decreasing in small farmers holding piece of land. This phenomenal might be represent changing in local people’s mindset.

Keywords : urbanization, border Area, privates’ capital transborder, Chiang Rai

กลุ่มชนชายแดน:
แรงงาน เครือข่าย และ
การผลิตข้ามชาติ

เครือข่ายและบทบาทของเครือข่ายผู้อพยพชาวไทย ข้ามชาติในภาคเวียดนาม (ภาคเหนือ)⁶

Network and Network's Role of Thai Transnational Migrants In the North of Vietnam

พิมเสน บัวระภา

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทคัดย่อ

บทความนี้เกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจผู้อพยพชาวไทยข้ามชาติที่เดินทางเข้าไปทำอยู่ทำกินในประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (ภาคเหนือ) โดยจะศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายตลอดจนบทบาทของเครือข่ายที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของพวกเขา บทความนี้เลือกใช้วิธีการศึกษาแบบชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Research) ให้ความสำคัญกับเรื่องเล่า และคำให้การของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 88 คน ใน 19 จิกการ ผ่านการสังเกต สัมภาษณ์และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยอาศัยแนวคิดเรื่องเครือข่ายและลักษณะข้ามชาตินิยมมาเป็นแนวคิดสำคัญในการอธิบาย

ผลของการศึกษาพบว่า เครือข่ายที่พวกเขาสร้างขึ้นนั้นมี 2 ประเภทนั้น คือ 1) เครือข่ายที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างพวกเขาด้วยตัวเอง และ 2) เครือข่ายที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างระหว่างพวกเขากับชาวเวียดนามเจ้าของพื้นที่ โดยเครือข่ายประเภทที่ 1 นั้น พวกเขาได้อาศัยแนวคิดเรื่องอัตลักษณ์ของความเป็นไทย (Thai Identity) และความศรัทธา (Trust) ในสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยมาเป็นเครื่องมือในการถักทอความสัมพันธ์ของพวกเขาผ่านทางกิจกรรม “วันชาติไทย” และแนวคิดในเรื่องความเป็นไทย (Thainess) เพื่อร่วมกันสร้างสายสัมพันธ์ในเรื่อง “จินตนาการร่วมทางวัฒนธรรมไทย” ผ่านกิจกรรมงาน “งานวันไทยไนท์” ที่สำคัญไปกว่านั้นเครือข่ายที่อาศัยแนวคิดแบบ “เราคนบ้านเดียวกัน”

⁶ งานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “เครือข่ายและการส่งเงินข้ามชาติ : ผู้อพยพชาวไทยข้ามชาติในประเทศเวียดนาม (ภาคเหนือ)” สนับสนุนโครงการโดย สกว. ปีงบประมาณ 2555.

ก็สามารถสร้างความคุ้นเคยและไว้วางใจต่อกันและวัน เพราะเราต่างเป็นคนไทยด้วยกัน ได้แล้วก็จะส่งผลถึงการเคลื่อนย้ายตำแหน่งหน้าที่การงานที่เหมาะสมให้แก่กันและกัน ในขณะเดียวกันเครือข่ายประเภทที่ 2 พวกเขาก็สามารถสร้างเครือข่ายตามแนวคิด “เราพวกเดียวกัน” นั่นคือ การพยายามสร้างเครือข่ายโดยการนำเสนอความเหมือนและความต่างทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ให้โดดเด่นชัดเจนก่อน และต่อมาพวกเขาได้ร่วมกันสร้าง ขอบความเป็นแบบเดียวกันแล้ว ก็นำความสำคัญทางเครือข่ายนี้เข้าไปประยุกต์ใช้ในการ ก่อหนุนในการทำมาหากินร่วมกัน นอกเหนือไปกว่านั้นแนวคิด “เราชาวเดียวกัน” คือ วิธีการสร้างเครือข่ายโดยอาศัยความชอบในสิ่งให้เข้ามาเกาะกลุ่มเป็นสภากาแฟ ที่สามารถ พุดคุยแลกเปลี่ยนแนวคิดและสินค้าชนิดเดียวกัน จนนับเป็นกลุ่มแห่งการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ทางการค้าที่เหมาะสมระหว่างกันและกันได้

เครือข่ายมีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญต่อพวกเขาเองทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยบทบาท ในเชิงบวกนั้นเครือข่ายนับเป็นพื้นที่สำคัญที่มีบทบาทต่อการสร้างพรมแดนทางอัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ การสร้างพื้นที่ใหม่ทางจินตนาการร่วมกัน และที่สำคัญไปกว่านั้น เครือข่ายแบบ “เราคนบ้านเดียว” ที่มีความสัมพันธ์แบบแน่นแฟ้นที่มีบทบาทต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทางการค้า และการสร้างอาชีพใหม่ให้กับพวกเขาได้ และเครือข่ายที่ เรียกว่า เครือข่ายแบบ “เราชาวเดียวกัน” ยังมีบทบาทต่อการอำนวยความสะดวกต่อการประกอบอาชีพในพื้นที่ปลายทาง ของพวกเขา ส่วนบทบาทในเชิงลบที่สำคัญนั้น คือ หากเป็นเครือข่ายแบบ “ผิวเผิน” ที่มีความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ ก็จะส่งผลให้สมาชิกของเครือข่ายขาดความช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน ปกปิดข้อมูลทางการค้า และการซ่อนเร้นข้อมูลส่วนตัวบางประการระหว่างกันอัน ส่งผลต่อความร่วมมือและความสำเร็จทางการค้า

คำสำคัญ : การข้ามชาติ เครือข่าย บทบาทของเครือข่าย

Abstract

This article try to make understood in the Thai transnational migrants whose migrated to work in the north of Vietnam. It aims to explain the type and the way how do they create their networks and how do their network's role will take its' action on helping them in both fighting and negotiating in their way of lives and business. This research will apply the Ethnographic Research and the data was collected from the 88 key informants in 19 private companies. Noticing, Interviewing and participating in their way of lives and activities will be used. Transnationalism and network framework will be applied.

The research results revealed that their networks were created into 2 types are: networks were built between themselves and 2) networks were built between them and the Vietnamese. For the 1 type, the concept of identity is Thainess, the trust in the King and Thai culture through the activities of the Thai National Day. It is held annually. In addition, the network also has created a new imaginative space through their Thai Day Night activities, which feature a variety of Thai cultural activities. The characteristic of Thainess is that it gives them a sense of mental stability, when they have the opportunity to experience the atmosphere of Thai in an area full of unfamiliar. It helps relieve stress and the longing for homeland in the distant. And more importantly, the "homeland network" also effect of creating a new career for them. When they become familiar and trust each other and there is a suitable position with the ability of the member in the network is empty. The 2 type, the network is called "We are the same group" is to adapt to each other by creating the same way of speaking, the same language, the same drinking – eating. It's allowing them to share both benefits, collaboration to their works and exchanges to their trades each other.

Network both played a significant role in both their positive and negative side. A positive role is showed that the network is an important area for creating ethnic boundaries to help them present Thai identity, a sense of metal stability and homeland network. The major negative role is the lack of access to finance. It means If the members of the network have a loose relationship (weak tied). The members are still lacking in trust each others. When one of the parties has got a problem in the capital. They lack the trust to help each other. As a result, many small businesses have to be shut down. Furthermore, members of the network in foreign countries conceal personal information is not true. Friends in the network also believe in the fact that information is not presented. Later, the wrong information was released. It, therefore, be affected to their business damage and illegal Vietnam's trading law.

Keywords : transnationalism, network, network's role

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบการผลิตพืชเชิงพาณิชย์ : เกษตรกร ผู้ประกอบการและการปรับตัว

Power relations in Commercial crop: Peasant, Entrepreneur and Adaptations

ปวีณา ลื่อนันท์กุล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างผู้ประกอบการและเกษตรกรผู้ปลูกพืชเชิงพาณิชย์ โดยศึกษาพื้นที่ส่งเสริมการเกษตรของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา โดยเลือกใช้วิธีศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณา ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการได้อาศัยกลไกของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในการควบคุมเกษตรกรให้ยอมรับกติกาเกี่ยวกับมาตรฐานด้านการผลิต และใช้ตรรกะทางวัฒนธรรมในการสร้างระบบเกษตรแบบพันธะสัญญาอย่างไม่เป็นทางการขึ้นมาในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรเอง ก็ได้อาศัยตรรกะทางวัฒนธรรมที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ฉันทน์เครือญาติ ในการต่อรองและจัดการความเสี่ยงของระบบการผลิตพืชเชิงพาณิชย์

คำสำคัญ : ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ พืชเชิงพาณิชย์ เกษตรกร

Abstract

This Article analyzes on power relations between a peasant and operators. Study on agricultural extension area Nakhon Ratchasima province. A Selected Ethnographic methods. From a case study, operators has a power relations to control the peasant an Accept the rules of production standards and use cultural logic Build system Informally contract Farming in the meantime, a peasant has employed local cultural logic under cousin relations to control peasant to accept discipline of produced.

Keywords : power relations, commercial crop, peasant

ข้อจำกัดของระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้าง และข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรการของ คสช. ต่อแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด⁷

Limitations of Wage-Based Welfare and Observations on the NCPO's Policies on Migrant Workers in Mae Sot

เก่งกิจ กิติเรียงลาภ
พัชรพร เทพนาชัย
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจระบบการจัดสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก โดยมุ่งตอบคำถามว่าอะไรคืออุปสรรคและข้อจำกัดของแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ พบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในแม่สอดเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐอันเนื่องมาจากข้อจำกัด 3 ประการ คือ 1) ความยากของการจดทะเบียนตามกฎหมายของแรงงานส่งผลให้แรงงานข้ามชาติส่วนมากเลือกไม่เข้าสู่การจดทะเบียนตามกฎหมายกับรัฐ และทำให้พวกเขาเข้าไม่ถึงการให้บริการของรัฐไทยในพื้นที่แม่สอด 2) แนวคิดว่าด้วยการจัดสวัสดิการของรัฐไทยผูกโยงอยู่กับการที่แรงงานต้องมีนายจ้าง ส่งผลให้เมื่อแรงงานที่ต่อให้เข้าเมืองแบบถูกกฎหมายเปลี่ยนแปลงนายจ้างแล้ว พวกเขาจะหลุดจากสถานะที่ถูกกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้ และ 3) แนวทางของการให้สวัสดิการของรัฐไทยมุ่งเน้นที่ความเป็นปัจเจกบุคคล ซึ่งขัดแย้งกับลักษณะของวิถีชีวิตของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดที่เข้ามาทำงานในลักษณะที่เป็นครอบครัว อาจกล่าวได้ว่าวิถีชีวิตว่าด้วยการมอระบบสวัสดิการของรัฐไทยมีลักษณะที่เป็น “ระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้าง” ซึ่งผูกนิยามของงานและสถานะของการเป็นแรงงานไว้กับการได้รับค่าจ้างหลักคิดเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์

⁷ งานวิจัยภายใต้โครงการ “เครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ: บทบาทองค์กรชุมชนและการสร้างกลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด ชายแดนไทย-เมียนมาร์” โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ปี 2560

ของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการ และนโยบายของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมาไม่ได้นำมาสู่การแก้ปัญหา แต่กลับตอกย้ำหลักการให้สวัสดิการแบบเน้นค่าจ้าง พร้อมทั้งทำให้การจ้างงานมีความ ยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว แนวโน้มของการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ และคนข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดจะอยู่ในสภาพที่เลวร้ายกว่าเดิม

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ สวัสดิการชายแดน แม่สอด

Abstract

This article aims to understand the migrant welfare system in Mae Sot area, Tak province, by focusing on the barriers and limitations of migrant workers in accessing to state welfare. It was found that most migrants in Mae Sot were not able to access public welfare due to three limitations: 1) The difficulty of legal registration of labor resulted in the majority of migrants choosing not to register. 2) The concept of welfare state in Thailand is tied to the fact that labor must have an employer. As a result, when legally migrant workers change employers, they will fall out of legal status, which is a prerequisite for access to state welfare. 3) The way in which the welfare system of the Thai state is focused on being an individual. This conflicts with the characteristics of migrant workers in Mae Sot who come to work as family members. It can be said that the way of thinking about the welfare state of Thailand is characterized by "Wage-Related Welfare System," which defines the nature of work and the status of labor, with respect to wages. This idea is not consistent with the situation of migrant workers in Mae Sot. Since the NCPO issued the Royal Decree on Managing the Work of Aliens in 2017, the situation in Mae Sot has been worsened. The NCPO's policies on migrants reinforce the principle of wage-based welfare, which negatively impacts on both legal and illegal migrants. Though the new scheme allows employment to become more flexible, but, from the migrant's situation, the access to welfare in the Mae Sot area is still hopeless.

Keywords : migrant workers, border welfare, Mae Sot

กลุ่มการจัดการสุขภาพ บนพื้นที่ชายแดน

การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนใน บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดมุกดาหาร

A study of health service system management for cross border people in special economic area: Mukdahan province

สุรีย์ ธรรมิกบวร⁸
จารุวรรณ ชูปวา ทศน์วรรณ ศิระพรหม
และพันธ์ฉวี สุขบัติ

บทคัดย่อ

การวิจัยปฏิบัติการมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนใน
บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร รวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มการสัมภาษณ์
เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การศึกษาเอกสารประชากรเป้าหมาย
ประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน ผู้ป่วยชาวลาว จำนวน 142 คน เครื่องมือ
ประกอบด้วยแนวทางสนทนากลุ่ม แนวทางในการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพโดย
การวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยการวิเคราะห์ร้อยละ และวิเคราะห์
ข้อเสนอโดยการวิเคราะห์ SWOT analysis ผลการศึกษาพบว่า 1.การข้ามแดนมารับการ
รักษาแบ่งกลุ่มประชากรได้ 2 กลุ่ม คือกลุ่มมีฐานะทางเศรษฐกิจดีมาก และกลุ่มมีฐานะ
ทางเศรษฐกิจปานกลางถึงน้อย 2.ประเด็นข้อเสนอการพัฒนาระบบกลไกเพื่อเพิ่มพื้นที่
การทำงานร่วมในพื้นที่ในการกำหนดนโยบายได้แก่ คณะกรรมการจังหวัด และกองทุน

คำสำคัญ : ระบบบริการสุขภาพ คนข้ามแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษ

⁸ ผู้นำเสนอ โดยเป็นอาจารย์ประจำคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Abstract

This action research aims to develop action plan of health service system management for cross border people in special economic area: Mukdahan province. Collected data by in-depth interview, focus group discussion, participation observation and non-participation observation. 142 purposive sampling participants comprise of administrator, worker, and people sector. Qualitative data was analyze by content analysis. Analyze system management by SWOT analysis. The results showed that 1. Cross border people who came across to receive health care service were very well economic group and low to medium economic group. 2. Suggestion for cooperation working area, system development are comprise of province committee and funding.

Keywords : health service system, cross border people, special economic area

การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกัน โรคติดต่อชายแดน ในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษา อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

The developing communicable disease control system in border area of Thai-Laos: A case study at Chiang Khong District, Chiang Rai Province

พิชญ์รักษ์ กันทวิ
จิตุพงศ์ สิงห์ราไชย
สำนักวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประสงค์ หมื่นจันทร์
โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ จังหวัดเชียงราย

บทคัดย่อ

ที่มาและความสำคัญ: อำเภอเชียงของ เป็นอำเภอชายแดนที่มีผู้ป่วยต่างด้าวและชาวลาวข้ามมารับบริการรักษาพยาบาลในสถานบริการสาธารณสุข การข้ามแดนไปมาเพื่อมาเยี่ยมญาติ การค้าขายชายแดนและมารับการรักษาพยาบาลดังกล่าวโดยผ่านจุดผ่อนปรน ซึ่งบางแห่งไม่มีหน่วยให้บริการคัดกรองผู้ป่วย เฝ้าระวัง เหมือนด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ ทำให้เห็นได้ว่าการเฝ้าระวังโรคติดต่อจึงเป็นประเด็นหนึ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการเฝ้าระวังป้องกันโรคตามแนวชายแดน

ระเบียบการวิจัย การศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนาระบบการจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดน ไทย-ลาว อำเภอเชียงของและเมืองห้วยทราย โดยใช้ประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งฝั่งไทย-ลาว จำนวน 1,360 ตัวอย่าง การจัดเก็บข้อมูลเป็นเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา สัดส่วน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเชิงคุณภาพเป็นประเด็นเนื้อหา ใช้การทวนสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการศึกษา : ประชากรส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางด้านสุขภาพ และมีความรู้เบื้องต้นในการดูแลสุขภาพตนเองสามารถระบุบุคคลในการแจ้งข่าวเมื่อเกิดโรคระบาดขึ้น โดยได้สะท้อนในประเด็นระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชนชายแดนโดยมีความเข้าใจในการเฝ้าระวังควบคุมโรค ส่วนการข้ามไปมาระหว่างคนทั้งสองฝั่งโดยไม่ผ่านช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ มีลักษณะการข้ามแดนจากจุดท่าเรือท้องถิ่นที่ให้บริการและคนข้ามไปมาส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือญาติ ทำให้การเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อชุมชนชายแดนมีความยุ่งยากซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดการระบาดของโรคติดต่อเกิดขึ้น

สรุปผลการศึกษา : หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไทยและลาว ได้ร่วมมือกันพัฒนาให้เกิดระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดน โดยนำข้อมูลการเฝ้าระวังโรคติดต่อในพื้นที่มารายงานเพื่อเป็นฐานระบบเดียวกัน สามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อประเมินสถานการณ์การเกิดโรคระบาดในพื้นที่ ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้วยการพัฒนาศักยภาพบุคลากรสาธารณสุขในการเฝ้าระวังสอบสวนโรคติดต่อชายแดน เพื่อนำมาเป็นแนวทางจัดทำแผนงานโครงการดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

คำสำคัญ : ระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อ ชุมชนชายแดน

Abstract

Background: Chiang Khong district is one of the border areas that have migrant patients and Laos's people, who cross-border for access to health care service. There are crossing for visited their relatives, trading and treatment. They are cross the border by temporary permitted area and did not pass the quarantine unit for screening and surveillance system of communicable diseases. This is the most important issue must be monitored.

Methods: This study was action research, its aims to study and develop the communicable disease control in term of management and system at border area of Thai-Laos a case study in Chiang Kong district and Huay Xai district. The populations selected 1,360 households with Thai-Laos and collected data including quantitative data and qualitative. The statistic used descriptive statistic and content analysis and triangulation used.

Results; Most of the participants were accessed to primary care services and selfcare. They have the alerted communicable disease control person. However, they were crossing illegally by boat at the natural border path, and they were crossing with their relative. These were the important issue for communicable disease control at the border area if found the outbreak of disease. **Conclusion:** The public health sectors were able to developing a surveillance system for communicable disease control between Chiang Kong district and Huay Sai district by they used the same data information. They can analyze the data for operating and prediction the trends of disease that were appropriate to manage the surveillance system and investigation of communicable diseases in border area. They able to be attributed to the preparation the project based and planning to solve this area led to sustainability in the future.

Keywords : community disease control system, border area

กลุ่มเขตเศรษฐกิจพิเศษ กับปัญหาที่ดิน

บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดิน สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ : ศึกษากรณี เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย

The role and measure of the state in provisioning land for Special Economic Zone: A Case Study of Chiang Rai Province

สืบสกุล กิจนุกร

ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ แต่จังหวัดเชียงรายยังประสบปัญหาไม่สามารถจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้แม้แต่แปลงเดียว อีกทั้งมีการคัดค้านจากภาคประชาสังคมในพื้นที่เรื่องการเปลี่ยนแปลงความหมายและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้เมื่อพิจารณากลับไปยังความพยายามจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลชุดก่อนปัจจุบัน ก็พบว่าปัญหาที่ดินเป็นประเด็นใจกลางของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคประชาชน อีกทั้งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการผลักดันนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของภาครัฐมาโดยตลอดเช่นกัน คำถามคือทำไมรัฐจึงไม่สามารถจัดหาที่ดินได้ ในบทความนี้ผู้เขียนเสนอว่ารัฐมีบทบาทและมาตรการที่ขัดกันเองในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ส่งผลให้รัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้ จนกระทั่งไม่สามารถจัดหาที่ดินตามเป้าหมาย อีกทั้งสร้างความเสี่ยงให้เกิดขึ้นในชีวิตของประชาชนในระดับพื้นที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการต่อรองการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินและต่อต้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

คำสำคัญ : เขตเศรษฐกิจพิเศษ เชียงราย ที่ดิน ความขัดกัน

Abstract

Chiang Rai has been designed as the Special Economic Zone (SEZ) which covers the area of Mae Sai, Chiang Saen, and Chiang Khong District. However, it cannot find any plot of land for establishing SEZ. There is also the civil society group that resist against the changing meanings and usages of land. In addition, the conflicts over land between state and people movement is pivotal point of the previous government in the attempts implementing SEZ policy. And it is also the failures of the state as well. The question is why state cannot find land for SEZ establishment in this article, I argue that there are contradiction in the policy and measurement of state in acquiring land. On the one hand, state try to facilitate for the capital accumulation but on the other, it must pay the attention to the people's interest as well. The consequences of the contradiction are the state cannot maintain political legitimacy in its development, the risks in lives of people in local level, and a condition of negotiating the meaning of land, and the resist against SEZ

Keywords : special economic zone, Chiang Rai, land, contradiction

การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดิน ชายแดนแบบมีส่วนร่วม : กรณีศึกษาเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร

Building Participatory Border Land Governance: A Case Study of Mukdahan Special Economic Development Zone

สุรสม กฤษณะจุฑะ
ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาพัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร 2) เพื่อทำความเข้าใจผลกระทบและผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ต่อการบริหารจัดการที่ดินชายแดน และ 3) เพื่อพัฒนาแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในการจัดการที่ดิน โดยใช้กรณีศึกษาคือเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร อำเภอดอนตาล ผลการศึกษาพบว่า การถือครองที่ดินในดอนตาลส่วนใหญ่ประชาชนถือครองเอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน มีที่ดินเฉลี่ยรายละ 3.4 ไร่ พื้นที่สาธารณะประโยชน์มีพื้นที่ไม่กว้างมากนัก นโยบายการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารได้กระตุ้นให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้น แต่เนื่องจากดอนตาลไม่ใช่จุดยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาทำให้ความเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนมือถือครองที่ดินไม่มากนัก แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม นั้น จะต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 4 มิติด้วยกัน คือ ผังเมือง กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดการความขัดแย้งในที่ดิน

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล ที่ดิน การมีส่วนร่วม เขตเศรษฐกิจพิเศษ มุกดาหาร

Abstract

This research aims to 1) study the development of land tenure and land use in Special Economic Zones (SEZ) 2) to understand the impacts and future outcome of the Special Economic Zone, and 3) to develop a model of participatory border land governance which recognizes fairness in land management. The study was conducted in the Mukdahan Special Economic Zone, a case of Dontan District, Mukdahan province. It was found that most landowners hold land title deeds. The average land area per person is 3.4 rai. There is quite less public area. Mukdahan SEZ policy has stimulated more expensive land. However, since Don Tan was not the main strategic location, the impact on land conversion is less. The research also gives the guidelines for making good governance in participatory land border management which includes local government participation in at least four processes: city plan, land ownership, land use, and land conflict management.

Keywords : good governance, land, participation, special economic zone, Mukdahan

การใช้ การเข้าถึง และการต่อรองกับรัฐ เรื่องที่ดินของพื้หนิง ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มุกดาหาร

กนกวรรณ มะโนรมย์
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอปรากฏการณ์การใช้ การเข้าถึงและการต่อรองเรื่องที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการวิเคราะห์จากมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง การพหุสิทธิ และ เพศสภาพ ข้อมูลในบทความเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง“ผู้หญิงกับธรรมาภิบาล ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร” โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยเก็บ ข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้หญิง รวม 30 คน และ จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐ ภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 10 คน ประเด็นนำเสนอสำคัญสอง ประการคือ (หนึ่ง) นโยบายการจัดการที่ดินที่จัดการโดยรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจทั้งก่อน และหลังประกาศเป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษส่งผลต่อสิทธิการใช้และการเข้าถึงที่ดินสาธารณะ ของผู้หญิงทั้งก่อนการประกาศและหลังเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้หญิงสูญเสียที่ดินที่ใช้ ทำนา เลี้ยงสัตว์ และเก็บหาของป่าตลอดปี ซึ่งถือเป็นแหล่งอาหารและรายได้ที่สำคัญ นอกจากนี้ ที่ดินดังกล่าวยังเป็นพื้นที่สำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่าง ผู้หญิงและผู้หญิงและระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย (สอง) กลุ่มผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความวิตกกังวลต่อการ เปลี่ยนแปลงที่ดินทั้งในพื้นที่ที่กำลังกลายเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจและพื้นที่รอบๆ นอกเนื่องจากที่ดินของครอบครัวต้องถูกเวนคืนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการ พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสำคัญสองโครงการคือ ถนนสี่เลน และรถไฟรางคู่อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้หญิงได้ต่อรองกับคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่างๆ ได้แก่การต่อสู้แพ่ง โดยการยังคงเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่มีความวิตก กังวลและความเสี่ยงว่าเมื่อใดจะถูกผลักดันออกจากการใช้ประโยชน์หรือถูกแจ้งความ

การไม่ยินยอมลงนามการเวนคืนที่ดินและรับค่าเวนคืนเพราะรัฐให้ราคาค่าเวนคืนที่ดินที่ไม่เหมาะสมและราคาต่ำ การให้ความร่วมมือกับนักวิชาการและนักพัฒนาภาคเอกชน รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ต่อที่ดินมูลค่าจากการใช้ที่ดินและสูญเสียโอกาสในการใช้ที่ดินระยะยาว โดยผู้หญิงและคนในชุมชนเห็นว่าข้อมูลเหล่านี้ควรนำมาคิดคำนวณเพื่อประเมินค่าเวนคืนที่ดินที่เป็นธรรม และเสนอให้การจัดการที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรเน้นการจัดการที่ดินแบบธรรมาภิบาลที่เน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงความเป็นธรรม

คำสำคัญ : ผู้หญิง เขตเศรษฐกิจพิเศษ การพหุกสิทธิ

Abstract

This paper presents land use, access and negotiation in special economic zone. Data was analyzed from political economy, accumulation by dispossession and gender perspectives. The presented data in this article is partially from the research project, “Women and land governance in Mukdahan’s Special Economic Zone (SEZ)”. Qualitative methods were used to gather field data. 30 women were purposively in-depth interviewed. 10 in-depth Interviews were also made with both government, private sectors and local governments. Two main issues are presented. Firstly, centralization of land management policy before and after the SEZ’s announcement has made serious impacts on rights of women in use and access to common land areas. Women had used the piece of land for farming, cattle raising, wild product collection all year around for important family food and income. Also, the common land is an important place for social interaction among women and men. Secondly, SEZ’s impacted women are concerned and worried about land changes resulting in the established SEZ. They would lose public land for common use. Private land would be expropriated by state to construct two key infrastructure projects, four-lane highways and dual track railways to support SEZ. However, women negotiate with the SEZ committees regarding loss of their family’s livelihoods and land expropriation. They have still insisted to raise cattle in the designated areas of SEZ even amid their anxiety about a trespassing of the government land as they are unsure when they would not be allowed use that land or if the government report them to the police. They have still refused to sign the agreement on the rate of the land expropriation offered by the government as they perceive that it is inappropriate and low. They also have sought an assistance from academics and NGOs in complying data on economic values of land use and loss of an opportunity of it in the future. Women and community have agreed that this information should be used as base to calculate an equitable rate of land expropriation. Finally, land in SEZ must be managed on the basis of governance, community participation and equity.

Keywords : Women, Special Economic Zone, accumulation by dispossession

กลุ่มชาติพันธุ์และความ
มั่นคงข้ามพรมแดน

ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงของชาวไทใหญ่ จากข้อตกลงหยุดยิง NCA : มุมมองชาวไทใหญ่ บริเวณตะเข็บชายแดนบ้านเทอดไทย

The Impact of NCA to Tai People: A Viewpoint from Tai People at Bann Therdthai Border

นิขานท์ สิงห์พุดธางกูร

สำนักนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

บ้านเทอดไทย เป็นบริเวณที่อยู่บริเวณตะเข็บชายแดนไทย-เมียนมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นพื้นที่เส้นไหลระหว่างประเทศที่มีชาวไทใหญ่ลี้ภัยสงคราม แต่ภายหลังเมื่อกองกำลังรัฐฉานได้ หรือ SSA-S และสภาออบกู้รัฐฉาน หรือ RCSS ได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงหรือ Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) เมื่อปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ครอบคลุมกลุ่มคู่ขัดแย้งกับรัฐบาลมากที่สุดตั้งแต่เคยมีการทำข้อตกลงมา และเป็นข้อตกลงที่ไม่ได้เน้นเฉพาะเรื่องของการหยุดยิงแต่ครอบคลุมมิติของการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง ตั้งแต่การเจรจาทางการเมืองสู่การอยู่ร่วมกันในลักษณะสหพันธรัฐ รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนทุกกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเท่าเทียมกัน เป็นมิติใหม่ในการสร้างสันติภาพเมียนมา ซึ่งทำให้ชีวิตชาวไทใหญ่เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น โดยพวกเขาได้รับความปลอดภัยมากขึ้น สามารถเดินทางได้อย่างถูกต้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ นำมาสู่การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาให้มั่นคง ในขณะที่สันติภาพของเมียนมา กำลังพัฒนาบนพื้นฐานของการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะต่างๆ เพื่อยุติการสู้รบและนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

คำสำคัญ : สันติภาพเมียนมา ข้อตกลงหยุดยิง การสร้างสันติภาพ สงคราม ชาวไท

Abstract

The Bann Therdthai is located in Thailand and it is near the border of Myanmar which makes this area as a fluid border area. Most people especially Tai people from Shan cross the border through a natural channel to Bann Therdthai. These people are those who escaped from the areas of conflicts between the government of Myanmar and minority armed groups. In 2010, the Shan State Army - South (SSA-S) and Restoration Council of the Shan State (RCSS) signed the Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) with the government. The NCA is the broadest ceasefire deal when compared with the previous agreements. It does not concentrate solely on stopping the fight but also talks about political negotiation. The conflict management progress is expected to promote the development of the quality of life of the minority groups. This paper looks at the changes in Tai people's lives significantly in the view point of Tai people who live in the fluid area at the Bann Therdthai as a reflection of a positive change and impact of NCA peace process to Tai people lives both in Thailand and Myanmar. The progress of political negotiation has developed gradually, based on the surrounding situation and as the transforming conflict which is a normal phenomenon of conflict. As creating mutual trust and peacebuilding takes time, a moderate move is considered to be normal.

Keywords : peace in Myanmar, NCA, peacebuilding, armed conflict, Tai people

ดนตรีไทใหญ่ข้ามชาติ

The Transnational of Tai Traditional Music

พิพัฒน์พงศ์ มาศิริ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยพายัพ

บทคัดย่อ

ดนตรีข้ามพรมแดนรัฐชาติเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสนใจในวงวิชาการเกี่ยวกับการข้ามพรมแดนศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการข้ามพรมแดนรัฐชาติของดนตรีสมัยนิยมที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของดนตรีดั้งเดิมของกลุ่มคนต่าง ๆ ทั่วโลก สำหรับในบทความฉบับนี้ ผู้เขียนต้องการนำเสนอการข้ามพรมแดนรัฐชาติของดนตรีชาวไทใหญ่ที่เรียกว่ากลองกันยาว ซึ่งแต่เดิมดนตรีชนิดนี้ปรากฏแต่เฉพาะในพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานของชาวไทใหญ่ และพื้นที่ตามแนวตะเข็บชายแดนทางตอนบนของประเทศไทย การข้ามพรมแดนรัฐชาติของกลองกันยาวที่ปรากฏให้เห็นมากยิ่งขึ้นในปัจจุบันได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายความสัมพันธ์ทางดนตรีที่ประกอบไปด้วยชาวไทใหญ่พลัดถิ่นและชาวล้านนา หรือคนเมืองในพื้นที่ตอนบนของประเทศไทย การข้ามพรมแดนรัฐชาติของดนตรีไทใหญ่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของดนตรีล้านนาของคนเมืองที่มีกลิ่นอายของดนตรีไทใหญ่เข้ามาปะปน การแทรกตัวของดนตรีไทใหญ่ทำให้ดนตรีไทใหญ่ไม่เสื่อมสลายไปในสังคมไทยขณะเดียวกันได้ทำให้เกิดดนตรีพื้นเมืองในรูปแบบใหม่ขึ้นมา

คำสำคัญ : ดนตรีไทใหญ่ อัตลักษณ์ทางดนตรี การข้ามพรมแดนรัฐชาติ การคงอยู่

Abstract

The Transnational of music was another type of Transnationalism studies. The transnational of contemporary music had particularly been studied as a result of pervasive globalization that caused changes to traditional music around the world. This article was intended to discuss about the Transnational of Tai traditional music (Klong Kon Yaw) which in the past only existed in the area of Tai's settlement and the bordering in the North of Thailand. The Transnational of Tai traditional music that spread widely nowadays has affected from the musical network which consist of Tai diaspora and Lanna people who lives in the northern of Thailand. The Transnational of Tai traditional music effect Lanna music which absorb Tai traditional music. It became new Lanna musical identity which combined with Tai traditional music, therefore Tai traditional music are not disappear in Thai society.

Keywords : Tai traditional music, musical Identity, transnational, existence

นักรบชาติพันธุ์กับความมั่นคงของชาติ ในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว

Ethnic Soldiers and National Security in the Border Area of Northern Thailand and Laos

ประสิทธิ์ ลิปรีชา

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงของชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาวตอนบน กรณีพื้นที่ชายแดนอำเภอภูซาง-เชียงคำ จังหวัดพะเยากับพื้นที่อำเภอแม่จรม จังหวัดน่านและพื้นที่เชื่อมโยง จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามระหว่างเดือนสิงหาคม 2560 ถึง มิถุนายน 2561 พบว่านับจากรัฐไทยได้สถาปนาเส้นพรมแดนรัฐชาติสมัยใหม่ ประเด็นความมั่นคงของชาติในพื้นที่ชายแดนมีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะช่วงครามเย็นที่เกิดสงครามเวียดนาม สงครามกลางเมืองในลาว และขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย เมื่อประเทศลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2518 จนถึงก่อนยุคหลังสงครามเย็นที่รัฐไทยมีนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ชายฉกรรจ์กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นผู้ลี้ภัยสงครามได้ทำหน้าที่เป็นรั้วปกป้องความมั่นคงของชาติไทย แต่จนถึงปัจจุบัน พวกเขากลับประสบปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิต ด้วยการไม่มีสถานะบุคคลและเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น บทความชิ้นนี้จึงนำเสนอว่า สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อยในพื้นที่ชายแดนแล้ว ความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งที่ผกผันกับมั่นคงในชีวิตมนุษย์ของพวกเขา

คำสำคัญ : ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงของมนุษย์ พื้นที่ชายแดน กลุ่มชาติพันธุ์

Abstract

This article investigates the issue of relationships between national security and human security in the border area of Northern Thai and Laos. The case studies cover border areas in Phusang and Chiang Kham districts of Phayao province and Mae Charim district of Nan province and related areas. Based on information from document reviewing and field works carried out during August 2017 to June 2018, it is found that since the Thai state established borderline of the modern nation-state, the issue of national security in border area gradually become essential. Particularly, during the Cold War period which Vietnam War, Civil War in Laos, and Communism movement in Thailand occurred, and since Laos became a Communism country in 1975 until the end of Cold War in late 1980s, young men of ethnic groups who were refugees from Laos had been train and supported to guard border areas for national security. However, up to the present, many of them still lack of human security, do not gain Thai citizenship and access to basic services. Therefore, the author argues that, for ethnic people in the border areas, border security is contradicted to human security.

Keywords : national security, human security, border area, ethnic group

กลุ่มบทบาท
ภาคประชาสังคม
กับการพัฒนา

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม กับการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่ทองคำ ของชาวบ้าน “กลุ่มคนรักหมู่บ้านเกิด” จังหวัดเลย

The Socio-Economic Changes and the Movement Against Gold Mining of “Konrubangerd Group” in Loei Province

นพพล แก่งจำปา
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้าน กรณีการต่อต้านเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัดเลย โดยวิธีการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินงานเก็บข้อมูลในพื้นที่ด้วยการสัมภาษณ์ กลุ่มแกนนำ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มชาวบ้านที่ร่วมเคลื่อนไหว และผู้รู้ในชุมชน ประกอบกับการเข้าร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน และนำเสนอผลการศึกษารูปแบบพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษพบว่า ความขัดแย้งและการต่อต้านเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัดเลย เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของชาวบ้านรอบเหมืองทองคำที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับการเกษตรเชิงพาณิชย์ และการผลิตนอกภาคการเกษตรที่มีช่องทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย รวมทั้งมีการปฏิสัมพันธ์กับสังคมภายนอกอย่างกว้างขวางและเข้มข้น การเข้ามาตั้งโรงงานในพื้นที่โดยหวังสร้างงานให้แก่ชาวบ้านจึงไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมของชาวบ้านรอบเหมือง และเมื่อเกิดผลกระทบจึงพร้อมลุกขึ้นเคลื่อนไหวต่อต้าน เมื่อประกอบเข้ากับกลไกของการเมืองภาคประชาชนที่ขยายตัว รวมถึงเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้ามาเกื้อหนุน ส่งผลให้การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านมีรูปแบบที่หลากหลาย เพื่อเป้าหมายการได้มาซึ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การเคลื่อนไหวทางสังคม คนรักหมู่บ้านเกิด

Abstract

This research aims to clarify socio-economic changes which impact on local movement against gold mining in Loei. The study adopted qualitative research method. Data were collected by means of interview with master and local leaders, local sympathizers, and local scholars as well as activity observation. The data then were analyzed and presented in descriptive style. The study shows that the conflict and protest against gold mining in Loei were originated in the context of rural people's social economy. The locals have been connected to a variety of commercial agriculture and non-agricultural production. They also have had a wide and intensive interaction with the outside. Since they have had their own way of living, establishing the factory in this area did not match the local society around the mine. Therefore, affected people together agreed to act against the idea. All these factors combining with people's political expansion and civil society network brought about various types of local social movements which aim at the power to control local resources.

Keywords : socio-economic changes, social movement, Konrakkbangerd (home guard)

จากไร่อ้อยสู่นิคมอุตสาหกรรม : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด และการพราคสิทธิในที่ดินของชาวบ้านวังตะเคียน

มุกดาวรรณ คักดีบุญ

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

ภายใต้บริบทการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค รัฐบาลปัจจุบันสานต่อนโยบายการพัฒนาเมืองชายแดน ให้กลายเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (special economic zone) พร้อมทั้งจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน และนำใช้มาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และอำนาจพิเศษ เพื่อเร่งการดำเนินการตามนโยบาย บทความนี้ ศึกษาปฏิบัติการของรัฐ และผู้คนชายแดน โดยนำเสนอข้อโต้แย้งหลักว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เช่นที่กำลังเกิดขึ้นบริเวณพื้นที่หมู่บ้านวังตะเคียน อำเภอแม่สอด จังหวัดตากนั้น สะท้อนให้เห็นบทบาทสำคัญของรัฐในกระบวนการสะสมทุน ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ ซึ่งมุ่งขยายพื้นที่เพื่อการผลิตและการบริโภค และการลงทุนระยะยาวในโครงสร้างพื้นฐาน (Harvey 2003) หากในขณะเดียวกันกับที่รัฐอำนวยความสะดวกให้เกิดบรรยากาศเสรีแห่งการลงทุน และการสร้างสภาวะยกเว้น เชิงกฎหมาย และภาษี เพื่อเอื้อต่อการลงทุนการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในการสะสมทุนนั้น กลับก่อให้เกิดการพราคและกีดกันสิทธิดังกล่าวจากผู้ดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ชายแดน ที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน และเผชิญกับความไม่มั่นคงในวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลง บทความมีข้อเสนอสำคัญให้รัฐบาลทบทวนบทเรียนและปัญหาที่ผ่านมา และดำเนินการวางแผนการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม โดยใช้กลไกเชิงสถาบันที่มีอยู่ ให้เกิดประโยชน์เชิงรูปธรรมในการรักษาหารือและมีส่วนร่วมของชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งเตรียมการรองรับด้านอาชีพ และศึกษาวิจัยผลกระทบในระยะยาวต่อสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสังคมและแนวทางป้องกันแก้ไข อีกทั้งให้ความสำคัญมากขึ้นกับมิติของพื้นที่ชายแดนที่รับผิดชอบกับชีวิตของผู้คน ด้วยความเป็นธรรม และเท่าเทียมทั้งต่อผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น และผู้คนข้ามพรมแดน

คำสำคัญ : นิคมอุตสาหกรรม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การสะสมทุน การพราคสิทธิ

ปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษ มุกดาหารในมิติท้องถิ่น

The practical of Mukdahan Special Economic Zone from Local dynamic

จันทร์ธา ธนะวัฒนวงศ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เป็นผลจากการเลือกดำเนินนโยบายที่เล็งเห็นว่า บรรดาเมืองชายแดนที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะเชื่อมโยงการบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับโลก ระดับภูมิภาคสู่พื้นที่เฉพาะ ที่มีกลไกควบคุมดูแลแบบพิเศษ การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวที่มุ่งเชื่อมเศรษฐกิจโลกเข้าสู่พื้นที่ที่มีความเฉพาะ เมื่อลงมาถึงระดับปฏิบัติการเผชิญกับภาคส่วนต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในระดับพื้นที่ทั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่น ประชาชน หน่วยงานระดับจังหวัด หน่วยงานระดับภูมิภาคที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในลักษณะ intergovernmental ขณะเดียวกัน นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการเสรีนิยมใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนในการลงทุน การเอื้อประโยชน์ทั้งในเชิงกฎหมายและภาษี ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้าง และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ประชาชน และนักลงทุน บทความนี้จะพิจารณาการปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์กับท้องถิ่น และประชาชนที่มีต่อเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร

คำสำคัญ : เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร กระบวนการซ่อมสร้างพื้นที่และเวลา ผลประโยชน์ท้องถิ่น

Abstract

Mukdahan Special Economic was a consequence of government's policy that recognizing the potential of border towns. In the connectivity society, the border town was important strategy to link neighboring countries in the region that bring to global and region economic integrated to specific areas with special control mechanisms. When the policy comes down to operating level, there was facing by different sectors; local authorities, people, government agencies, all of sectors was mutual engage which called intergovernmental relationship. Meanwhile, Mukdahan Special Economic Zone is part of neoliberal movement. It focuses on giving private investment privileges, both legal and tax advantages. This interaction will affect the structure and relationship between the people and the investors. This article will consider the actions that take place in relation to the local and people with Mukdahan special economic zone.

Keywords : Mukdahan Special Economic Zone, the spatio-temporal fixes, local benefit



การตีพิมพ์บทความ ของผลงานนำเสนอ

การตีพิมพ์บทความของผลงานนำเสนอ

การประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ระหว่างวันที่ 15-16 มิถุนายน 2561⁹ มีอาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการอิสระ นักศึกษา ภาครัฐกิจ ภาคประชาสังคม ภาครัฐ และบุคคลทั่วไป เข้าร่วมการประชุมทั้งสิ้น 155 คน มีนักวิชาการและนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ จำนวน 8 แห่ง รวมถึงนักวิชาการอิสระเข้าร่วมนำเสนอผลงานทั้งสิ้น 24 บทความ โดยมี ผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศมาเป็นผู้ให้ความเห็นจำนวน 9 คน ทั้งนี้ เจ้าของผลงานนำเสนอทั้ง 24 บทความมีความประสงค์ตีพิมพ์บทความลงในเอกสาร สืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่าง ประเทศ ครั้งที่ 1 (proceedings) จำนวน 10 บทความ อีก 14 บทความมีความประสงค์ ตีพิมพ์ลงในวารสารวิชาการ MFU Connexion ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ไม่ประสงค์ ตีพิมพ์ และนำไปตีพิมพ์ลงในเอกสารทางวิชาการอื่นๆ รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

	ชื่อผลงานนำเสนอ/ผู้เขียน	เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1	วารสารวิชาการ MFU Connexion	ไม่ประสงค์ตีพิมพ์/นำไปตีพิมพ์ช่องทางอื่น
1.	การเปลี่ยนแปลงความหมายของสินค้า: การต่อรองของผู้ค้ากับการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่รัฐในการค้าชายแดน ไทย-พม่า โดย บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล			☒
2.	การค้าชายแดนนอกระบบ กับความ มั่นคงแห่งชาติ : กรณีศึกษา การค้าไม้ ระหว่างสปป.ลาวและประเทศไทย โดย เนตรดาว เกาถวิล และ พงษ์ เกาถวิล		☒	

⁹ ชมภาพบรรยากาศงานประชุมวิชาการฯ ได้ที่ <https://www.facebook.com/Conference-on-Border-Studies-and-International-Development-535181953538930/?ref=bookmarks>

(ต่อ)

	ชื่อผลงานนำเสนอ/ผู้เขียน	เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1	วารสารวิชาการ MFU Connexion	ไม่ประสงค์ตีพิมพ์/นำไปตีพิมพ์ช่องทางอื่น
3.	ทุนของผู้ค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนการค้าชายแดนไทย-ลาว 3 แห่งของจังหวัดเชียงราย โดย สิริโพลิน สิงห์อินทร์			☒
4.	พลวัตของการค้าชายแดนไทย-เมียนมาที่แม่สอด จากอดีตถึงปัจจุบัน โดย อรรถณัฐ วันทะนะสมบัติ			☒
5.	บทบาทของเครือข่ายและการส่งเงินข้ามชาติของผู้อพยพชาวไทยข้ามชาติในประเทศเวียดนาม (ภาคเหนือ) โดย พิมพ์เสน บัวระภา		☒	
6.	ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบการผลิตพืชเชิงพาณิชย์ : เกษตรกรผู้ประกอบการและการปรับตัว โดย บัณฑิต ล้วนนันทกุล	☒		
7.	ข้อจำกัดของระบบสวัสดิการแบบเน้นค่าจ้างและข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรการของ คสช. ต่อแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด โดย เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ			☒
8.	เมื่อรถเงินบุกถล่ม : การใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาการขั้บรยณต์ของนักท่องเที่ยวชาวจีนในพื้นที่ชายแดน โดย อุทธิภักดิ์ กลัยานภัทรศิษฐ์	☒		
9.	เส้นทางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์กับการพัฒนาอัตลักษณ์พื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดย กรองทอง ทัพโคกสูง และพัชนี แสนไชย	☒		

(ต่อ)

	ชื่อผลงานนำเสนอ/ผู้เขียน	เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1	วารสารวิชาการ MFU Connexion	ไม่ประสงค์ตีพิมพ์/นำไปตีพิมพ์ช่องทางอื่น
10.	คุณค่าในการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศ : CADP กับการศึกษาการพัฒนาการขนส่งระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง โดย นรุตม์ เจริญศรี			☒
11.	มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้รื้อระบบเปรียบเทียบในประเทศไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดย กลุษา เอี่ยมละมัย		☒	
12.	การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดมุกดาหาร โดย สุรีย์ ธรรมิกบวร	☒		
13.	การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษาอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดย พิชณรภัช กันทวี	☒		
14.	พัฒนาการของเมืองเชียงรายในยุคสงครามเย็น โดย ณัฐกร วิทิตานนท์	☒		
15.	การขยายตัวของ “เมือง” ชายแดนและการเคลื่อนย้ายทุนเอกชนข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย โดย ปฐมพงศ์ มโนหาญ			☒
16.	บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดการที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ : ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดย สิบสกุล กิจนุกร			☒

(ต่อ)

	ชื่อผลงานนำเสนอ/ผู้เขียน	เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนา ระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1	วารสารวิชาการ MFU Connexion	ไม่ประสงค์ ตีพิมพ์/นำไป ตีพิมพ์ ช่องทางอื่น
17.	การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร โดย สุรสม กฤษณะจุฑะ และ ปิ่นดี ศรีสุพรรณ	☒		
18.	การใช้ การเข้าถึง และการต่อรองกับรัฐเรื่องที่ดินของผู้หญิงในเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร โดย กนกวรรณ มะโนรมย์			☒
19.	ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านเมืองแร่ทองคำของชาวบ้าน “กลุ่มคนรักบ้านเกิด” จังหวัดเลย โดย นพพล แก่งจำปา	☒		
20.	2. จากไร้อ้อย สู่นิคมอุตสาหกรรม : เขตพัฒนาเศรษฐกิจแม่สอดและการพรางสิทธิในที่ดินของชาวบ้านวังตะเคียน โดย มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ			☒
21.	ปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในมิติท้องถิ่น โดย จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์	☒		
22.	ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงของชาวไทใหญ่จากข้อตกลงหยุดยิง NCA : มุมมองชาวไทใหญ่บริเวณตะเข็บชายแดนบ้านเทอดไทย โดย นิขานท์ สิงห์พาทองกูร	☒		
23.	ดนตรีไทใหญ่ข้ามชาติ โดย พิพัฒน์พงศ์ มาศิริ		☒	
24.	ชาติพันธุ์สัมพันธ์กับความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนทางภาคเหนือของไทยและลาว โดย ประสิทธิ์ สิบรีชา			☒

กระบวนการตีพิมพ์บทความลงในเอกสาร สืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษา และการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1

กำหนดเวลา	การดำเนินงาน
20 มิถุนายน-20 กรกฎาคม 2561	- แจ้งเจ้าของกระบวนการตีพิมพ์และกำหนดส่งต้นฉบับให้ผู้เขียนบทความรับทราบ - ผู้เขียนบทความแก้บทความตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิและให้ส่งต้นฉบับที่แก้ไขกลับมายังคณะทำงานประชุมฯ ภายในวันที่ 20 กรกฎาคม 2561
20 – 31 กรกฎาคม 2561	- ฝ่ายวิชาการตรวจสอบเนื้อหาบทความหลังปรับแก้และส่งกลับให้ผู้เขียนแก้ไขหากพบข้อผิดพลาด
23 กรกฎาคม 2561	- แจ้งเตือนผู้เขียนบทความที่ยังไม่ส่งต้นฉบับตามกำหนดครั้งที่ 1 โดยขยายเวลาส่งให้ถึง 26 กรกฎาคม 2561
26 กรกฎาคม – 3 สิงหาคม 2561	- ฝ่ายวิชาการตรวจสอบเนื้อหาบทความที่สามารถอธิบายและส่งกลับให้ผู้เขียนแก้ไขหากพบข้อผิดพลาด - ฝ่ายสิ่งพิมพ์เริ่มพิสูจน์อักษรบทความที่ไม่ต้องส่งกลับแก้ไขเนื้อหา - แจ้งยกเลิกการตีพิมพ์กับผู้เขียนที่ไม่ส่งบทความตามวัน เวลา และช่องทางที่กำหนด
10 สิงหาคม 2561	- ปิดรับการส่งบทความฉบับแก้ไข
11- 31 สิงหาคม 2561	- ฝ่ายสิ่งพิมพ์พิสูจน์อักษรบทความที่ไม่ต้องส่งกลับแก้ไขจัดรูปแบบ และออกแบบรูปเล่มพร้อมส่งพิมพ์
3 กันยายน 2561	- เผยแพร่เอกสารรวบรวมบทความนำเสนอการประชุมวิชาการด้านชายแดนศึกษาฯ ฉบับออนไลน์ทางเว็บไซต์ของงานประชุมฯ
1– 25 กันยายน 2561	- ดำเนินการจัดพิมพ์เอกสารรวบรวมบทความนำเสนอการประชุมวิชาการด้านชายแดนศึกษาฯ จำนวน 100 เล่ม
25 -30 กันยายน 2561	- จัดส่งเล่มเอกสารรวบรวมบทความนำเสนอการประชุมวิชาการด้านชายแดนศึกษาฯ แก่ผู้เขียนบทความและหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องการนำเอกสารไปใช้ประโยชน์ต่อไป



บทความตีพิมพ์
จากการประชุมวิชาการระดับชาติ
ด้านชายแดนศึกษา
และการพัฒนาระหว่าง
ประเทศ ครั้งที่ 1

พัฒนาการของเมืองเชียงราย ในยุคสงครามเย็น

The Development of Chiang Rai City in the Cold War Era

ณัฐกร วิทิตานนท์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

เมืองเชียงรายมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานผ่านช่วงเวลาต่าง ๆ หลายยุคสมัย บทความเรื่องนี้เลือกหยิบยกความเปลี่ยนแปลงในยุคสงครามเย็นมาใช้อธิบายให้เห็นถึงเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อเชียงรายซึ่งในอดีตถูกมองว่าเป็นเมืองชายแดนที่อยู่ห่างไกล และไม่ได้มีความสำคัญนัก การศึกษาพบว่า สถานการณ์การขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้รัฐไทยต้องเร่งรัดให้เกิดการพัฒนาขนบโดยเร็ว จังหวัดเชียงรายกลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์เป้าหมายของการปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ส่งผลให้เมืองขยายตัวไปตามแนวของถนนใหม่ อาทิ ถนนลำปาง-เชียงราย-แม่สาย ถนนเชียงใหม่-แม่สรวย-เชียงราย ถนนเชียงราย-เทิง-เชียงของ ซึ่งมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นแผนที่นำทาง โดยเฉพาะแผนในฉบับที่ 5 กำหนดให้เชียงรายเป็นเมืองรองของภาคเหนือตอนบน รวมถึงการเกิดขึ้นของอนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายบริเวณห้าแยก และการตั้งศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นในจังหวัดก็สะท้อนนัยการเมืองที่แฝงอยู่

คำสำคัญ : การพัฒนาเมือง เชียงราย สงครามเย็น

Abstract

Chiang Rai has a long history of development. This article focuses on the changing during Cold War affecting Chiang Rai's up growth, which in the past was perceived as a distant border and insignificant city. The study found that expanding influence of communism caused Thai government accelerated its development in rural areas. Chiang Rai has become the strategic sphere for anti-communist operation. Particularly, the growing of the city according to the construction of new roads. For example, Lampang-Chiangrai-Maesai highway (Phahonyothin Road), Chiangmai-Chiangrai Road were constructed following the National Economic Development Plan. Especially, The Fifth National Economic and Social Development Plan placed Chiang Rai as the Upper-northern region's secondary city. In addition, setting the monument of King Mengrai and establishing Chiang Rai Hill tribes Development and Welfare Centre also had a latent political implication.

Keywords : City Development, Chiang Rai, Cold War

“..คำว่าแต่ก่อนมาชาวเมืองอื่นมิใคร่จะมีใครได้มาถึง เพราะหนทางไกลและ
กันดารยิ่งนัก บัดนี้ด้วยผลพระวิจารณ์ญาณแห่งสมเด็จพระบรมชนกนาถ
ของเรา ซึ่งทรงพระราชดำริให้สร้างทางรถไฟแต่กรุงเทพฯ ขึ้นมาจนถึง
มณฑลพายัพ และสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราชของเรา โปรดให้สร้างทางหลวง
ต่อจากทางรถไฟมาจนถึงเมืองเชียงราย แม้ทางนั้นยังไม่แล้วเสร็จบริบูรณ์
แต่พอจะมาได้ เราจึงอุตสาหะขึ้นมาเพื่อจะได้เห็นเมืองเชียงราย และรู้
กิจการบ้านเมืองทางชายพระราชอาณาเขตดีด้วยตนเอง..”

พระราชดำรัสของรัชกาลที่ 7
เมื่อครั้งเสด็จพระราชดำเนินจังหวัดเชียงราย
(ราชกิจจานุเบกษา 2469, 4057)

1. ที่มาและความสำคัญ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “พัฒนาการของเมืองเชียงรายภายใต้
การวางผังเมืองสมัยใหม่” ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากศูนย์วิจัยนวัตกรรมการเมืองพื้นที่
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่ออธิบาย
พัฒนาการของเมืองเชียงรายโดยมองผ่าน “ผังเมือง” สมัยใหม่ อิงตามพระราชบัญญัติการ
ผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งยังอยู่ระหว่างดำเนินการวิจัย จากการทบทวนวรรณกรรมขั้นต้น
ผู้เขียนเห็นว่ายังคงขาดแคลนงานศึกษาในประเด็นนี้กรณีของเชียงรายอย่างมาก แตกต่าง
กับเชียงใหม่ กระทั่งลำปาง เท่าที่พบมักเป็นงานศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ หรือไม่ก็ด้าน
สถาปัตยกรรมเป็นส่วนใหญ่ ในงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้เขียนแยกมองพัฒนาการของเมืองเชียงราย
ออกเป็น 2 ห้วงใหญ่ นั่นคือ ห้วง ‘ก่อน’ ที่จะมีผังเมืองรวมตามกฎหมายใช้บังคับ
(พ.ศ. 1805-2529) กับห้วงเวลา ‘หลัง’ จากนั้น (พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน) กล่าวคือ

ในห้วงแรกมีจุดเปลี่ยนสำคัญอยู่ที่การฟื้นฟูพื้นที่จารีตเดิมของเมือง ได้แก่ กำแพงเมือง
ประตูเมือง สะดือเมือง และวัดสำคัญๆ ภายหลังเชียงรายมีสภาพเป็นเมืองร้างกินเวลา
ยาวนานในช่วงที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่าและล้านนามีสถานะเป็นเมืองประเทศราช
ของสยาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2400-2441 แม้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามจะเข้ามา
สถาปนาอำนาจโดยส่งข้าหลวงมาประจำเชียงรายตั้งแต่ปี 2437 และควบคุมเข้มงวดมากขึ้น
หลังปี 2445 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ (พระธรรมวิมลโมลี และ
เกรียงศักดิ์ ชัยดรุณ 2553, 105-161) แต่บทบาทในการพัฒนาเมืองเชียงรายกลับถูกฝากไว้

กับกลุ่มมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแผ่ศาสนา โดยใช้การศึกษาและการสาธารณสุขที่ทันสมัยเป็นตัวนำทำให้เกิดการสร้างพื้นที่สมัยใหม่เพื่อตอบสนองภารกิจดังกล่าว ได้แก่ โรงพยาบาลโอเวอร์บรุค โรงเรียนเชียงรายวิทยาคม โบสถ์คริสต์จักรที่ 1 ในช่วงปี 2431-2457 รวมทั้งยังเกิดอาคารที่มีทรงสถาปัตยกรรมตะวันตกถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับโครงสร้างราชการสมัยใหม่ตามมา อาทิ ศาลากลาง (2443) เรือนจำ (2451) (จักรพันธ์ ม่วงคราม 2555)

นอกจากนี้ ยังมีการตัดถนนให้ตัดกันคล้ายตารางหมากรุกหรือเป็นแบบตาราง (Grid Pattern) ตามแนวคิดการวางผังเมืองซึ่งเป็นที่นิยมในอเมริกา กระทั่งการสร้างสนามบิน (2466) หรือแม้แต่โรงเรียนกับโรงพยาบาลประจำจังหวัดในยุคต่อมา เงินที่ใช้ก็มาจากการเรียไร มีใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ดังชื่อโรงเรียน “สามัคคี” วิทยาคม (2451) กับโรงพยาบาลเชียงราย “ประชาชนเคราะห์” (2480) ดังชื่อต่างๆ ที่สื่อถึงความร่วมแรงร่วมใจกันของชาวเชียงราย เพราะเชียงรายในยุคที่ได้มีการสถาปนาความเป็นรัฐ-ชาตินั้นยังถูกมองว่าเป็นเมืองเล็กๆ ที่ชายแดนทางไกล ไม่ได้มีความสำคัญอันใด ขณะที่เมืองอื่นในล้านนารุ่งโรจน์ในช่วงสัมปทานค้าไม้ของตะวันตก ทว่าไม่ใช่กับเชียงรายซึ่งเป็นเพียงเส้นทางผ่านของการขนส่งไม้สักทางแม่น้ำโขงเท่านั้น ซึ่งก็นับว่ามีปริมาณน้อยมาก (Amnuayvit Thitibordin 2016)

อีกปัจจัยที่มีผลต่อเมืองเชียงรายขึ้นอยู่กับการที่มีทางรถไฟมาถึงลำปาง เมื่อปี พ.ศ. 2459 แม้รถไฟจะยังไม่ถึงเชียงราย แต่ได้ทำให้มีการสร้างถนนเชื่อมจากจังหวัดลำปางมายังจังหวัดเชียงราย ส่งผลให้เมืองเชียงรายค่อยๆ ขยายตัวออกมาทางด้านทิศใต้ กับอีกบทบาทในฐานะเมืองหน้าด่านในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้เส้นทางจากเชียงรายมุ่งสู่แม่สายทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ตัวเมืองเชียงรายกลายเป็นจุดพักใหญ่ของกองทหารญี่ปุ่นก่อนเคลื่อนพลเข้าสู่พม่า

เศรษฐกิจของเมืองเชียงรายเริ่มขยายตัวหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลายเป็นเป้าหมายกลายเป็นเป้าหมายของพ่อค้าจีนที่อพยพขึ้นมาจากจังหวัดซึ่งอยู่บนเส้นทางรถไฟ อาทิ ลำปาง แพร่ และกาญจนบุรี อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนที่มีนัยสำคัญในแง่ของพัฒนาการที่ทำให้เมืองเผชิญความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วผู้วิจัยเชื่อว่าเป็นผลจากบริบทในยุคสงครามเย็นและนั่นเองที่เป็นที่มาของบทความชิ้นนี้

ขณะที่ในห้วงหลังแบ่งยุคสมัยตามระยะเวลาใช้บังคับของผังเมืองแต่ละฉบับซึ่งมีทั้งสิ้น 3 ฉบับดังนี้

- ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2530-2537 (ช่วงสุญญากาศ 17 สิงหาคม 2537-10 เมษายน 2539)
- ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2539-2546 (ช่วงสุญญากาศ 26 เมษายน 2546-28 มิถุนายน 2550)
- ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2557 (ช่วงสุญญากาศ 8 สิงหาคม 2557-ปัจจุบัน)

2. วัตถุประสงค์ กรอบแนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย

พัฒนาการของเมืองๆ หนึ่งมีหลายเหตุปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่มีทฤษฎีหรือแนวคิดที่ใช้เป็นสูตรสำเร็จในการอธิบายได้ เมืองแต่ละแห่งมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน จะทำความเข้าใจปรากฏการณ์เรื่องเมืองได้ก็ต้องพิจารณาปัจจัยที่รอบด้านและหลากหลาย มิ่ว่าจากภายในหรือภายนอก ทั้งแง่การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและด้านอื่นที่มีความสำคัญ

บทความชิ้นนี้มุ่งอธิบายพัฒนาการของเมืองเชียงรายในเชิงรูปแบบทางกายภาพของเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากห้วงสงครามเย็น เน้นพิจารณาบทบาทของรัฐในฐานะตัวแสดงหลัก โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าเป็นผลโดยตรงจากบริบทแวดล้อมในยุคนั้น ทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกที่เข้ามากระทบ ภายใต้ข้อสันนิษฐานที่ว่า เชียงรายจากเมืองชายแดนไกลป็นतीय ซึ่งรัฐไทยผลักภาระการพัฒนามาตลอด (เคยต้องพึ่งทั้งมิชชันนารี กองทัพญี่ปุ่น ปลอมให้ท้องถิ่นดูแลตัวเอง) กลับมีอัตราเร่งเร็วมากในช่วงคอมมิวนิสต์ขยายเขตอิทธิพลหรือกล่าวได้ว่า มิติความมั่นคงมีพลังต่อการพัฒนาเมืองเชียงรายอย่างยั่งยืน

งานวิจัยนี้อาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เครื่องมือหลายชนิดประกอบกัน ทั้งสำรวจเอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ และงานเขียนที่ใกล้เคียง (Documentary Research) สถานที่หลักที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ศูนย์สนเทศภาคเหนือ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และหอจดหมายเหตุ มหาวิทยาลัยพายัพ

3. เขียนรายในฐานะพื้นที่อ่อนไหวด้านความมั่นคง

อันที่จริงคอมมิวนิสต์เริ่มเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงในปี 2475 แล้ว โดยยึดแนวทางการเคลื่อนไหวที่ไม่ใช้ความรุนแรง เน้นการทำงานทางความคิดในเขตเมือง แม้จะมีการออกกฎหมาย เกี่ยวกับคอมมิวนิสต์โดยตรงหลายฉบับ อาทิ พ.ร.บ. ว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 และ พ.ร.บ. ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 แต่ก็ไม่ได้เข้มงวดในเชิงบังคับใช้แต่อย่างใด กระทั่งหลังปี 2500 คอมมิวนิสต์เริ่มเปลี่ยนไปอาศัยยุทธการ “ป่าล้อมเมือง” การป้องกันและปราบปรามของรัฐบาลจึงเริ่มเข้มข้น เอาจริงเอาจังและหันมาใช้ความรุนแรงตอบโต้ชนิดตาต่อตาฟันต่อฟัน เนื่องจากเห็นว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐบาลอย่างมาก (บัญชา สุมา 2528, 133) กอปรด้วยภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองห้วงสงครามเย็นและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ทำให้ไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของ “สงครามเย็น”¹⁰ จึงได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากสหรัฐฯ ในฐานะพันธมิตรสำคัญในภูมิภาคแถบนี้

ภายหลังรัฐบาลทหารเริ่มเห็นว่า มาตรการปราบปรามอย่างรุนแรงแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำลายหรือยับยั้งการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ ทำให้ในที่สุดจึงมีการปรับปรุงนโยบายใหม่ เรียกว่า “แผนการใช้มาตรการทางทหารควบคู่ไปกับการพัฒนาปี พ.ศ. 2510” และเริ่มใช้มาตรการทางการเมืองนำการทหาร (บัญชา สุมา 2528, 118-141) โดยที่ก็ยังมีได้ละทิ้งแนวทางที่ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามเสียทีเดียว ระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวจังหวัดเชียงรายตกอยู่ภายใต้อำนาจของกองอัยการศึกษานานหลายปีก่อนที่ต่อมาในปี 2512 จะถูกประกาศให้เป็น “เขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์” (วีระชัย พิมลผลิน 2518, 35)

¹⁰ หมายถึงระเบียบระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งการต่อสู้แข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตในหลาย ๆ ด้าน ได้แบ่งโลกออกเป็น 2 ขั้วอุดมการณ์ ดู จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล, “สงครามเย็น,” สถาบันพระปกเกล้า, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สงครามเย็น>

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติกับพัฒนาการของเมืองเชียงราย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ในระยะแรก (พ.ศ. 2504-2506) เน้นการพัฒนาบริเวณศูนย์กลางที่เมืองหลวง ต่อมาระยะที่สอง (พ.ศ. 2507-2509) ถึงได้มีความพยายามกระจายความเจริญออกไปยังส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะเมื่อสถานการณ์การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ทวีความเข้มข้นมากขึ้นเรื่อยหลัง “วันเสียงปืนแตก” เมื่อต้นเดือนสิงหาคม ปี 2508¹¹ ทำให้รัฐต้องเร่งรัดให้เกิดความเจริญในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะกับชนบท อาจพอสรุปได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินอกจากจะเป็นกรอบในการวางแผนทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกหลังสงครามแล้ว แรงผลักดันสำคัญในช่วงเวลานี้ก็คือ การป้องกันและปราบปรามการแพร่ขยายของคอมมิวนิสต์ ซึ่งเชื่อว่ามีวิธีการที่จะช่วยสกัดกั้นไม่ให้คอมมิวนิสต์ขยายมวลชนได้โดยนำเอา “การพัฒนา” เข้าไปต่อสู้กับวาทกรรม “ชนชั้น” ผู้ถูกกดขี่ การจัดการพื้นที่ยุทธศาสตร์การทำงานของคอมมิวนิสต์ให้เกิดความเจริญ ก็คือการจัดรูปธรรมของความยากจนแร้นแค้นที่เอื้อให้อุดมการณ์สังคมนิยมเติบโตใหญ่

การที่จังหวัดเชียงรายถูกจัดให้เป็นพื้นที่อ่อนไหวด้านความมั่นคงนั้น เนื่องจากอยู่ชายแดน ท่างไกลทุรกันดาร ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา ยากต่อการเข้าถึง อีกทั้งอยู่ใกล้ชิดกับประเทศลาวที่ซึ่งเป็นสมรภูมิที่ลัทธิคอมมิวนิสต์กำลังขยายตัว¹² ทำให้เชียงรายตกเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาในขณะเดียวกัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1-3 ที่ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2504-2519 ให้ความสำคัญเหมือนกันคือ **หนึ่ง** เน้นการลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infra-structure) ของประเทศ ได้แก่ การสร้างทางหลวงสายหลักเชื่อมจังหวัดต่างๆ การพัฒนาเส้นทางรถไฟ การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงการประปา การสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน การผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นต้น **สอง** ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในด้านอุตสาหกรรม และเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตสินค้าสำเร็จรูป ทั้งจากนักลงทุน

¹¹ ใช้กล่าวถึงวันที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เกิดการปะทะด้วยอาวุธปืนกับกองกำลังตำรวจฝ่ายรัฐบาลไทยอย่างรุนแรงเป็นครั้งแรกที่บ้านนาบัว อ.เรณูนคร จังหวัดนครพนม หลังจากทำงานเคลื่อนไหวจัดตั้งขบวนการอยู่ในชนบทโดยการหลีกเลี่ยงการปะทะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาเป็นเวลานานหลายปี ดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “วันเสียงปืนแตก,” สถาบันพระปกเกล้า, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วันเสียงปืนแตก>

¹² ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 พรรคปฏิวัติประชาชนของลาวก็สามารถทำการปฏิวัติได้เป็นผลสำเร็จ

ในประเทศและต่างประเทศ และ สาม พัฒนาคอนป้อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค

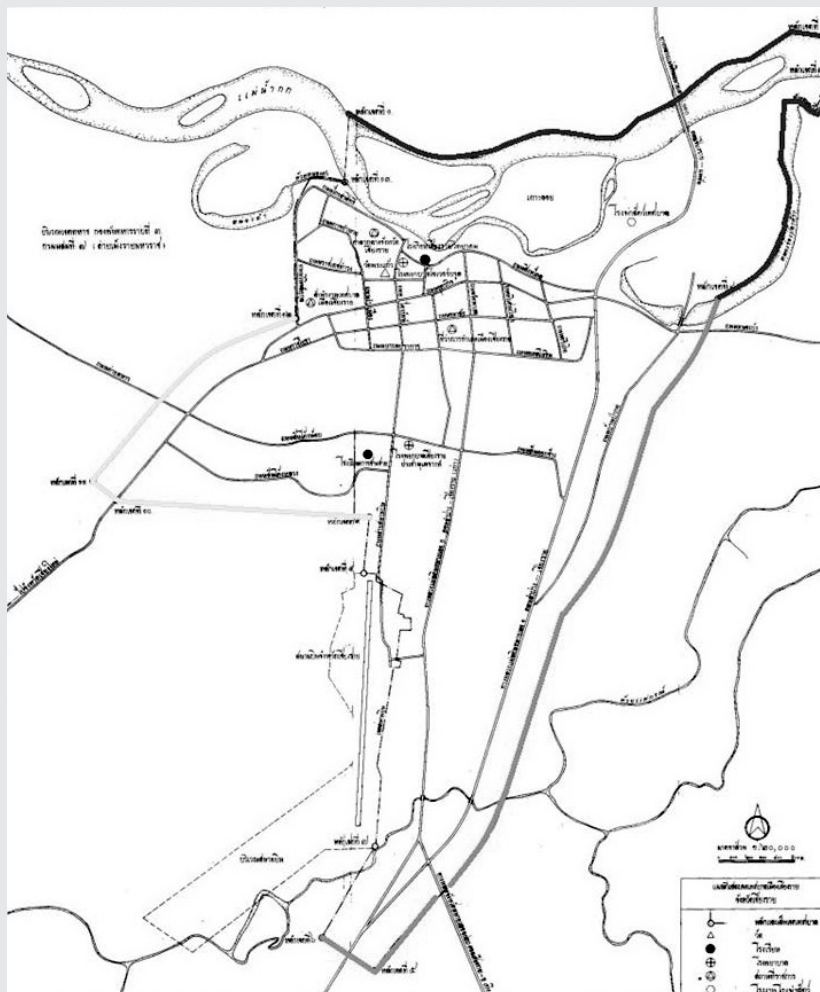
สำหรับเชียงรายได้แล้ว เป้าหมายประการแรกเห็นผลเด่นชัดที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง “ถนน” ที่ได้มีการปรับปรุงถนนสายลำปาง-เชียงรายให้เป็นถนนลาดยาง เริ่มสร้างปี 2506 แล้วเสร็จปี 2513 (วิทยา อารมณ์ 2544, 255) เส้นทางสายเชียงราย-เทิง-เชียงของก็ประกาศกำหนดแนວถนนในปี 2506 (ราชกิจจานุเบกษา 2506, 631-633) และสร้างเสร็จราวปี 2513 ทำให้มาบรรจบกันจนกลายเป็นสี่แยกแม่กรณ์ นอกจากนี้ ยังมีถนนสายเชียงใหม่-เชียงรายที่ถูกกำหนดแนວในปี 2513 (ราชกิจจานุเบกษา 2513) ปีถัดมา ถูกขึ้นบัญชีให้เป็นทางหลวงที่ต้องสร้างอย่างเร่งด่วน โดยอำนวยความสะดวกให้กระบวนการเวนคืนที่ดินเป็นไปอย่างรวดเร็ว (ราชกิจจานุเบกษา 2514) จนกระทั่งเปิดใช้ในปี 2517 นอกจากนี้ ยังพบอีกหลายเส้นทางที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์ในการปราบปรามขบวนการคอมมิวนิสต์ เช่น ถนนเลียบชายแดนจากเทิง-เวียงแก่น-เชียงของ

การสร้างถนนพหลโยธินหรือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 นับว่าส่งผลต่อการขยายตัวของพื้นที่ที่เชื่อมต่อออกมาจากตัวเมืองเชียงายเป็นอันมาก จากเดิมในปี 2506 จากลำปางมายังเชียงราย ถนนลาดยางมีถึงแค่เขตพะเยาเท่านั้น (เอกสารหอจดหมายเหตุ ค.ค.0202.8.7/183) ส่วนเส้นทางจากพะเยาไปเชียงราย ยังคงเป็นแค่ทางหินเท่านั้นก็ได้รับการปรับปรุงให้เป็นถนนลาดยางทั้งหมด มีขนาดกว้าง 8-10 เมตร (เอกสารหอจดหมายเหตุ ค.ค.0202.8.7/469) ตามมาตรฐานของถนนที่มีคุณภาพพอจะรองรับการขนส่งและยานพาหนะรุ่นใหม่ๆ การกำหนดแนວเขตการสร้างถนนทางหลวงจากลำปาง-เชียงรายในช่วงนี้เองที่ได้เปลี่ยนเส้นทางก่อนถึงเมืองเชียงราย จากเดิมถนนต้องผ่านเข้าตัวเมืองเชียงรายทางทิศใต้แล้วออกเมืองทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ (หรือถนนพหลโยธินสายเก่า) เปลี่ยนเป็นตัดอ้อมเมืองทางด้านทิศตะวันออกมุ่งสู่สะพานข้ามแม่น้ำกกโดยตรง (กลายเป็นถนนพหลโยธินสายใหม่) เชื่อมกับเส้นทางไปแม่สายที่มีอยู่เดิม แนວถนนใหม่นี้ส่งผลต่อเมืองเชียงรายได้ อย่างมีนัยสำคัญต่อมา เพราะได้กลายเป็นที่ตั้งของหลายสถานที่สำคัญของเมือง อาทิ อนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งราย เป็นต้น

ขณะที่ถนนสายเชียงใหม่-เชียงราย หรือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 118 ช่วง ดอยสะเก็ด-แม่สรวยก็ส่งผลต่อเมืองเชียงรายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันนัก ซึ่งเดิมเส้นทางนี้เคย เป็นเส้นทางการค้าของพ่อค้าวัวตัวต่างมาก่อน เป็นที่นิยมเพราะระยะใกล้กว่าไปเชียงใหม่ ผ่านทางฝางถึงประมาณ 90 กิโลเมตร อย่างไรก็ตาม เส้นทางนี้มักถูกมองว่าไม่ปลอดภัย เป็นที่อยู่อาศัยของคนเถื่อน ที่ชุมนุมของโจรผู้ร้าย และเต็มไปด้วยสัตว์ป่าอันตราย แม้มีข้อเสนอให้พัฒนาเส้นทางนี้ตั้งแต่ราวปี 2495 เป็นอย่างช้า ทว่าด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลสมัยนั้นต้องการสร้างถนนให้ไปสิ้นสุดที่เมืองชายแดนที่เข้าถึงยาก ฉะนั้น จึงเน้นสร้างถนนเชียงราย-เชียงใหม่ผ่านทางอำเภอฝาง (ราชกิจจานุเบกษา 2475,2907-2909) กว่าจะได้ดำเนินการจริงจึงก็ล่วงเลยเข้ามาอยู่ในช่วงของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 เพราะเชื่อว่าการสร้างถนนช่วยให้สามารถเข้าไป ควบคุมพื้นที่ห่างไกล (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์ 2550) ถนนเส้นนี้มาบรรจบกับถนนพหลโยธิน ที่บริเวณบ้านป่าสัก อำเภอแม่ลาว หรือที่รู้จักกันในนาม “ปากทางแม่สรวย” เป็นสามแยก ที่สามารถไปพะเยา-เชียงใหม่-เชียงรายได้

การปรับปรุงเส้นทางลำปาง-เชียงราย (2506-2513) และสร้างถนนเชียงใหม่-เชียงราย (2513-2517) ดังกล่าวข้างต้นส่งผลต่อการพัฒนาการของเมืองเชิงกายภาพอย่างยิ่ง เมืองเชียงราย ขยายตัวออกมาทางทิศใต้มากขึ้น ดูได้จากการขยายขอบเขตเทศบาลเชียงราย (ขณะนั้นยังเป็นเทศบาลเมือง) ในปี 2519 ออกไปทางด้านทิศตะวันออก ซึ่งเป็นส่วนที่เมืองขยายตัวไป ตามแนวของถนนพหลโยธินสายใหม่ (ดูรูปที่ 1)

รูปที่ 1 แผนที่เขตเทศบาล พ.ศ. 2519 (เน้นสีให้เห็นขอบเขตโดยผู้เขียน)



ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา ตอน 115 เล่ม 93, 28 กันยายน 2519, 403-409

ถึงกระนั้น ภายใต้แผนพัฒนาฯ สามฉบับแรก ผลของการพัฒนาและความเติบโตทางเศรษฐกิจได้กระจุกตัวอยู่เฉพาะบางบริเวณหรือในพื้นที่บางส่วนของประเทศเท่านั้น กล่าวคือ การพัฒนามิได้กระจายไปอย่างทั่วถึง ยังคงมีพื้นที่และประชาชนในชนบทอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530, 4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงหันมาเน้นสร้างสมดุลโดยมุ่งการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจออกไปสู่เมืองในภูมิภาค โดยมีการกำหนดบทบาทเมืองหลักเมืองรองขึ้น เหตุผลประการหนึ่งเพื่อสกัดกั้นการอพยพของประชาชนในชนบทมิให้หลั่งไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530, 167)

รูปที่ 2 เมืองหลัก-เมืองรองของพื้นที่ภาคเหนือตอนบนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530

สำหรับพื้นที่ภาคเหนือตอนบนนั้น เชียงใหม่ถูกกำหนดให้เป็น “เมืองหลักเร่งรัด” ส่วนลำปางและเชียงรายเป็น “เมืองรองของพื้นที่เฉพาะ” (ดูรูปที่ 2) บทบาทของเมืองรองเฉพาะตามแผนฉบับนี้ที่สำคัญๆ ก็เช่นพัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจ แหล่งจ้างงานแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตรขั้นต้น โดยพัฒนาบริการของรัฐและขยายบริการพื้นฐานที่จำเป็นในเมืองรองพร้อมกันไปด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530, 183)

การถูกกำหนดให้เป็นเมืองรองส่งผลให้เชียงรายมีการจัดทำแผนพัฒนาแยกออกเป็นด้าน ๆ รวมทั้งเรื่องของผังเมืองที่ถูกประกาศใช้ปี 2530 ก็ถือว่าเป็นผลสืบเนื่องที่ติดตามด้วยเช่นกัน อาจกล่าวได้ว่าภารกิจที่เชียงรายเติบโตอย่างก้าวกระโดดในช่วงทศวรรษที่ 2530 แท้จริงแล้วมีจุดเริ่มต้นขึ้นในยุคนี้อย่างชัดเจน

5. จุดกำเนิดอนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายและนัยแฝงทางการเมือง

อนุสาวรีย์ที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปในไทยเป็นอนุสาวรีย์แบบสมัยใหม่ ที่รับอิทธิพลมาจากประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นที่นิยมก่อสร้างกันตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา อนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งราย¹³ ก็ไม่พ้นเข้าข่ายนี้ด้วย คือเป็นอนุสาวรีย์ขึ้นตามรูปแบบคนจริง แต่ถูกสร้างขึ้นภายหลังปี 2500 แล้ว ซึ่งเป็นยุคที่รัฐบาลไม่ได้เห็นถึงความสำคัญในการสร้างอนุสาวรีย์เท่าใด ช่วง พ.ศ. 2500-2506 ไม่มีอนุสาวรีย์ที่เกิดจากความต้องการของรัฐบาลโดยตรงแม้แต่เพียงแห่งเดียว อนุสาวรีย์ที่มีในหัวนี้ถ้าไม่ถูกรื้อเริ่มมาก่อนก็มักเป็นไปตามความต้องการของส่วนราชการอื่น ซึ่งก็มีไม่มากนัก (พิบูลย์ หัตถกิจโกศล 2527, ง) จุดกำเนิดของอนุสาวรีย์นี้มาจากในปี พ.ศ. 2497 กระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้คณะจังหวัดต่างๆ จัดบำเพ็ญกุศลในวันพระสถิตของจังหวัดขึ้น จำรูญ จำรุทรสถิตีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายสมัยนั้นจึงได้ประชุมเลือกเอาวันที่พระญามังรายสร้างเมืองเป็นวันที่ระลึกของจังหวัดเชียงราย และจัดให้มีงานฉลองทุกปี (เอกสารจดหมายเหตุ ศธ.2.4.1/2) ต่อมาในปี 2504 ข้าราชการ พ่อค้า ประชาชนชาวจังหวัดเชียงรายเห็นพ้อง

¹³ แม้จะได้ข้อสรุปชัดเจนแล้วว่าพระนามที่ถูกตั้งของพระองค์คือ “พระญามังราย” มิใช่ “พ่อขุนเม็งราย” ทว่าบทความนี้ขออนุญาตเรียกตามชื่ออย่างเป็นทางการว่า “อนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายมหาราช” ดู เพ็ญสุภา สุขคตะ ใจอินทร์, “750 ปี “พระญามังราย” หรือ “พ่อขุนเม็งราย?”,” ประชาไท, (24 สิงหาคม 2555), จาก <https://prachatai.com/journal/2012/08/4226>

ต้องกันที่จะจัดสร้างอนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายขึ้นที่วงเวียนห้าแยกเชียงรายได้เป็นอนุสรณ์
ต่อผู้มีความสำคัญในการสร้างเมืองในภาคเหนือและเมืองเชียงรายก็ถือเป็นเมืองแรก
ที่พระองค์สร้างขึ้น (พิบูลย์ หัตถกิจโกศล 2527, 32) โดยได้ระดมทุนจากหลายภาคส่วน
ส่วนสำคัญมาจากงบประมาณของทางสภาจังหวัด และมอบหมายให้กรมศิลปากรเป็นผู้หล่อ
รูปปั้นและสร้างฐานจารึก (เอกสารหอจดหมายเหตุ ศธ.2.4.1/2) นำขึ้นประดิษฐานเมื่อ
ปี 2509 จนกระทั่งได้ถูกขโมยไปเมื่อวันที่ 31 มีนาคมปีต่อมา กลายเป็นสัญลักษณ์และ
สิ่งศักดิ์สิทธิ์ของเมืองเชียงรายซึ่งใครผ่านไปผ่านมาต้องแวะกราบไหว้ขอพร

ความเป็นมาเกี่ยวกับการฟื้นฟู “พ่อขุนเม็งรายมหาราช” เรียงตามลำดับเวลาได้ดังนี้

- 2478 “กู๋พระยาเม็งราย” ถูกประกาศเป็นโบราณสถาน (ราชกิจจานุเบกษา 2478, 3679)
- 2496 จัดทำ “เหรียญพ่อขุนเม็งรายมหาราช” รุ่นแรก (พระล้านนา 2552)
- 2497 ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายขณะนั้นได้เลือกวันที่พญามังราย สร้างเมือง เป็นวันที่ระลึกของจังหวัด (เอกสารหอจดหมายเหตุ ศธ.2.4.1/2)
- ราวปี 2498 หลวงวิจิตรวาทการแต่ง “บทละครเรื่องพ่อขุนเม็งราย” (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ม.ป.ป., 85)
- ราวปี 2506 ธรรมยุติกนิกายตั้ง “วัดเม็งรายมหาราช” (วัดเม็ง รายมหาราช ม.ป.ป.)
- 2506 วางศิลาฤกษ์ “อนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายมหาราช” เมื่อวันที่ 26 มกราคม
- 2510 มีพิธีเปิด “อนุสาวรีย์พ่อขุนเม็งรายมหาราช” ในวันที่ 31 มีนาคม
- 2511 ก่อตั้ง “ค่ายเม็งรายมหาราช” (มณฑลทหารบกที่ 37 ม.ป.ป.)
- 2523 ตั้ง “โรงเรียนเม็งรายมหาราชวิทยาคม” (โรงเรียนเม็งรายมหาราช-วิทยาคม ม.ป.ป.)
- 2524 ตั้ง “กิ่งอำเภอพญาเม็งราย” (กัญญ์วรา ชนะสม ม.ป.ป.)
- 2526 เริ่มจัด “งานพ่อขุนเม็ง รายมหาราช” (กระบุ ก 2557)
- 2531 ยกฐานะเป็น “อำเภอพญาเม็งราย” พร้อมทั้ง “ตำบลเม็งราย” (กัญญ์วรา ชนะสมม.ป.ป.)

ในแง่ทำเลที่ตั้งต้องถือว่าได้เลือกจุดเชื่อมต่ออันสำคัญของเมือง ตั้งอยู่บนถนนสายสำคัญที่ผู้คนสามารถพบเห็นได้เสมอ ในเชิงความหมายก็สอดคล้องเข้ากับบริบทของการฟื้นฟูพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ในระดับชาติเป็นอย่างดี เพื่อหล่อหลอมให้ประชาชนซึมซับในอุดมการณ์แบบราชาชาตินิยม ซึ่งเชื่อว่ากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (ปฤณ เทพนรินทร์ 2556, 5-8) ด้วยการสถาปนาวีรบุรุษท้องถิ่น (Local Hero) ขึ้น

6. โครงการเปลี่ยนชาวเขาให้เป็นชาวเรา

แรกเริ่มเดิมทีรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมอบหมายตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ในการแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้กับชาวเขา ยังมิได้มีการตั้งองค์กรเพื่อทำงานด้านนี้อย่างจริงจัง จวบจนสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เริ่มเกรงว่าชุมชนชาวเขาส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามแนวบริเวณชายแดน ซึ่งเป็นตะเข็บรอยต่อระหว่างประเทศ ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่ชาวเขาจะถูกชักนำและชักจูงให้เกิดทัศนคติต่อต้านรัฐได้โดยง่าย นำมาซึ่งการจัดตั้ง “คณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขา” และ “นิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา” ขึ้นหลายพื้นที่ หนึ่งในนั้นก็คือ ดอยม่อนแสนใจ อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เพื่อรวบรวมชาวเขาที่อยู่กระจัดกระจาย ยากต่อการดูแลได้ทั่วถึง ให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นหลักแหล่ง และประกอบอาชีพเป็นการถาวรอยู่ภายในเขต

การดำเนินงานของนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะชาวเขาแต่ละเผ่าต่างมีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันออกไป และยังคงมีความต้องการที่จะแยกกันอยู่อย่างอิสระ คณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขาจึงได้มีมติให้จัดตั้งเป็น “ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา” ในแต่ละจังหวัดแทน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือตอนบน ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงรายจึงถือกำเนิดขึ้น ในปี 2507 สำนักงานตั้งอยู่ที่อำเภอแม่จัน ถือว่าอยู่ในกลุ่มจังหวัดแรกๆ ที่มี เนื่องจากพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีกลุ่มชนชาติพันธุ์อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งตามที่ราบและบนภูเขาสูง ถ้ายึดตามบุญช่วย ศรีสวัสดิ์ ก็นับว่ามีถึง 30 ชชาติพันธุ์เลยทีเดียว (บุญช่วย ศรีสวัสดิ์ 2557) ระยะนี้ใช้วิธีส่งหน่วยเคลื่อนที่ออกไปปฏิบัติงานภาคสนามตามหมู่บ้านเป็นหลัก โดยเน้นภารกิจ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ปี 2519 รัฐดำเนินการช่วงชิงมวลชนด้วย “นโยบายการรวมพวก” (Integration Policy) กลุ่มเกลาให้ชาวเขารัฐีสักนึ่งถึงความเป็นพลเมืองไทยและมีความจงรักภักดีต่อชาติ ผ่านการเร่งจดทะเบียนราษฎรและให้สัญชาติไทยแก่ชาวไทยภูเขาชนานใหญ่ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2561) โดยโรงเรียน ตชด. และหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ พอ.สว.ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากเช่นกัน

ปรากฏการณ์ข้างต้นสอดรับกับข้อค้นพบจากงานวิจัยของเก่งกิจ กิติเรียงลาภ ซึ่งชี้ว่า “ชนบทศึกษา” ในประเทศไทยสัมพันธ์กับวาระทางการเมืองเรื่องความมั่นคงและการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ในภาคเหนือของไทยชนิดแยกไม่ออก พูดให้ชัดกว่านั้นคือ หมู่บ้านชนบทในฐานะที่เป็นหน่วยของการปกครอง และการหาความรู้ของรัฐไทยในช่วงสงครามเย็นคือความพยายามของรัฐที่จะจัดการกับสภาวะที่จัดประเภทไม่ได้ และการเคลื่อนที่ไปมาของผู้คนหรือที่เรียกรวมๆ ในสมัยนั้นว่า ผกค. มากกว่าเป็นสิ่งที่มีมาโดยธรรมชาติ (เก่งกิจ กิติเรียงลาภ 2559) ยิ่งกว่านั้น การสำรวจและทำแผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศเป็นเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ภายใต้ปฏิบัติการดังกล่าวเพื่อความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่และผู้คนที่ตนเองปกครองให้อยู่ในการจับจ้องของอำนาจรัฐ (เก่งกิจ กิติเรียงลาภ 2561, 19-23)

นอกจากการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นแล้ว การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติในพื้นที่ห่างไกลก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการกระจายรายได้ลงสู่ชนบท ซึ่งมาพร้อมกับโครงข่ายถนนที่เริ่มขยายขยายครอบคลุมขอบเขตจังหวัดเกิดการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรตามมา

7. การส่งเสริมการท่องเที่ยว ความเคลื่อนไหวของประชากร และการผังเมือง

ช่วงกลางทศวรรษที่ 2520 ในสายตาของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มองว่าเชียงรายเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญรองจากเชียงใหม่ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 2527, 1) พื้นที่ที่เป็นทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวในจังหวัดได้แก่ พื้นที่ธรรมชาติวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และศาสนา โดยประเภทที่ถูกให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เพราะได้เปรียบในแง่วิวทิวทัศน์ที่สวยงามที่มีอยู่แล้วโดยไม่ต้องลงทุน (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 2527, 195) ตามด้วยวัดและพระธาตุต่างๆ แต่ยังมีอุปสรรค

อยู่ที่พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงยากต่อการเข้าถึง อีกทั้งไม่สามารถสร้างเส้นทางการท่องเที่ยวที่เป็นแบบวงรอบโดยไม่ต้องย้อนกลับเดิมได้ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 2527, 198) กล่าวได้ว่าในยุคนั้นพื้นที่รอบนอกมีศักยภาพ และดึงดูดใจมากกว่าพื้นที่ในเขตตัวเมืองอย่างเห็นได้ชัด พื้นที่สีแดงบางแห่งกลายกลับเป็นสร้างคุณภาพต่อการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะดอยตุงซึ่งได้รับความใส่ใจมากขึ้นจนเกิดเป็นโครงการพัฒนาดอยตุงในปี 2530 ในที่สุด

การศึกษาของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พบว่าระหว่างปี 2503-2513 มีการย้ายถิ่นจากจังหวัดเชียงรายไปที่จังหวัดลำปางมากที่สุด ในทำนองเดียวกันก็มีปริมาณการย้ายถิ่นจากจังหวัดลำปางไปยังเชียงรายมาเป็นอันดับหนึ่งเช่นกัน สาเหตุในการย้ายถิ่นมิได้ถูกระบุไว้ในรายงาน แต่จำนวนประชากรที่ย้ายออกจากเชียงรายไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วภาคเหนือมี 16,443 คน มากกว่าจำนวนการย้ายเข้าซึ่งมีจำนวน 10,824 คน (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง 2535, 87) การศึกษาช่วงสิบปีต่อมา พ.ศ. 2513-2523 ปรากฏปริมาณการย้ายเข้าจังหวัดเชียงรายเพิ่มขึ้นถึง 21,555 คน มากกว่าปริมาณการย้ายออกที่มีเพียง 8,713 คน สาเหตุที่มีการย้ายเข้ามาใหม่นั้น เนื่องจากช่วงปี 2518 เป็นช่วงที่รัฐบาลส่งเสริมให้พืชไร่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญ อาทิ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ประชาชนจึงย้ายเข้ามาเปิดพื้นที่ทำการเกษตรใหม่ เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจดังกล่าว (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง 2535, 87) โดยเฉพาะชุมชนจากภาคอีสาน (กัญญาณัฐ นาสมทรง 2555)

ข้อมูลข้างต้นทำให้เราพอเห็นว่า แม้เมืองเชียงรายจะได้รับโครงการพัฒนามากมาย อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายต่อสู้อกับคอมมิวนิสต์ แต่ด้วยความเจริญยังกระจุกอยู่กับที่เมืองหลวงและเมืองหลักอย่างเชียงใหม่ ทำให้การพัฒนาไม่ได้ถึงคนให้อยู่กับพื้นที่ได้ ถนนที่ถูกปรับปรุงขึ้นเป็นเสมือนปูทางให้คนท้องถิ่นย้ายถิ่นฐานไปเป็นแรงงานยังศูนย์กลางเศรษฐกิจโดยง่าย ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้คนจากภายนอกเข้ามาแสวงหาโอกาสทางธุรกิจในพื้นที่ในระดับที่แตกต่างกันออกไป

สำหรับเรื่องผังเมืองนั้น มีการสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเชียงรายตั้งแต่ปี 2521 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ต้องเร่งการปรับปรุงผังเมือง และดำเนินการจัดทำแผนงานขยายบริการสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการของเมือง เป็นประการแรก เพื่อสนองนโยบายการพัฒนาเมืองให้เป็นศูนย์กลางของความเจริญ ทางเศรษฐกิจและสังคมและป้องกันมิให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกันกับที่นครหลวงประสบอยู่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ม.ป.ป., 257) ต่อมา รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาให้สำรวจพื้นที่เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาในด้านการใช้ ประโยชน์ทรัพยากร การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และ สภาพแวดล้อม โดยคำนึงการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศที่งดงาม หรือ มีคุณค่าในทางธรรมชาติ การสำรวจครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าความเป็นเมืองของเชียงราย กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ตำบลเวียง ตำบลรอบเวียง และตำบลสันทราย ขยายไปทางเหนือ และใต้ โดยที่พื้นที่ทางตอนใต้อยู่ตามขอบเขตของสนามบิน ส่วนทางตอนเหนือขยายตัว ข้ามลำน้ำกกขึ้นไป (ราชกิจจานุเบกษา 2521, 25-27) อย่างไรก็ตาม กว่าผังเมืองจะถูก บังคับใช้โดยมีผลตามกฎหมายระยะเวลาที่ล่วงเลยมาอีกเกือบ 10 ปี

8. บทสรุป

บริบทยุคสงครามเย็นได้พลิกโฉมหน้าเมืองเชียงรายอีกคำรบ จากจังหวัดชายแดน ที่ถูกมองข้ามเริ่มกลายเป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาที่มีความสำคัญขึ้นมา ทั้งสถานการณ์ จากภายในเอง เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์ไทยสามารถจัดตั้งมวลชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างเขตอำเภอเทิง เชียงของ และพาน ประกอบกับสถานการณ์ภายนอก ซึ่งลาวทางตอนเหนืออยู่ในเขตปลดปล่อยของพรรคประชาชนลาว บังคับให้รัฐต้องเร่งตัดถนน หนทางเชื่อมต่อชนบทเข้าสู่เมืองและปรับปรุงระบบสาธารณสุขปโภคต่างๆ ให้เกิดการกระจาย ความเจริญออกไปยังพื้นที่ห่างไกล (ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์ 2552-2553, 105-118)

หากนำไปประกอบเข้ากับภาพย่อยอื่นๆ อาทิ การสร้างอนุสาวรีย์พ่อขุนเม็ง รายกับการจัดตั้งศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย ก็ยิ่งช่วยให้เห็นถึงนัย ทางอุดมการณ์ที่แฝงเร้นในเชิงกายภาพผลของการพัฒนาทำให้เมืองค่อยๆ ขยายตัวออกไป ตามแนวถนนพหลโยธิน ทั้งทางด้านทิศเหนือ (ขึ้นไปแม่สาย) และทิศใต้ (ลงสู่พะเยา-เชียงใหม่) นับแต่นั้นเมืองเชียงรายก็เติบโตในทิศทางเดียวกับเส้นทางคมนาคมสายนี้เรื่อยมาจนถึง ปัจจุบัน

รายการอ้างอิง

- Thitibordin, Amnuayvit. 2016. Control and Prosperity: The Teak Business in Siam 1880s–1932. Doctoral Dissertation, Southeast Asian History, Hamburg University.
- กัญญ์วรา ชนะสม. ม.ป.ป. อำเภอพญาเม็งราย ประวัติความเป็นมา.<http://ganwarageer.blogspot.com/p/blog-page.html?m=1> (สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- กัญญาณัฐ นาสมทรง. 2555. การสร้างตัวตนของชาวอีสานพลัดถิ่นในจังหวัดเชียงราย ตั้งแต่ พ.ศ.2500 ถึงปัจจุบัน. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 14 พฤษภาคม 2561. ศูนย์พัฒนาชาวเขา จังหวัดเชียงราย. <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=DJUWYZVelZM> (สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2561).
- กระปุก ดอทคอม. 29 มกราคม 2557. งานพ่อนมเม้ง รามหาราช ประจำปี 2557 <https://travel.kapook.com/view81269.html> (สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. 2527. *การสำรวจเบื้องต้นเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว เชียงราย พะเยา*. กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- เก่งกิจ กิติเรียงลาภ. 2559. มานุษยวิทยาจักรวรรดิ: ประวัติษฐ์ “หมู่บ้านชนบท” และกำเนิดมานุษยวิทยาไทยในยุคสงครามเย็น. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เก่งกิจ กิติเรียงลาภ. 2561. *แผนที่สร้างชาติ รัฐประชาชาติกับการสร้างแผนที่ไทยในยุคสงครามเย็น*. กรุงเทพฯ: Illuminations Editions.
- คำตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ ส./2495 ของนายบุญช่วย ศรีสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรื่องทางหลวงจังหวัดเชียงรายและทางหลวงติดต่อจังหวัดเชียงใหม่. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอน 53, 9 กันยายน 2475.
- จักรพันธ์ ม่วงคราม. 2555. สถาปัตยกรรมแบบตะวันตกในเมืองเชียงรายภายใต้บทบาทของมิชชันนารี อเมริกันเพรสไบทีเรียน วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- จุฬาร เอื้อรักสกุล. ม.ป.ป. สงครามเย็น. สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สงครามเย็น> (สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2561).

- ชนิดา ชิตบัณฑิตย์. 2550. *โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ดวงจันทร์ (อาภาวัชรุตม์) เจริญเมือง. 2535. *บทบาทเมืองขนาดกลางในการพัฒนาภูมิภาค: กรณีศึกษาเมืองเชียงราย*. เชียงใหม่: มิ่งเมืองนารัฐ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ม.ป.ป. วันเสียงปืนแตก. สถาบันพระปกเกล้า.
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วันเสียงปืนแตก> (สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2561).
- บัญชา สุมา. 2528. การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญช่วย ศรีสวัสดิ์. 2557. 30 ขาติในเชียงราย. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- ประกาศกรมศิลปากร กำหนดจำนวนโบราณสถานสำหรับชาติ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 ตอน ง, 8 มีนาคม 2478.
- ประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เรื่อง กำหนดให้ทางหลวงจังหวัดสายเชียงใหม่-ดอยสะเก็ด-แม่สรวย เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องก่อสร้างโดยเร่งด่วน.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอน 37, 9 เมษายน 2514.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2512 เรื่อง กำหนดเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์.
- ราชกิจจานุเบกษาตอน 62 เล่ม 86, 9 กรกฎาคม 2512.
- ปฤณ เทพนรินทร์. 2556. การก่อตัวของอุดมการณ์ราชาชาตินิยม. *วารสารธรรมศาสตร์* 32 (1): 5-8.
- พระธรรมวิมลโมลี และเกรียงศักดิ์ ชัยดรุณ. 2553. *ครบรอบ 100 ปี เหตุการณ์เงี้ยวก่อการจลาจลในมณฑลพายัพ พ.ศ. 2445*. พะเยา: หอวัฒนธรรมนิทัศน์ วัดศรีโคมคำ.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ ต.รอบเวียง ต.เวียง ต.สันทราย อ.เมือง จ.เชียงราย พ.ศ. 2521.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอน 87, 24 สิงหาคม 2521.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างแนวทางหลวงจังหวัดสายเชียงใหม่-ดอยสะเก็ด-แม่สรวย พ.ศ. 2513, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 87 ตอน 94, 13 ตุลาคม 2513.

- พระราชกฤษฎีกาประกาศแนวทางหลวงแผ่นดินที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายเชียงราย-
เทิง-เชียงของ พ.ศ. 2506. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอน 99, 8 ตุลาคม 2506.
- พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมือง เชียงราย (ฉบับที่ 2) จังหวัดเชียงราย
พุทธศักราช 2519. ราชกิจจานุเบกษา ตอน 115 เล่ม 93, 28 กันยายน 2519.
- พระล้านนา. 21 กุมภาพันธ์ 2552. พญามังรายรุ่นแรกหลังพระพุทธ.
<http://www.pralanna.com/shoppage.php?shopid=569870>
(สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- พิบูลย์ หัตถกิจโกศล. 2527. อนุสาวรีย์ไทย: การศึกษาในเชิงการเมือง. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เพ็ญสุภา สุขคตะ ใจอินทร์. 24 สิงหาคม 2555. 750 ปี "พระญามังราย" หรือ "พ่อขุนเม็งราย"?.
ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2012/08/42261>
(สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์ . 2552. การจัดการ “พื้นที่เมือง” เพื่อสร้าง “พื้นที่ประเทศไทย”
ทศวรรษ 2500. หน้าจั่ว (6): 105-118.
- มณฑลทหารบกที่ 37. ม.ป.ป. ประวัติหน่วย. [http://www.mengraifort.com/index.
php?name=page&file=page&op=ประวัติหน่วย](http://www.mengraifort.com/index.php?name=page&file=page&op=ประวัติหน่วย) (สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ม.ป.ป. หลวงวิจิตรวาทการ. [http://ejournals.swu.ac.th/
index.php/ENEDU/article/download/6011/5646](http://ejournals.swu.ac.th/index.php/ENEDU/article/download/6011/5646) (สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- โรงเรียนเม็งรายมหาราชวิทยาคม. ม.ป.ป. ประวัติโรงเรียน. [http://www.mengrai.ac.th/
home/html/pawat.html](http://www.mengrai.ac.th/home/html/pawat.html) (สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- วัดเม็งรายมหาราช. ม.ป.ป. ประวัติวัดเม็งราย. [http://watmaengrai.com/ประวัติ
วัดเม็งราย/](http://watmaengrai.com/ประวัติวัดเม็งราย/) (สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2561).
- วิทยา อารณ. 2544. *แนบเนื้อแม่ลาว พินิจพื้นที่ เวลา และสังคม ผ่านมิติลุ่มน้ำ*. เชียงใหม่ :
ปืเอสการพิมพ์
- วีระ ชัยพิมลผลิน. 2518. จุดอ่อนของการดำเนินการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์
ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2530. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ม.ป.ป. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานจังหวัดเชียงราย. ม.ป.ป. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2520-2524*. ม.ป.ท.

เอกสารหอจดหมายเหตุ ค.ค.0202.8.7/101 เอกสารสำนักคณะรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึงกระทรวงคมนาคม เรื่อง การสร้างทางยุทธศาสตร์จากเชียงราย-ฝาง ติดกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน, 17 กรกฎาคม 2497.

เอกสารหอจดหมายเหตุ ค.ค.0202.8.7/183 เอกสารกรมทางหลวงแผ่นดิน กระทรวงคมนาคม เรื่องการลาดยางทางสายลำปาง-เชียงราย พ.ศ. 2499.

เอกสารหอจดหมายเหตุ ค.ค.0202.8.7/469 เอกสารกรมทางหลวงแผ่นดิน กระทรวงคมนาคม เรื่องโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. 2506-2513.

เอกสารหอจดหมายเหตุ ศธ.2.4.1/2 เอกสารรวมพ่อนุ่นเมืองรายมหาราชและการสร้าง

บทเรียนจาก “รถจีน” ข้ามแดน: มาตรการทางกฎหมายกับการจัดการพื้นที่ชายแดน

Lesson Learned from Cross-Border of “Chinese Cars”: Legal Measures and Administration of Border Areas

ฤทธิภูมิ กัลยาณภัทรศิษฐ์
นุรัตน์ ปวนคำมา
นวลจันทร์ แจ่มจิตร
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

หลังจากที่มีการเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) ทำให้เกิดการหลั่งไหลของนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางข้ามพรมแดนโดยรถยนต์ส่วนตัวเข้ามาเพื่อท่องเที่ยวในประเทศไทยและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนชาวเชียงรายและประเทศไทยจำนวนมาก แต่เนื่องจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมของชาวจีนและชาวไทยจึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้รถใช้ถนนและใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างนักท่องเที่ยวกับคนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและจังหวัดใกล้เคียง รัฐบาลจึงเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายในการเข้าจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยบทความนี้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาการขั้รถยนต์ของนักท่องเที่ยวชาวจีน ผลของการใช้มาตรการดังกล่าว และบทเรียนบางประการ

คำสำคัญ: การท่องเที่ยวข้ามพรมแดน นักท่องเที่ยวชาวจีน มาตรการทางกฎหมาย

Abstract

After the opening of the 4th Thai-Lao Friendship Bridge (Chiang Khong - Houayxai), Chinese tourists have been flocking to Thailand via self-driving cars for travelling. This can help generate greater income of Chiang Rai people and enhance Thailand's tourism revenue. However, the differences in culture and regulation governing self-driving cars between Thailand and China have led to conflict in the use of roads and public spaces in Chiang Rai and neighboring provinces. To deal with this problem, various legal measures have been imposed by the Thai government. Therefore, this article aims to study the application of the legal measures as well as its outcome. Furthermore, some lesson learned and recommendations are provided.

Keywords: Cross Border Tourism, Chinese Tourist, Legal Measure

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

จังหวัดเชียงรายเป็นเมืองชายแดนที่มีรายได้หลักที่สำคัญประเภทหนึ่งคือรายได้จากการท่องเที่ยวโดยเฉพาะการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน (Cross border tourism) ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2559 ชาวเชียงรายและจังหวัดใกล้เคียงได้พบกับการท่องเที่ยวในรูปแบบที่ไม่คุ้นเคยมาก่อน นั่นคือการท่องเที่ยวโดยการขั้บรถยนต์ข้ามพรมแดนเข้ามาโดยนักท่องเที่ยวชาวจีนที่ขั้บรถยนต์จากประเทศจีน ผ่านประเทศลาวและเข้ามายังประเทศไทยผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) โดยคนทั่วไปนิยมเรียกว่า “รถจีน” อันหมายถึงรถยนต์ที่ติดป้ายทะเบียนของประเทศจีนและขับโดยนักท่องเที่ยวชาวจีน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และจีนตอนใต้ คือถนนเส้นทาง R3A ซึ่งเริ่มต้นจากเมืองคุนหมิง มณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ผ่านบ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา และแขวงบ่อแก้วของ สปป.ลาว เข้าสู่ประเทศไทย ที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยมีสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เชื่อมระหว่างอำเภอเชียงของจังหวัดเชียงรายกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ระยะทาง 2.5 กิโลเมตร เริ่มเปิดใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2556

การมีสะพานมิตรภาพไทย – ลาวแห่งที่ 4 ยิ่งทำให้เกิดการเดินทางข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทำให้ประชาชนทั้งสองประเทศ นักท่องเที่ยวและยานพาหนะสามารถสัญจรไปมาเพื่อการค้า และการท่องเที่ยวได้อย่างสะดวกกว่าก่อนที่จะมีสะพานแห่งนี้อย่างมาก กล่าวคือ เดิมการขนส่งสินค้าหรือเดินทางข้ามแดนบนเส้นทาง R3A ต้องใช้แพขนานยนต์ขนส่งข้ามแม่น้ำโขงที่กั้นระหว่างห้วยทราย สปป.ลาวกับเชียงของของไทย ที่มีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอกับความต้องการข้ามพรมแดน ในบางช่วงเวลาที่มิใช่เส้นทางนี้มากอาจต้องใช้เวลามากกว่าหนึ่งวัน มิพักต้องกล่าวถึงขั้นตอนการทำเอกสารต่าง ๆ ยิ่งทำให้เพิ่มเวลาในการเดินทางขึ้นไปอีกเมื่อสะพานแห่งนี้สร้างเสร็จและเปิดใช้งาน จึงเป็นจุดที่เชื่อมพรมแดนที่ทำให้เส้นทาง R3A จากประเทศจีนมาสู่ประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์และเปิดมิติใหม่ด้านการขนส่งและการท่องเที่ยวข้ามพรมแดน

รูปที่ 1 แสดงจำนวนรถท่องเที่ยวเข้า – ออก ด้านเชียงของ จังหวัดเชียงราย (หน่วย:คัน)

ค/ป	รถท่องเที่ยวเข้า							รถท่องเที่ยวออก						
	51	52	53	54	55	56	57	51	52	53	54	55	56	57
ม.ค.	30	54	33	140	422	214	1,793	47	41	76	81	108	163	935
ก.พ.	34	33	161	301	78	1,109	1,738	46	56	68	112	126	121	2,670
มี.ค.	33	32	21	66	55	116	781	66	39	51	108	93	92	892
เม.ย.	17	28	34	56	87	179	1,154	93	14	96	126	228	190	1,161
พ.ค.	17	10	11	28	40	48	833	61	47	68	93	97	74	841
มิ.ย.	13	28	20	31	70	67	732	30	42	52	69	47	60	744
ก.ค.	16	19	37	88	108	254	1,073	34	40	47	35	58	75	925
ส.ค.	27	13	20	53	51	310	1,274	13	29	6	45	90	343	1,172
ก.ย.	50	22	33	37	115	275	1,098	20	35	49	39	55	185	904
ต.ค.	14	37	101	52	319	591	1,568	11	12	175	121	219	705	1,950
พ.ย.	26	62	58	50	69	249	1,149	29	97	85	98	111	275	1,162
ธ.ค.	20	82	73	70	157	782*	1,436	13	92	180	90	165	809*	1,498
รวม	297	420	602	972	1,572	4,194	14,629	689	792	1,033	1,017	1,397	3,092	14,854

หมายเหตุ: สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 เปิดใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2556

ที่มา: ด้านศุลกากรเชียงของ 2559

จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย สถิตินักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาผ่านทางด่านเชียงของจังหวัดเชียงรายในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2557 พบว่ามียานพาหนะที่ต่างชาตินักท่องเที่ยวจำนวน 43,296 คน เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 41.1 จากช่วงเดียวกันของปี พ.ศ. 2556 ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่เดือนธันวาคม 2556-กุมภาพันธ์ 2557 ที่นักท่องเที่ยวเดินทางมาไทยผ่านด่านเชียงของถึง 11,333 คน (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2559) และหากจัดกลุ่มนักท่องเที่ยวแล้ว พบว่านักท่องเที่ยวชาวจีนซึ่งเดินทางมาท่องเที่ยวกับครอบครัวโดยใช้รถยนต์ส่วนบุคคล โดยเฉพาะในช่วงหยุดยาว อาทิ เทศกาลตรุษจีนในเดือนกุมภาพันธ์เทศกาลสงกรานต์ในเดือนเมษายน ช่วงปิดภาคการศึกษาของจีนระหว่างเดือนกรกฎาคม – สิงหาคมและช่วงวันชาติจีนในเดือนตุลาคม ซึ่งส่วนใหญ่นิยมมาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงรายและเดินทางไปท่องเที่ยวต่อในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดชายทะเล

สำหรับนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยนั้นมีหลายกลุ่มและมีคุณภาพที่แตกต่างกันในหลายระดับ นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยโดยรถยนต์ได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวว่าเป็นกลุ่มที่มีกำลังฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี เมื่อเข้ามาท่องเที่ยวก็จะมีค่าใช้จ่ายในปริมาณค่อนข้างมาก อีกทั้งปริมาณของนักท่องเที่ยวในกลุ่มนี้ไม่ได้มากจนเกินไปจนกลายในลักษณะของ Mass Tourism ที่สร้างผลกระทบต่อสังคมไทยได้มากหากเปรียบเทียบกับนักท่องเที่ยวอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมักจะเดินทางมาในรูปแบบของกลุ่มท่องเที่ยว (Group Tour) บางกลุ่มเป็นกลุ่มท่องเที่ยวแบบประหยัดที่กันเรียกว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ (Zero Dollar Tour)” ซึ่งกลุ่มนี้จะมีจำนวนนักท่องเที่ยวมากแต่มีการใช้จ่ายในประเทศไทยค่อนข้างน้อย

แต่อย่างไรก็ดี การเดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทยของชาวจีนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นจำนวนมากนี้ก็ก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน ปัญหาที่มีมากประการหนึ่งคือความขัดแย้งระหว่างชาวจีนกับชาวไทยและนักท่องเที่ยวอื่น ๆ ในเรื่องการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของนักท่องเที่ยวชาวจีนที่ประเทศไทย ทั้งในเรื่องพฤติกรรมการขับซึ่รถยนต์ที่แตกต่างไปจากคนไทย จนเกิดอุบัติเหตุระหว่างรถจีนกับรถของคนไทย รวมไปถึงปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม เช่น ชาวจีนมีวัฒนธรรมการท่องเที่ยวโดยใช้รถบ้านและเดินทางไปทั้งครอบครัว และเมื่อตกค้ำก็จอดรถในที่สาธารณะ เช่น จอดรถพักในวัด หรือจอดรถและใช้ชีวิตอยู่ข้างถนน ซึ่งมีชีวิตเสียการใช้ชีวิตปกติของชาวไทย

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ได้มีงานศึกษาหลายชิ้นให้ข้อสรุปตรงกันว่าเกิดจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมทั้งวัฒนธรรมในด้านการใช้ชีวิตและการท่องเที่ยวของชาวจีนที่แตกต่างไปจากชาวไทยในการใช้พื้นที่สาธารณะร่วมกัน เช่น การเข้าพักในโรงแรม การใช้ห้องน้ำสาธารณะ การใช้แหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น (กรวรรณ สังขกร และคณะ 2560, 17) รวมไปถึงวัฒนธรรมการขับรถที่ต่างกันอันเนื่องมาจากระบบกฎเกณฑ์ในการขับที่ต่างกันของชาวไทยกับชาวจีน ที่ใช้ระบบถนนจะเป็นรถยนต์ที่มีพวงมาลัยอยู่ทางซ้ายมือซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ใช้พวงมาลัยอยู่ทางขวามือ (ณัฐกร วิทิตานนท์ 2558, 58)

1.2 การแก้ไขปัญหามาในเบื้องต้น

ในช่วงเวลาที่รถจีนเริ่มเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นนั้น พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เพิ่งมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2557 โดยเพิ่ม มาตรา 6/1 ที่เปิดช่องให้การขัปรรถยนต์ที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยจากนอก ราชอาณาจักรเข้ามาในประเทศเพื่อการท่องเที่ยวสามารถทำได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาต จากนายทะเบียนและเสียค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมการ ขนส่งประกาศกำหนด แต่ในขณะนั้นยังไม่มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ประกอบ กับภาครัฐมีนโยบายที่ต้องการส่งเสริมการใช้สะพานและส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย หน่วยงานของรัฐผ่อนผันให้รถจีนสามารถเข้ามาได้โดยอาศัยพิธีการศุลกากรทั่วไปตาม พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ในการตรวจสอบรถยนต์ที่ขับเข้ามา คือ จะต้องมืเอกสารที่กำหนด เช่น มี Passport รถยนต์ ใบอนุญาตขับรถคนขับรถยนต์และ ผู้โดยสารจะต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยได้และเสียค่าธรรมเนียม ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเมื่อได้ผ่านพิธีการศุลกากรแล้วก็จะสามารถขัปรรถยนต์เข้ามา ท่องเที่ยวในประเทศไทยได้การขัปรรถยนต์ของนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เข้ามาในช่วงแรกจึง เป็นไปอย่างค่อนข้างอิสระและขาดการควบคุมตรวจสอบที่เหมาะสมจึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น

แต่เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งจากการท่องเที่ยวแบบดังกล่าวนี้ขึ้น หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องต่างก็มีได้นิ่งนอนใจและได้พยายามเข้าทำการแก้ไขสถานการณ์ โดยในระยะเริ่ม แรก หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการที่ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายในการเข้าแก้ไข้ปัญหา โดย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดตั้งศูนย์ให้บริการขึ้นที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของ ตรงสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 ซึ่งได้รับความร่วมมือทั้งตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่ ประจำศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของ

ศูนย์ให้บริการดังกล่าวทำหน้าที่จัดให้นักท่องเที่ยวชาวจีนที่ขัปรรถยนต์เข้ามาท่องเที่ยว เข้ารับการอบรมตรงหน้าด่านก่อนใน 2 เรื่องสำคัญ คือ อบรมเรื่องการขัปรรถยนต์ในประเทศไทย ทั้งกฎระเบียบ มารยาท การขับขี สัญลัักษณ์และป้ายจราจรต่าง ๆ และอบรมเรื่องวัฒนธรรม การท่องเที่ยวในพื้นที่ประเทศไทย ทั้งเรื่องการปฏิบัติตัวในขณะเที่ยวชมสถานที่ท่องเที่ยว ทางวัฒนธรรม เช่น ในวัด หรือการใช้พื้นที่สาธารณะ โดยมีการทำสื่อและเอกสารประชาสัมพันธ์ ที่เป็นภาษาจีนแจกจ่ายให้กับนักท่องเที่ยวด้วย และยังได้ทำการซักซ้อมทำความเข้าใจกับ

มักคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวให้มีบทบาทในการแนะนำและให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวชาวจีน อีกช่องทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬายังได้เข้าไปทำความเข้าใจกับผู้นำชุมชนที่อยู่ตามสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจวัฒนธรรมของนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาด้วย เพื่อให้ทั้งเจ้าบ้านและนักท่องเที่ยวจีนได้เข้าใจซึ่งกันและกันได้มากขึ้น (เสมอเชลสิทธิ์หล่อ 2560, สัมภาษณ์) แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะในเรื่องทางวัฒนธรรมนั้นจำเป็นต้องใช้เวลาในการปรับตัว ทำความเข้าใจ เรียนรู้และแลกเปลี่ยนกัน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายจึงไม่สามารถขจัดปัญหาไปได้รวดเร็วเท่าใดนัก ภาครัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณามาตรการที่มีความเข้มข้นมากขึ้น คือ การใช้มาตรการทางกฎหมายนั่นเอง

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขั้บรยณต์จากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย

ในระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายที่มีเนื้อหาที่สามารถนำมาใช้กับกรณีดังกล่าวนี้ได้ 3 ฉบับ ได้แก่

2.1 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมบุคคลและพาหนะที่เดินทางเข้ามาและออกไปนอกราชอาณาจักรโดยมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ การขั้บรยณต์เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยของชาวจีน ถือเป็นการการนำพาหนะเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมรถยนต์มีหน้าที่ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก จะต้องนำรถเข้าและออกผ่านช่องทางที่กำหนดอันได้แก่ ด่านตรวจคนเข้าเมืองตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, มาตรา 23) ประการที่สอง จะต้องแจ้งวันและเวลาที่ตรงมาถึงหรือออกจากด่านตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งกรณีนี้สามารถแจ้งได้ที่ด่านขณะที่เข้าหรือออกจากด่านก็ได้ (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, มาตรา 25) ประการที่สาม จะต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เช่น บัญชีผู้โดยสารต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้ตรวจสอบ (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, มาตรา 26) และ ประการที่สี่ ให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ เช่น กรณีมีผู้โดยสาร

ที่ต้องห้ามเข้าหรือออกจากราชอาณาจักรเจ้าหน้าที่อาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ในพาหนะ หรือให้ส่งตัวไปยังสถานที่ที่กำหนดก็ได้ (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, มาตรา 27)

2.2. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

การขั้รยณต์จากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ถือเป็นการนำสิ่งของเข้ามาในราชอาณาจักรรูปแบบหนึ่ง จึงต้องผ่านพิธีการศุลกากรตามมาตรา 13 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 สำหรับการขั้รยณต์เข้ามำใช้เพื่อการท่องเที่ยวเป็นการชั่วคราวนี้จะต้องเข้ารับการตรวจสอบพาหนะที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร กล่าวคือ ผู้นำรยณต์เข้ามาจะต้องนำหลักฐานที่กำหนดมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ อันได้แก่ คู่มือทะเบียนรยณต์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง หนังสือเดินทาง (Passport) หรือหนังสือผ่านแดน (Border pass) ที่ผ่านการประทับตรารับรองการตรวจสอบคนเข้าเมืองแล้ว กรณีรยณต์ที่จดทะเบียนในประเทศที่ไม่ได้มีความตกลงกับประเทศไทยในด้านการขนส่งทางถนน อันได้แก่ ลาว มาเลเซียและสิงคโปร์ จะต้องมืใบอนุญาตนำรยณต์เข้ามำใช้ในราชอาณาจักรประกอบด้วย

ส่วนขั้นตอนของพิธีการศุลกากร (กรมศุลกากร 2559) ผู้นำรเข้าหรือตัวแทนจะต้องนำหลักฐานมายื่นต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดตรวจด่านพรมแดน กรณีที่มีสิ่งของอื่นหรือผู้โดยสาร และสิ่งของติดตัวผู้โดยสารเข้ามาพร้อมกับรยณต์จะต้องทำการแจ้งเจ้าหน้าที่ศุลกากรด้วย โดยเจ้าหน้าที่จะทำการบันทึกข้อมูลและออกใบขนสินค้าพิเศษ โดยจะมอบสำเนาให้ผู้นำรยณต์เพื่อเป็นหลักฐานการนำรยณต์เข้ามาในราชอาณาจักรโดยระยะเวลาในการนำเข้าจะต้องไม่เกิน 1 เดือนโดยสามารถขอขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 1 เดือน แต่รวมแล้วจะต้องไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันนำเข้า และจะต้องไม่เกินกว่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้พำนัถยู่ในประเทศไทยจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ส่วนการนำรยณต์ออกจากราชอาณาจักร ผู้นำรยณต์เข้าจะต้องนำใบขนสินค้าพิเศษมอบให้เจ้าหน้าที่ ณ ด่านพรมแดนที่จะออกเพื่อทำการตรวจสอบ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะทำการบันทึกข้อมูลและปล่อยรยณต์ออกไปนอกราชอาณาจักรได้

2.3 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้รถยนต์ภายในประเทศไทยโดยกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้รถยนต์ไว้ที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

ประการแรก รถยนต์ที่จะนำมาใช้ได้จะต้องเป็นรถยนต์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย และได้เสียภาษีประจำปี ยกเว้นรถยนต์ 4 ประเภทตามมาตรา 6/1 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ได้แก่ รถที่จดทะเบียนในต่างประเทศที่มีอนุสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลของประเทศที่รถนั้นจดทะเบียน หรือรถที่มีผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ในการกิจการใดโดยเฉพาะเป็นการชั่วคราว หรือรถที่ใช้เพื่อการทดสอบ หรือรถที่ใช้ในกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่จะต้องทำการขออนุญาตจากนายทะเบียนและเสียค่าธรรมเนียมตามที่เงื่อนไขที่อธิบดีกรมการขนส่งประกาศกำหนด

ประการที่สอง รถยนต์ที่นำมาใช้จะต้องมีสภาพที่ปลอดภัย สามารถใช้ขับได้โดยไม่เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่น และจะต้องมีเครื่องอุปกรณ์ สัญลักษณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

ประการที่สาม เจ้าของรถยนต์จะต้องเสียภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมในอัตราที่กฎหมายกำหนด และประการสุดท้าย ผู้ขับรถยนต์จะต้องมีความสามารถในการขับรถ โดยจะต้องมีใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยรัฐบาลไทยตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 หรือออกโดยรัฐบาลของประเทศที่ไทยมีความตกลงยอมรับใบอนุญาตขับรถภายในประเทศซึ่งกันและกัน ตามมาตรา 42 ทวิ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

3. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการขับรถยนต์เข้ามาในประเทศไทยของนักท่องเที่ยวชาวจีน

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้แก้ไขปัญหา

หลังจากที่ได้รับการร้องเรียนจากผู้ที่มีความเดือดร้อนเสียหายจากรถยนต์ท่องเที่ยวชาวจีนกระทรวงคมนาคมจึงได้จัดประชุมเพื่อหาทางออก โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานมาหารือ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กรมศุลกากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น และได้ทำการยกร่างมาตรการทางกฎหมายขึ้น จนออกมาเป็น “ประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต ระยะเวลา

ในการใช้รถและเครื่องหมายแสดงการใช้รถที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อใช้ในการท่องเที่ยวหรือการอื่นใดที่มีความจำเป็นเฉพาะกรณี พ.ศ. 2559” (ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะเรียกว่า “ประกาศกรมการขนส่งทางบก”) เพื่อควบคุมการขั้บรถยนต์จากต่างประเทศที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งในบริบทขณะนั้น นักท่องเที่ยวที่นิยมขั้บรถยนต์เข้ามาและเกิดปัญหามากที่สุดคือนักท่องเที่ยวชาวจีน นั่นเอง

เหตุผลในการออกประกาศฉบับดังกล่าวมี 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวไทยซึ่งเหตุผลนี้เป็นเหตุผลหลักของการออกประกาศ โดยประกาศฉบับดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลการขั้บรถยนต์จากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย โดยเฉพาะความเข้มงวดในการตรวจสอบผู้ขั้บซึ่งจะต้องมีความสามารถในการขั้บ และอยู่ในสภาพร่างกายที่มีความพร้อมในการขั้บเพื่อลดอุบัติเหตุ ประการที่สอง เพื่อรักษาชื่อเสียงการท่องเที่ยวในประเทศไทยและของนักท่องเที่ยวชาวจีนเอง ซึ่งจะเป็นผลพลอยได้ของการประกาศเนื่องจาก หากการท่องเที่ยวในประเทศไทยเกิดอุบัติเหตุหรือเกิดความขัดแย้งกับประชาชนในท้องถิ่น และหากมีการสื่อสารออกไปมากย่อมสร้างภาพลักษณ์ในด้านลบต่อการท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ ประการที่สาม การเจรจาต่อรองการอนุญาตให้นำรถยนต์เข้าประเทศจีนตอบแทน ก่อนที่จะมีประกาศฉบับดังกล่าว นักท่องเที่ยวชาวจีนสามารถขั้บรถยนต์เข้ามาในประเทศไทยได้โดยสะดวก แต่หากนักท่องเที่ยวชาวไทยต้องการจะขั้บรถยนต์เข้าไปท่องเที่ยวในประเทศจีนบ้างก็ต้องพบเจอกับกฎระเบียบที่มึนงงยากอย่างมาก ดังนั้นหากพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การปฏิบัติดังกล่าวย่อมไม่เป็นไปตามหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติกันในทางระหว่างประเทศ ประเทศไทยตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบจากสถานการณ์ดังกล่าว (วรุณยุพา วิเศษสรรค์ 2560, สัมภาษณ์)

3.2 สารสำคัญของหลักเกณฑ์ในการควบคุมรถยนต์ของนักท่องเที่ยวจีนตามประกาศกรมการขนส่งทางบก

ประกาศกรมการขนส่งทางบกฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตนำรถยนต์จากนอกราชอาณาจักรไทยเข้ามาใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยวโดยกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนที่มากขึ้นโดยอาจแยกพิจารณาเงื่อนไขและขั้นตอนการปฏิบัติที่ประกาศฉบับนี้กำหนดได้ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

ประการแรก การต้องขออนุญาตล่วงหน้าก่อนการขั้บรณต์เข้ามาในราช

อาณาจักรจากเดิมที่นักท่องเที่ยวชาวจีนสามารถขออนุญาตขั้บรณต์เข้าประเทศไทยได้ที่หน้าด่านตรวจคนเข้าเมืองได้เลย โดยเพียงมีเอกสารที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนก็สามารถขั้บรณต์เข้ามาในประเทศได้ประกาศฉบับนี้ได้เปลี่ยนขั้นตอนขออนุญาตโดยกำหนดให้นักท่องเที่ยวชาวจีนที่ประสงค์จะขั้บรณต์เข้ามาท่องเที่ยวด้วยจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตล่วงหน้า ณ สำนักงานขนส่งจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของด่านพรมแดนศุลกากรที่จะนำรถเข้ามาในราชอาณาจักร โดยการขออนุญาตจะต้องยื่นคำขอพร้อมเอกสารที่กำหนดก่อนนำรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า 10 วัน (ข้อ 4 ประกาศกรมการขนส่งทางบก) และการยื่นคำขอดังกล่าวนักท่องเที่ยวชาวจีนจะยื่นด้วยตนเองไม่ได้ แต่จะต้องให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยเป็นผู้ยื่นให้ (ข้อ 5 ประกาศกรมการขนส่งทางบก) นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่จะขออนุญาตที่เป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการขออนุญาตตามประกาศฉบับนี้ เช่น การใช้รถยนต์นอกเขตพื้นที่ด่านพรมแดนศุลกากรตั้งอยู่หรือการขออนุญาตจากราชอาณาจักรที่ด่านพรมแดนอื่นที่ไม่ใช่ด่านที่เข้ามา คำขอนั้นจะต้องยื่นต่อกรมการขนส่งทางบกที่กรุงเทพมหานครล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วันทำการ (ข้อ 16 ประกาศกรมการขนส่งทางบก)

ประการที่สอง เพิ่มเงื่อนไขการอนุมัตินำรถยนต์เข้ามาในประเทศไทย

โดยในประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดให้การยื่นขออนุมัตินั้น ผู้ยื่นคำขอจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยต้องมีเอกสารหลักฐานมายืนยันเพิ่มมากขึ้นนอกจากภาพถ่ายหนังสือเดินทางของผู้ขับขี่และภาพถ่ายใบคู่มือจดทะเบียนรถยนต์และภาพถ่ายรถยนต์ที่จะนำเข้ามา อันได้แก่

1. ต้องมีการตรวจสอบประวัติการขั้บรณต์ก่อนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีหนังสือรับรองการผ่านการตรวจสอบประวัติจากหน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศนั้น ซึ่งมีค่าแปลเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษมาประกอบด้วย (ข้อ 4(4) ประกาศกรมการขนส่งทางบก)
2. ต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์โดยมีวงเงินประกันที่ค่อนข้างสูง คืออย่างน้อย 1 ล้านบาท โดยจะต้องมีหลักฐานการทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์และหลักฐานการเอาประกันภัยประเภท 3 ซึ่งคุ้มครองความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายของบุคคลภายนอกไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท ต่อหนึ่งคนในแต่ละครั้ง และคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพย์สินไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทในแต่ละครั้ง

โดยมีระยะเวลาในการเอาประกันภัยไม่น้อยกว่าระยะเวลาการใช้รถในราชอาณาจักร (ข้อ 5 ประกาศกรมการขนส่งทางบก)

3. ต้องทำใบอนุญาตขับรถยนต์ชั่วคราวในประเทศไทย เนื่องจากประเทศจีนมิได้เป็นสมาชิกของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 และกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งมีความตกลงร่วมกันในยอมรับใบอนุญาตขับรถของประเทศอื่นที่สามารถใช้ในประเทศไทยได้ ทำให้ชาวจีนที่เป็นผู้ขับรถจะต้องมาทำใบอนุญาตขับรถชั่วคราวในประเทศไทย แต่การทำใบอนุญาตขับรถดังกล่าวก็ไม่ได้ทำการสอบโดยเคร่งครัดเหมือนการสอบทั่วไปกล่าวคือ จะให้เข้ารับการทดสอบสมรรถภาพของร่างกายและเข้ารับการอบรมจำนวน 1 ชั่วโมง เกี่ยวกับกฎจราจร บัญชีสัญลักษณ์ต่าง ๆ เท่านั้น และต้องมาทำ ณ สำนักงานขนส่งจังหวัดที่อยู่ในตัวเมือง ไม่ได้ทำ ณ ที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง (ข้อ 8 ประกาศกรมการขนส่งทางบก) ในส่วนของขั้นตอนนี้นักท่องเที่ยวต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับรถชั่วคราว จำนวน 205 บาท และค่าบริการถ่ายรูปและออกใบอนุญาตขับรถแบบพลาสติก จำนวน 100 บาท ซึ่งใบอนุญาตขับรถชั่วคราวดังกล่าวนี้มีอายุการใช้งาน 30 วัน (เอกสารการนำรถจดทะเบียนต่างประเทศเข้ามาใช้ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว, กรมการขนส่งทางบก) นอกจากนี้ผู้ที่จะเป็นผู้ขับรถในไทยจะต้องทำการตรวจร่างกายในประเทศไทย โดยจะต้องนำไปรับรองแพทย์ประกอบการขออนุญาตด้วย (กรมการขนส่งทางบก 2560)

4. ต้องทำแผนการเดินทาง โดยจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร เช่น สถานที่พักและระยะเวลาที่อยู่ในราชอาณาจักร วันเข้าและออกนอกราชอาณาจักร ณ ด่านพรมแดนศุลกากร (ข้อ 3 (6) ประกาศกรมการขนส่งทางบก)

5. ต้องถูกตรวจสอบและเก็บประวัติของทั้งผู้ขับรถและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งผู้ขับหรือผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวฝ่าฝืนเงื่อนไขการใช้รถยนต์หรือทำผิดหน้าที่ นอกจากจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายแล้ว ยังจะต้องถูกบันทึกข้อมูลการกระทำความผิดไว้ด้วย โดยผู้ที่ถูกบันทึกการกระทำความผิดนี้จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ได้กระทำความผิด(ข้อ 6(2)(3)ประกาศกรมการขนส่งทางบก)

ประการที่สาม การเพิ่มเงื่อนไขการขับขี่รถยนต์ในประเทศไทย

แม้จะได้รับอนุญาตให้ขับรถยนต์มาท่องเที่ยวในราชอาณาจักรแล้วก็ตาม แต่ผู้ขับที่ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดอีก (ข้อ 10 ประกาศกรมการขนส่งทางบก) อันได้แก่

1. การติดเครื่องหมายแสดงการใช้รถยนต์ในตำแหน่งที่เห็นได้ชัดเจน และการต้องมีหลักฐานต่าง ๆ เตรียมพร้อมสำหรับการตรวจสอบ เช่น ใบอนุญาตขับรถยนต์ ภาพถ่ายใบคู่มือจดทะเบียนรถ หลักฐานการมีประกันภัย เป็นต้น

2. การขับขี่รถยนต์จะต้องใช้รถคันที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น อีกทั้งจะต้องขับอยู่ภายในท้องที่ที่ได้รับอนุญาต และเข้าและออกนอกราชอาณาจักร ณ ด่านพรมแดนที่ได้รับอนุญาต และต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3. ที่สำคัญที่สุด คือ การขับรถยนต์ของนักท่องเที่ยวดังกล่าวจะต้องมีรถยนต์ในประเทศไทยขับนำขบวน โดยจะเป็นรถยนต์ของตำรวจท่องเที่ยวหรือรถยนต์ของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยก็ได้ อีกทั้ง จะต้องมีในสัดส่วนที่กำหนด กล่าวคือรถยนต์ไทยนำขบวน 1 คนต่อรถยนต์ของนักท่องเที่ยว 5 คัน ดังนั้น หากมีรถยนต์ท่องเที่ยว 10 คันก็จะต้องมีรถนำขบวน 2 คัน เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้มีการอนุโลมว่ารถยนต์นำขบวนที่เป็นรถยนต์ไทยจะมีคันเดียวก็ได้ แต่หากมีรถยนต์ท่องเที่ยวเกิน 5 คัน จะต้องมีส่วนนำเที่ยวที่เป็นคนไทยนั่งไปกับรถของนักท่องเที่ยวในครบจำนวน เช่น มีรถยนต์ท่องเที่ยว 10 คัน จะต้องมีรถยนต์ไทยนำขบวน 1 คันและมีผู้นำเที่ยวอีก 1 คนนั่งไปกับรถนักท่องเที่ยวคันที่ 6 ด้วยเพื่อให้ครบสัดส่วนที่กำหนด (กรมการขนส่งทางบก 2560)

ประการที่สี่ การกำหนดผู้ที่ต้องรับผิดชอบหากเกิดอุบัติเหตุ

ในประกาศฉบับนี้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องบริหารจัดการและกำกับนักท่องเที่ยวที่ขับรถให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตโดยเคร่งครัด หากมีการฝ่าฝืนผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและให้นายทะเบียนบันทึกประวัติความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ในระบบฐานข้อมูลการกระทำความผิด (ข้อ 12 ประกาศกรมการขนส่งทางบก)

3.3 ผลของการใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา

หลังจากที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2559 ส่งผลกระทบที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

ประการแรก จำนวนการนำรถยนต์ของนักท่องเที่ยวชาวจีนเข้าประเทศไทยลดลงอย่างฉับพลันทันที

จากข้อมูลของด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของ (รูปที่ 2) พบว่า สถิติการนำรถเข้าของนักท่องเที่ยวจีนภายหลังประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2559 ไม่มีรถนักท่องเที่ยวชาวจีนข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศไทยทางด้านเชียงของเลย และหลังจากนั้นถึงสิ้นปี 2559 มีเพียงเดือนสิงหาคมและกันยายนเท่านั้นที่ยังพอมีรถยนต์เข้ามาบ้างแต่ปริมาณลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจนและหลังจากเดือนกันยายน ก็ไม่มีรถยนต์เข้ามาอีกเลย แม้กระทั่งในช่วงวันชาติจีนที่มีการคาดการณ์ว่าจะมีนักท่องเที่ยวชาวจีนขับรถยนต์มาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวนมากดังเช่นปีกลาย และในปี พ.ศ. 2560 ตั้งแต่เดือนมกราคม จนถึงเดือนตุลาคม มีรถจีนที่ขับเข้ามาท่องเที่ยวเพียง 646 คันเท่านั้น (ข้อมูลจากด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน) ลดลงจากปี 2559 ถึงกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนรถจีนทั้งหมด

รูปที่ 2 แสดงสถิติเปรียบเทียบรายเดือน บุคคลและพาหนะสัญชาติจีน ปี พ.ศ. 2558-2559 ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของ (หน่วย:คัน)

เดือน	บุคคลสัญชาติจีน						พาหนะสัญชาติจีน					
	เดินทางเข้า			เดินทางออก			เดินทางเข้า			เดินทางออก		
			เพิ่มลด (ร้อยละ)			เพิ่มลด (ร้อยละ)			เพิ่มลด (ร้อยละ)			เพิ่มลด (ร้อยละ)
ม.ค.	3,163	4,708	48.85	2,676	3,417	27.69	474	920	94.09	360	479	33.06
ก.พ.	13,561	19,299	19.299	13,458	19,571	45.42	4,044	4,635	14.61	3,717	4,504	21.17
มี.ค.	2,265	2,871	2.871	3,302	3,138	-4.97	322	343	6.52	827	476	-42.20
เม.ย.	2,914	2,978	2.20	2,649	2,867	8.23	567	551	-2.82	462	544	17.75
พ.ค.	1,856	1,614	13.46	1,833	1,459	-20.04	252	214	-15.08	288	228	-20.83
มิ.ย.	1,473	1,229	-16.56	1,306	1,216	6.89	200	141	-29.50	196	180	-6.63

(ต่อ)

เดือน	บุคคลสัญชาติจีน						พาหนะสัญชาติจีน					
	เดินทางเข้า			เดินทางออก			เดินทางเข้า			เดินทางออก		
			เพิ่มลด (ร้อยละ)			เพิ่มลด (ร้อยละ)			เพิ่มลด (ร้อยละ)			เพิ่มลด (ร้อยละ)
ก.ค.	3,627	1,496	-58.75	2,023	1,119	-44.69	736	0	-100	339	28	-91.74
ส.ค.	3,778	1,597	-64.69	4,953	1,616	-67.37	639	2	-99.69	968	5	-91.48
ก.ย.	2,606	976	-62.55	1,162	717	-38.30	500	54	-89.20	210	17	-91.90
ต.ค.	3,099	966	-68.83	4,240	1,000	-76.42	645	0	-100	927	3	-99.68
พ.ย.	2,566	775	-70.58	2,084	711	-65.88	431	0	-100	334	0	100
ธ.ค.	2,618	1,236	52.79	2,566	1,249	51.33	359	0	-100	373	4	-98.93
รวม	43,535	39,745	-87.07	42,252	38,080	-9.87	9,169	6,860	-25.18	9,001	6,468	-100

ที่มา: ด้านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของ 2560

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ ณ ด้านเชียงของพบว่า หลังประกาศ
กรมการขนส่งมีผลบังคับใช้ใหม่ นักท่องเที่ยวชาวจีนที่ไม่ทราบว่ามีเปลี่ยนแปลง
กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่สามารถนำรถยนต์เข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากได้เปลี่ยนเส้นทาง
ขับรถท่องเที่ยวไปยังประเทศลาว เวียดนามและพม่าแทน ส่วนอีกจำนวนหนึ่งยอม
จอดรถยนต์ทิ้งไว้หน้าด่านและเดินทางผ่านเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยโดยรถสาธารณะ
(พันตำรวจโท วิเชียร ลีไพโรจน์ 2560, สัมภาษณ์)

**ประการที่สอง ความขัดแย้งระหว่างนักท่องเที่ยวชาวจีนกับคนท้องถิ่นที่เกิดจาก
การขับรถลดลงไป**

เนื่องจากเมื่อรถจีนเข้ามาในประเทศไทยน้อยลง อีกทั้งรถจีนที่เข้ามาจะมีระบบการจัดการ
ที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การให้มีรถนำขบวนและมีผู้นำเที่ยวคอยให้คำแนะนำอยู่ตลอด
การเดินทาง ทำให้ความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้รถยนต์ย่อมลดลง หลังจากมีประกาศกรม
การขนส่งดังกล่าว บนท้องถนนของจังหวัดเชียงรายแทบจะไม่พบเห็นรถจีนอีกเลย จะมีแต่
เพียงรถจีนที่ขับมาเป็นคาราวานอยู่บ้าง แต่การขับขึ้นนั้นเป็นระเบียบเรียบร้อย

ประการที่สาม ผลกระทบต่อรูปแบบการท่องเที่ยว

ประกาศฉบับดังกล่าวทำให้รูปแบบการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนโดยการข้ามพรมแดนโดยนักท่องเที่ยวยุโรปเปลี่ยนไป จากเดิมที่นักท่องเที่ยวจะมีอิสระที่จะข้ามพรมแดนไปท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ ที่ตนเองสนใจ และสามารถหยุดแวะพักตามแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจระหว่างทางที่ข้ามพรมแดนได้ แต่หลังจากมีประกาศฉบับดังกล่าว การข้ามพรมแดนเพื่อท่องเที่ยวดังกล่าวจะต้องเดินทางไปตามสถานที่ท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ในแผนการเดินทางล่วงหน้าแล้ว โดยแผนดังกล่าวมักจะถูกกำหนดโดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

นอกจากนี้ การข้ามพรมแดนเข้ามาท่องเที่ยวแบบครอบครัวหรือแบบกลุ่มเล็กเปลี่ยนเป็นแบบข้ามพรมแดนเป็นขบวนใหญ่ที่มักเรียกว่าเป็น “คาราวาน” เนื่องจากการข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศไทยของชาวจีนจะต้องทำการขออนุญาตผ่านผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจะต้องคำนึงถึงจุดคุ้มทุนในการขนานนามเที่ยวในลักษณะนี้ ดังนั้น หากมีนักท่องเที่ยวชาวจีนประสงค์จะข้ามพรมแดนเข้ามาท่องเที่ยวแต่มีจำนวนน้อยเกินไป เช่น ข้ามมาเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเล็กก็มักจะถูกปฏิเสธไป หรือผู้ประกอบการก็จะพยายามรวบรวม กลุ่มลูกค้าให้ได้กลุ่มใหญ่เพียงพอที่จะคุ้มค่าในการลงทุน การข้ามพรมแดนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยของชาวจีนหลังประกาศฉบับดังกล่าว จึงมีแต่การท่องเที่ยวแบบเป็นคาราวานเป็นหลัก

ประการที่สี่ ผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยว

ความเปลี่ยนแปลงดังที่ได้กล่าวมา 3 ประการ ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยกลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบอย่างมากมี 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรกคือ ธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่อำเภอเชียงของ จากเดิมที่นักท่องเที่ยวเมื่อข้ามพรมแดนมาถึงที่อำเภอเชียงของแล้วก็จะแวะพักแรม 1 คืน และข้ามพรมแดนเข้าไปยังสถานที่ท่องเที่ยวในเมืองหรือในจังหวัดอื่นต่อไป และในขากลับ นักท่องเที่ยวก็จะแวะพักที่อำเภอเชียงของอีก 1 คืนก่อนออกนอกประเทศไทย และก็จะทำการซื้อสินค้าของประเทศไทยติดรถกลับไปด้วย เช่น ข้าวสารหอมมะลิที่เป็นที่นิยมอย่างมาก (พันธุ์ขาวดอกมะลิ 105) 30 พฤศจิกายน 2560, สัมภาษณ์) หลังจากมีประกาศฉบับดังกล่าวทำให้อำเภอเชียงของถูกละเลยไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เมื่อนักท่องเที่ยวข้ามพรมแดนมาถึงที่เชียงของก็จะมุ่งหน้าเข้าไปในตัวเมืองเพื่อทำใบอนุญาตข้ามพรมแดนชั่วคราวที่สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงราย อำเภอเทิง

โดยไม่ได้แวะพักที่เชียงของเหมือนเดิม ส่วนในขากลับนักท่องเที่ยวจำนวนมากมักจะขับไปออกที่ด่านพรมแดนอื่นเลย ไม่ย้อนกลับมาออกที่ด่านเชียงของ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่เชียงของต้องสูญเสียรายได้ในส่วนนี้ไป

ส่วนกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวท้องถิ่นที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในสถานที่ที่มีชื่อเสียงมากนัก เนื่องจากประกาศบังคับดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องมีแผนการเดินทางซึ่งมักจะกำหนดจุดท่องเที่ยวและจุดแวะพักตามสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงอยู่แล้ว หรือแวะพักตามร้านอาหารหรือจุดแวะพักที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีความตกลงกันไว้แล้ว ดังนั้น ผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่ไม่ได้มีชื่อเสียงมาก และมีที่ตั้งอยู่ตามรายทางก็จะถูกละเลยไป ส่งผลทำให้ผลประโยชน์ที่เกิดจากการท่องเที่ยวไปกระจุกตัวอยู่กับสถานที่ที่มีชื่อเสียงอยู่แล้ว ไม่เกิดการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวให้กับชาวบ้านในท้องถิ่น (เลิศชาย หวังตระกูลดี 29 พฤศจิกายน 2560, สัมภาษณ์)

ผลกระทบที่เกิดกับธุรกิจท่องเที่ยวดังกล่าวนี้มีค่อนข้างมาก โดยสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวทั้งจังหวัดเชียงราย และเชียงใหม่ได้เสนอให้กรมการขนส่งลดความเข้มงวดของมาตรการดังกล่าวลงเพื่อให้การท่องเที่ยวข้ามพรมแดนโดยรถยนต์นั้นยังคงสามารถเป็นไปได้ (ไทยรัฐออนไลน์ 2559)

3.4 ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการขับรถยนต์เข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวจีนตั้งแต่กล่าวถึงข้างต้นนี้ มีข้อดีอย่างมากในหลายเรื่อง อันได้แก่ การจัดระเบียบให้กับการขับรถท่องเที่ยวข้ามพรมแดนของชาวจีน ทำให้เกิดความชัดเจนในสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว และทำให้บรรลุป้าหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของทั้งชาวไทยและชาวจีนได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพที่ทั้งฝ่ายผู้ประกอบการท่องเที่ยวและหน่วยงานของรัฐอื่นยอมรับแต่อย่างใดก็ดี มาตรการดังกล่าวนี้ยังมีปัญหาบางประการที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข

ประการแรก ช่องว่างของมาตรการ

ประกาศฉบับดังกล่าวควบคุมการนำรถยนต์จากประเทศจีนขับเข้ามาในประเทศไทย แต่ไม่ได้ห้ามการที่นักท่องเที่ยวชาวจีนจะเช่ารถยนต์ในประเทศไทยมาขับขึ้นเพื่อการท่องเที่ยว หากข้อสันนิษฐานเบื้องหลังมาตรการดังกล่าวมีอยู่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากวัฒนธรรมการใช้รถใช้ถนน และความไม่ชำนาญเส้นทางของชาวจีน รวมไปถึงกฎระเบียบในการขับที่แสดงว่าหัวใจของปัญหาไม่ได้อยู่ที่การขับรถข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศไทย หากแต่เกิดจากความรู้อย่างไม่เข้าใจ ตลอดจนความสามารถในการขับของผู้ขับที่เองต่างหาก แต่ประกาศฉบับนี้ควบคุมแต่การขับที่รถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้น ปัญหาอุบัติเหตุก็สามารถเกิดขึ้นจากการที่คนจีนเช่ารถยนต์ในประเทศไทยไปขับเพื่อการท่องเที่ยวก็ได้ ดังนั้น จึงควรต้องพิจารณาต่อไปได้ว่าควรจะมีมาตรการควบคุมการเช่ารถยนต์ด้วยหรือไม่ อย่างไร

ประการที่สอง ขั้นตอนและระยะเวลาในการขออนุญาตที่มากเกินไป

ข้อบกพร่องนี้ได้รับการร้องขอให้ปรับปรุงแก้ไขโดยหน่วยงานและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยมองว่าประกาศฉบับนี้มีการกำหนดขั้นตอนการขออนุญาตไว้หลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลามากเกินไป เช่น การยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานจะต้องมีการแปลและรับรองให้เป็นภาษาอังกฤษโดยหน่วยงานของรัฐบาลจีน โดยกรมขนส่งไม่ยอมรับเอกสารที่เป็นภาษาจีนโดยตรง และแม้จะได้รับอนุญาตแล้ว เมื่อนักท่องเที่ยวขับรถมาถึงหน้าด่านก็ยังไม่สามารถขับรถเข้าไปท่องเที่ยวได้ทันที จะต้องเดินทางไปทำการตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลในประเทศไทยเสียก่อน จากนั้นจะต้องเดินทางเข้าไปยังสำนักงานขนส่งจังหวัดที่ตั้งอยู่ในเมืองเพื่อทำใบอนุญาตขับรถชั่วคราว นอกจากนี้ ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาตซึ่งตามประกาศกรมการขนส่งกำหนดไว้ 15 วันสำหรับกรณีการขับรถยนต์ตามเงื่อนไขในประกาศหรือการขับรถยนต์แต่เฉพาะในจังหวัดเชียงราย แต่หากจะขออนุญาตขับรถยนต์เข้าไปในจังหวัดเชียงใหม่ด้วยจะต้องให้กรมการขนส่งที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานครพิจารณาอนุญาตโดยต้องใช้เวลาราว 30 วัน ซึ่งผู้ประกอบการมองว่าเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป

โดยผู้ที่เกี่ยวข้องร้องขอให้มีการกำหนดจุดบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่หน้าด่านเลย เมื่อนักท่องเที่ยวขับรถยนต์มาถึงที่หน้าด่านแล้ว ก็เข้ารับการตรวจร่างกายและอบรมเพื่อทำใบอนุญาตขับรถชั่วคราวที่หน้าด่านได้เลย โดยไม่ต้องเดินทางเข้าไปในตัวเมืองแบบเดิม และระยะเวลาขอให้มีการลดลงโดยอาจมอบอำนาจ

ให้สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงรายพิจารณาอนุญาตได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องกลับไปให้กรมการขนส่งที่กรุงเทพฯพิจารณาซึ่งจะช่วยร่นระยะเวลาให้สั้นลงได้

4. บทเรียนจาก “รถจีน” ข้ามแดน: ความท้าทายของการจัดการพื้นที่ชายแดน

หากพิจารณาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการขับขีรถยนต์ของชาวจีนเพื่อการท่องเที่ยวในพื้นที่ชายแดนในฐานะบทเรียนที่เป็นรูปธรรมของปัญหาที่ใหญ่กว่าที่เป็นความท้าทายต่อการจัดการเมืองชายแดนต่อไป 4 ประการ ได้แก่

ประการแรก บทเรียนของการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายแทนมาตรการอื่น

ในการแก้ไขปัญหากรณีข้ามแดนดังกล่าวนี้ หน่วยงานของรัฐบาลไทยใช้ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางการบริหารจัดการอื่น โดยในช่วงแรก หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเลือกใช้มาตรการอื่นที่ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย เช่น การทำการอบรมการขับขีรถยนต์ให้แก่นักท่องเที่ยวชาวจีนและทำความเข้าใจแก่ทั้งนักท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไปถึงวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของทั้งสองชาติ ต่อมาจึงได้เลือกใช้มาตรการทางกฎหมาย อันได้แก่การกำหนดเงื่อนไขการนำรถยนต์จากประเทศจีนเข้ามาขับในประเทศไทยจะต้องได้รับการอนุญาตก่อน

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาตรงตามวัตถุประสงค์ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบภายนอก (Externality) ที่ก่อให้เกิดปัญหาประการอื่นสืบเนื่องต่อมา อันได้แก่ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่อำเภอเชียงของ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวอาจจะมีผลจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าแก้ไขปัญหาอาจจะต้องมีการคิดคำนวณอย่างรอบคอบและควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการในการออกกฎหมาย เริ่มตั้งแต่ก่อนการออกกฎหมายที่จะต้องมีการศึกษาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นให้มากขึ้น เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด รวมทั้งอาจจะต้องมีการคิดคำนวณว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อฝ่ายใดบ้าง และผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นควรจะได้รับ的帮助ช่วยเหลือเยียวยาหรือไม่อย่างไร และเมื่อมีการออกกฎหมายแล้ว สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปคือการติดตามตรวจสอบและประเมินผลว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้ง

ไว้หรือไม่ และมีผลกระทบที่ไม่ได้คาดคิดไว้เกิดขึ้นหรือไม่ หากมีผลกระทบดังกล่าวเกิดขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใดควรจะต้องเข้าไปให้การช่วยเหลือหรือแก้ไขเยียวยาอย่างไร

ประการที่สอง การบริหารจัดการเมืองชายแดน

ปัญหาการขับขี่ยรถยนต์ของนักท่องเที่ยวชาวจีนเกิดขึ้นและมีผลกระทบอย่างมากใน จังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดน แต่หากพิจารณาจากกฎหมาย ที่เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา และหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาไม่ว่า จะเป็น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่อยู่ ภายใต้กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง หรือพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ที่อยู่ภายใต้การบริหารโดยกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม จะสังเกตได้ว่าอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ และองค์กรที่มีอำนาจในการ ตัดสินใจใช้อำนาจทั้งหมด ไม่ได้อยู่ที่จังหวัดเชียงราย หรือจังหวัดเชียงใหม่ และการตัดสินใจ ใช้อำนาจตามกฎหมายในกรณีนี้คือการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ออกประกาศกรมการขนส่งก็ถูกประกาศใช้โดยกรมการขนส่งที่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่องค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ที่ควรจะได้รับผิดชอบแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นอย่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายกลับไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะ สามารถแก้ไขปัญหาได้เอาไว้

นอกจากนี้ แม้ว่าประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เรื่องการบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ได้กำหนดให้ภารกิจการรับจดทะเบียนรถยนต์เป็นภารกิจ ที่กรมการขนส่งทางบกจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจ ซึ่งตามแผนดังกล่าวกำหนดระยะเวลาว่าจะต้องดำเนินการภายในปี พ.ศ. 2550-2553 และจะถ่ายโอนเมื่อมีความพร้อม และจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2552 ให้สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด เมืองเชียงรายจะบรรลุเป้าหมายในการเป็นเมืองที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้อย่างไรหากเมืองเชียงรายเองไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ดังกล่าวได้ ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าจะทำอะไร หรือต้องมีการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนอะไรเพื่อให้ชาวเชียงราย หรือประชาชนในพื้นที่ชายแดนจะได้มีอำนาจในการแก้ไขจัดการปัญหาของตนเองได้ และสามารถบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเองได้

ประการที่สาม ความสามารถในการรองรับการท่องเที่ยวในปริมาณมาก (Mass Tourism)

สาเหตุของปัญหาที่เกิดจากการขั้บรยนต์เพื่อท่องเที่ยวของชาวจีนประการหนึ่งคือ ปริมาณที่รถจีนเข้ามาในประเทศไทยมากเกินไป ซึ่งเมื่อมีการใช้ประกาศกรมการขนส่งดังกล่าว ทำให้ปริมาณของรถจีนลดลงจนอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ และปัญหากับบรรเทาเบาบางลงไป แสดงให้เห็นว่าสาเหตุของปัญหาประการหนึ่งน่าจะมาจากปริมาณการท่องเที่ยวที่มากเกินไปกว่าความสามารถของเมืองที่จะรองรับได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากรถจีนอย่างเดียว หากจะสังเกตจากคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ในช่วงวันหยุดยาว เช่น วันหยุดสงกรานต์ หรือวันหยุดปีใหม่ ในเชียงรายหรือเชียงใหม่จะประสบกับปัญหารถติดอย่างมาก และปัญหาสินค้าอุปโภคและบริโภคในจังหวัดหมดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งจังหวัดเชียงราย และจังหวัดเชียงใหม่เริ่มประสบปัญหาการท่องเที่ยวล้นเกินความสามารถในการรองรับของเมือง นี่เป็นความท้าทายอีกประการหนึ่งสำหรับเชียงรายที่ตั้งเป้าหมายในการเป็นเมืองท่องเที่ยว

ประการสุดท้าย การปรับตัวของเมืองชายแดนในการรับมือกับการขยายอิทธิพลของจีน

หากถอยกลับไปพิจารณาปรากฏการณ์รถนักท่องเที่ยวจีนบุกล้านนาในมุมกว้างมากขึ้น จะพบว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ที่ใหญ่กว่า คือการขยายอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองของจีนออกไปภายนอกประเทศ ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีการศึกษาและชื่อเรียกหลายชื่อ เช่น “บุรพาภิวัตน์” (อนุก เหล่าธรรมทัศน์ 2554) “เอเชียรุ่งโรจน์” (ลิขิต ธีระเวคิน 2555) “จีนภิวัตน์” (อักษรศรี (อดิสุธาโภชน) พานิชสาส์น 2554) โดยเมืองชายแดนอย่างเชียงรายและเชียงใหม่ได้รับผลกระทบจากการขยายอิทธิพลดังกล่าว เช่น การเข้ามาลงทุนในพื้นที่ชายแดนของชาวจีน เป็นต้น ประเทศไทยโดยเฉพาะเมืองชายแดนเช่นเชียงราย หรือเชียงใหม่พร้อมแล้วหรือไม่ที่ หรือจะต้องปรับตัวอย่างไรเพื่อรับมือจากกระแสดังกล่าว นี่เป็นความท้าทายอีกประการหนึ่งที่จำต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็ว

รายการอ้างอิง

เอกสารและหนังสือ

กรมการขนส่งทางบก. 2560. เอกสารหลักฐานการขออนุญาตใช้รถในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามประกาศกรมการขนส่งทางบก (ฉบับย่อ) ของจังหวัดเชียงราย.

กรมศุลกากร. 2559. ขั้นตอนการผ่านพิธีการนำรถต่างประเทศ เข้า/ออกชั่วคราวทางบก.กรมศุลกากร.http://www.customs.go.th/content_with_menu.php?ini_menu=menu_individual_submenu_02&ini_content=individual_F01_160909_01_02&lang=th&root_left_menu=menu_individual_submenu_02_160421_03&left_menu=menu_individual_submenu_02_160421_03_160922_01 (สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2560).

กรวรรณ สังขกร และคณะ. 2560. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แผนงานวิจัยการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว: ตลาดนักท่องเที่ยวจีน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ณัฐกร วิทิตานนท์. 2558. มังกรผาด: ว่าด้วยการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศโดยรถยนต์ในกลุ่มน้ำโขงตอนบน วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ปีที่ 3 (1): 56.

ไทยรัฐออนไลน์. 2559. สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวฯ รับฟังผลกระทบรถท่องเที่ยวจีนบุก. <http://www.thairath.co.th/content/692167>. (สืบค้นเมื่อ 17 สิงหาคม 2559).
ต่อการค้าและการท่องเที่ยวในภาคเหนือ.http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1422441391. (สืบค้นเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2559).

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสพภัยจากรถ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประกาศกรมการขนส่งทางบกเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาตการอนุญาตระยะเวลาในการใช้รถ และเครื่องหมายแสดงการใช้รถที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อใช้ในการท่องเที่ยวหรือการอื่นใดที่มีความจำเป็นเฉพาะกรณี พ.ศ. 2559

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

แมนเฟรด สเตเกอร์. 2553. โลกาภิวัตน์: ความรู้ฉบับพกพา = *Globalization: A Very Short Introduction*. กรุงเทพฯ : โอเพ่นเวิลด์ส.

ลิขิต อีรวะดิน. 2556. การปรับตัวของประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์ เอเชียรุ่งโรจน์ และ
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. วารสารราชบัณฑิต ปีที่ 38 (2): 23 – 49.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสริมที่ 19-20 /2554 บันทึก สำนักงานคณะ
กรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่...) พ.ศ. [http://
www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2554/992273735.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2554/992273735.pdf). (สืบค้นเมื่อ 28
ธันวาคม 2560)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2554. *บูรพาภิวัตน์: ภูมิ-รัฐศาสตร์และเศรษฐกิจโลกใหม่*.
กรุงเทพฯ : กรุงเทพธุรกิจ.

อักษรศรี (อดิสุธาโภชน) พานิชสาส์น. 2554. *ทุนจีนรุกอาเซียน*. กรุงเทพฯ : กรุงเทพธุรกิจ.

การสัมภาษณ์

พันตำรวจโท วิเชียร ลิ้มไพโรจน์กุล รองผู้กำกับการด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน
สัมภาษณ์ 30 พฤศจิกายน 2560

พันตำรวจโทฉันทฤทธิ์ เหล่าไพโรจน์จารี สารวัตรสถานีตำรวจท่องเที่ยว 2 กองกำกับการ 4
กองบังคับการท่องเที่ยว ตำรวจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย สัมภาษณ์ 29 พฤศจิกายน 2560
เลิศชาย หวังตระกูลดี ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานเชียงราย
29 พฤศจิกายน 2560

วรุณยุพา วิเศษรังสรรค์ หัวหน้ากลุ่มวิชาการขนส่งจังหวัดเชียงราย สัมภาษณ์ 1 ธันวาคม 2560
เสมอแข สิริทิหล่อ ผู้จัดการศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว จังหวัดเชียงราย
สัมภาษณ์ 16 พฤศจิกายน 2560

ชีวิตชาวไทใหญ่ที่เปลี่ยนไปจากข้อตกลงหยุดยิง Nationwide Ceasere Agreement

(The Impact of Nationwide Ceasere Agreement to Tai People)

นิชานท์ สิงห์พุดธางกูร
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

ภายหลังเมื่อกองกำลังรัฐฉานใต้ หรือ SSA-S และสภาออบกู้รัฐฉาน หรือ RCSS ได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง หรือ Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) เมื่อปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ครอบคลุมกลุ่มคู่ขัดแย้งกับรัฐบาลมากที่สุดตั้งแต่เคยมีการทำข้อตกลงมาและเป็นข้อตกลงที่ไม่ได้เน้นเฉพาะเรื่องของการหยุดยิงแต่ครอบคลุมมิติของการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง ตั้งแต่การเจรจาทางการเมืองสู่การอยู่ร่วมกันในลักษณะสหพันธ์รัฐ รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนทุกกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเท่าเทียมกัน เป็นมิติใหม่ในการสร้างสันติภาพเมียนมา ซึ่งทำให้ชีวิตชาวไทใหญ่เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น นำมาสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาให้มั่นคง ในขณะที่สันติภาพของเมียนมากำลังอยู่บนเส้นทางของความท้าทายและการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในระยะต่างๆ เพื่อยุติการสู้รบและนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

คำสำคัญ : สันติภาพเมียนมา ข้อตกลงหยุดยิง NCA การสร้างสันติภาพ ไทใหญ่

Abstract

In 2010, the Shan State Army-South (SSA-S) and Restoration Council of the Shan State (RCSS) signed the Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) with the government. The NCA is the broadest ceasefire deal when compared with the previous agreements. It does not concentrate solely on stopping the fight but also talks about political negotiation. The conflict management progress is expected to promote the development of the quality of life of the minority groups. This paper looks at the changes in Tai people's lives significantly in the view point of Tai people who live in the fluid area at the Ban Therdthai as a reflection of a positive change and impact of NCA peace process to Tai people lives both in Thailand and Myanmar. The progress of political negotiation has developed gradually, based on the surrounding situation and as the transforming conflict which is a normal phenomenon of conflict and it is a challenge of the Myanmar peace process. As creating mutual trust and peacebuilding take time, a moderate move is considered to be normal.

Keywords: Peace in Myanmar, NCA, Peacebuilding, Tai People

1. บทนำ

เมื่อรัฐบาลเมียนมาและ SSA-S/RCSS ได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง (NCA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการการหยุดยิง การเจรจาทางการเมือง ยุติความขัดแย้ง หากดูรวมในการอยู่ร่วมกันในลักษณะสหพันธรัฐและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกหมู่เหล่า ทำให้ในปัจจุบันชาวไทยใหญ่ไม่ต้องกลัวภัยสงคราม หรืออันตรายเหมือนแต่ก่อน และยังได้รับโอกาสในด้านต่างๆ ที่ดีขึ้น เช่น สิทธิในการเดินทางไปต่างประเทศหรือข้ามพรมแดนได้อย่างสะดวก ถูกต้องและปลอดภัย เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การลงนามข้อตกลงหยุดยิงครั้งนี้ ช่วยให้ชีวิตของผู้คนมีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

บทความชิ้นนี้ มีความตั้งใจนำเสนอสองวัตถุประสงค์สำคัญ วัตถุประสงค์แรก คือ การศึกษาเนื้อหาสาระตถะ เป้าหมายของข้อตกลง NCA ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยทำให้เห็นภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ รวมถึงชาวไทยใหญ่เปลี่ยนไปอย่างไร รวมถึงการศึกษาแนวทางการสร้างสันติภาพของเมียนมาภายใต้ข้อตกลงหยุดยิง NCA เพื่อทำความเข้าใจสันติภาพของเมียนมาว่ากำลังพัฒนาในขั้นตอนใดและมีทิศทางอย่างไร โดยข้อมูลส่วนนี้ได้จากข้อตกลงหยุดยิง NCA การสัมภาษณ์ชาวไทยใหญ่และเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่อยู่ในทีมเจรจาชาวไทยใหญ่ภายใต้ข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งเดินทางข้ามพรมแดนมา ณ บ้านเกิดไทย จังหวัดเชียงราย เพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่งอย่างลึกซึ้ง จึงได้นำข้อตกลงหยุดยิง NCA มาวิเคราะห์ผ่านโมเดลการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง (Conflict Transformation Approach) สามระยะ ประกอบด้วย 1) การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะสั้นเพื่อการจัดการกับสถานการณ์เร่งด่วน (Crisis Management) 2) การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลางเพื่อการพัฒนาความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้ง (Relationship Management) และ 3) การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะยาวเพื่อจัดการกับเป้าหมายที่แตกต่างของคู่ขัดแย้ง (Incompatibility Management) (Singhaputargun 2017) ส่วนวัตถุประสงค์ข้อที่สอง คือ เพื่อสำรวจชีวิตของชาวไทยใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงภายหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง NCA ในปี พ.ศ. 2558 โดยแง่มุมนี้จะมองผ่านมุมมองของชาวไทยใหญ่ที่อาศัยอยู่บริเวณตะเข็บชายแดนบ้านเทอดไทย ด้วยการสัมภาษณ์ชีวิตของพวกเขาในฐานะคนไทยที่เดินทางข้ามพรมแดนมาตั้งรกรากในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจวบจนปัจจุบัน ที่ได้มีการปะทะสังสรรค์ และประกอบกิจกรรมต่างๆ ระหว่างคนไทยใหญ่ด้วยกันเอง ชาติพันธุ์อื่นๆ

และชาวพม่าในเมียนมาพวกเขาเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งก่อนและหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง NCA ซึ่งจะช่วยให้เห็นชีวิตชาวไทใหญ่โดยรวมว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างหลังจากมีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิง NCA

เมื่อได้ข้อมูลจากทั้งสองส่วนตามวัตถุประสงค์ทั้งสองข้อแล้วจึงนำมาวิเคราะห์เพื่อศึกษาว่าการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งภายใต้ข้อตกลงหยุดยิงครั้งนี้พัฒนาไปในระยะใดและจะมีทิศทางเช่นไรในอนาคต ก่อนที่จะชี้ให้เห็นชีวิตของชาวไทใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นจากข้อตกลงหยุดยิงฉบับนี้ โดยบทความนี้จะเริ่มต้นด้วยการอธิบายพัฒนาการความขัดแย้งในเมียนมาระหว่างชาวไทใหญ่และพม่า ก่อนที่จะอธิบายเนื้อหาสาระและเป้าหมายข้อตกลงหยุดยิง ผ่านโมเดลการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง หลังจากนั้นจะนำเสนอชีวิตของชาวไทใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วจึงนำเสนอความท้าทายของสันติภาพเมียนมาเป็นประเด็นสุดท้าย

2. พัฒนาการความขัดแย้งระหว่างชาวไทใหญ่และพม่า

ความขัดแย้งในพม่าถือได้ว่าเป็นความขัดแย้งหนึ่งที่ยาวนานที่สุดของโลก ความขัดแย้งครั้งนี้โยงใยกับหลายกลุ่ม ชับซ้อนและพันกับประเด็นทางการเมืองและชาติพันธุ์ ซึ่งทำให้ความขัดแย้งนี้มีลักษณะหยั่งรากลึก “Protracted Social Conflict” (Azar 1986) โดยความขัดแย้งนี้มีได้มีที่มาเริ่มต้นจากชาวไทใหญ่ หรือ ไต กับ พม่าตั้งแต่เริ่มแรก แต่เมล็ดพันธุ์ของความขัดแย้งเริ่มในช่วงลัทธิล่าอาณานิคม เมื่ออังกฤษครอบครองพม่าได้อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2429 รวมถึงดินแดนต่างๆ ที่พมามีอิทธิพลด้วย อังกฤษ ภายใต้ British-Indian Empire ได้ปกครองในพม่าโดยให้พม่าเป็นศูนย์กลางอำนาจในการบริหารอยู่ที่ย่างกุ้ง (Myanmar Proper) โดยควบคุมรัฐบริวาร (Periphery) ต่างๆ ไม่ให้มีอำนาจมากตามหลัก Divide and Rule (Simms 2017) รัฐฉานเป็นรัฐหนึ่งที่อยู่ภายใต้นโยบายดังกล่าวซึ่งปกครองในระบบเจ้าฟ้า อย่างไรก็ตามอังกฤษให้อิสระภาพพอสมควรกับรัฐฉานในการปกครองตามที่เคยปฏิบัติโดยให้ผสมผสานกับรูปแบบการบริหารของอังกฤษ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเพื่อให้่ายในการบริหารจัดการรัฐฉานที่มีอาณาบริเวณกว้างขวางมากและมีความหลากหลายในมิติต่างๆ โดยเฉพาะชาติพันธุ์ จึงให้ใช้การบริหารแบบเดิมไปก่อนเป็นการชั่วคราว ต่อมาอังกฤษได้จัดโครงสร้างการปกครองใหม่ให้กับรัฐฉาน โดยแบ่งรัฐฉาน

ออกเป็นฉานทางเหนือและฉานทางใต้และให้ปกครองในลักษณะสหพันธรัฐฉาน (Federal Shan State) โดยมีอังกฤษเป็นผู้นำสูงสุด (Chief of Federated Council of Shan State) (Adams 2000) อย่างไรก็ตาม แม้จะเรียกว่าเป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะสหพันธรัฐ แต่ไม่ได้มีรากฐาน หลักการ หรือ ความตั้งใจโดยแท้จริงภายใต้แนวคิดสหพันธรัฐ แต่เสมือนเป็นกลไกปกครองของเจ้าอาณานิคมมากกว่า โดยผสมผสานรูปแบบรัฐอาณานิคม (Colony) เข้ากับรูปแบบรัฐในอารักขา (Protectorate) ซึ่งเป็นวัตรกรรมการปกครองของอังกฤษ เพื่อควบคุมทรัพยากรผลประโยชน์ และนำรายได้บางส่วนจากเจ้าฟ้ารัฐฉานมาสู่อังกฤษ ซึ่งทำให้เจ้าฟ้าหลายพระองค์ไม่พอใจ

แม้ว่าแนวคิดสหพันธรัฐของอังกฤษได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับรัฐฉาน ขึ้นในลักษณะผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง แต่อังกฤษค่อนข้างให้เกียรติกับเจ้าฟ้าหลาย พระองค์ของฉานเช่นเดียวกับมหาราชของอินเดีย หนึ่งในปัจจัยสำคัญคือเจ้าฟ้าหลายพระองค์ ได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตก โดยจะเห็นได้จากในที่ประชุมสภาแห่งสหพันธรัฐ ความคิดเห็นต่างๆ ของเจ้าฟ้ารัฐฉานมักได้รับการรับฟังและมีการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นมิตร เสมอมา จึงทำให้ความสัมพันธ์ของอังกฤษกับเจ้าฟ้าในรัฐฉานค่อนข้างราบรื่น ด้วยความ สัมพันธ์ดังกล่าว รัฐฉานมีการพัฒนาในด้านต่างๆ รวมไปถึงการเมืองและการปกครองใน รูปแบบสหพันธรัฐ จนทำให้อังกฤษมีความเห็นว่าอาจเป็นการยากในอนาคตที่จะให้ผนวก รวมเป็นรัฐเดียวกับพม่า (Simms 2017)

ในขณะที่ความสัมพันธ์ของอังกฤษกับพม่าไม่ได้ราบรื่นมากนัก เมื่อกลุ่มประชาชน โดยเฉพาะนักศึกษามหาวิทยาลัยย่างกุ้ง¹⁴ ไม่เห็นด้วยกับการบังคับเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวพม่าและมองอังกฤษในฐานะผู้คุกคาม ประกอบกับ อิทธิพลของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้เข้ามาในพม่าและต่อสู้กับอังกฤษ ซึ่งในช่วงเวลานี้เองกลุ่ม Burma Independence Army หรือ BIAได้ก่อตั้งขึ้นในสยาม เมื่อปี พ.ศ. 2482 โดยมี อองซาน เป็นผู้นำด้วยการสนับสนุนของญี่ปุ่นโดยเฉพาะการฝึกทหาร

¹⁴ มหาวิทยาลัยแห่งนี้ได้รับการสถาปนาโดยอังกฤษในปี พ.ศ. 2463 นักศึกษาไม่เห็นด้วยกับการบังคับเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและขนบธรรมเนียม ประเพณีของชาวพม่า เช่น การบังคับการใช้ภาษาอังกฤษมากกว่าภาษาพม่า ประกอบกับนักศึกษาจำนวนหนึ่งในมหาวิทยาลัยเริ่มเรียนรู้ และซึมซับแนวคิดคอมมิวนิสต์มากขึ้น

ให้กับสมาชิกเพื่อต่อต้านอังกฤษ ญี่ปุ่นและ BIA สามารถเอาชนะอังกฤษและทำให้อังกฤษถอนกำลังออกจากพม่า(Simms 2017) ในสถานะเช่นนี้รัฐฉานจึงตกอยู่ในสถานการณ์ลำบากในฐานะเป็นพันธมิตรที่ดีกับอังกฤษ เหล่าเจ้าฟ้าทั้งหลายไม่ได้หนีเพราะถือว่าการทำเช่นนั้นไม่เหมาะสมทั้งต่อพันธมิตรที่ดีและที่สำคัญที่สุดกับประชาชน ในปี พ.ศ. 2486 ญี่ปุ่นประกาศมอบเอกราชให้พม่าโดยรวมรัฐต่างๆ เข้าเป็นหนึ่งเดียวรวมถึงรัฐฉานด้วย ซึ่งเหล่าเจ้าฟ้าต่างไม่เห็นด้วยแต่ก็ไม่ได้คัดค้านเพราะกลัวญี่ปุ่น รัฐฉานในขณะนี้จึงอยู่ในสภาวะวิกฤต แร้นแค้น ขาดแคลนข้าวปลาอาหาร สภาพจิตใจของผู้คนอยู่ด้วยความกลัวทหารญี่ปุ่น เหล่า เจ้าฟ้าต่างซ่อนตัวและไม่ทำตัวให้เป็นจุดสนใจของญี่ปุ่น (Adams 2000) อย่างไรก็ตาม พม่าเปลี่ยนแนวทางในการยึดโยงกับญี่ปุ่นมาสนับสนุนอังกฤษอีกครั้ง เมื่อองซาน ต้องการให้อังกฤษกลับมาพม่า ภายหลังที่อังกฤษเป็นผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2488 องซาน ได้สานความร่วมมือกับกองกำลังต่างๆ เช่น Communist Party of Burma (CPB) Burma National Army (BNA) People Revolutionary Party (PRP) และ Anti-Fascist Organization (AFO) ซึ่งภายหลัง คือ Anti-Fascist Freedom League (AFPFL) ร่วมกับอังกฤษในการขับไล่ญี่ปุ่น ในขณะที่รัฐฉาน รวมถึงรัฐกะฉิ่น และรัฐชินเองที่เป็นพันธมิตรที่ดีต่อกันมีบทบาทสำคัญอีกครั้งในการช่วยอังกฤษในการขับไล่ญี่ปุ่น การสนับสนุนจากพม่าและรัฐต่างๆ ครั้งนี้มีความมุ่งหวังเรื่องการได้รับเอกราชจากอังกฤษเป็นเป้าหมายสำคัญ (Steinburg 2010)

องซาน ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญมากในการกลับมาอีกครั้งของอังกฤษ โดย AFPFL ได้รับการยอมรับจากอังกฤษให้มียุติปไตยและมีสถานะเทียบเท่ารัฐบาล องซาน ในฐานะผู้นำ AFPFL มีจุดยืน คือการรับเอกราชจากอังกฤษอย่างถูกต้อง โดยต้องการให้ไทใหญ่และรัฐต่างๆ รวมเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ ในขณะที่ไทใหญ่มีจุดยืนที่แตกต่างกับองซาน โดยมีมติให้จัดตั้ง "คณะกรรมการสภาเจ้าฟ้าแห่งรัฐฉาน" เพื่อปกครองรัฐฉานและมีแนวความคิดร่วมมือกับ รัฐกะฉิ่น และรัฐชิน จึงนำมาสู่การจัดประชุมปางหลวงครั้งที่ 1 และได้มีการจัดตั้งสหพันธรัฐที่เอกเขชัน หรือ Supreme Council of the United Hill People (SCOUH) โดยไม่ต้องการร่วมเป็นส่วนหนึ่งภายใต้เอกราชเดียวกันกับพม่า (Steinburg 2010) เมล็ดพันธุ์ของความขัดแย้งจึงเริ่มต้นอีกครั้ง ณ จุดนี้ เมื่อเป้าหมายของพม่าและรัฐฉานแตกต่างกัน หรือ "Incompatible goals" ซึ่งนำมาสู่การสร้างจุดยืนที่ต่างกันและนำมาสู่ความขัดแย้ง (Ramsbothan O Woodhouse 2011)

ดังนั้น เมื่อองซานเดินทางไปเพื่อเจรจาการขอเอกราชกับนายกรัฐมนตรีแอตลี (United Nations 2015) ของอังกฤษ ในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2489 สมาชิกฝ่ายองซาน ได้ส่งโทรเลขถึง นายกรัฐมนตรีแอตลี แจ้งว่า องซานไม่ใช่ตัวแทนของชาวไทใหญ่ และ ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีแอตลี จึงปฏิเสธการให้เอกราชกับพม่าและให้ องซาน ไปเจรจากับผู้นำของชาวไทใหญ่และรัฐต่างๆ ที่กำลังจะจัดการประชุมปาง หลวงครั้งที่ 2 โดยนายกรัฐมนตรีแอตลีได้ส่งโทรเลขถึงสมาชิกฝ่ายองซาน ตัวแทนรัฐคะฉิ่นและตัวแทนรัฐชิน เพื่อเตรียมแนวทางในการเจรจา ดังนั้น ในการประชุมปางหลวงครั้งที่ 2 ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2490 ทั้งสองฝ่ายจึงได้ร่วมลงนามในหนังสือ สัญญาปางหลวง 9 ข้อ ดังต่อไปนี้ 1) ผู้แทนของสหพันธรัฐเอกราช 1 คนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 2) รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งกิจการด้านการทหารและการต่างประเทศ 3) รัฐมนตรีสามารถเลือกผู้ช่วยรัฐมนตรีจำนวน 2 คน 4) รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสหพันธรัฐเอกราชเท่านั้น 5) สหพันธรัฐเอกราชมีสิทธิในการบริหารจัดการโดยตนเองและเป็นอิสระ 6) รับรองให้รัฐคะฉิ่นมีสถานะเป็นรัฐภายหลังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่วมให้ความเห็นชอบ 7) ประชาชนในสหพันธรัฐเอกราชมีสิทธิและเสรีภาพทัดเทียมกับประชาชนทุกคนในประเทศ 8) ในด้านการบริหารการเงินให้รัฐบาลบริหารจัดการได้ดังเดิม และ 9) ให้รัฐบาลให้เงินสนับสนุนช่วยเหลือรัฐชินและคะฉิ่น ส่วนเรื่องหนี้สินระหว่างรัฐบาลพม่ากับรัฐบาลให้มีการตรวจสอบและดำเนินการให้เรียบร้อย (The Taifreedom 2018)

อย่างไรก็ตามไม่มีข้อใดที่ระบุถึงสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระของรัฐบาลองซาน จึงได้แจ้งว่า "เรื่องสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระนั้นควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหภาพมากกว่าจึงจะทำให้มีผลดีมากกว่าเขียนไว้ในหนังสือสัญญาด้วยเหตุนี้สิทธิการแยกตัวของรัฐต่างๆ ที่ร่วมลงนามจึงไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในสัญญาปางหลวง แต่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศพม่า นำไปสู่การจัดตั้งคณะรัฐบาลและร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ 10 บรรทัดที่ 202 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นอิสระ เอาไว้อย่างชัดเจนที่รัฐบาลพม่าและรัฐต่างๆ ให้อยู่ร่วมกันเป็นระยะเวลา 10 ปี ผลจากการร่วมลงนามในหนังสือสัญญาปางหลวง และร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญ นำไปสู่การขอเอกราชจากอังกฤษและอยู่ร่วมกันในลักษณะสหพันธรัฐตามที่ได้ตกลงกันตามหนังสือสัญญาปางหลวง จนกระทั่งองซานถูกลอบสังหารและนายพลเนวินเข้ายึดอำนาจและฉีกหนังสือสัญญาจึงทำให้ความสัมพันธ์พัวพันระหว่างรัฐบาลกับพม่ายุติ พม่าถูกราน

ดินแดนของรัฐบาลและอ้างสิทธิดินแดนทั้งหมดของรัฐบาลเป็นของพม่า ในขณะที่รัฐบาลก็ยืนยันความมีเอกราชของตนเช่นกัน (The Taifreedom 2018) ภายหลังรัฐบาลทหารเมียนมาบริหารราชการแผ่นดินเรื่อยมา ภายใต้อุดมการณ์แห่งชาติ 3 ประการ คือ 1) มิให้สหภาพต้องแตกแยก 2) ความสามัคคีของชนในชาติต้องไม่ถูกทำลาย และ 3) อธิปไตยต้องมั่นคง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจของผู้นำพม่าต่อต่างชาติและชาติพันธุ์ต่างๆ โดยให้ยึดการดำเนินอธิปไตยแบบพม่าไม่ใช่แบบตะวันตกและเกรงกลัวหลักการสหพันธรัฐที่แท้จริงที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ต้องการ (ตุลยภาค ปรีชาธิราช 2557)

3. ข้อตกลงหยุดยิง NCA (United Nations 2015)

หนังสือสัญญาปางหลวงถือเป็นผลของการจัดการความขัดแย้ง และนำมาสู่การอยู่ร่วมกัน หรือเปรียบเสมือนสัญญาประชาคม แต่เมื่อสัญญาประชาคมดังกล่าวถูกละเมิดความขัดแย้งจึงเริ่มต้นขึ้นอีกครั้งและรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากความขัดแย้งพัฒนาจากประเด็นทางการเมืองก่อนที่จะขยายไปสู่ประเด็นทางชาติพันธุ์ จนนำมาสู่ความเกลียดชังและนำมาสู่การจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ Ethnic Armed Organizations หรือ EAOs ผู้รับกันเองและสู้รบกับรัฐบาลเมียนมาในปัจจุบัน โดยทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเมียนมากลุ่มชาติพันธุ์นานาชาติ รวมถึง องค์กรระหว่างประเทศ ต่างพยายามจัดการกับปัญหานี้เรื่อยมา แต่การยุติการสู้รบและความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องง่าย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมามีสัญญาณเชิงบวกกับสันติภาพ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้เสนอให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ หยุดยิงภายใต้ข้อตกลงหยุดยิง Nationwide Ceasefire Agreement หรือ NCA ซึ่งขณะนี้ได้มีการลงนามกับกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธไปแล้ว จำนวน 10 กลุ่ม

ครั้งแรกในสมัย ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง รัฐบาลเมียนมาได้ลงนามเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ปีพ.ศ. 2558 กับแนวร่วมนักศึกษาพม่าทั้งหมดเพื่อประชาธิปไตย (All Burma Students' Democratic Front - ABSDF) พรรคปลดปล่อยอาระกัน (Arakan Liberation Party -ALP) กองทัพแนวร่วมแห่งชาติชิน (Chin National Front-CNF) กองทัพกะเหรี่ยงประชาธิปไตย ผู้มีความเมตตา (Democratic Karen Benevolent Army -DKBA) สภาสันติภาพแห่งกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU/KNLA Peace Council หรือ KPC) สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) องค์กรปลดปล่อยแห่งชาติปะโอ Pa-O

National Liberation Organization (PNLO) และสภาเพื่อการกอบกู้รัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (RCSS/SSA) ครั้งที่สอง ในสมัย อองซาน ซูจี ที่ปรึกษาแห่งรัฐและประธานกระบวนการสันติภาพ NCA ได้ลงนามเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 กับ New Mon State Party (NMSP) พรรครัฐมอญใหม่ และ Lahu Democratic Union (LDU) สหภาพประชาธิปไตยละหู่ (Myanmar Peace Center) อย่างไรก็ตามยังมีอีกหลายกลุ่มชาติพันธุ์ที่ติดอาวุธที่ยังไม่ได้ลงนามในข้อตกลงนี้ ประกอบด้วย Kachin Independence Organization (KIO) องค์กรปลดปล่อยคะฉิ่น Shan State Army-North (SSPP /SSA) กองกำลังรัฐฉานเหนือ Karenni National Progressive Party (KNPP) พรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะเรนนี่ Arakan National Council (ANC) สภาแห่งชาติอาระกัน Wa National Organization (WNO) องค์กรแห่งชาติว้า Ta-ang National Liberation Army (TNLA) กองทัพปลดปล่อยดาระอั้ง และ Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA)/Kokang Army กองทัพปลดปล่อยโกก้าง (Myanmar Peace Center)

ข้อตกลงหยุดยิง NCA ประกอบด้วย 7 บท และหากนำแนวคิดการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง (Conflict Transformation Approach) มาวิเคราะห์กับข้อตกลงหยุดยิง NCA ซึ่งสามารถช่วยทำความเข้าใจกระบวนการหยุดยิงและการสร้างสันติภาพของเมียนมาได้ชัดเจนครอบคลุมขึ้นและช่วยในการอธิบายได้ว่าสันติภาพของเมียนมากำลังอยู่ในระยะใด โดยสามารถทำความเข้าใจได้ดังนี้

บทที่ 1 ว่าด้วยหลักการพื้นฐาน (Basic Principle) คือ ภาพรวมของข้อตกลงหยุดยิงที่ครอบคลุมมิติต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับการเจรจาด้วยความจริงใจอย่างมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายมากกว่าการใช้กำลังทางทหาร รวมไปถึงการหาแนวทางในการอยู่ร่วมกันโดยไม่เอาเปรียบกัน บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยและหลักสหพันธรัฐ การรักษาความเป็นตัวตนเคารพความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรม บนปรัชญาสำคัญ คือ จิตวิญญาณของปางหลวง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ในการอยู่ร่วมกันของชาติพันธุ์ต่างๆ อย่างไรก็ตามในบทนี้มีข้อท้าทายของทั้งสองฝ่ายที่จะต้องเปลี่ยนผ่านให้ได้ คือ การที่มีการบรรจุหลักอุดมการณ์แห่งชาติสามประการกำกับเข้าไปด้วย เช่น ไม่ให้สหภาพต้องแตกแยก ซึ่งเป็นหลักเดียวกันกับที่ใช้ในสมัยรัฐบาลทหารเพื่อปกครองในอดีต ซึ่งเป็นความท้าทายประการสำคัญของข้อตกลงหยุดยิงสันติภาพฉบับนี้และการอยู่ร่วมกันในลักษณะสหพันธรัฐ ซึ่งต้องอาศัย

การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะทั้งสามระยะควบคู่กันไป คือการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะสั้น หรือ Crisis Management โดยมีเป้าหมายให้ทุกฝ่ายหยุดยิงเป็นอันดับแรก หรือสู้รบซึ่งเป็นการจัดการกับสถานการณ์เร่งด่วน ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลาง หรือ Relationship Management โดยการจัดการความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งให้ดีขึ้น เพื่อนำไปสู่การเจรจาที่วางอยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจกัน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะยาว หรือ Incompatibility Management คือ การจัดการความขัดแย้ง ด้วยการจัดการกับจุดยืน หรือ เป้าหมายของคู่ขัดแย้งที่แตกต่างกันให้สามารถหาจุดร่วมกันได้ (Singhaputargun 2017)

บทที่ 2 เป้าหมายและแนวทาง (Aims and Objectives) ซึ่งว่าด้วยเรื่องการเน้นย้ำหลักการพื้นฐานตามบทที่ 1 แต่สิ่งที่เพิ่มเติมและมีความสำคัญมากซึ่งทำให้ข้อตกลงนี้แตกต่างจากข้อตกลงในอดีต คือ Joint Ceasefire Monitoring Committee หรือ JMC ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการต่างๆ ประสานงานและควบคุมการหยุดยิงให้เป็นไปตามข้อบังคับการหยุดยิงของข้อตกลง NCA ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวทำให้เกิดช่องทางการสื่อสารของคู่ขัดแย้ง ซึ่งจัดเป็นการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลางด้วยการสร้างช่องทางการประสานความร่วมมือ ในการสร้างความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การพัฒนาความไว้วางใจอย่างค่อยเป็นค่อยไป

บทที่ 3 รายละเอียดประกอบการหยุดยิง (Ceasefire Related Matters) รายละเอียดประกอบมีเป้าหมายเพื่อให้ข้อตกลงหยุดยิงนี้สัมฤทธิ์ผล เช่น กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนของขั้นตอนในการหยุดยิง การเน้นย้ำที่จะดำเนินการตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัดผ่านคณะกรรมการ JMC ระดับต่างๆ การไม่เพิ่มเติมจำนวนทหาร การไม่สร้างกองบัญชาการทหารเพิ่มเติม การแจ้งล่วงหน้าในการเดินทางผ่านพื้นที่ของทุกฝ่าย การไม่เคลื่อนย้ายกองกำลังติดอาวุธ การไม่ใช้สถานที่สาธารณะ หรือ ทางศาสนาในการตั้งกองกำลัง การหลีกเลี่ยงการใช้กำลังปะทะกันและทำลายทรัพย์สินของประชาชน หรือ การกระทำที่นำไปสู่ความไม่ลงรอยกัน การปกป้องชีวิตของประชาชนจากความรุนแรงทุกรูปแบบ ประชาชนสามารถเดินทางได้อย่างปลอดภัย การเคารพสิทธิความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียม ความยุติธรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะสั้นและระยะกลาง โดยมีเป้าหมายคือ การให้ทุกฝ่าย

หยุดสู้รบและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้ง ซึ่งเป็นการจัดการกับสถานการณ์เร่งด่วน และผลสร้างความสัมพันธ์ในเวลาเดียวกัน ด้วยการออกแบบมาตรการป้องกันเหตุและสร้างความระมัดระวังร่วมกันโดยไม่ทำลายความสัมพันธ์ที่พัฒนาขึ้นมาจากคณะกรรมการ JMC

บทที่ 4 ส่งเสริมข้อตกลงหยุดยิงให้เข้มแข็ง (Maintaining and Strengthening Ceasefire) โดยมีสาระสำคัญ คือ การเน้นเรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและดำเนินการในการหยุดยิง (Code of Conduct) การเน้นย้ำความร่วมมือในการสังเกต ตรวจสอบและส่งเสริมการหยุดยิงเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง การแจ้งข้อมูลของกันและกันในการเคลื่อนย้ายกองกำลังเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด โดยแบ่ง Joint Ceasefire Monitoring Committee (JMC) สองระดับ คือ ในระดับรัฐและในระดับท้องถิ่น และความร่วมมือในด้านเทคนิคจากองค์กรระหว่างประเทศให้กับ JMC ทั้งสองระดับ รวมไปถึงความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ประสบภัยพิบัติทุกรูปแบบ นอกเหนือจาก JMC แล้วได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ประสานร่วม (Liaison Staff) ประจำในระดับส่วนกลางในการประสานงาน แก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นอีกชั้นหนึ่งโดยให้ประจำอยู่ในพื้นที่ทุกฝ่ายเห็นชอบ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะสั้นและระยะกลาง โดยมีเป้าหมาย คือการให้ทุกฝ่ายหยุดสู้รบกันซึ่งเป็นการจัดการกับสถานการณ์เร่งด่วนและเสริมสร้างความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการย่อยทั้งระดับชาติและระดับรัฐในการควบคุมประสานงานการหยุดยิง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีสันติวิศวกร¹⁵ ในระดับปฏิบัติการของพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาต่างๆ ที่เป็นภัยต่อข้อตกลง ซึ่งช่วยลดการก่อตัวของความตึงเครียดระหว่างคู่ขัดแย้งที่อาจนำไปสู่ความไม่ลงรอยกันและการปะทะกันในที่สุด

บทที่ 5 การเจรจาทางการเมือง (Guarantees for political Dialogue) เมื่อข้อตกลงการหยุดยิงได้ลงนามแล้ว กระบวนการเจรจาโดยสันติ จึงเป็นขั้นตอนต่อไป โดยเริ่มต้นจากการจัดทำโรดแมปทางการเมือง (Political Roadmap) โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการออกแบบและสร้างแนวทางการเจรจาทางการเมือง (Framework for political Dialogue)

¹⁵ สันติวิศวกร คือ ผู้ที่อยู่ในกระบวนการออกแบบสันติภาพ สร้างสันติภาพ รักษาสันติภาพ ปกป้องสันติภาพ ดูแลความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้ง เปลี่ยนแปลงทัศนคติของคู่ขัดแย้งในเชิงลบไปสู่ในเชิงบวก ภายใต้กระบวนการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง

เพื่อการเจรจาการเมืองระดับชาติ (Union Peace Conference) เพื่อการจัดทำสนธิสัญญาลงนาม รับรองและปฏิบัติตามในสนธิสัญญาร่วมกัน โดยในช่วงการเจรจา (Political Dialogue) ให้มีการจัดการประชุมทีมประสานงานดำเนินงาน NCA (Nationwide Ceasefire Agreement Joint Implementation Coordinating Meeting) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการหยุดยิง (Nationwide Ceasefire Joint Monitoring Committee) คณะกรรมการเจรจาเพื่อสันติภาพ (Union Peace Dialogue Joint Committee) โดยคณะกรรมการหลังนี้ให้มีหน้าที่รับผิดชอบร่างแนวทางการเจรจาทางการเมืองให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และให้มีการเจรจาใน 90 วัน หลังจากมีการลงในข้อตกลงหยุดยิง NCA ซึ่งมาตรการเหล่านี้จัดเป็นการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลางและระยะยาว ที่มีเป้าหมายในการการผสานความร่วมมือ และหาแนวทางจัดการกับจุดยืนหรือเป้าหมายที่แตกต่างกันให้สามารถหาจุดร่วมกันได้ผ่านคณะกรรมการต่างๆ ที่ทำหน้าที่ผลักดันการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลง ตรวจสอบปฏิบัติการหยุดยิงและออกแบบการเจรจาทางการเมืองเพื่อนำไปสู่สันติภาพของเมียนมา

บทที่ 6 กระบวนการสร้างความมั่นใจ (Confidence Building Measure) โดยให้ความมั่นใจว่าจะไม่มีการจับกุมผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาทางการเมืองหรือกระบวนการสันติภาพ ให้องค์กรชาติพันธุ์ติดอาวุธที่ลงนามในข้อตกลงให้มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้อยู่ในสถานะที่ถูกต้อง (Lawful Organization) รวมไปถึงให้มีการปล่อยตัวสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกจับกุม นอกเหนือจากการหยุดยิงและการเจรจาทางการเมือง ให้ทุกฝ่ายอยู่ภายใต้กฎหมายและร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกหมู่เหล่าอย่างเสมอภาคเท่าเทียม รวมไปถึงการส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษา สาธารณสุข เศรษฐกิจ การรักษาสภาพแวดล้อม การต่อต้านยาเสพติด และการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทุกฝ่ายสามารถหาความช่วยเหลือจากองค์กรต่างประเทศเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชน โดยให้มีการหารือและประสานงานของทุกฝ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ต่างๆ อยู่ภายใต้ข้อตกลงหยุดยิง NCA โดยในสนธิสัญญาสันติภาพที่จะให้การรับรองโดยบรรจุประเด็นต่างๆ ข้างต้นนี้ด้วย ซึ่งจัดเป็นการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง โดยทำให้เกิดพื้นที่การแสดงความจริงใจและความมั่นใจของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยส่งเสริมมาตรการต่างๆ ทั้งการหยุดยิง การเจรจาทางการเมือง การจัดการกับจุดยืนที่แตกต่างกัน เพื่อนำไปสู่การยุติความขัดแย้ง

บทที่ 7 เรื่องอื่นๆ (Miscellaneous) การใช้ช่องทางข้อตกลงหยุดยิง NCA ในการ
หารือเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ขัดกับเนื้อหาของข้อตกลงหยุดยิง NCA โดยหากมีข้อพิพาทที่เกิด
ขึ้นให้อยู่ภายใต้การประชุมที่มติดำเนินงาน NCA (Nationwide Ceasefire Agreement
Joint Implementation Coordinating Meeting) โดยใช้การเจรจาเพื่อการจัดการและ
แก้ไขความขัดแย้งต่อไป ซึ่งจัดเป็นการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลางและระยะยาว
ที่มีเป้าหมายการใช้ความสัมพันธ์ที่พัฒนามาด้วยดีแล้วมาสู่การจัดการแก้ปัญหา หรือ
ส่งเสริมความร่วมมือในด้านอื่นๆ ผ่านที่ประชุมที่มติดำเนินงาน NCA บนพื้น
ฐานของความไว้วางใจกันเนื้อหาสาระสำคัญข้อตกลงหยุดยิง NCA ทั้ง 7 บท มีความแตก
ต่างจากข้อตกลงหยุดยิงในอดีตอยู่สี่ประการ ประการแรก คือ ไม่เป็น Verbal Agreement
เหมือนในอดีต หรือ ข้อตกลงปากเปล่าแต่เป็น Official Agreement และได้นานาชาติ
หรือ International Stakeholder เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ประการที่สอง ข้อตกลงหยุดยิง
NCA เป็นข้อตกลงหยุดยิงที่มีลักษณะพหุภาคี คือ เป็นการลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาล
เมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่ม ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่การลงนามในอดีตมักเป็นแบบ
ทวิภาคี ประการที่สาม ข้อตกลงหยุดยิง NCA ถูกจัดทำขึ้นมาโดยหลักการมีส่วนร่วมระหว่าง
รัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ต้องการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่
กลุ่มชาติพันธุ์มักไม่ได้มีส่วนร่วม ประการที่สี่ซึ่งเป็นข้อที่สำคัญมากที่สุด คือ ข้อตกลงหยุดยิง
NCA มิได้เป็นเพียงข้อตกลงหยุดยิงเท่านั้นแต่เป็นกระบวนการสันติภาพครบวงจร โดยเริ่มต้น
จากกระบวนการหยุดยิงเป็นเป้าหมายอันดับแรก ก่อนที่จะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจ
ผ่านการเจรจาทางการเมืองซึ่งเป็นเป้าหมายที่สอง เพื่อที่จะนำไปสู่เป้าหมายสำคัญ คือ
การยุติความขัดแย้งและให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ภายใต้สหพันธรัฐ รวมไปถึงการส่งเสริม
สิทธิเสรีภาพ คัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่างๆ
ของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมาซึ่งแตกต่างจากการสร้างสันติภาพในอดีตของพม่ามิได้ก้าวหน้า
เพียงนี้ โดยมักมีเพียงการหยุดยิง หรือ การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะสั้นเท่านั้น
ซึ่งแตกต่างจากข้อตกลงหยุดยิงฉบับนี้ที่ครอบคลุมการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งทุกระยะ

4. ชีวิตของชาวไทใหญ่ที่เปลี่ยนไปจากข้อตกลงหยุดยิง NCA

ข้อตกลงหยุดยิง NCA ในมุมมองของชาวไทใหญ่ ชีวิตชาวไทใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงไปหลายด้าน อย่างน้อยที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ เรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องสิทธิเสรีภาพที่เพิ่มมากขึ้น โอกาสในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้น เช่นโอกาสทางการศึกษาข้ามพรมแดน ซึ่งในมุมมองของพวกเขา เขามีความพึงพอใจกับ 3 ปี ที่มีการทำข้อตกลงหยุดยิงฉบับนี้ ซึ่งทำให้คุณภาพชีวิตของชาวไทใหญ่โดยรวมดีขึ้นตามบทวิเคราะห์ดังนี้

4.1 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

เมื่อการหยุดยิง หรือ การปะทะลดน้อยลง ซึ่งเป็นผลมาจากรายละเอียดการหยุดยิง และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของข้อตกลงหยุดยิง ภายใต้การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะสั้น เช่น หากทหารเมียนมาหรือกลุ่มชาติพันธุ์ใดก็ตาม ประสงค์ที่จะเดินทางเข้ามาในพื้นที่ที่จะต้องขออนุญาตล่วงหน้าก่อนเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งทำให้ความปลอดภัยของชาวไทใหญ่ในชีวิตและทรัพย์สินมีเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในอดีตชาวไทใหญ่ต้องอยู่อย่างหวาดกลัวเมื่อทหารเมียนมาหรือ กลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เข้ามาในพื้นที่เพื่อรุกราน เรื่องนี้มีความสำคัญมาก เพราะคือสวัสดิภาพภาพขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของข้อตกลงหยุดยิง NCA ในรัฐฉาน ชีวิตและทรัพย์สินของชาวไทใหญ่ได้รับความปลอดภัย ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นความสำเร็จประการสำคัญของข้อตกลงหยุดยิงนี้ในเรื่องของการปกป้องชีวิตของผู้คน อย่างไรก็ตามการปะทะกันยังคงมีอยู่ แต่ไม่ใช่กรณีของการรุกรานเข้ามาในพื้นที่เช่นในอดีต แต่แม้การปะทะกันยังคงดำรงอยู่ แต่การปะทะกันลดลงอย่างมาก และพื้นที่ปะทะกันไม่ใช่พื้นที่ผู้คนอาศัยแต่เป็นบริเวณพื้นที่กองกำลังทหารชาติพันธุ์ฉานและเมียนมาตั้งกำลังและบางครั้งเมื่อมีการปรับ หรือ เคลื่อนย้ายกองกำลังโดยไม่แจ้งล่วงหน้า มักทำให้เกิดการปะทะกัน

4.2 สิทธิการเดินทาง

ภายหลังการลงนามในข้อตกลงหยุดยิง NCA ชาวไทใหญ่ในรัฐฉาน ได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้นในการเดินทาง เมื่อชาวไทใหญ่ได้รับสัญชาติและหนังสือเดินทางเมียนมาหากต้องการรับสิทธิขั้นต้น ซึ่งเป็นผลมาจากการกระบวนการสร้างความมั่นใจ ภายใต้การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลาง เมื่อองค์กรของรัฐฉานได้รับการปรับสถานะจากองค์กรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ “Unlawful Organization” ให้ถูกต้องตามข้อตกลงหยุดยิง

“Lawful Organization” ด้วยเหตุผลนี้ทำให้ชาวไทใหญ่ จึงได้รับสิทธิดังกล่าวไปด้วยโดยอัตโนมัติ ชาวไทใหญ่จึงสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ไปไหนมาไหนได้อย่างอิสระ จากรัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่ง หรือ พื้นที่ต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง พวกเขาเดินทางได้อย่างสะดวกมากขึ้น เพราะในอดีตหากเดินทางออกนอกพื้นที่จะต้องแจ้งขอเข้าพื้นที่ หรือหากจะไปพักค้างคืนที่ไหนก็ต้องแจ้งว่าไปพักกับใคร สาเหตุของการเดินทางคืออะไร ระยะเวลาในการพำนักอาศัยนานเพียงใด ซึ่งทำให้ไม่คล่องตัว แต่ในปัจจุบันความไม่คล่องตัวเหล่านี้ได้รับการยกเลิก พวกเขาได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากข้อตกลงหยุดยิง NCA ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นความสำเร็จประการที่สองของข้อตกลงหยุดยิงนี้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าชาวไทใหญ่ได้รับสิทธิดังกล่าวแล้วแต่เพียงเพราะต้องการเดินทางไปประกอบกิจกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ การศึกษา หรือ การแพทย์ ทั้งในประเทศและนอกประเทศได้อย่างถูกต้องโดยแท้จริงแล้วพวกเขา คือ คนไต หรือ ไทใหญ่ เพราะในมุมมองของพวกเขาคิดว่าการให้บัตรประชาชนหรือ หนังสือเดินทาง คือ มาตรการหนึ่งของพม่าในการกลืนกลายความเป็นไตของพวกเขา ชาวไทใหญ่จำนวนมากต้องปรับชื่อและนามสกุลให้มียี่ห้อและนามสกุลแบบพม่า จึงจะได้รับการสิทธิดังกล่าว จุดนี้ชี้ให้เห็นว่าทั้งชาวไทใหญ่และพม่ายังไม่สามารถรวมกันได้และยังไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นผลมาจากความขัดแย้งและความรุนแรงในอดีตที่พัฒนาสู่ปัจจุบัน

4.3 การศึกษา

นอกจากความปลอดภัยในสวัสดิภาพของตนและสิทธิในการเดินทางอย่างถูกต้องตามกฎหมายและคล่องตัวแล้ว โอกาสในชีวิตของคนไทใหญ่ทางการศึกษาก็มีเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะโอกาสทางการศึกษาข้ามพรมแดน เนื่องจากโครงสร้างสวัสดิการที่ไม่ทั่วถึง หรือแม้กระทั่งนโยบายของรัฐบาลที่ปิดกั้นการให้บริการในด้านนี้กับกลุ่มชาติพันธุ์ และเนื่องด้วยคุณภาพการศึกษาของไทยที่ต่ำกว่าเมียนมาชาวไทใหญ่จำนวนมาก จึงส่งลูกหลานมาศึกษาในประเทศไทย โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือตอนบน คือ จังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากใกล้รัฐฉาน พวกเขาหวังว่าการศึกษาทำให้คุณภาพชีวิตในอนาคตของลูกหลานดีขึ้น เพื่อโอกาสในการได้งานทำในประเทศเมียนมาและประเทศไทย ไม่ต้องลำบาก มีรายได้ที่ดีขึ้น ชาวไทใหญ่ส่งบุตรหลานของตนมาเรียนทั้งในระดับประถม มัธยม หรือแม้แต่ในระดับอุดมศึกษาของไทย เช่น ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เพราะเชื่อในเรื่องของคุณภาพทางการศึกษาของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ พลเอกเจ้ายอดศึก ผู้นำสูงสุด

ของ RCSS และ SSA-S ได้รับสิทธิในการเดินทางมาศึกษาในประเทศไทย ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากข้อตกลงหยุดยิง โดยพลเอกเจ้ายุทธศักดิ์มาศึกษาต่อและสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ณ มหาวิทยาลัยปทุมธานี เพื่อนำความรู้ไปใช้ในการขับเคลื่อนองค์กรและช่วยเหลือชาวไทใหญ่ ยิ่งเป็นสิ่งกระตุ้นให้ชาวไทใหญ่เห็นความสำคัญของการศึกษามากขึ้นโดยเฉพาะการมาศึกษาในประเทศไทยประกอบกับภาษาและวัฒนธรรมของชาวไทใหญ่มีความคล้ายคลึงกับของไทย โดยเฉพาะบริเวณตอนเหนือของไทยทำให้การมาศึกษาและใช้ชีวิตในประเทศไทยนั้นไม่ยาก นอกจากนี้แล้ว ข้อตกลงหยุดยิงดังกล่าวยังช่วยสร้างความร่วมมือและพัฒนาการศึกษาให้กับชาวไทใหญ่ โดยหน่วยงานการศึกษาของไทยสามารถเข้าไปช่วยเหลือเยาวชนชาวไทใหญ่ได้อย่างถูกต้องเนื่องจาก RCSS และ SSA-S เป็นองค์กรที่ถูกต้องตามข้อตกลง เพราะในอดีตองค์กรต่างๆ ไม่สามารถเข้าไปช่วยได้เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาไม่อนุญาต ดังนั้นจึงเกิดความร่วมมือระหว่าง RCSS และ มหาวิทยาลัยพายัพ ได้มีความร่วมมือในการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งนี่เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาการศึกษาของชาวไทใหญ่ ณ ดอยไตแลง อย่างไรก็ตามความร่วมมือที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคการพัฒนาการศึกษาที่เกิดจากรัฐบาลที่ไม่ได้สนับสนุนกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะงบประมาณ ทำให้การพัฒนาการศึกษาไม่ได้รับการพัฒนาและไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร จึงนำมาสู่ความร่วมมือต่างๆ จากองค์กรภายนอกประเทศ

5. ความท้าทายของสันติภาพเมียนมา

ในประเด็นสุดท้ายนี้ บทความวิชาการชิ้นนี้ถูกพัฒนาขึ้นบนหลักคิดสันติศึกษา ซึ่งเห็นว่า ความขัดแย้งกำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านและพัฒนาสู่สันติภาพ โดยมองว่าความขัดแย้งครั้งนี้สะสมมาอย่างยาวนาน เป็นเรื่องธรรมชาติหากความขัดแย้งต้องอาศัยเวลาในการรับมือ จัดการและแก้ไขเช่นเดียวกับความขัดแย้งต่างๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้ก็เห็นพ้องกับนักวิชาการมากมายที่เห็นว่าความท้าทายในการสร้างสันติภาพเมียนมาไม่ใช่เรื่องง่ายเนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ ทางการเมืองของเมียนมาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยความท้าทายครั้งนี้ คือ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันของตัวละครสำคัญ คือ รัฐบาล กองทัพ กลุ่มชาติพันธุ์ พรรคการเมืองอื่นๆ และประชาชน ที่ทุกฝ่ายต้องการรักษาจุดยืนของตนเอง โดยประเด็นท้าทายครั้งนี้สามารถแยกออกได้เบื้องต้นดังนี้

5.1 ความท้าทายเกี่ยวกับเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง NCA

ใน NCA ยังมีภาพความระแวงรัฐบาล กองทัพและกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น มีการระบุเรื่องการไม่แยกตัวออกจากเมียนมาแม้จะมีการเน้นถึงหลักสำคัญของการอยู่ร่วมกัน ในสัญญาปางหลวงมีการตีความเนื้อหาของข้อตกลงที่แตกต่างกัน เช่น ภาพที่ไม่ชัดเจนของสหพันธรัฐของทุกฝ่ายว่าจะมีลักษณะอย่างไร หรือ แนวคิดการวางอาวุธ การไม่เคลื่อนย้ายกองกำลัง การไม่สร้างกองกำลังใหม่ (DDR) การสู้รบยังคงมีอยู่บริเวณชายแดนช่วงการปรับกองกำลัง ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายกองกำลังและไม่ได้แจ้งตามเงื่อนไขใน NCA แม้คุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของผู้คนได้รับการปกป้องและดีขึ้น แต่มีเพียงไม่กี่มิติครอบคลุมมิติอื่นๆ ด้วย เช่น เรื่องของการปราบปรามและป้องกันยาเสพติด หรือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

5.2 ความท้าทายเกี่ยวกับเนื้อหารัฐธรรมนูญปัจจุบัน

กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ รวมถึงชาวไทยใหญ่ต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2008 ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างและเนื้อหาหลายประเด็นไม่เป็นธรรม เช่น ทหารสามารถยึดอำนาจได้ตลอดเวลา รัฐบาลพม่าเสนอเงื่อนไขว่าหากจะแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเลิกล้มความคิดในการแยกตัวจากเมียนมาอย่างใดก็ตามหลายครั้ง ความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกองทัพกับกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งรัฐบาลกองทัพและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างใช้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในการรักษาจุดยืนและพัฒนาสันติภาพอย่างใดก็ตามมีความน่าสนใจบางประการ คือ ภายใต้ช่องทางข้อตกลงหยุดยิงได้มีช่องทางการเจรจาในระดับต่างๆ โดยการสานเสวนา (Dialogue) ซึ่งท้ายที่สุดคู่ขัดแย้งเลือกที่จะก้าวข้ามประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไปก่อนเพื่อรักษาความสัมพันธ์และสันติภาพในระยะยาว (Conflict Avoidance) ซึ่งไม่มีใครได้หรือเสียและนำมาสู่ความร่วมมือกันต่อไปได้ภายใต้ข้อตกลงหยุดยิง

5.3 ความท้าทายเกี่ยวกับธรรมชาติของความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง

สันติภาพของเมียนมากำลังอยู่ในระยะแรก คือ เน้นการหยุดยิงเป็นสำคัญ หรือ Crisis Management ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะกลาง หรือ Relationship Management ส่วนการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะยาว หรือ Incompatibility Management ต้องอาศัยทั้งการจัดการระยะสั้นและโดยเฉพาะกลาง ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ใน

ขั้นตอนการเจรจา และต้องอาศัยกระบวนการสร้างความไว้วางใจและการพัฒนาต่างๆ ควบคู่กันไปตามกรอบการเจรจาข้อตกลงหยุดยิง NCA ซึ่งส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถจัดการ ความขัดแย้งระยะยาวได้มีผลมากจากการที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่ได้เข้าร่วมลงนาม ในข้อตกลงหยุดยิง NCA ซึ่งเกิดจากการที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่มีความไว้วางใจและรู้สึก ไม่เท่าเทียมกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ลงนามหยุดยิงซึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลและกองทัพมีเงื่อนไข ที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ นั้นเอง

6. สรุปและอภิปราย

หนังสือสัญญาปางหลวงอาจกล่าวได้ว่าเปรียบเสมือนสัญญาประชาคมในการอยู่ร่วมกัน ของกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่และพม่าแต่เมื่อหนังสือสัญญาดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยรัฐบาล ทหารพม่า จึงนำมาสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง ความขัดแย้งและความรุนแรงครั้งนี้ นำมาสู่การตีตราของของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ไม่เพียงเฉพาะไทใหญ่ การสู้รบส่งผลให้ ประชาชนชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ รวมไปถึงชาวไทใหญ่ ต้องอพยพลี้ภัยไปในหลายพื้นที่ รวมถึง พื้นที่ตามตะเข็บชายแดนของประเทศไทย โดยความไม่สงบดังกล่าวนำมาสู่ความไม่มั่นคง ทางมนุษย์ในด้านต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัย เสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ของชาวไทใหญ่ภายหลังมีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิง ชีวิตของชาวไทใหญ่ได้เปลี่ยนแปลง ไปในทางที่ดีขึ้น พวกเขาได้รับความปลอดภัยมากขึ้นเนื่องจากการต่อสู้ลดน้อยลง ชาวไทใหญ่ สามารถเดินทางได้อย่างถูกต้องและปลอดภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศซึ่งนำมาสู่การ เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาต่างๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาให้ดีขึ้นและมั่นคง

ส่วนสันติภาพของเมียนมากำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านตามธรรมชาติของความขัดแย้ง และการจัดการความขัดแย้งที่กำลังพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยในขณะนี้สันติภาพ ของเมียนมากำลังพัฒนามาบนพื้นฐานของการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งระยะสั้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเน้นการป้องกัน ระมัดระวัง ควบคุมและยุติความรุนแรงจากการสู้รบ และการเปลี่ยนผ่าน ความขัดแย้งระยะกลาง ซึ่งเน้นการเจรจาทางการเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อพัฒนาไปถึงเป้าหมายสูงสุด คือ การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง ระยะยาวในการยุติความขัดแย้งและอยู่ร่วมกัน หากกล่าวว่าการบวนการสันติภาพนี้ไม่คืบหน้า อาจเป็นการกล่าวที่เร็วไป หากเปรียบเทียบกับกรณีการจัดการความขัดแย้งทั่วโลกกรณีต่างๆ เช่น กรณี IRA หรือกรณีของเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ดังนั้น กรณีของเมียนมาก็เช่นกัน

ที่ไม่สามารถจัดการ หรือ แก้ไขความขัดแย้งได้โดยเร็ว ในทางกลับกันชีวิตของผู้คนส่วนใหญ่ได้รับการปกป้องและได้รับการพัฒนาในทางที่ดีขึ้น ซึ่งนี่น่าจะเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดในระยะสั้นและถือเป็นความสำเร็จประการสำคัญของข้อตกลงหยุดยิง NCA ต่อประชาชนทุกกลุ่มในเมียนมา

โดยหากเปรียบเทียบกับระยะเวลาเพียง 3 ปี ภายหลังจากลงนามในข้อตกลงหยุดยิง NCA มีกลุ่มชาติพันธุ์ร่วมลงนามเกือบครึ่งหนึ่งจากทั้งหมด เพื่อหยุดยิง โดยเริ่มพัฒนาความสัมพันธ์ซึ่งนำไปสู่การจัดการความขัดแย้งที่ยาวนานกว่า 70 ปี ดังนั้น ถือว่าสันติภาพของเมียนมากำลังดำเนินการอยู่และมีพัฒนาการหรือสัญญาณในด้านบวกมากกว่าด้านลบ แต่อย่างไรก็ตามต้องอาศัยกระบวนการสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายให้มากขึ้น ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยเชื่อว่าในไม่ช้ากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จะหันมาร่วมลงนามในข้อตกลงนี้จนครบทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันได้ในนามสหพันธรัฐ

รายการอ้างอิง

- ดุลยภาค ปรีชารัชช. 2557. พลิกโฉมพม่า ประชาธิปไตยแบบมีระเบียบวินัย. มติชนออนไลน์.
<https://prachatai.com/journal/2018/02/75252> (สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2561).
- David Steinburg. 2010. Burma, Insurgency and the Politics of Ethnicity. London: Zed Books.
- E. Azar. 1986. International Conflict Resolution: Theory and Practice Brighton, England: Lynne Rienner Publisher, Inc.
- Institute for Security and Development Policy. 2015. Myanmar's Nationwide Ceasefire Agreement. Institute for Security and Development Policy.
https://www.prachatham.com/article_detail.php?id=217 (accessed May 20, 2018).
- Myanmar Peace Center.(n.d.) Myanmar Peace Monitor.
<http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/myanmar-peace-center> (accessed May 23, 2018).

- Nel Adams. 2000. *My Vanished World: The True Story of a Shan Princess*.
Frodsham: Horseshoe.
- Nichan Singhaputargun. 2017. *Conflict Transfomation: A Case Study of Politica
Conflict in Thailand*. Doctoral dissertation, Faculty of Arts and Social,
University of Brunie Darussalam,
- Sao Sanda Simms. 2017. *Great Lords of the Sky: Burma's Shan Aristocracy.
Asian Highlands Perspectives* 48.
- . 2008. *The Moon Princess: Memmorries of the Shan State*. Bangkok:
River Books.
- Singhaputargun, Nichan Mikio Oishi (Ed). 2016. *The Phravihere Temple Dispute:
Past, Present and Future, in Contemporary Conflict in Southeast Asia
Towards a New ASEAN Way of Conflict Management*. Singapore: Springers.
- T., & Miall, H Ramsbothan O Woodhouse. 2011 *Contemporary Conflict
Resolution* (3rd ed.). Cambridge: Polity Press.
- The Taifreedom. 2018. <http://www.taifreedom.com/english/> (accssed May
19, 2018).
- United Nations. 2015. *United Nations Peacemaker* (Document Retreival).
<https://peacemaker.un.org/node/2701> (accessed May 20, 2018).

การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาวกรณีศึกษา อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ระยะที่ 1

The Developing Communicable Disease Control System in Border area of Thai-Laos: A Case Study at Chiang Khong District, Chiang Rai Province, First Phase

พิชญ์รักษ์ กันทวิ / จตุพงศ์ สิงห์ราไชย
สำนักวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประสงค์ หมั่นจันทร์
โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ จังหวัดเชียงราย

บทคัดย่อ

บทคัดย่อการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนาระบบการจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดน ไทย-ลาว อำเภอเชียงของ และเมืองห้วยทราย โดยมีประชากรที่ศึกษาทั้งฝั่งไทย-ลาว จำนวน 1,360 ตัวอย่าง ใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา สัดส่วน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนเชิงคุณภาพวิเคราะห์ในประเด็นเนื้อหา การใช้การทวนสอบข้อมูลแบบสามเ้า ผลการศึกษาพบว่า ประชากรส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางด้านสุขภาพและมีความรู้เบื้องต้นในการดูแลสุขภาพตนเอง สามารถระบุบุคคลในการแจ้งข่าวเมื่อเกิดโรคระบาดขึ้นและสะท้อนประเด็นระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชนชายแดนให้มีความเข้าใจในการเฝ้าระวังควบคุมโรค ส่วนการข้ามไปมาระหว่างคนทั้งสองฝั่ง โดยไม่ผ่านช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศมีลักษณะการข้ามแดนจากจุด ท่าเรือท้องถิ่นที่ให้บริการและคนข้ามไปมา ส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือญาติ ทำให้การเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อชุมชนชายแดนมีความยุ่งยากซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดการระบาดของโรคติดต่อเกิดขึ้น สรุปผลการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไทยและลาวได้ร่วมมือกันพัฒนาให้เกิดระบบการเฝ้าระวังควบคุม

ป้องกันโรคติดต่อชายแดน โดยนำข้อมูลการเฝ้าระวังโรคติดต่อในพื้นที่มีรายงานเพื่อเป็นฐานระบบเดียวกัน สามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อประเมินสถานการณ์การเกิดโรคระบาดในพื้นที่ ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้วยการพัฒนาศักยภาพบุคลากรสาธารณสุขในการเฝ้าระวังสอบสวนโรคติดต่อชายแดน เพื่อนำมาเป็นแนวทางจัดทำแผนงานโครงการดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

คำสำคัญ: ระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อ ชุมชนชายแดน

Abstract

This study was an action research, it aimed to study and develop the communicable disease control in term of management and system at border area of Thai-Laos case study in Chiang Kong district and Houayxay district. Data, both quantitative data and qualitative, were collected from 1,360 Thai and Lao households. The descriptive statistics and content analysis and triangulation are applied in data analysis. This study found that the most of participants were able to access to the primary healthcare services and self-care. They can identify the right person to communicate in case of communicable disease control. However, they were crossing illegally by boat at the natural border path. Most crossing people have a close kinship relations which can complicate the communicable disease monitoring and control in the border communities. In conclusion, cooperation between related agencies in Thailand and Lao PDR led to the creation of mutual communicable disease monitoring system through information sharing. According to this, two parties can use those information to assess the situation and trend of the communicable disease for public health human resource development in surveillance system management in the border area and for the further planning for sustainable development.

Keywords: Community disease control system, Border area

1. ที่มาและความสำคัญ

จากกระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ นโยบายการค้าเสรี นโยบายการส่งเสริมการค้าบริเวณชายแดน การพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งผลให้การคมนาคม การขนส่งและการติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วเสมือนโลกไร้พรมแดน ปัจจัยเหล่านี้มีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านการเมือง ด้านสังคม กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เศรษฐกิจ ด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและภาษารวมไปถึงบริเวณแนวชายแดนไทย อันมีผลต่อสภาวะสุขภาพของประชาชนบริเวณชายแดน (World Health Organization 2014, 4) ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับ 4 ประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางน้ำโดยมีพรมแดนติดต่อกับต่างประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ 1) สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา 2) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 3) ราชอาณาจักรกัมพูชา และ 4) สหพันธรัฐมาเลเซีย (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ 2552, 3) สำนักโรคระบาดวิทยาได้มีระบบเฝ้าระวังโรคในผู้ป่วยชาวต่างชาติมาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2539 ซึ่งขณะนั้นมีแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งถูกต้องตามกฎหมายและด้วยการลักลอบเข้าเมืองจำนวนมากเพื่อเฝ้าระวังโรคติดต่อที่มากับแรงงานเหล่านี้และควบคุมโรคไม่ให้แพร่ระบาด (สำนักโรคระบาดวิทยา 2552,2559)

ในระดับจังหวัดได้มีการดำเนินงานในระดับพื้นที่โดยจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือร่วมกันระหว่างจังหวัดกับแขวง (Minute of Discussion) เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันโดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ ประสานงานเครือข่ายร่วมกันระหว่างจังหวัดกับแขวง และสร้างเครือข่ายการประสานงานในระดับจังหวัดกับแขวงและอำเภอกับเมืองในปี พ.ศ. 2554 แต่การดำเนินการดังกล่าวได้มีการพัฒนาระบบการส่งต่อข้อมูลข่าวสารโรคติดต่อระหว่างพื้นที่ชายแดนและการส่งต่อผู้ป่วยกลับไปเพื่อรักษาต่อ ซึ่งการดำเนินงานระดับพื้นที่มีการร่วมมือกันระหว่างระดับจังหวัดกับแขวง โดยเป็นการสร้างความร่วมมือร่วมกันในระดับอำเภอกับเมืองภายใต้ความร่วมมือระหว่างนายอำเภอกับเจ้าเมือง ซึ่งเป็นความร่วมมือเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหน่วยงานสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างความสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ตลอดจนการให้การช่วยเหลือ

เชียงรายเป็นจังหวัดชายแดนที่มีอาณาเขตติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 2 ประเทศ คือ เมียนมา และลาวและมีการค้าติดต่อกับสามประเทศ คือ เมียนมา ลาว และจีนผ่านเส้นทางแม่น้ำโขง ประกอบกับมีการเคลื่อนย้ายของประชากรสูง ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ประกอบไปด้วยอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ รวมไปถึงในพื้นที่แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและได้มีความร่วมมือลาว-จีน ในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำซิ่น (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 2561, 22-3) ในส่วนของการจัดการปัญหาสุขภาพเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ข้อมูลการควบคุมโรคติดต่อตามแนวชายแดน มีการระบาดของโรคติดต่อสำคัญในพื้นที่ ในขณะที่ระบบเฝ้าระวัง ป้องกันควบคุมโรค ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทุกระดับ ระบบการเฝ้าระวังโรคและภัยสุขภาพยังไม่ได้มาตรฐาน ไม่ครอบคลุม 5 ระบบ และมีข้อมูลไม่ครบทั้ง 5 มิติ ทำให้ไม่สามารถนำไปแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพและการป้องกันควบคุมโรคได้อย่างยั่งยืน รวมไปถึงฐานข้อมูลสุขภาพของประชากรกลุ่มนี้ยังไม่ชัดเจนและยังมีการเชื่อมโยงกันและส่งต่อกันอย่างเป็นระบบระหว่างประเทศ (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2561)

อำเภอเชียงของเป็นหนึ่งในพื้นที่ชายแดนที่มีผู้ป่วยต่างด้าวหรือผู้ป่วยชาวลาวเข้ามารับบริการในสถานบริการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้นทุกปี เฉลี่ยปีละ 1,200 ถึง 2,000 คน (เสถียร ฉันทะ 2555, 20, สุวารี เจริญมนันท์ และคณะ 2556, 23) รายงานผลการให้บริการรักษาพยาบาลระหว่างมกราคม 2559 ถึง กันยายน 2559 พบจำนวน 9,698 คน จำแนกเป็นผู้ป่วยนอก 7,923 คนผู้ป่วยใน 1,775 คน มีค่ารักษาพยาบาลที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้จำนวน 547,418 บาท ซึ่งมาจากรายงานการบริการรักษาพยาบาลในสถานบริการสาธารณสุขในจังหวัดเชียงราย (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย 2559, 24) จุดผ่านแดนถาวรจุดผ่อนปรนและจุดข้ามแดนทางธรรมชาติตลอดลำน้ำโขงนั้นมีการข้ามแดนไปมาระหว่างประชาชนในพื้นที่สองฝั่งและมีการค้าขายชายแดนในพื้นที่หมู่บ้านชายแดน โดยมีตลาดนัดในพื้นที่จำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์ยาไม่ได้มาตรฐานและคุณภาพ สินค้าสัตว์ป่า มีการข้ามแดนผ่านไปมาเพื่อมาเยี่ยมญาติ และมารับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและโรงพยาบาลเชียงของ ซึ่งเป็นจุดให้บริการสุขภาพประชาชนในพื้นที่ ทว่าคนต่างด้าวแรงงานต่างด้าว และประชาชนประเทศเพื่อนบ้านนิยมข้ามมาใช้บริการ (ขวัญชีวัน บัวแดง 2550, 155-7 สุธฤทธิลักษณ์ แสงสุวรรณ 2558, 14)

ทั้งนี้ มีจุดอ่อนปรนบางพื้นที่ไม่มีหน่วยให้บริการเฝ้าระวัง คัดกรองผู้ป่วย เหมือนด้านควบคุมโรคตามมาตรฐานสากล ตลอดจนในพื้นที่บางพื้นที่ที่เป็นจุดข้ามแดนและจุดผ่อนปรนดังกล่าวได้เป็นจุดพักสัตว์ประเภท วัวควาย และสุกรเพื่อส่งออกทางเรือขนส่งสินค้าไปยังประเทศจีน การเฝ้าระวังโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคนจึงเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องเฝ้าระวัง ซึ่งปัญหาสาธารณสุขชายแดนที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาโรคติดต่อข้ามชายแดน โรคอุบัติใหม่อันตรายแม่และเด็ก การวางแผนครอบครัว การเข้าถึงบริการสาธารณสุขหลักประกันสุขภาพศักยภาพของสถานบริการสาธารณสุข การติดตามการรักษาอย่างต่อเนื่อง ด้านประชากร การบริโภคอาหารและยา การจัดการข้อมูลข่าวสาร และปัญหาการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุขเพื่อดำเนินงานสาธารณสุขชายแดนในเชิงนโยบายระดับจังหวัด ในการผลักดันแก้ไขปัญหามาร่วมมือระหว่างจังหวัดกับแขวง ภายใต้โครงการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อระหว่างประเทศภายใต้อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ (Mekong Basin Disease Surveillance: MBDS) ในปี พ.ศ. 2551 เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา มีระบบรายงานการเฝ้าระวังระหว่างประเทศ กำหนดผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัดกับแขวง อำเภอกับเมือง มีเบอร์โทรศัพท์เพื่อติดต่อประสานงานและอีเมลส่งข้อมูลระหว่างกันในแต่ละงาน เช่น งานโรคเอดส์ งานวัณโรค งานระบาดวิทยาแต่มีการรายงานที่ไม่สม่ำเสมอ ไม่มีความต่อเนื่องและความถี่ของการติดต่อประสานงานค่อนข้างน้อยมาก จากการรายงานมาตรฐานการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาสำหรับหน่วยงานแต่ละระดับจึงทำให้การส่งต่อข้อมูลไม่มีการเคลื่อนไหวในระดับพื้นที่ และส่งผลให้การดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพประสบผลสำเร็จต่อการพัฒนาระบบการควบคุมป้องกันโรคได้อย่างเต็มที่และไม่มีความรวดเร็วทันเหตุการณ์ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย 2559)

การจัดการประเด็นปัญหาที่ทุกภาคส่วนในพื้นที่ได้เข้ามาร่วมกันศึกษา ค้นคว้าพัฒนาระบบการจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนกรณีศึกษาอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ผลที่ได้จากการศึกษาจะได้นำมาเพื่อศึกษาระบบการจัดการการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว ที่มีอยู่ในปัจจุบันและพัฒนาระบบทั้งการจัดการและการดำเนินในอำเภอเชียงของและเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนการตั้งรับและการเสริมสร้างแนวทางที่มีศักยภาพให้กับบุคลากรในพื้นที่สองฝั่งประเทศให้มีศักยภาพในการดูแลรักษาพยาบาล สนับสนุนส่งเสริม

ให้เกิดการจัดการเฝ้าระวัง ควบคุมป้องกันโรคในชุมชนชายแดนให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องให้กับประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองต่อไปในอนาคต

2. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่เน้นสภาพการณ์จริง (Contextual Action Research) ในพื้นที่ที่ศึกษาวิจัยชุมชนชายแดนอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ตำบลเวียงสถาน ริมโขง และศรีดอนชัย (บางหมู่บ้าน) และเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยศึกษากลุ่มประชากรทั่วไป ผู้นำชุมชน และองค์กรชุมชน มีกรอบการวิจัยดังนี้

ตัวแปรต้น

- โครงสร้างในการดำเนินงานควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในพื้นที่ระดับอำเภอ/ตำบล/ชุมชน
- กระบวนการ/ขั้นตอนในการดำเนินงานควบคุมป้องกันโรคติดต่อในเขตชุมชนชายแดน
- ระบบการจัดการตนเองในด้านควบคุมป้องกันโรคติดต่อของชุมชนชายแดนโดยหน่วยงานภาครัฐ/เอกชน/องค์กรชุมชน
- การดูแลตนเองของชุมชนในด้านการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชุมชน



ตัวแปรตาม

ระบบการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-สปป.ลาว

3. กลุ่มประชากร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา การจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

การเลือกกลุ่มประชากรในครั้งนี้คือประชาชนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 5,383 หลังคาเรือนโดยประมาณ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทั้งหมด 5,310 หลังคาเรือนโดยประมาณ ผู้วิจัยได้ใช้การกำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้สูตรของ W.G. Cochran โดยกำหนดสัดส่วนของประชากรที่ใช้ในการวิจัยเท่ากับ 0.5 ระดับค่าความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และความคลาดเคลื่อนที่ระดับ 0.05 จึงได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างอยู่ที่ 429 หลังคาเรือน โดยการเพิ่มการจัดเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างในอำเภอเชียงของ และเมืองห้วยทราย และเพื่อป้องกันการคลาดเคลื่อนของข้อมูลร้อยละ 10 เกณฑ์ในการเลือกตัวอย่างเข้ามาศึกษา โดยการสุ่มตัวอย่างโดยอาศัยหลักความน่าจะเป็น (Probability Sampling) โดยวิธีการสุ่มแบบตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Sampling Technique) จากหลังคาเรือน ของทั้งสองกลุ่มประชากร แล้วคำนวณหาสัดส่วนประชากรแยกรายหมู่บ้าน(Proportionate Stratified Random Sampling) ตามสูตรการคำนวณสำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ ดังนี้

$$n = \frac{\text{จำนวนหลังคาเรือนในแต่ละหมู่บ้าน} \times \text{จำนวนกลุ่มตัวอย่าง}}{\text{ประชากรที่ใช้ในการศึกษา}}$$

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในการจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ คัดเลือกจาก นายอำเภอ เชียงของ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ สาธารณสุขอำเภอเชียงของ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนหลังคาเรือนที่มีประสบการณ์ในการเกิดโรคติดต่อในครอบครัว เคยให้การช่วยเหลือหรือนำผู้ป่วยต่างชาติ ในการรักษาพยาบาลในสถานบริการสาธารณสุข

การจัดเก็บข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยได้ออกแบบการจัดเก็บข้อมูลในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560 ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2561 โดยให้นักวิจัยและทีมจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณในการตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป จำนวน 10 ข้อ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป จำนวน 10 ข้อ ประกอบไปด้วยข้อมูลส่วนบุคคล เช่น อายุ เพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อครัวเรือน ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการดูแลสุขภาพตนเองและการควบคุมป้องกันโรคติดต่อ (IOC = 0.895) จำนวน 9 ข้อ ครอบคลุมในเรื่องประวัติการเจ็บป่วยในรอบปีที่ผ่านมา ทางเลือกในการรักษาพยาบาล เหตุผลในการรักษาพยาบาล สถานที่ใช้ในการรักษาพยาบาล กรณีเกิดโรคติดต่อจะไปรักษาสถานที่ไหน และไปแจ้งข่าวในการระบาดของโรคอย่างไร ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับระบบสุขภาพในชุมชน (IOC = 0.872) จำนวน 19 ข้อเกี่ยวกับประเด็นการให้บริการสุขภาพขั้นพื้นฐานในชุมชน โดยยึดหลักงานสาธารณสุขมูลฐานในชุมชน ทั้งนี้ มีการตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือแบบสอบถามโดยการทดลองใช้ (Try out) จำนวน 30 คน ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง และใช้ค่า Cronbach's Alpha coefficient เท่ากับ 0.82

ส่วนเครื่องมือเชิงคุณภาพจะเก็บข้อมูลในประเด็นด้านความคิดเห็นต่อปัญหาโรคติดต่อชายแดน การจัดการแก้ไขปัญหาโรคติดต่อที่เกิดขึ้นในชุมชน การจัดการระบบการควบคุมเฝ้าระวังโรคติดต่อชายแดน และทางเลือกในการจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดน รูปแบบที่ต้องการและความเหมาะสมในการควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชน โดยประยุกต์ใช้และพัฒนาปรับปรุงเครื่องมือดังกล่าวเป็นแนวคำถามในการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured interview) ซึ่งการสนทนากลุ่มย่อยจะประกอบด้วยกลุ่มประชาชนทั่วไป องค์กรชุมชน กลุ่มแรงงานต่างด้าว กลุ่มภาคีเครือข่าย และสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้นำชุมชนและผู้ให้บริการด้านสุขภาพ

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) ผ่านทางข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติเชิงพรรณนาสัดส่วน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพใช้แนวทาง Content analysis และ Theme analysis รวมไปถึงมีการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)

4. ผลการศึกษา

4.1 ผลการศึกษาเชิงปริมาณ

จากการจัดเก็บข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่างประชาชนตัวแทนครัวเรือนในพื้นที่ชายแดนอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย พบว่า ส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิง สัญชาติไทย นับถือศาสนาพุทธสถานภาพสมรสแล้ว ลักษณะทางเชื้อชาติชนพื้นเมืองล้านนา และไทลื้อ มีระดับการศึกษาประถมศึกษาประกอบอาชีพเกษตรกร รองลงมารับจ้างทั่วไป มีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน 9,000 บาทต่อเดือน โดยมีเงินพอใช้แต่ไม่เหลือเก็บ ด้านประชากรในชุมชนชายแดนเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย นับถือศาสนาพุทธและนับถือผี ตามลำดับส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรสแล้ว มีสัญชาติลาวเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะเชื้อชาติเป็นกลุ่มลาวลุ่ม ตามด้วยลาวเทิงระดับการศึกษา ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีวัยศึกษาตอนต้น ตามลำดับ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน 150,000 กีบต่อปี (ดังแสดงในตารางที่ 1)

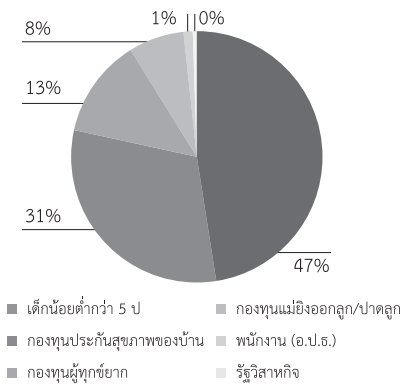
ตารางที่ 1 ลักษณะทั่วไปของประชากรที่ศึกษา

อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย จำนวน 558 คน			เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว จำนวน 802 คน		
ตัวแปรที่ศึกษา		จำนวน (ร้อยละ)	ตัวแปรที่ศึกษา		จำนวน (ร้อยละ)
เพศ	ชาย	262(47.0)	เพศ	ชาย	522(65.1)
	หญิง	295(53.0)		หญิง	280(34.9)
สัญชาติ	ไทย	531(95.3)	สัญชาติ	ลาว	798(99.5)
	อื่นๆ	27(4.7)		อื่นๆ	4(0.5)
อาชีพ	เกษตรกร	273(48.9)	อาชีพ	เกษตรกร	286(35.7)
	รับจ้าง	91(16.3)		รับจ้าง	229(28.6)
	อื่นๆ	194 (34.8)		อื่นๆ	287(35.7)
ชนเผ่า	พื้นเมือง	461(82.8)	ชนเผ่า	ลาวเทิง	525(65.5)
	ลื้อ	68(12.2)		ลาวลุ่ม	244(30.4)
	ขมุ	26(4.7)		ลาวสูง	32(4.0)
	ม้ง	2(0.4)			
ระดับการศึกษา	ประถมศึกษา	295(53.0)	ระดับการศึกษา	ประถมศึกษา	343(43.3)
	มัธยมศึกษาตอนต้น	84(15.1)		มัธยมศึกษาตอนต้น	180(22.4)
	มัธยมศึกษาตอนปลาย	103(18.5)		มัธยมศึกษาตอนปลาย	117(14.6)
	อนุปริญญา	21(3.8)		อนุปริญญา	63(7.8)
	ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	19(3.4)		ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	6(2.0)
	ไม่ได้รับการศึกษา	35(6.3)		ไม่ได้รับการศึกษา	35(6.3)

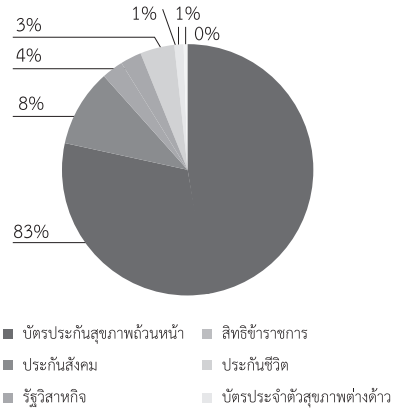
ด้านสิทธิในการรักษาพยาบาล คนส่วนใหญ่ในพื้นที่อำเภอเชียงของใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้ามากที่สุด ตามด้วยสิทธิข้าราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่เมืองห้วยทราย พบว่า ส่วนใหญ่ใช้สิทธิในการรักษาพยาบาลในกลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี และกองทุนแม่ห้วย ปาตอออกลูก ดังแสดงในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 สิทธิในการรักษาพยาบาลผู้ที่อาศัยในเขตพื้นที่ เชียงของ จังหวัดเชียงรายและเมืองห้วยทราย
แขวงบ่อแก้ว

สิทธิการรักษา
เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว

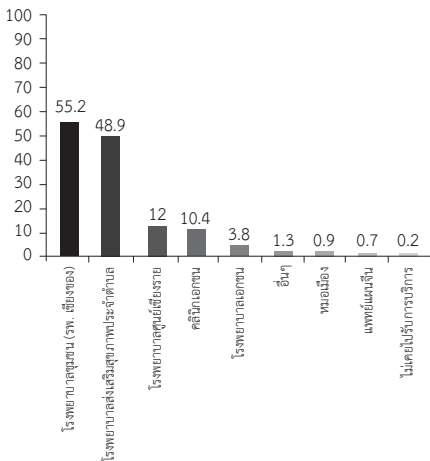


สิทธิการรักษาเชียงของ
จังหวัดเชียงราย

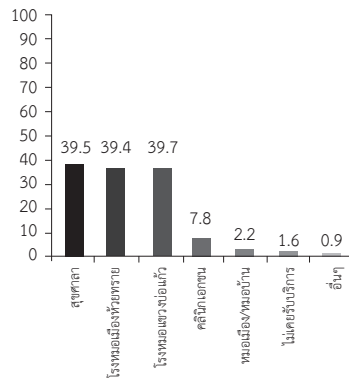


แผนภาพที่ 2 ทางเลือกในการดูแลสุขภาพของผู้ที่อาศัยในเขตพื้นที่ เชียงของ จังหวัดเชียงราย
และเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว

เชียงของ จังหวัดเชียงราย

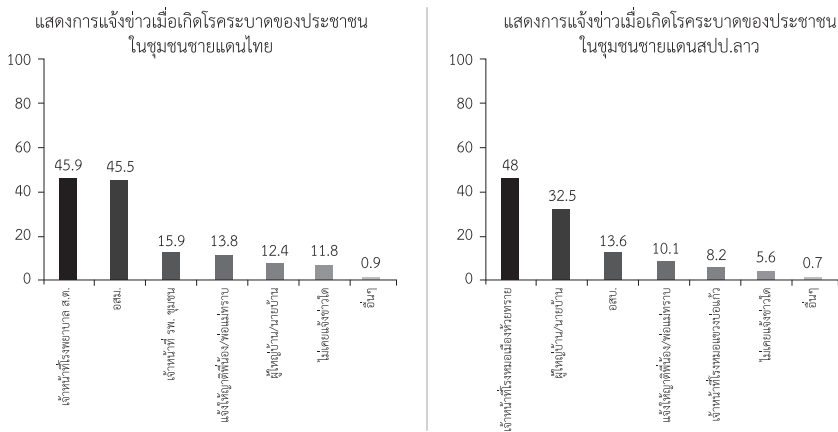


เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว



สำหรับทางเลือกการดูแลสุขภาพของผู้ที่อาศัยในชุมชนชายแดนของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่อำเภอเชียงของและเมืองห้วยทราย พบว่า มีทางเลือกในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้ง่ายกว่า คือโรงพยาบาลของรัฐและสถานบริการสาธารณสุขที่อยู่ในชุมชน (ดังแสดงในแผนภาพที่ 2) สืบเนื่องประชาชนในพื้นที่อยู่ใกล้ที่ตั้งใกล้กับสถานบริการสาธารณสุขของรัฐบาลและมีการเดินทางคมนาคมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ดังแสดงในแผนภาพที่ 2 ส่วนการปฏิบัติตัวในกรณีเกิดโรคระบาดในชุมชน การแจ้งข่าวเมื่อเกิดโรคระบาดของประชาชนในชุมชนชายแดนไทยและสปป.ลาว พบว่า แนวทางที่คนส่วนใหญ่ยึดถือปฏิบัติคือ ดำเนินการแจ้งให้ผู้นำชุมชนผู้ใหญ่บ้าน และอาสาสมัครสาธารณสุขได้ทราบ พร้อมทั้งประสานงานกับเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและสถานประกอบการในการดำเนินการควบคุมป้องกันโรคที่เกิดขึ้นในชุมชนดังแสดงในแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 แสดงการแจ้งข่าวเมื่อเกิดโรคระบาดของประชาชนในชุมชนชายแดนไทย และสปป.ลาว



4.2 ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ

ผู้ศึกษาวิจัยและทีมได้ทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษานี้ พบว่าการรับรู้รับทราบและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการศึกษาวิจัยนี้ ประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการได้รับรู้รับทราบกระบวนการดำเนินงานและมีส่วนในการรับรู้การจัดเก็บข้อมูลในชุมชนโดยการตอบแบบสอบถามและได้เข้าร่วมรับฟังการนำเสนอผลการศึกษการจัดเก็บข้อมูลเบื้องต้นโดยการคืนข้อมูลผลการศึกษาดังกล่าว และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานศึกษาวิจัยในครั้งนี้ (นรินทรชัย พัฒนาพงศา 2546) แสดงให้เห็นว่า มีการจัดเก็บแบบสอบถามเกี่ยวกับระบบการเฝ้าระวัง

ควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชนและได้มีการคืนข้อมูลเชิงปริมาณนอกจากนั้นมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันสะท้อนประเด็นในเรื่องของระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชนชายแดนนั้นประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจในเรื่องของระบบการเฝ้าระวังควบคุมโรคและยังได้พบความคิดเห็นที่เป็นประเด็นในเรื่องของการข้ามไปมาระหว่างคนทั้งสองฝั่งกรณีที่ไม่มีการข้ามจากด่านควบคุมโรคที่เป็นมาตรฐานอีกด้วย โดยลักษณะของการข้ามรูปแบบนี้จะเป็นการข้ามมาจากจุดท่าเรือที่มีให้บริการและคนที่ข้ามไปมาส่วนใหญ่ของทั้งสองฝั่งจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบของการเป็นเครือญาติกัน

เนื่องจากบริบทของพื้นที่อำเภอเชียงของเป็นพื้นที่ที่สามารถเดินทางเข้าถึงได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของสุขภาพของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลทั้งในเรื่องของการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ถ้ามีอาการหนักขึ้นทางโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลจะมีการแนะนำหรือส่งต่อเพื่อให้ไปรับการรักษาที่ใหญ่ขึ้นซึ่งในพื้นที่ส่วนมากจะมีการส่งต่อการรักษาไปยังโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ ส่วนการฉีดวัคซีนป้องกันโรคต่างๆ รวมไปถึงการฝากครรภ์ ถ้าพื้นที่รับผิดชอบของ รพ.สต.ใดที่ติดหรือมีการข้ามไปมาของคนลาว จะมีการให้บริการคนลาวที่เข้ามารับบริการการฝากครรภ์และการฉีดวัคซีนอีกด้วย สำหรับการรับบริการในเรื่องของยารักษาโรคเรื้อรัง เช่น โรคเบาหวานหรือความดัน นอกจากประชาชนในพื้นที่ที่จะเข้ารับการรักษาเบื้องต้นที่ รพ.สต.แล้ว ยังพบว่า มีการใช้ยาสามัญประจำบ้านเป็นการดูแลตัวเองในเบื้องต้นก่อนจากนั้นคือการไปซื้อยาที่คลินิกในตัวอำเภอเชียงของ

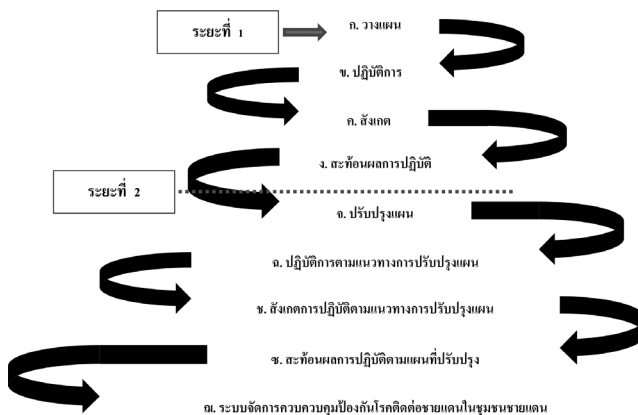
ด้านประเด็นเรื่องการฟื้นฟูสุขภาพของประชาชนในชุมชน ทั้งในด้านพฤติกรรมและเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น พบว่า เรื่องของการฟื้นฟูสุขภาพจะได้รับงบประมาณสนับสนุนเรื่องของเยี่ยมบ้านอยู่บ้าน เช่นจากการเก็บเงิน เปนี่ ค่าสมาชิกของคนในหมู่บ้านเองที่ผ่านการประชุมกันมาเรียบร้อยหรือจากหน่วยงานของรัฐฯ

4.3 การวิเคราะห์พื้นที่และการแก้ไขปัญหาด้านการควบคุมโรค

ระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว ระหว่างอำเภอเชียงของจังหวัดเชียงรายกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ผู้วิจัยและผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงาน ผู้นำชุมชน และอาสาสมัคร

สาธารณสุขประจำหมู่บ้านใช้แนวทางในการแทรกแซงเพื่อเพิ่มพลังอำนาจ (Empowerment) ในระดับบุคคลและชุมชน มีการดำเนินการในระหว่างพฤษภาคม 2560 ถึง มิถุนายน 2561 ตามรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการพัฒนาระบบจัดการ ควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว ระหว่างอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้วที่เป็นพื้นที่ศึกษา มีรายละเอียดของแต่ละ ขั้นตอนดังนี้

รูปที่ 1 วงรอบการปฏิบัติพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดน



ก.ระยะเตรียมการและการวางแผน (Plan :1)

ในระยะที่1 ดำเนินการโดยผู้วิจัยและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ในพื้นที่ ร่วมกันคิดและวิเคราะห์ ปัญหาจากการดำเนินงานเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนที่ผ่านมา รวมไปถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อหาช่องว่างในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยด้านสุขภาพชายแดนและการเฝ้าระวัง ควบคุมป้องกันโรค พร้อมทั้งการคัดเลือกพื้นที่ ประสานงานในการดำเนินงาน ทบทวน วรรณกรรม และปรับปรุงเนื้อหางานศึกษาวิจัยหลังจากกระบวนการดังกล่าวนี้ ทีมนักวิจัย ได้วางแผนกำหนด วัน เวลา และสถานที่ในการดำเนินการลงพื้นที่เพื่อดำเนินการตามแผนงาน ที่ได้กำหนดไว้ โดยได้ดำเนินการในขั้นตอนนี้ในเดือนที่ 1-2 ของโครงการ (เดือนพฤษภาคม 2560 ถึง เดือนกรกฎาคม 2560)

ข. ขั้นตอนระยะปฏิบัติการ (Action : 1)

1) ดำเนินการ การจัดประชุมเตรียมการโดยชี้แจงการดำเนินงานร่วมกับทีมงานสาธารณสุขในพื้นที่ของอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ครั้งที่ 1 ซึ่งประกอบไปด้วยผู้วิจัยและผู้อำนวยการโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ สาธารณสุขอำเภอเชียงของ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบงานโรคติดต่อและระบาดวิทยา ของโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเชียงของ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในพื้นที่ชุมชนชายแดน จำนวน 15 คน

2) ในการประชุมครั้งที่ 2 นั้นร่วมประชุมกับหัวหน้าห้องการสาธารณสุขเมืองห้วยทราย รองหัวหน้าห้องการสาธารณสุขเมืองห้วยทราย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานระบาดวิทยาของสาธารณสุขเมืองห้วยทรายผู้รับผิดชอบงานอนามัยแม่และเด็ก และหัวหน้าสุศาลา จำนวน 25 คน โดยในการประชุมได้ชี้แจงความเป็นมาในการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยและการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังโรคตามแนวชายแดนไทย-ลาว พร้อมทั้งแสวงหาความร่วมมือกันในการดำเนินงานโครงการซึ่งได้รับการตอบรับในการดำเนินงานโครงการเป็นอย่างดี

3) จัดทำแนวทางการปฏิบัติงานเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคในพื้นที่ พร้อมทั้งได้ทบทวนคู่มือแนวทางในการปฏิบัติเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคและระบบส่งต่อข้ามแดนในพื้นที่ระหว่างจังหวัดเชียงรายและแขวงบ่อแก้ว วิเคราะห์ ถึงข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติและแก้ไขข้อจำกัดเพื่อให้เกิดแนวทางในดำเนินการศึกษาวิจัยในพื้นที่ โดยมุ่งให้เกิดการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องและร่างแนวทางในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งได้พัฒนาเครื่องมือเป็น สองภาษา ทั้งภาษาไทยและภาษาลาว ซึ่งได้ดำเนินการในช่วงเดือนที่ 2-3 ของโครงการ (เดือนกรกฎาคม 2560 ถึง สิงหาคม 2560)

4) การจัดประชุมชี้แจงการดำเนินงานโครงการให้กับเจ้าหน้าที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อำเภอเชียงของ เพื่อแสวงหาความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชนชายแดนไทย-ลาว และได้มีการเสนอแนะแนวทางในการทำงานตลอดจนทิศทางการดำเนิน พร้อมทั้งพื้นที่เป้าหมาย การพัฒนาระบบการเฝ้าระวังโรคตลอดจนผลกระทบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการได้รับจากการดำเนินงานโครงการศึกษาวิจัยนี้

5) การสำรวจข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย ได้จัดเก็บข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้

5.1) การจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณในการจัดเก็บข้อมูลตัวแทนครัวเรือนในหมู่บ้านตามแนวชายแดนไทย-ลาว โดยฝั่งไทย ได้จัดเก็บข้อมูลทั้งสิ้น 30 หมู่บ้าน แบบสอบถามจำนวน 330 ชุด สำหรับฝั่งสปป.ลาวจำนวน 21 หมู่บ้าน จำนวนแบบสอบถาม 687 ชุด ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังแสดงในส่วนที่ 1 ของผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

5.2) การจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ กำลังดำเนินการจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกหรือการสนทนากลุ่มย่อยเพื่อนำไปสู่การทบทวนนโยบายรัฐบาล โดยมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเชียงของ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหน่วยงานฝ่ายปกครอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่เป้าหมาย ตำบลเวียง ตำบลสถาน ตำบลริมโขง ตำบลศรีดอนชัย ชมรมผู้ประกอบการอำเภอเชียงของ หน่วยงานเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคีภาคประชาชน เครือข่ายสุขภาพภาคประชาชนชมรมรักเชียงของ

ค. ขั้นสังเกต (Observation 1)

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยและทีมนักวิจัยในพื้นที่ ได้ดำเนินการสังเกตกระบวนการขั้นตอนการทำงาน จากแนวทางการส่งต่อข้อมูลข่าวสารและมีผู้ประสานงานการส่งต่อข้อมูลข่าวสารและรายงานเฝ้าระวังโรคในระดับอำเภอเชียงของ กับเมืองห้วยทราย ระดับตำบลคือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลกับสุขศาลา

ง. ขั้นสะท้อนผลการปฏิบัติ (Reflection 1)

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยและทีมนักวิจัยในพื้นที่ ได้ดำเนินการนำผลจากการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การปฏิบัติ นำมารายงานผลจากการสังเกตกระบวนการขั้นตอนการทำงาน ตั้งแต่เริ่มการดำเนินงานโครงการวิจัย และนำเสนอผลจากการจัดเก็บข้อมูลเบื้องต้นมาสะท้อนผลการดำเนินงาน และพบว่า

ข้อค้นพบและข้อจำกัดฝ่ายไทย

การดำเนินงานเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคในพื้นที่ได้มีการดำเนินงานเฝ้าระวังในระบบชุมชนเองทั้งในระบบการเฝ้าระวังชุมชน เอง เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ผู้ใหญ่บ้าน มีระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคเป็นอย่างดี แต่ในส่วนชุมชนเมืองในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เป็นชุมชนเขตเมืองโดยมีการอพยพเคลื่อนย้ายประชากรต่างด้าวข้ามไป-มาพักอาศัยในพื้นที่และมีบ้านเช่าซึ่งไม่สามารถเข้าถึงในระบบข้อมูลข่าวสาร โดยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ทำงานในการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคเป็นไปได้ยาก และการให้ความร่วมมือของผู้นำชุมชนไม่ได้ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ไม่มีระบบการแจ้งเตือนและแจ้งข่าวกรณีที่มีคนต่างด้าวอพยพเข้ามาในพื้นที่

ข้อค้นพบและข้อจำกัดฝ่ายลาว

ระดับความรู้ทางด้านเทคนิควิชาการใหม่ๆ ในการรายงานระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคในระดับสาธารณสุขเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสุข ศาลา ยังไม่มีความรู้ในการรายงานซึ่งระบบการรายงานโรคยังเป็นการรายงานที่เป็นการบันทึกลงแบบพร้อมรายงานและแบบฟอร์มกระดาษที่เขียนบันทึกไว้ โดยการส่งรายงานตามปกติในทุกอาทิตย์ หรือรายงานผ่านช่องทาง Social Media ซึ่งไม่มีการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบเดียวกัน โดยการจัดเก็บข้อมูลเป็นแบบการบันทึกข้อมูลและไม่มีการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่เดียวกัน การสรุปรายงานโดยใช้วิธีการแจงนับจำนวน ซึ่งบางครั้งทำให้ระบบรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่ส่งมาในทาง social media และการบันทึกอาจจะทำให้สูญหายได้ได้ จึงทำให้ระบบข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วนถูกต้องแม่นยำ

จ. ขั้นตอนการปรับปรุงแผน (2nd Plan)

- 1) จัดทำแผนการการอบรมพัฒนาศักยภาพแก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับเมืองและสุขศาลาให้มีความรู้ในระบบการรายงานเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อ ในระดับเมืองและสุขศาลา

2) การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ในการใช้ระบบการแจ้งข่าวการระบาด online การใช้โปรแกรมออนไลน์ เพื่อแจ้งและรายงานสถานการณ์โรคในพื้นที่

3) จัดทำแผนการอบรมพัฒนาศักยภาพให้มีความรู้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ทางระบาดวิทยาเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนและควบคุมป้องกันโรค

4) การจัดทำแนวทางและข้อกำหนดปฏิบัติในการดำเนินงานเฝ้าระวังควบคุมโรคในระดับเมืองและเทศบาล

5) การประชุมความร่วมมือระหว่างเมืองเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมกันทุก 3 เดือน โดยสลับเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ

4.4 ผลการดำเนินงานระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนระยะที่ 1

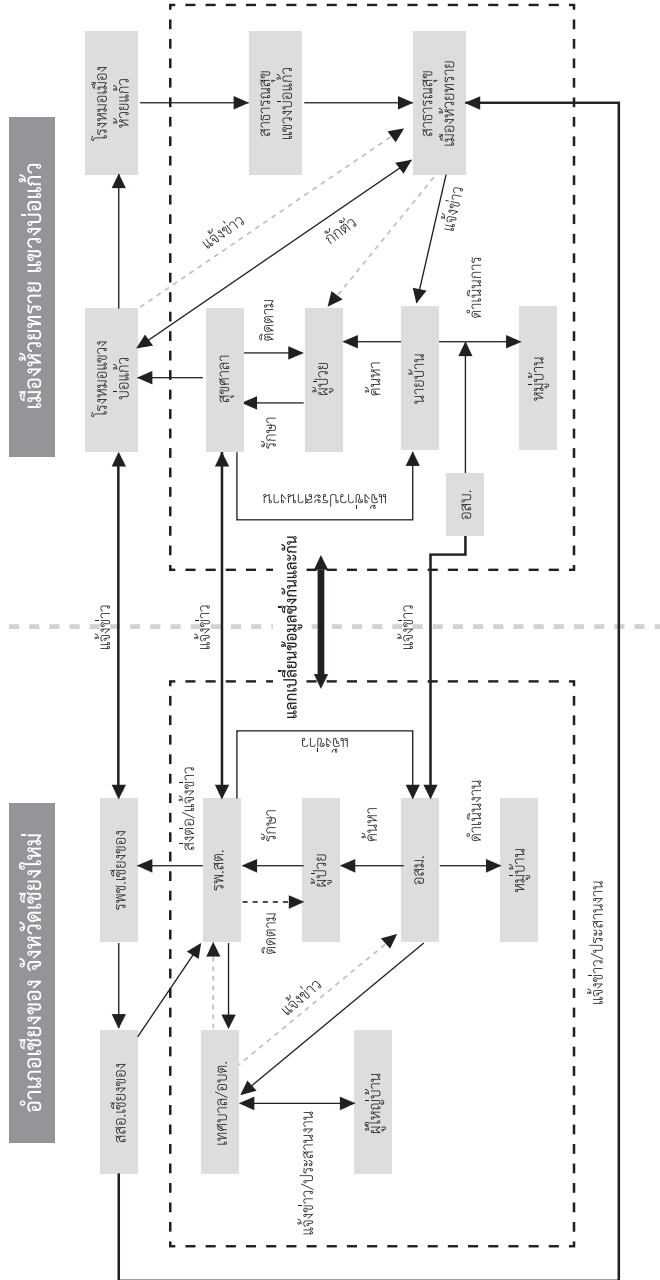
ผู้วิจัยและทีมนักวิจัยในพื้นที่ ได้ดำเนินการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการที่ได้ดำเนินการตามแผนงานและมีผลลัพธ์กิจกรรมในระยะที่ 1 ของการดำเนินงาน ซึ่งได้แนวทางในการปฏิบัติ ดังรูปที่ 2 โดยแสดงระบบการประสานงานและการส่งต่อข้อมูลระหว่างอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ประเทศไทยกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว เป็นการดำเนินการแสดงระบบการแจ้งข่าว การส่งต่อข้อมูลการเฝ้าระวังโรค การประสานงานและการดำเนินการ การดำเนินการควบคุมป้องกันโรคในกรณีที่พบผู้ป่วย กรณีการเกิดโรคระบาดในฝั่งไทยและพบผู้ป่วยในโรงพยาบาลมีระบบการแจ้งข่าวประสานงานกันเป็นขั้นตอนไปถึงสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โดยประสานงานเป็นขั้นตอนตามระบบและขอความร่วมมือกับผู้นำชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความร่วมมือควบคุมป้องกันโรคในชุมชน

กรณีการเกิดโรคระบาดในฝั่งสปป.ลาวและพบผู้ป่วยในโรงพยาบาลหรือโรงแรมเมืองมีระบบการแจ้งข่าวประสานงานกันเป็นขั้นตอนไปถึงแขนงระบาดวิทยา แผนกสาธารณสุขแขวงบ่อแก้ว และได้แจ้งข่าวให้สาธารณสุขเมืองห้วยทรายและส่งต่อข้อมูลให้ผู้รับผิดชอบงานระบาดวิทยา และหัวหน้าสุซศลา โดยเจ้าหน้าที่สุซศลาได้ประสานงานกับนายบ้านเพื่อรับทราบและให้อาสาสมัครสาธารณสุขบ้าน (อสบ.) โดยประสานงานเป็นขั้นตอนตามระบบและขอความร่วมมือกับนายบ้านในการให้ความร่วมมือควบคุมป้องกันโรคในชุมชน

กรณีพบผู้ป่วยชาวลาวที่ข้ามมารักษาในประเทศไทยและพบผู้ป่วยในโรงพยาบาลชุมชน ก็ดำเนินการแจ้งข่าวให้ทางแขวงระบาคิทยา แผนกสาธารณสุขแขวงบ่อแก้ว และได้แจ้งข่าวให้สาธารณสุขเมืองห้วยทรายและส่งต่อข้อมูลให้ผู้รับผิดชอบงานระบาคิทยาและหัวหน้าสุขศาลา โดยเจ้าหน้าที่สุขศาลาได้ประสานงานกับนายบ้านเพื่อรับทราบ และให้อาสาสมัครสาธารณสุขบ้าน (อสบ.) โดยประสานงานเป็นขั้นตอนตามระบบและขอความร่วมมือกับนายบ้านในการให้ความร่วมมือควบคุมป้องกันโรคในชุมชนและมีการรายงานส่งข้อมูลกลับให้ทางฝั่งไทยในกรณีที่ได้พบผู้ป่วยและดำเนินการควบคุมป้องกันโรคในชุมชนเรียบร้อยแล้ว

กรณีพบผู้ป่วยชาวลาวที่ข้ามมารักษาในประเทศไทยและพบผู้ป่วยในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลก็จะดำเนินการแจ้งข่าวตามระบบโดยแจ้งข่าวให้โรงพยาบาลชุมชนทราบ เพื่อดำเนินการแจ้งข่าวให้ทางแขวงระบาคิทยา แผนกสาธารณสุขแขวงบ่อแก้ว และได้แจ้งข่าวให้สาธารณสุขเมืองห้วยทรายและส่งต่อข้อมูลให้ผู้รับผิดชอบงานระบาคิทยาและหัวหน้าสุขศาลา โดยเจ้าหน้าที่สุขศาลาได้ประสานงานกับนายบ้านเพื่อรับทราบ และให้อาสาสมัครสาธารณสุขบ้าน (อสบ.) โดยประสานงานเป็นขั้นตอนตามระบบและขอความร่วมมือกับนายบ้านในการให้ความร่วมมือควบคุมป้องกันโรคในชุมชนและมีการรายงานส่งข้อมูลกลับให้ทางฝั่งไทย ในกรณีที่ได้พบผู้ป่วยและดำเนินการควบคุมป้องกันโรคในชุมชนเรียบร้อยแล้ว

รูปที่ 2 รูปแบบและแนวทางการปฏิบัติและข้อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานควบคุมป้องกันโรคในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว



5. สรุปและอภิปรายผล

สิ่งที่นักวิจัยได้พบจากการจัดเก็บข้อมูลและได้วิเคราะห์ปัญหาในพื้นที่ร่วมกันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ชายแดนทั้งสองฝั่งไทย-สปป.ลาว คือข้อมูลเบื้องต้นและคำตอบจากประชาชนในพื้นที่ชุมชนชายแดนอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายและชุมชนชายแดนเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นในด้านระบบสุขภาพของประชาชนในพื้นที่สองฝั่งประเทศ ทางเลือกในการดูแลสุขภาพของตนเองของประชาชนชุมชนชายแดนเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ส่วนใหญ่จะเลือกใช้สถานบริการสาธารณสุขภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ คือในระดับโรงพยาบาลแขวง โรงพยาบาลเมืองและสุศาลา สอดคล้องกับประชาชนในชุมชนชายแดนอำเภอเชียงของที่ใช้สถานบริการภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ด้านการดูแลสุขภาพตนเองของประชาชนชุมชนชายแดนเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ส่วนใหญ่สามารถดูแลสุขภาพได้ด้วยตนเองโดยได้ซื้อยามารับประทานเองก่อนที่จะไปรับบริการรักษาโรงพยาบาลภาครัฐ ตลอดจนการเลือกใช้สถานบริการในการรักษาด้วยโรคติดต่อที่ร้ายแรงซึ่งเลือกใช้สถานบริการภาครัฐเป็นลำดับแรก ตลอดจนไปถึงการแจ้งข่าวเมื่อเกิดโรคระบาดในพื้นที่

ประเด็นความร่วมมือของหน่วยงานด้านสาธารณสุขและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้วได้เล็งเห็นความสำคัญเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบกลไกการดำเนินงานเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดน โดยได้ลงนามในบันทึกการประชุมความร่วมมือในการเฝ้าระวังโรคติดต่อชายแดนไทย-สปป.ลาว ระหว่างชุมชนชายแดนเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ซึ่งจะสอดคล้องกับคำถามงานวิจัยที่ได้ตั้งไว้ก่อนเริ่มการดำเนินงานโครงการ การนำข้อมูลที่ได้ไปจัดทำแนวทางในการปฏิบัติและแนวทางในการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังโรคในชุมชน ตลอดจนการพัฒนากลไกการดำเนินงานเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดน

การเข้าถึงบริการสุขภาพ การสาธารณสุขมูลฐาน และการจัดบริการการระบบสุขภาพในชุมชนชายแดน ตลอดจนการพัฒนาระบบงานสาธารณสุขมูลฐานทั้งสองฝั่งประเทศ พื้นที่ภายใต้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการได้หยิบยกประเด็นการอบรมพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในชุมชนชายแดนไทย ร่วมกับอาสาสมัครบ้าน (อสบ.)

ในชุมชนชายแดน สปป.ลาว เป็นอสม. บัณฑิต เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดให้ความรู้และช่วยเหลือในระบบข้อมูลข่าวสาร ศักยภาพการดูแลตนเอง และการให้บริการในด้านงานสาธารณสุขมูลฐานภายใต้กรอบการเป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินงานการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับสุขภาพของเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ซึ่งขาดความรู้เฉพาะในการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ข้อมูลด้านระบาดวิทยา ให้มีความรู้และความสามารถเฉพาะด้านในการเฝ้าระวัง สอบสวน และรายงานโรคนั้นภายใต้การใช้วิธีการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพสต.) กับสุขภาพชุมชนภายใต้กรอบการเป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินงาน

จากข้อค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถนำไปพัฒนาทำให้เกิดระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อตามแนวชายแดนระหว่างเมืองเชียงของและเมืองห้วยทราย โดยพัฒนาระบบการการรายงานโรคติดต่อและเฝ้าระวังโรคติดต่อชายแดนไทย-ลาวให้เป็นระบบกลางให้สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลในการรายงานโรคในครั้งนี้ได้อย่างชัดเจนจากเดิม ซึ่งไม่มีระบบการรายงานข้อมูลที่เป็นกลางสามารถส่งต่อข้อมูลข่าวสารเฝ้าระวังโรคติดต่อสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ข้อมูลได้ในพื้นที่ และให้เกิดผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคู่ที่เหมาะสมกับพื้นที่ด้วย การพัฒนาศักยภาพบุคลากรสาธารณสุขจึงจำเป็นในการพัฒนาองค์ความรู้ในการเฝ้าระวังสอบสวนโรคติดต่อชายแดนเพื่อนำมาประกอบกับการจัดทำแผนงานโครงการดังกล่าวนำไปสู่แผนการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคตของตนเอง

6. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

พัฒนาต่อยอดในในระยะที่ 2 โดยเป็นการดำเนินงานโครงการศึกษาวิจัยต่อจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้และนำประเด็นดังกล่าวมาพัฒนาเป็นโจทย์วิจัยใหม่ให้สอดคล้องกับประเด็นด้านสุขภาพชุมชน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความต่อเนื่องจึงจำเป็นต้องดำเนินงานในวงรอบที่ 2 เพื่อพัฒนาระบบให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินงานพัฒนาให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในระบบการเฝ้าระวังโรคติดต่อชายแดนต่อไประหว่างไทย-ลาว

7. จริยธรรมในการศึกษาวิจัย

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการขออนุญาตทำการศึกษาวิจัยในมนุษย์โดยผ่านคณะกรรมการจริยธรรมของมหาวิทยาลัย แม่ฟ้าหลวง โครงการเลขที่ REH- 61045 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2561

รายการอ้างอิง

- World Health Organization. 2014. Cross-border health care in Europe., policy summary. Copenhagen Denmark WHO Regional office for Europe.
- ขวัญชัยวัน บัวแดง. 2550. สิทธิด้านการรับบริการสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ:กรณีศึกษาแรงงานจากประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- นรินทร์ชัย พัฒนาพงศา. 2546. การมีส่วนร่วมหลักการพื้นฐานเทคนิคและกรณีตัวอย่าง. กรุงเทพฯ: 598 Print.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. 2561. คู่มือการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน.
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย. 2559. สรุปรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2559. เชียงราย: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, กระทรวงสาธารณสุข. 2552. แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดน พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพฯ: ทริปปี้ลกราฟฟิกส์สตูดิโอ.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, กระทรวงสาธารณสุข. 2561. ยุทธศาสตร์สาธารณสุขชายแดนและแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2560-2564. edited by สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- สำนักกระบวนวิชา, กระทรวงสาธารณสุข. 2552. รายงานการเฝ้าระวังโรคแรงงานต่างด้าว ปี 2552.
- สำนักกระบวนวิชา, กระทรวงสาธารณสุข. 2559. รายงานการเฝ้าระวังโรคเดือนสิงหาคม 2559.
- สุทธิลักษณ์ แสงสุวรรณ. 2558. สิทธิแรงงานและความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในอาเซียนกรณีศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยต่อแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัย.
- สุวารี เจริญมุขันท, นพ.ถาวร สกุลพาณิชย์, พชณี ธรรมวันนา, อนุชิต สว่างแจ้ง, and ณัฐธิดา สุขเรืองรอง. 2556. การศึกษาสถานการณ์การให้บริการสุขภาพกับชาวกัมพูชาที่ชายแดนไทยและกัมพูชา: กรณีศึกษาจังหวัดสระแก้ว จันทบุรีและตราด. กรุงเทพฯ.
- เสถียร ฉันทะ. 2555. สุขภาพชนชายแดนและการปรับตัวระบบสุขภาพภาครัฐ:กรณีศึกษาชนชายแดน (ไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ), คนข้ามแดนบริเวณพรมแดนทางภาคเหนือไทย-ลาว (จังหวัดเชียงราย-แขวงบ่อแก้ว). พิษณุโลก: สถานอารยธรรมศึกษา โขง-สาละวิน มหาวิทยาลัยนเรศวร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดน ในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร

Health service system management for cross border people in special economic area: Mukdahan province

สุรีย์ ธรรมิกบวร¹⁶

จารุวรรณ ชูปลา

ทัศน์วรรณ ศิริพรหม

พันธวิ สุขบัติ

บทคัดย่อ

การวิจัยปฏิบัติการมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอการจัดระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร รวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การศึกษาเอกสาร ประชากรเป้าหมายประกอบด้วย ผู้บริหารผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน ผู้ป่วยชาวลาวจำนวน 142 คนเครื่องมือประกอบด้วยแนวทางสนทนากลุ่ม แนวทางในการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยการวิเคราะห์ร้อยละ และวิเคราะห์ข้อเสนอโดยการวิเคราะห์ SWOT analysis ผลการศึกษาพบว่า 1. ประชากรข้ามแดนมาได้รับการรักษามีสองกลุ่มคือกลุ่มมีฐานะทางเศรษฐกิจดีและกลุ่มมีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลางถึงน้อย 2. ค่ารักษาพยาบาลเรียกเก็บได้เป็นส่วนใหญ่คือร้อยละ 95.75 ในปีงบประมาณ 2560 3. การเจ็บป่วยที่มารับการรักษาในโรงพยาบาลระดับอำเภอเป็นการเจ็บป่วยที่ไม่ซับซ้อน การฝากครรภ์ การคลอด สำหรับโรงพยาบาลเอกชนเป็นการฝากครรภ์ การคลอดเป็นส่วนใหญ่และสำหรับโรงพยาบาลมุกดาหารเป็นการเจ็บป่วยที่ซับซ้อนการฝากครรภ์และการคลอด

¹⁶ ผู้นำเสนอ, อาจารย์ประจำคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ประเด็นข้อเสนอการจัดระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหารประกอบด้วย 1) พัฒนาโรงพยาบาลมุกดาหารสู่การเป็นโรงพยาบาลระดับศูนย์ 2) การจัดให้มีคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนร่วมในการพัฒนา 3) จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาสุขภาพเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร 4) การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในระบบสาธารณสุขของแขวงสะหวันนะเขตและจังหวัดมุกดาหาร 5) การกำหนดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่สะท้อนต้นทุนจริง

คำสำคัญ: ระบบบริการสุขภาพ คนข้ามแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษ

Abstract

This action research aims to develop policy recommendation on health service system management for cross-border people in Mukdahan special economic zone (SEZ). Data from 142 participants which comprise of administrators, workers, and people sector were collected by in-depth interview, focus group discussion, participation observation and non-participation observation. Qualitative data was analyzed by content analysis and SWOT analysis while quantitative data was analyzed by descriptive statistics. The results showed that 1. the cross-border clients consist of those who are wealthy then moderate income to lower income respectively. 2. In the fiscal year of 2560, hospitals in Mukdahan can receive health care service revenue 95.75% of the whole cross-border clients 3. cause of illness that they came across for health service in district hospitals were not complexes illness, ante natal care and labor, while private hospitals were ante natal care and labor, and Mukdahan hospital were complexes illness, ante natal care and labor.

Suggestion for the health care system management comprises of 1) Developing Mukdahan hospital to be the medical center 2) Having multi-sector committee from all stakeholders for the further development 3) Establishing health development fund in Mukdahan SEZ 4) Developing potential of health care providers in both Mukdahan and Savannakhet province 5) Setting rate of health care service which reflect the true cost.

Keywords: Health service system, Cross-border people, Special economic area

จังหวัดมุกดาหารเป็นจังหวัดที่ได้รับการเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในปี พ.ศ. 2558 ใน 3 อำเภอคืออำเภอเมือง อำเภอดอนตาล อำเภอหว้านใหญ่ โดยมีเขตพื้นที่ 361,524 ไร่ และมีชายแดนติดกับแขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวันเซโน โดยมีแม่น้ำโขงกั้นพรมแดนระยะทาง 72 กิโลเมตร การข้ามแดนในอนาคตจะมีมากขึ้นเมื่อมีการดำเนินการลงทุน และพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งจังหวัดมุกดาหาร และสะหวันนะเขต การวางแผนรองรับด้านสุขภาพเป็นโครงสร้างระบบสาธารณสุขที่สำคัญและมีผลต่อการลงทุน และการเข้ามาของแรงงานข้ามถิ่นนอกจากนี้ด้วยความต่างของศักยภาพการบริการสาธารณสุข ประกอบกับความสะดวกจากการมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงเชื่อมสองฝั่ง จึงพบว่ามีคนข้ามแดนมารับการรักษาพยาบาลโดยพร้อมจ่ายค่ารักษาพยาบาลมากขึ้น

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์บุคคลากรสาธารณสุข ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน การพบปะพูดคุยแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้บริหารระดับจังหวัด และภาคประชาชน ระหว่างวันที่ 10-14 กรกฎาคม 2559 ในสามอำเภอเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องพบประเด็นที่น่าสนใจการใช้บริการสุขภาพของคนข้ามแดนมารับการรักษาใน 2 ประเด็นดังนี้

ประเด็นแรก คือ ภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลในชายแดนจังหวัดมุกดาหาร มี 2 กลุ่มที่เป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติ และประชากรแฝง เป็นภาระค่าใช้จ่ายที่ผู้ปฏิบัติงานมองว่ายังไม่เป็นปัญหา ทั้งนี้อาจเนื่องจากภาระค่ารักษาพยาบาลเก็บได้มากกว่าร้อยละ 97 ในปีงบประมาณ 2559 จากที่เดิมในปี 2558 เก็บได้ร้อยละ 79.88 (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร 2559) และมุมมองที่ดีต่อแรงงานและประชากรแฝงที่เข้ามาในลักษณะเป็นครัวอยู่ตามที่ใกล้ชิดกันมานาน อีกทั้งเป็นแรงงานที่สำคัญต่อการเกษตรของชุมชน ในอดีตชายแดนทั้งสองฝั่งไปมาหาสู่กันเป็นปกติทางเรือและเป็นครัวอยู่ตามที่ใกล้ชิดกัน และกลุ่มต่อมาเป็นกลุ่มคนข้ามแดนมารับการรักษาพยาบาลโดยตรง หากอนาคตมีการเข้ามารับการรักษามากขึ้นโดยไม่มีการเตรียมความพร้อมอาจส่งผลกระทบต่อบริการสำหรับประชาชนไทย และในอนาคตการเข้าสู่การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีมากขึ้น ดังข้อมูลพบว่ามีจำนวนประชากรที่เข้ามารับการรักษา รวมถึงแรงงานที่เข้ามาเป็นจำนวนที่เพิ่มแบบก้าวกระโดดในปี 2558 2559 คือ จากจำนวน 15,904 เพิ่มเป็น 26,746 คน (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร 2559) นักลงทุนและแรงงานต่างชาติเข้ามามากขึ้น

การจัดบริการเพื่อรองรับทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น และการเตรียมพร้อมที่ดีจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการลงทุนอุตสาหกรรมด้านสุขภาพของจังหวัดมุกดาหารได้ และถึงแม้จะมีโรงพยาบาลเอกชนหนึ่งแห่ง แต่ศักยภาพบางอย่างโรงพยาบาลของรัฐทำได้มากกว่า จึงทำให้การรับบริการในโรงพยาบาลของรัฐมีความต้องการสูงขึ้นได้

ความกังวลในการจัดบริการสุขภาพ เพื่อเตรียมความพร้อมให้สามารถบริหารจัดการโดยไม่กระทบต่อการดูแลสุขภาพประชาชนชาวมุกดาหาร ซึ่งในปัจจุบันอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรยังเป็นอัตราส่วนที่เกินกว่าสัดส่วนโดยเฉลี่ยของประเทศกล่าวคือ จังหวัดมุกดาหาร มีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรที่ต้องดูแล 1: 5,259 ขณะที่สัดส่วนเฉลี่ยระดับประเทศ คือ 1: 2,533 คน แรงงานที่เข้ามาส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาวลาว เป็นแรงงานที่เข้ามาตามฤดูกาลเกษตร นอกจากนี้ แรงงานส่วนหนึ่งเป็นแรงงานชาวเวียดนามที่ส่วนใหญ่จะทำงานเป็นลูกจ้างตามบ้านชาวเวียดนามในจังหวัดมุกดาหาร แรงงานส่วนใหญ่ไม่ลงทะเบียน จากข้อมูลการลงทะเบียนระบบประกันสุขภาพมีจำนวนทั้งสิ้น 1,676 คน โดยเป็นแรงงานชาวลาว 1,264 คน อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้ป่วยชาวลาวที่เข้ามาใช้บริการทั้งคนที่เป็นแรงงานและคนข้ามแดนมารับการรักษาโดยเฉพาะในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐในจังหวัดมุกดาหาร ระหว่างปีงบประมาณ 2556-2558 มีผู้มารับบริการเพิ่มยอดผู้รับบริการปีละ 4,000-5,000 คน สามารถเก็บค่ารักษาพยาบาลได้ร้อยละ 60-80 โดยปี 2556 2557 2558 เก็บค่ารักษาพยาบาลได้ร้อยละ 87.58 77.33 79.88 ของยอดจริงตามลำดับ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร 2559)

ประเด็นที่ 2 คือ การเข้ามารับการรักษาของคนข้ามแดนของชาวลาวจำนวนมาก ด้วยศักยภาพที่แตกต่างกันของระบบสุขภาพไทย และสปป.ลาว และความสะดวกในการข้ามแดนมารับการรักษา การเข้ามารับการรักษาได้รับบริการจากผู้ที่มีภาษาและวัฒนธรรมใกล้เคียงกันเนื่องจากมีความใกล้ชิดระหว่างเมืองชายแดนจึงเกิดความกลมกลืนก่อให้เกิดความพร้อมในการมารับบริการ นอกจากนี้มีข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ว่า การประกันสุขภาพกับบริษัทประกันชีวิตทำให้ชาวลาวที่มีฐานะสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพในโรงพยาบาลจังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดใกล้เคียงมากขึ้น การตั้งคำถามกับปรากฏการณ์นี้ว่าจะเป็นโอกาสในการพัฒนาระบบบริการสุขภาพในรูปแบบใด

จากประเด็นดังกล่าวทั้งสองประเด็น พบว่ายังไม่มึระบบกลไกแนวทางเฉพาะสำหรับ

การเข้ามารับการรักษาของคนข้ามแดนในโรงพยาบาลมุกดาหาร ทั้งการจัดระบบบริการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม การเก็บ ค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นภาระในระยะยาว เป็นการรักษามูลประโยชน์ของประเทศที่ต้องใช้ทรัพยากรส่วนหนึ่งไปให้บริการ ทั้งที่คนข้ามแดนบางส่วนสามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ จึงเป็นโอกาสที่ทุกภาคส่วนของจังหวัดมุกดาหารที่น่าตั้งคำถามร่วมกันว่าจะสามารถทำให้เป็นโอกาส และ/หรือเป็นความท้าทายในการสร้างเศรษฐกิจสร้างรายได้ร่วมกันพัฒนาระบบกลไกอย่างไรจึงจะไม่กระทบต่อการใช้ระบบบริการสาธารณสุขของประชาชน และไม่เกิดโรคข้ามแดน ดังนั้นจึงต้องการศึกษาการจัดระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนมารับการรักษา และประชาชนไทยในจังหวัดมุกดาหาร ควรจะเป็นอย่างไร และด้วยระบบกลไกใดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2. โจทย์วิจัย /คำถามการวิจัย

คำถามหลัก ระบบกลไกการจัดระบบสุขภาพคนข้ามแดนควรเป็นอย่างไร

คำถามย่อย 1) สถานการณ์การข้ามแดนมารับการรักษาเป็นอย่างไร ประกอบด้วยบริบทจังหวัดมุกดาหาร สถานการณ์การเข้ามารับการรักษาของผู้ป่วยข้ามแดน

คำถามย่อย 2) ระบบกลไกการจัดระบบสุขภาพคนข้ามแดนควรเป็นอย่างไร

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อพัฒนาข้อเสนอการจัดระบบบริการสุขภาพคนข้ามแดนที่สอดคล้องกับบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดมุกดาหาร

4. การรวบรวมข้อมูล

ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) การสังเกต การมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการดำเนินการ และการรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ประชากรเป้าหมายจำนวน 142 คน

วิธีการรวบรวมข้อมูล/ เครื่องมือในการรวบรวม	ประชากรกลุ่มเป้าหมาย	จำนวน
1. การสัมภาษณ์เชิงลึก/แนวทาง ในการสัมภาษณ์เชิงลึก	รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้อำนวยการ หัวหน้าหอผู้ป่วย หัวหน้างานโรงพยาบาล- มุกดาหาร โรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์ โรงพยาบาล- ดอนตาล โรงพยาบาลห้วยใหญ่ โรงพยาบาลส่งเสริม- สุขภาพตำบล	31 คน
	ผู้บริหารสาธารณสุขจากสำนักงานสาธารณสุข และโรงพยาบาลแขวงสะหวันเขต	3 คน
	กรรมการหอการค้าจังหวัด	1 คน
	ประชาชนจาก สปป.ลาวที่ข้ามแดนมารับการรักษา ในหน่วยตรวจผู้ป่วยนอก และในหอผู้ป่วย	22 คน
2. การสนทนากลุ่ม/แนวทางในการ สนทนากลุ่ม	ตัวแทนภาคประชาชน ตัวแทนหน่วยงาน ในระดับ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโรงพยาบาล- มุกดาหาร โรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์ โรงพยาบาลดอนตาล โรงพยาบาลห้วยใหญ่ และ สนทนากลุ่มจากตัวแทน โรงพยาบาลห้วยใหญ่- ดอนตาล และตัวแทนจากแรงงานจังหวัด สมิชชา สุขภาพจังหวัด	5 กลุ่ม รวม 55 คน
3. การทบทวนเอกสารแผนงาน ที่เกี่ยวข้อง	จากฐานข้อมูล สวรส สกว กองยุทธศาสตร์และ แผนงานกระทรวงสาธารณสุข ฐานข้อมูลวารสาร ไทยฐานข้อมูลอาเซียนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เว็บไซต์ MBDS เว็บไซต์ MSQ.health.com	
4. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การทำงานสภาพแวดล้อมใน โรงพยาบาล ในหอผู้ป่วย	โรงพยาบาลแขวงสะหวันเขต โรงพยาบาลมุกดาหาร โรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนล	
5. การสังเกตแบบมีส่วนร่วม	โดยนักวิจัยเข้าร่วมในการประชุมร่วม 3 ฝ่ายระหว่าง แขวงสะหวันเขต เมืองมุกดาหาร เมืองกวานตรี 1 ครั้งที่ จังหวัดขอนแก่น	
6. การจัดเวทีวิชาการเพื่อรับฟัง ข้อเสนอแนะจากกลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้บริหารส่วนงานต่างจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลมุกดาหาร ผู้บริหารโรงพยาบาลเอกชน ภาคประชาชน พัฒนาสังคมจังหวัด แรงงานจังหวัด นักวิชาการ จากมหาวิทยาลัย อติดีผู้บริหารระดับ กระทรวงที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้อง	30 คน

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและวิเคราะห์ข้อเสนอการจัดการระบบด้วย SWOT analysis

6. ผลการศึกษา

6.1 บริบทจังหวัดมุกดาหาร

จังหวัดมุกดาหาร เป็นจังหวัดชายแดน ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน มีพื้นที่ประมาณ 4,339.830 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,712,394 ไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขา และมีอุทยานแห่งชาติหลายแห่งในขณะพื้นที่ราบมีเพียงเล็กน้อย แบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ คือ อำเภอเมืองมุกดาหาร อำเภอดงหลวง อำเภอคำชะอี อำเภอดอนตาล อำเภอนิคมน้ำอ้อม อำเภอวังสามหมอ อำเภอวังสามหมอ และอำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร มีประชากร 347,059 คน เพศชาย 174,126 คนเพศหญิง 172,943 คนความหนาแน่นประชากร 79.35 คนต่อตารางกิโลเมตร ตามโครงสร้างประชากรพบว่า มีเด็กอายุ 0-14 ปี ร้อยละ 18.96 วัยแรงงานอายุ 15-59 ปี ร้อยละ 68.46 และวัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 10.73 (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร 2559) และมีความโดดเด่นในด้านชนเผ่าพื้นเมืองต่างๆ ที่มีถึง 8 เผ่า ได้แก่ เผ่าไทยอีสาน ภูไท ไทยข่า กระโซ่ไทยย้อ ไทยกะเลิง ไทยแสก และไทยกุลลา ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดมุกดาหารทางทิศเหนือและทิศใต้เป็นที่ราบสูงทางทิศตะวันตกมีเทือกเขาภูพานมีลักษณะเป็นป่าไม้ บางแห่งเป็นป่าทึบ ส่วนทิศตะวันออกเป็นที่ราบสลับป่าไม้ มีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างระหว่างประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ยาวประมาณ 72 กิโลเมตร ในอำเภอเมือง อำเภอวังสามหมอ และอำเภอดอนตาล ซึ่งติดกับแขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นแขวงขนาดใหญ่และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นอันดับที่ 2 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีประชากรประมาณ 1 ล้านคน จำนวนประชากรมากกว่า 3 เท่าของประชากรจังหวัดมุกดาหาร ถือเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญเนื่องจากเป็นที่ตั้งของสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 ระหว่าง จังหวัดมุกดาหาร ราชอาณาจักรไทย และ แขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นสะพานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนา จังหวัดมุกดาหาร ให้มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความมั่นคง

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้ประชุมครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557 มีมติเห็นชอบให้จังหวัดมุกดาหาร เป็นจังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 ได้มีมติเห็นชอบขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร 3 อำเภอ 11 ตำบล เนื้อที่ 361,524 ไร่ หรือ 578.5 ตารางกิโลเมตร ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมุกดาหาร อำเภอหว้านใหญ่ และอำเภอดอนตาล ซึ่งเป็นอำเภอชายแดน ติดแม่น้ำโขง และเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2558 กนพ. ได้มีมติที่ประชุมครั้งที่ 2/2558 เห็นชอบ พื้นที่ดินท้องที่ตำบลคำอาฮวน ตำบลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เนื้อที่ 1,080 ไร่ เพื่อนำมาจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมหรือให้เอกชนเช่า

การเป็นพื้นที่เขตรอยต่อ/จังหวัดชายแดนที่มีส่วนในการส่งเสริมการหมุนเวียนของ กระแสเงินและการแลกเปลี่ยนแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากมีสะพานที่เชื่อมโยง การเดินทางจากจังหวัดมุกดาหาร โดยข้ามแม่น้ำโขงไปถึงยังแขวงสะหวันนะเขต อันเป็นเมือง ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดอันดับที่ 2 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมีการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ที่จะดำเนินการพัฒนาในเขตพื้นที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ได้แก่ การแปรรูปอาหารและเครื่องดื่มยางพาราและ ผลิตภัณฑ์ บริการฟื้นฟูสุขภาพ เครื่องใช้ไฟฟ้าและชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมพลังงาน ทดแทน ศูนย์การเปลี่ยนถ่ายสินค้าและยานพาหนะ คลังสินค้า และศูนย์กลางสินค้าเกษตร (เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร, มปป)

บริบทอำเภอหว้านใหญ่เป็นอำเภอที่มีประชากร 14,525 คน มีพื้นที่ชายแดนยาว 24 กิโลเมตร ประชากรอพยพมาจากเมืองมหาชัย สปป.ลาว เมื่อประมาณ พ.ศ. 2222 โดยการนำของท้าวสีหานาม และท้าวสีหาบุตรโดยเห็นว่าเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ คำขวัญ อำเภอหว้านใหญ่ คือ เมืองพระพุทธรูปปางช้าง พระปางไสยาสน์ หาดมโนภิรมย์เพลินตา โสภาก่งกระเบา เป็นอำเภอที่เล็กที่สุดของจังหวัดมุกดาหาร ห่างจากจังหวัดมุกดาหาร 32 กิโลเมตร เป็นพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำโขง ทางตอนเหนือเป็นป่าโปร่ง เป็นเขตป่าสงวน ตอน กลางเป็นที่ราบลุ่มมีลำห้วยผ่านหลายสาย

บริบทอำเภอดอนตาล มีพัฒนาการด้านสังคมและวัฒนธรรมมาไม่น้อยกว่า 2,000 ปี โดยมีหลักฐานโบราณคดียืนยันหลายอย่างเช่นภาพเขียนสีที่ผาแต้มบริเวณภูสระดอกบัว

กองมโหระทึกที่วัดมิชฌิมาวาส และใบเสมาที่วัดไชยเวินไชยมงคล มีท้าวราชบุตรโคตรจากเมืองหนองบัวลำภูเป็นเจ้าของเมืองคนแรก สภาพทางสังคมมีชนเผ่าต่างๆอาศัยอยู่เช่น กูไท ข่า และกะเลิง ระยะทางห่างจากตัวจังหวัดมุกดาหาร 33 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดกับชายแดนไทย-ลาว 24 กิโลเมตร ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่มีประชากร 44,602 คน

6.2 สถานการณ์การเข้ามารับการรักษาของผู้ป่วยชาวลาว

6.2.1 ข้อมูลการมารับบริการของชาวลาว พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะผู้ป่วยใน สำหรับผู้ป่วยนอกจำนวนเพิ่มเพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่มารับการตรวจที่แผนกตรวจผู้ป่วยนอกโรงพยาบาลมุกดาหาร ในปี 2560 ผู้ป่วยนอกมีจำนวน 23,158 คน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปรายงานผู้ป่วยลาวที่เข้ารับบริการในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐจังหวัดมุกดาหาร

ลำดับ	รายละเอียดผู้ป่วย	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560
1.	ผู้ป่วยทั้งหมด (เฉพาะรพ.มุกดาหาร)	4,669	13,653	15,904 (13,253)	26,746 (24,268)	26,746 (24,268)
2.	ผู้ป่วยนอก (เฉพาะรพ. มุกดาหาร)	4,148	11,741	13,485 (10,923)	23,508 3,238	23,508 (21,013)
3.	ผู้ป่วยใน (เฉพาะรพ. มุกดาหาร)	512	1,912	2,419 (2,330)	(3,165)	3,238 (3,165)

ที่มา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร

6.2.2 การมารับการรักษานำเสนอตามบริบทของโรงพยาบาล 3 แห่ง คือโรงพยาบาลมุกดาหารโรงพยาบาลดอนตาล และโรงพยาบาลห้วยใหญ่ ดังนั้นการเดินทางเข้ามารับการรักษาของชาวลาว จากแขวงสะหวันนะเขตมีลักษณะการข้ามพรมแดน 2 ลักษณะ คือ ข้ามพรมแดนผ่านแม่น้ำโขงโดยใช้สะพานถาวร และข้ามแม่น้ำโขงโดยใช้เรือ โรงพยาบาลที่ข้ามมา รับการรักษามีโรงพยาบาลของรัฐและเอกชน โรงพยาบาลของรัฐในเขตเศรษฐกิจพิเศษมี 3 แห่งได้แก่โรงพยาบาลมุกดาหาร โรงพยาบาลห้วยใหญ่ และโรงพยาบาลดอนตาล เป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ 1 แห่งและโรงพยาบาลขนาดเล็ก 2 แห่ง ตามลำดับ ส่วนโรงพยาบาลเอกชนมี 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนล อัตราการเก็บค่าบริการในสถานบริการของรัฐทุกระดับเก็บอัตราเดียวกับผู้ใช้บริการของชาวไทย เหตุผลของการเลือกใช้บริการในประเทศไทย เนื่องจากมีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อคุณภาพบริการ

ทางการแพทย์ในประเทศไทย และสามารถเข้าถึงบริการทุกระดับได้ตามความสามารถในการจ่ายค่าบริการการเข้ามารับบริการในแต่ละที่มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กลุ่มที่เข้ามารับการรักษาที่โรงพยาบาลมุกดาหาร ส่วนใหญ่มาจากเมืองโกสุมพิสัย แขวงสหัสขันธ์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษสหัส-เซโน เป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการจ่ายสูง จะเข้ามารับการรักษาที่โรงพยาบาลมุกดาหาร เนื่องจากเชื่อมั่นความเชี่ยวชาญของแพทย์และพยาบาล การเข้ามาใช้บริการมีทั้งการส่งต่อจากโรงพยาบาลแขวงสหัสขันธ์เขตกรณี ภาวะเจ็บป่วยนั้นรุนแรงซับซ้อนเกินศักยภาพที่จะรักษา และการเข้ามาใช้บริการด้วยตนเองของผู้ใช้บริการจากประเทศลาวซึ่งเป็นส่วนใหญ่ มีส่วนหนึ่งไปรับการรักษาที่คลินิกเอกชนแล้วจึงถูกส่งต่อเข้ามารับการรักษาต่อที่โรงพยาบาล เพื่อทำหัตถการต่างๆ นอกจากนี้ยังพบว่า ไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนล เมื่อไม่มีเงินเพียงพอจ่ายค่ารักษาแล้วหรือเกินศักยภาพของโรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนลจะได้รับการส่งต่อรับการรักษาต่อที่โรงพยาบาลมุกดาหาร กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ซื้อประกันชีวิตจากบริษัทประกันชีวิต ซึ่งซื้อจากนักธุรกิจไทยไปเปิดบริษัทใน สปป.ลาว และบางส่วนซื้อจากบริษัทประกันในประเทศไทย

การเข้าถึงการรักษาพยาบาล ผู้ใช้บริการชาวลาวที่ส่วนใหญ่ มาโรงพยาบาลเอง หรือไปพบแพทย์ที่คลินิกเอกชน แล้วถูกส่งต่อมาที่โรงพยาบาลมุกดาหาร เมื่อต้องใช้เทคโนโลยีเวชภัณฑ์ หรือหัตถการที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่นที่คลินิกฝากครรภ์ พบว่า ในช่วงบ่ายจะมีหญิงตั้งครรภ์ที่เป็นผู้ใช้บริการจากประเทศลาวถูกส่งต่อมาจากคลินิกแพทย์เอกชน เพื่อรับบริการประเมินภาวะสุขภาพทารกในครรภ์ โดยการทำ Non stress test (NST) แล้วจะนำไปให้แพทย์อ่านผลการตรวจ หรือบางครั้งจะถูกส่งมาประเมินภาวะสุขภาพทารกในครรภ์ ก่อนที่จะเข้ารับการรักษาที่ห้องคลอด โรงพยาบาลมุกดาหาร และพบปัญหาในการเข้าถึงห้องพิเศษไม่เพียงพอในบางรายได้แก่ปัญหาโดยการนอนรอที่โรงแรมก่อนเข้ามารับการเตรียมผ่าตัดเป็นต้น

2) กลุ่มที่รับการรักษาที่โรงพยาบาลห้วยใหญ่ ผู้ที่อยู่ในเขตชนบทจะเลือกใช้บริการในสถานบริการพยาบาลของรัฐที่อยู่ใกล้กล่าวคือ โรงพยาบาลห้วยใหญ่จะอยู่ตรงข้าม

กับเมืองไชยบุรี มีสถานบริการสาธารณสุขระดับสุขศาลา มีค่าใช้จ่ายสูงในการเดินทางไปโรงพยาบาลแขวงสะหวันนะเขต จึงมาใช้บริการที่โรงพยาบาลห้วยใหญ่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการคลอดปกติ

ผู้มาใช้บริการที่โรงพยาบาลห้วยใหญ่ จากสปป.ลาวส่วนใหญ่มีฐานะปานกลาง ไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ครบ จึงเป็นภาระของโรงพยาบาลในการที่จะรับผิดชอบให้ความสงเคราะห์นอกจากนี้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพป่งขาม เป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพซึ่งอยู่ติดชายแดนแม่น้ำโขง ในเขตอำเภอห้วยใหญ่มีจำนวนผู้มาใช้บริการจากประเทศลาวเป็นจำนวนมาก โดยเป็นกลุ่มหญิงตั้งครรภ์ 50% และเป็นผู้ป่วยทั่วไปอีก 50% เก็บค่าบริการตามอัตราของกระทรวงสาธารณสุข การนัดหมายจะนัดหมายพร้อมกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาเรือเดินทางมา เช่น กลุ่มหญิงตั้งครรภ์ จะนัดตรวจพร้อมกันหลายคน กลุ่มโรคเรื้อรังจะนัดมาในวันที่แพทย์จาก รพ.ห้วยใหญ่มาออกตรวจ

3) กลุ่มที่ใช้บริการที่โรงพยาบาลดอนตาล ซึ่งอยู่ตรงข้ามเมืองไชยภูทอง เป็นเมืองขนาดเล็ก มีความลำบากในการเดินทางไปโรงพยาบาลแขวงสะหวันนะเขต เมื่อเทียบกับการเดินทางมาที่ โรงพยาบาลดอนตาลผู้ใช้บริการมีกำลังในการจ่ายค่า ไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ครบจึงเป็นภาระของโรงพยาบาลในการที่จะรับผิดชอบให้ความสงเคราะห์ บางครั้งเจ้าหน้าที่ต้องช่วยเหลือค่าเดินทางกลับหรือส่งต่อไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลมุกดาหาร ดังการสัมภาษณ์บุคคลากรกล่าวว่า “บอกเราว่ามีเงินแค่นี้ ถ้าหมอไม่รักษาให้ ก็ขอกลับไปตายที่บ้าน ก็ต้องรักษาให้หาย จะปล่อยไปได้ยังงัย” (บุคคลกร 1, สัมภาษณ์) อย่างไรก็ตามโรงพยาบาลดอนตาลเป็นโรงพยาบาลหนึ่งที่มีความเสี่ยงการคลั่งตามวิธิตติของกระทรวงสาธารณสุขในระดับ 7 ซึ่งถือว่าวิกฤต (ข้อมูล ณ สิงหาคม 2559) (แผนปฏิบัติการประจำปี 2560 จังหวัดมุกดาหาร) จากการสัมภาษณ์พยาบาลห้องคลอด โรงพยาบาลดอนตาลพบว่า ผู้ใช้บริการจากประเทศลาวจะมีความสนใจรับฟังคำแนะนำต่างๆ ให้ความร่วมมือในการรักษาเป็นอย่างดี มีความเชื่อมั่นในการรักษาสูง การประเมินจากการกลับมาตรวจหลังคลอด พบว่ามีสุขวิทยาที่ดี ไม่มีภาวะแทรกซ้อน หรือภาวะผิดปกติหลังคลอด จะเห็นได้ว่าผู้ปฏิบัติงานให้บริการด้วยความเต็มใจบนพื้นฐานของมนุษยธรรม

จำนวนผู้ป่วยที่ต้องรับการรักษาเป็นผู้ป่วยในโรงพยาบาลมีแนวโน้มมากขึ้น แต่แนวโน้มการเก็บค่ารักษาได้จำนวนเปอร์เซ็นต์ลดลง จากร้อยละ 93.40 เป็นร้อยละ 82.61 โดยมีจำนวนผู้ป่วยในต่อเดือนมีจำนวนระหว่าง 1-9 คน และรับการรักษาระหว่าง 1-13 วัน แนวโน้มในการเก็บค่าใช้จ่ายมีความแตกต่างกันมากตั้งแต่ร้อยละ 18.78- 100 แนวโน้มจำนวนคนที่เข้ารับบริการในแต่ละปีไม่แตกต่างกันมาก ช่วงอายุที่มารับบริการหนาแน่นทั้งแผนกผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในคือกลุ่มช่วงอายุ 15-60 ปี ค่าเฉลี่ยในการจ่ายเพื่อการรักษาแต่ละครั้งมีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละแผนก และ ค่ารักษาที่แผนกตรวจโรคทั่วไป อยู่ระหว่าง 477-897 บาท ผู้ป่วยที่รับบริการมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนคน จำนวนครั้งที่มารับบริการในแต่ละเดือนมีจำนวนไม่แตกต่างกันมากการเก็บค่าใช้จ่ายสามารถเก็บได้ ตั้งแต่ร้อยละ 67-100 แนวโน้มผู้มารับบริการลดลง และเก็บรายได้เป็นส่วนใหญ่คือร้อยละ 90

6.3 การคาดการณ์และเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลง

ทุกภาคส่วนตระหนักและตื่นตัวในการให้จัดบริการโดยมีการเตรียมพร้อมวางแผนการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการเติบโตในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังผลจากการสัมภาษณ์ มีการคาดการณ์ว่า เมื่อจังหวัดมุกดาหารเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะเกิดความต้องการมากขึ้นในทุกระบบ จำนวนประชากรที่เข้ามาในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น อัตราการเจ็บป่วยเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาระงานด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้นเช่นกัน ดังนั้น จึงต้องวางแผนการให้บริการสุขภาพให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เช่น การต่อยอดความเชี่ยวชาญ (excellence center) ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการการดูแลสุขภาพด้านอาชีวอนามัย

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหารได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานระบบสุขภาพชายแดนอาเซียนและเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ศชอศ.) เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานสุขภาพในชายแดน การดำเนินการประกอบด้วยการจัดบริการ และการประสานงานกับโรงพยาบาลชุมชนที่เกี่ยวข้อง แต่ละโรงพยาบาลให้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เป็นการริเริ่มจัดตั้งศูนย์ในปี 2560 จึงมีข้อมูลที่อาจไม่ครอบคลุม และในส่วนของศชอศ. ยังไม่มีมีการวิเคราะห์ ตรวจสอบ เชื่อมโยงข้อมูล ทำให้ขาดการคืนข้อมูลให้กับพื้นที่และสื่อสารให้ผู้ปฏิบัติทราบถึงการนำข้อมูลไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และโรงพยาบาลมุกดาหาร จัดตั้งศูนย์ลูกค้าสัมพันธ์สำหรับผู้บริการที่มีความสามารถในการจ่ายทุกเชื้อชาติ ซึ่งมีการรับทราบและใช้ช่องทางนี้มากขึ้นในกลุ่มชาวลาวที่ข้ามมารับการรักษา

6.4 การรับบริการสุขภาพ

ส่วนใหญ่คืองานด้านผดุงครรภ์ประกอบด้วยการฝากครรภ์ การคุมกำเนิด การคลอด โรคเรื้อรังได้แก่เบาหวาน ความดันโลหิตสูง การตรวจรักษา และการตรวจทางห้องปฏิบัติการ ดังพบว่าการตรวจก่อนคลอดการตรวจชั้นสูตร อยู่ในอันดับต้นๆในทุกปี โดยในปี 2559 ได้แก่โรคเบาหวาน และการตรวจก่อนคลอด และที่น่าสนใจคือแม้การคุมกำเนิด ก็มีการเข้ามา รับการรักษา นอกจากนี้ข้อมูลการมาตรวจรับบริการในภาคเอกชนส่วนใหญ่เป็นการคลอด การฝากครรภ์ และการตรวจสุขภาพ

6.5 การจัดเก็บรายได้และการสูญเสียรายได้

รายได้ส่วนใหญ่มาจากผู้ป่วยใน แม้จะมีจำนวนผู้ป่วยนอกมากกว่า ยังไม่มีข้อมูลการ มารับบริการแผนกผู้ป่วยนอกว่ามีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเท่าใด หากพิจารณาจากการหารเฉลี่ย ประชากรที่มารับการรักษาและรายได้ของปี 2560 ซึ่งมีผู้รับบริการผู้ป่วยนอกจำนวน 21,971 คน และเก็บรายได้ 10,958,048 บาท จะได้ค่าเฉลี่ยจำนวน 498.75 บาท จากการสอบถาม ผู้ป่วยที่มารับบริการอยู่ระหว่าง 300-1,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการเดินทางมารับการ รักษาเฉลี่ย 500-1,000 บาทต่อครั้ง สำหรับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยผู้ป่วยใน จากข้อมูลผู้ป่วยใน ทั้งหมดปี 2560 จำนวน 3,226 คน เก็บค่ารักษาพยาบาลได้ 36,311,939 บาท เฉลี่ยค่าใช้จ่ายต่อการรับการรักษาผู้ป่วยใน คือ 11,256 บาท รายได้ที่เก็บได้ส่วนใหญ่มาจากรายได้ ของโรงพยาบาลมุกดาหาร

อย่างไรก็ตาม พบว่า รายได้ที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้ระหว่างปี 2556-2560 รวมเป็น จำนวนเงินทั้งสิ้น 18,317,236.75 บาท การมารับการรักษาหลังจากมีการปิดด่านประเพณี ตามชายแดนพบว่า จำนวนผู้มารับบริการในโรงพยาบาลแถบชายแดนลดลงผู้ป่วยส่วนใหญ่ จะข้ามด่านถาวรสะพานมิตรภาพมารับการรักษามากขึ้น หากพิจารณาแนวโน้มการเก็บ ค่ารักษาพยาบาลที่เก็บได้มากขึ้นจากข้อมูลการศึกษาพบว่า เกิดจากผู้บริหารให้ความสำคัญ และร่วมวางระบบในการเรียกเก็บแบบรายวันทำให้เก็บค่ารักษาได้ตามที่เรียกเก็บมากขึ้น และเนื่องจากผู้มารับบริการส่วนใหญ่มียาได้และเตรียมพร้อมมารับการรักษามากขึ้น เพราะแม้จะรักษาในประเทศของตนผู้ป่วยชาวลาวต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่แตกต่างจากที่ข้าม มารับการรักษาในฝั่งมุกดาหาร แม้สปป. ลาวได้มีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งประเทศในวันที่ 1 กันยายน 2560 แต่พบว่าประชาชนยังข้ามมารับการรักษาเช่นเดิม

ตั้งข้อมูลปี 2561 ระหว่างเดือน ตุลาคม 2560 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2561 พบว่ามีผู้มารับบริการชาวลาวที่โรงพยาบาลมุกดาหาร จำนวนทั้งหมด 7,735 คน เก็บรายได้จำนวนทั้งสิ้น 17,536,492.75 บาท สิ่งที่ต้องติดตามและประเมินต่อไปคือ จำนวนผู้ป่วยอาจลดลงเพราะผู้ป่วยที่มีรายได้ปานกลางอาจเลือกรับการรักษาในแขวงสะหวันนะเขต เพราะจ่ายน้อยลง และจากแนวโน้มนโยบายในการเร่งพัฒนาโรงพยาบาลในระดับต่างๆ ของแขวงสะหวันนะเขต ซึ่งมีแผนพัฒนาโรงพยาบาลให้มีศักยภาพสูงขึ้นในทุกระดับอาจมีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการข้ามมารับการรักษา

6.6 จากการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนโอกาสและความท้าทาย (SWOT analysis)

การนำสู่เวทีวิชาการระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และการขับเคลื่อนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ข้อเสนอเพื่อการขับเคลื่อนระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนดังนี้

1) พัฒนาโรงพยาบาลมุกดาหารสู่การเป็นโรงพยาบาลศูนย์ เพราะการเป็นโรงพยาบาลขนาดทั่วไปอาจไม่สามารถรองรับความต้องการการบริการของคนข้ามแดน และการขยายตัวการลงทุนจากการเติบโตของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนนี้ ควรมีคณะกรรมการที่ศึกษาข้อมูลรอบด้านเป็นระบบเพื่อเสนอแผนการพัฒนาโดยเร่งด่วน โดยมองอย่างเป็นองค์รวมถึงศักยภาพทั้งของภาครัฐและเอกชนมาบูรณาการในการให้บริการต่อไป

2) การจัดให้มีคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนร่วมในการพัฒนา โดยให้มีตัวแทนภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน เพื่อร่วมลงทุนและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และร่วมรับผลประโยชน์จากการเข้ามารับการรักษาของคนข้ามแดน และทำให้มีการบูรณาการแผนของจังหวัดและของภาคส่วนต่างๆต่อไป เช่น การมีระบบห้องพิเศษร่วมกับ โรงแรมในจังหวัด กรณีไม่มีห้องพิเศษ เพียงพอในการบริการ การกระจายโอกาสให้บริษัทประชารัฐร่วมสนับสนุนลงทุนเป็นต้น และคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็น ผู้ผลักดัน สนับสนุนทั้งในระดับนโยบาย ระดับภาคประชาชน ภาคเอกชน เช่นการเป็นตัวแทนในการเจรจาระหว่างเมืองในระดับนโยบาย

3) จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาสุขภาพเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร เพื่อรองรับการพัฒนาบุคลากร และเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนระดมทุนช่วยเหลือให้กองทุนมีงบในการพัฒนาเพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการ และการเติบโต ทำให้เกิดความมั่นคงในการจัดระบบบริการโดยงบประมาณส่วนหนึ่งเป็นงบที่ได้จากการจัดระบบบริการคนข้ามแดน ในจังหวัด การมีงบประมาณเพียงพอผ่านระบบกองทุนจะสร้างการมีส่วนร่วม และการพัฒนาแบบรวดเร็วได้ เพราะงบประมาณมีความสำคัญต่อความสำเร็จของแผน

4) การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในระบบสาธารณสุขของแขวงสะหวันเขต และจังหวัดมุกดาหาร โดยเริ่มจากด้านอนามัยแม่และเด็กโรงพยาบาลแขวงสะหวันเขต เพราะเป็นการบริการพื้นฐานและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตระยะยาว เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของภาคประชาชน ให้มีการพัฒนาศักยภาพร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ดังพบว่ากลุ่มที่มารับบริการส่วนใหญ่คือกลุ่มฝากครรภ์ คลอด เมื่อมีความพร้อมและมีงบประมาณมากขึ้นจึงขยายสู่การร่วมพัฒนาศักยภาพในด้านอื่นๆต่อไป

5) การกำหนดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่สะท้อนต้นทุนจริง เพื่อให้เกิดการบริการที่มีทุนในการพัฒนาระบบต่อเนื่อง ในการดำเนินการประกอบด้วยค่าลงทุน ค่าดำเนินการ เป็นต้น เพื่อให้การ ดำเนินการมีความต่อเนื่อง มีบุคลากรที่มีความสามารถ เฉพาะ มีความเข้าใจในการสื่อสารในกลุ่มคนที่หลากหลายวัฒนธรรม

7. อภิปรายผล

ข้อเสนอจากผลการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบกลไก โดยอภิปรายในประเด็นต่างๆดังนี้

1) พัฒนาโรงพยาบาลมุกดาหารสู่การเป็นโรงพยาบาลระดับศูนย์ จากลักษณะของเมืองชายแดน การพัฒนาระบบสุขภาพชายแดน มีหลักการสำคัญที่ได้ประเด็นจากงานวิจัยนี้คือ การคำนึงถึงความเป็นเมืองชายแดนในแต่ละแบบ เช่นลักษณะเมืองชนเมืองแบบจังหวัดมุกดาหารจะมีผลต่อการข้ามแดนมารับการรักษาเพราะเป็นลักษณะเมืองชนเมืองที่มีประชากรจำนวนมาก โรงพยาบาลในเมืองชายแดนเป็นสาธารณูปโภคสำคัญต่อการการเติบโตของเมือง การพัฒนาสู่การเป็นโรงพยาบาลระดับศูนย์จะทำให้มีกรอบอัตรากำลังที่เพียงพอต่อการเพิ่มขีดความสามารถของโรงพยาบาลในด้านการดูแลรักษา การพิจารณา

ขีดความสามารถโรงพยาบาลจากจำนวนประชากรไทยเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถให้การดูแลรักษาได้เพียงพอ และหากไม่มีการขยายขีดความสามารถ ความต้องการที่มีอยู่จริงจากประชาชนชายแดนที่มีลักษณะเมืองชนเมือง จะทำให้เกิดความแออัด และกระทบต่องบประมาณของโรงพยาบาลในที่สุด แม้หลายโรงพยาบาลมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยการจัดบริการเฉพาะ ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุขจึงมีแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 2 ในหลายมิติเช่นการพัฒนาขีดความสามารถของโรงพยาบาล (กิตติ ภิรมย์ 2554)

2) การจัดให้มีคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนร่วมในการพัฒนา เป็นการจัดให้มีกลไกสร้างพื้นที่การทำงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันเพื่อจัดทำข้อเสนอการพัฒนา นโยบายสุขภาพระดับจังหวัด โดยกลไกการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม เนื่องจากบริการสุขภาพมีผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อทุกภาคส่วน และเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างความร่วมมือ ตลอดจนการร่วมสร้างแนวทางใหม่ในการทำงานสุขภาพชายแดน ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนจะมีผลเกี่ยวข้องในหลายภาคส่วนและการวางแผนในระดับจังหวัดที่มองภาพใหญ่จะเป็นประโยชน์ต่อไปในด้านเศรษฐกิจ ประเด็นที่ต้องพิจารณาออกแบบคือการได้มาซึ่งรายชื่อคณะกรรมการและระบบสนับสนุนการทำงานของกรรมการ กำหนดนโยบายสุขภาพชายแดนจะมีความเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เพราะจะขึ้นกับเมืองชายแดนที่อยู่ใกล้ ดังกรณีจังหวัดมุกดาหาร ติดกับแขวงสะหวันนะเขตของสปป.ลาวซึ่งเป็นแขวงที่มีประชากรอันดับสองของสปป.ลาว และมีความผูกพันทางสังคมในลักษณะของการเป็นเครือญาติสูง การพัฒนาเมืองชายแดนต้องมีความเฉพาะของวิถีปฏิบัติ เช่น การมีพื้นที่กลางในรูปแบบคณะกรรมการกลางเช่นคณะกรรมการจังหวัดด้านสุขภาพในการร่วมคิดร่วมทำ การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการกลางเป็นการสร้างพื้นที่การบูรณาการงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับข้อเสนอในแผนปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขที่เสนอให้มีคณะกรรมการเขตสุขภาพเพื่อร่วมวางแผนกำกับทิศทาง (แผนปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข 2561)

3) จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาสุขภาวะเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร การใช้กลไกกองทุนเป็นแนวคิดในการขับเคลื่อนระบบสุขภาพชายแดน จึงมีข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการสุขภาพชายแดน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบสุขภาพได้ต่อเนื่อง ตามหลักมนุษยธรรม อาจมาจากภาครัฐระหว่างประเทศ หรือจากภาคประชาชน เป็นต้น การพัฒนาระบบสุขภาพชายแดน หากใช้กลไกการจัดสรรงบประมาณในระบบปกติ จะไม่สามารถรองรับการเติบโตของเมืองได้ทัน และจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะสุขภาพเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการดำรงอยู่ของคนในสังคม การมีกองทุนที่สามารถระดมทุน ร่วมกันระหว่างเมืองชายแดนจะส่งผลต่อการใช้กองทุนเพื่อพัฒนาเมืองไปพร้อมกันด้านสุขภาพ ทำให้ประชาชนชายแดนสองฝั่งได้รับบริการด้านสุขภาพ และร่วมกันปกป้องสิ่งแวดล้อม การป้องกันโรคติดต่อชายแดนไปด้วยกันโดยไม่มีอุปสรรคจากงบประมาณ ระบบงบประมาณในระบบบริการสุขภาพชายแดนมีความจำเป็นต้องมีกองทุนในการพัฒนาระบบ เพราะไม่สามารถใช้หลักการเดียวเช่นโรงพยาบาลหรือระบบสาธารณสุขโดยปกติได้ เพราะประชาชนที่มาใช้บริการมีความหลากหลาย ดังโรงพยาบาลในเขตชายแดนหลายแห่งมีความพยายามในการปรับตัวเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอโดยการจัดระบบประกันสุขภาพเฉพาะ ดังกรณีโรงพยาบาลคลองใหญ่ จังหวัดตราด พบว่ามีหญิงตั้งครรภ์ ชาวกัมพูชาข้ามมารับบริการด้านการฝากครรภ์ การคลอดมากจึงจัดให้มีการซื้อบัตรประกันสุขภาพสำหรับผู้คลอดต่างด้าวแบบออมล่วงหน้า คิดราคาเหมารวมในราคา 3,000 บาท และให้ผ่อนชำระได้จนถึงก่อนคลอด ผู้ซื้อจะได้บริการตั้งแต่การฝากครรภ์และคลอดบุตร จนถึงการดูแลหลังคลอดและการให้บริการวัคซีนแก่เด็ก ผลปรากฏว่า ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีมากถึงปีละมากกว่า 100 คน ต่อมาได้เพิ่มราคาเป็นปีละ 5,000 บาท ผลตอบรับก็ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ส่งผลให้มารดาต่างด้าวและทารกมีความปลอดภัย (สำนักข่าว Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ 2559) อย่างไรก็ตามเรื่องระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในส่วนของงบประมาณนั้นเป็นประเด็นที่ซับซ้อนที่ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบด้านเพราะอาจก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาวได้เช่น การจ้างบุคลากร การมีกองทุนจะเป็นการเปิด โอกาสให้มีการร่วมรับผิดชอบจากผู้ที่มีส่วนรับผลทุกภาคส่วนเช่น การระดมทุน การรับทุนระหว่างประเทศในการดำเนินการ สามารถใช้กับคนข้ามแดนได้เป็นต้น สอดคล้องกับข้อเสนอของอรรถัย ศรีทองธรรม และคณะ (2560) เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนสุขภาพระหว่างประเทศ เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาสุขภาพชายแดน

4) การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในระบบสาธารณสุขของแขวงสะหวันเขต และ จังหวัดมุกดาหารการมีระบบการพัฒนาศักยภาพด้านสุขภาพอย่างสร้างสรรค์ร่วมกันในพื้นที่ชายแดนสองฝั่งโขง โดยเป็นการประสานงานระหว่างรัฐกับรัฐในระดับประเทศ และมีการทำงานระดับท้องถิ่นตามความเฉพาะของพื้นที่ ผ่านการกำหนดประเด็นที่เริ่มต้นในการสร้างความร่วมมือ ในการดำเนินการขยายความร่วมมือในการพัฒนาร่วมกันระหว่างโรงพยาบาลคู่ขนานในแขวงสะหวันเขต เพื่อเป็นการสนับสนุนสุขภาพพื้นฐานที่จำเป็นสำคัญ เช่น การตั้งครุภัณฑ์คุณภาพ การดูแลสุขภาพมารดาทารก เป็นต้น ทั้งนี้การเตรียมความพร้อมระบบบริการเป็นการทำงานเชิงรุก โดยการเข้าไปพัฒนาร่วมกันเพื่อให้มีศักยภาพที่จำเป็นใกล้เคียง การพัฒนาศักยภาพหมายถึงศักยภาพองค์กร ศักยภาพบุคลากรทั้งด้านทักษะความรู้ และทัศนคติการทำงานระหว่างประเทศ และศักยภาพปัจจัยด้านเครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันโดยไม่มีช่องว่างของศักยภาพ ทั้งนี้อาจกำหนดมาตรฐานและช่วงเวลาพัฒนาไปพร้อมกัน เพราะการเป็นอาเซียน การร่วมดูแลจึงมีความจำเป็นเพราะโรคข้ามแดน โรคติดต่อสามารถเกิดได้ง่าย และการเข้ามาใช้บริการในฝั่งมุกดาหารจะยังคงเกิดขึ้นหากยังมีความต่างในระบบบริการ

5) การกำหนดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่สะท้อนต้นทุนจริง การกำหนดค่าใช้จ่ายที่สะท้อนต้นทุนจริงจะเป็นโอกาสที่จะเกิดความยั่งยืนในการพัฒนาระบบ เพราะในระบบงบประมาณการพิจารณาในสำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นการพิจารณาจากจำนวนประชากรไทยตามที่มีเลขบัตรประจำตัวประชาชน ไม่สามารถคิดจากส่วนอื่นได้ การพิจารณาค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลรัฐสามารถกำหนดค่ารักษาพยาบาลได้ในกรณีจัดระบบการดูแลรักษาที่แตกต่างกันเป็นระบบเฉพาะเช่นระบบ convenient หรือระบบ premium เป็นต้นแต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการใน 2 ระบบยังมีข้อรายละเอียดในการดำเนินการที่ต้องศึกษาอย่างรอบคอบรวมถึงการออกระเบียบรองรับให้ชัดเจน จึงจะสามารถดำเนินการได้ (สำนักบริหารการสาธารณสุข 2560)

ข้อเสนอเพื่อพัฒนาระบบบริการสุขภาพเป็นการเสนอภายใต้เป้าหมายเพื่อให้เกิดสุขภาพอย่างยั่งยืนในภูมิภาคอาเซียน เพื่อเป็นการพัฒนาด้านแบบในแต่ละบริบท สำหรับในบริบทที่แตกต่างกันเช่นลักษณะเมืองชายแดนมีแผ่นดินติดต่อกันโดยตรง การเดินทางสะดวกกับเมืองที่เป็นเมืองเล็ก ลักษณะเป็นเมืองชนบท ความต้องการด้านสุขภาพจะแตกต่างกันไป

ภาครัฐจึงควรมีแผนการพัฒนที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทในแต่ละพื้นที่ ในกรณีจังหวัดมุกดาหารซึ่งเป็นเมืองชายแดนที่มีประชากรจำนวนน้อยกว่าแขวงสะหวันเขต ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ รวมถึงเป็นแขวงที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ดังนั้นความต้องการการบริการด้านสุขภาพจึงมีสูงประกอบกับความสะดวก ความสามารถในการจ่าย การเข้าถึง จึงมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาเชิงรุก และเพื่อเป็นโอกาสของจังหวัดในการเป็นเมืองที่มีความพร้อมในการรองรับการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนักท่องเที่ยว และเป็นการลดผลกระทบที่จะกระจายไปในโรงพยาบาลใกล้เคียงที่มีศักยภาพสูง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการร่วมวางแผนระบบบริการสุขภาพร่วมกันอย่างเป็นระบบให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อไป

รายการอ้างอิง

- กิตติ ภิรมย์ (บรรณาธิการ). 2554. แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสุขภาพชายแดน 2555-2559
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องประกาศแผนการปฏิรูป ประเทศ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 24ก ส่วนที่ 1 หน้า 1-157, 6 เมษายน 2561.
file:///C:/Users/yongubonratcha/Downloads/Documents/1_9.PDF
(สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2561).
- สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. มปป. เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร. บริษัทฟิวเจอร์เพรส แอนด์ มีเดีย.
- สำนักข่าว Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. 2559. บัตรสุขภาพ ร.พ.คลองใหญ่ ตราด แก้ปัญหาสาธารณสุขชายแดน <https://www.hfocus.org/content/2016/09/10333>
(สืบค้นวันที่ 22 เมษายน 2561).
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร. 2559. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสุขภาพจังหวัดมุกดาหารปี 2556-2560 (ฉบับปรับปรุง 2559).
- สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. 2560. คู่มือการจัดบริการเพิ่มพิเศษสำหรับประชาชน ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข.
- อรรถัย ศรีทองธรรม และคณะ. 2560. การบริการสุขภาพโรงพยาบาลชุมชนที่มีชายแดนติดประเทศลาว พม่ากัมพูชา เมื่อก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. 57(1): 85-108.

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่ทองคำของชาวบ้าน “กลุ่มคนรักหมู่บ้านเกิด” จังหวัดเลย

The Socio-Economic Changes and the Movement against Gold Mining of “Konrukbangerd Group” in Loei Province

นพพล แก่งจำปา
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้าน กรณีการต่อต้านเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัดเลย วิธีการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินงานเก็บข้อมูลในพื้นที่ด้วยการสัมภาษณ์ กลุ่มแกนนำ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มชาวบ้านที่ร่วมเคลื่อนไหว และผู้รู้ในชุมชน ประกอบกับการเข้าร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมการเคลื่อนไหวของชาวบ้านและนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งและการต่อต้านเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัดเลยเกิดขึ้นท่ามกลางบริบทความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของชาวบ้านรอบเหมืองทองคำที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับการเกษตรเชิงพาณิชย์และการผลิตนอกภาคการเกษตรที่มุ่งช่องทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย รวมทั้งมีการปฏิสัมพันธ์กับสังคมภายนอกอย่างกว้างขวางและเข้มข้น การเข้ามาตั้งโรงงานในพื้นที่โดยหวังสร้างงานให้แก่ชาวบ้านไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมของชาวบ้านรอบเหมือง เมื่อเกิดผลกระทบจึงพร้อมลุกขึ้นเคลื่อนไหวต่อต้าน เมื่อประกอบเข้ากับกลไกของการเมืองภาคประชาชนที่ขยายตัว รวมถึงเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้ามาเกื้อหนุน ส่งผลให้การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านมีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อเป้าหมายการได้มาซึ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การเคลื่อนไหวทางสังคม คนรักหมู่บ้านเกิด

Abstract

This research aims to clarify socio-economic changes which impact on local movement against gold mining in Loei. The study adopted qualitative research method. Data were collected by means of interview with master and local leaders, local sympathizers, and local scholars as well as activity observation. The data then were analyzed and presented in descriptive style. The study shows that the conflict and protest against gold mining in Loei were originated in the context of rural people's social economy. The locals have been connected to a variety of commercial agriculture and non-agricultural production. They also have had a wide and intensive interaction with the outside. Since they have had their own way of living, establishing the factory in this area did not match the local society around the mine. Therefore, affected people together agreed to act against the idea. All these factors combining with people's political expansion and civil society network brought about various types of local social movements which aim at the power to control local resources.

Keywords : socio-economic changes, social movement, Konrakhong (home guard)

1. บทนำ

มีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “สังคมชนบท” หรือ “สังคมชาวนา” ไทยหลายชิ้นที่พยายามอธิบายความเปลี่ยนแปลงของ “สังคมชนบท” หรือ “สังคมชาวนา” ไทย ว่าไม่ได้เป็นภาพของท้องทุ่งกว้าง กองฟางความสัมพันธ์เครือญาติอันอบอุ่นเรียบง่าย ดังปรากฏใน ส.ค.ส. แบบเรียน เพลงลูกทุ่ง ฯลฯ อีกแล้ว เป็นต้นว่า “พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชาวนา: เศรษฐกิจชุมชนภาคเหนือและการปรับกระบวนการทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประเทศโลกที่สาม” ของยศ สันตสมบัติ (2546) ที่ชี้ให้เห็นว่าสังคมชาวนาไทยมีความเป็นพลวัตและปรับตัวเข้ากับบริบทเศรษฐกิจและสังคมอย่างซับซ้อน โดยพยายามสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจและประกอบอาชีพที่หลากหลาย และยืดหยุ่น การศึกษา “การปรับโครงสร้างสังคมชนบทอีสาน” ของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2553) ที่ใช้แนวความคิด “การปรับโครงสร้างชนบท” (Rural Restructuring) ในการพิจารณาสังคมชนบท เพื่อมุ่งเน้นมิติเชิงซ้อนของพลังต่างๆ ครอบคลุมทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ความสัมพันธ์และปฏิบัติการทางสังคม โดยไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการปรับเปลี่ยนด้านเศรษฐกิจเท่านั้น งานศึกษา “Thailand’s Political Peasants” ของ Andrew Walker (2012) และ “เสื้อแดงคือใคร? ของอภิชาติ สถิตนิรามัย (2553) ที่เสนอสอดคล้องกันว่าคนชนบทไม่ใช่คนจนแต่เป็นชนชั้นกลางที่มีรายได้ปานกลางและมีช่องทางเศรษฐกิจที่หลากหลายตลอดจนงานวิจัยชิ้นล่าสุดของอรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2559) เรื่อง “ลืมหูลืมตาจากชาวนาสู่ผู้ประกอบการ” ที่พยายามนิยาม “สังคมชนบท” หรือ “สังคมชาวนา” ไทยเสียใหม่ว่าเป็น “สังคมผู้ประกอบการ” เพื่อปรับเปลี่ยนการรับรู้ของสังคมให้ตรงกับภาพความเป็นจริงซึ่งความศรัทธาของงาน “ชนบทศึกษา” เหล่านี้ ประการสำคัญก็เพื่ออธิบายการตื่นตัวทางการเมืองของชาวบ้านในการเมืองร่วมสมัยของไทยที่ไม่ได้เฉื่อยชา ถูกครอบงำโดยอำนาจของชนชั้นข้าราชการเป็น “อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ตามที่ Riggs (1966) ได้ให้ภาพไว้ตั้งแต่ห้าทศวรรษก่อนหน้า

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่นำไปสู่ความตื่นตัวทางการเมืองของคนชนบทที่ว่านี้ไม่ได้มีเพียงความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในพื้นที่การเมืองระดับชาติเท่านั้นแต่หมายรวมถึงความตื่นตัวในพื้นที่การเมืองอื่นๆ ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการเคลื่อนไหวเรื่องทรัพยากรในท้องถิ่นที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตและความเป็นอยู่ของพวกเขาโดยตรง ซึ่งงานข้างต้นไม่ได้ให้ภาพชัดเจนเท่าใดนักด้วยอาจไม่ใช่จุดประสงค์หลักของการศึกษา

ฉะนั้นจึงเป็นที่สิ่งที่น่าสนใจยิ่งว่าในบริบทความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านในประเด็นการเมืองเรื่องทรัพยากรอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ยกการต่อต้านเหมืองแร่ทองคำ ของชาวบ้าน “กลุ่มคนรักชาวบ้านเกิด” ที่จังหวัดเลย ซึ่งดำเนินมาเป็นเวลาร่วมทศวรรษขึ้นมาศึกษา ด้วยเหตุผลที่กรณีดังกล่าว ยังปรากฏว่าชาวบ้านมีกิจกรรมการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนอย่างต่อเนื่องและแม้ว่าจะมีผู้สนใจศึกษาปรากฏการณ์นี้อยู่บ้าง อาทิ การศึกษาของสุกัร สมอนา และคณะ (2553) ที่พยายามสรุปภาพรวมกรอบความคิดและพัฒนาการการเคลื่อนไหวต่อต้าน ฤกษ์นพพร โสมณวัตร (2555) ที่ชี้ให้เห็นว่าการเคลื่อนไหวของชาวบ้านแห่งนี้ตั้งอยู่บนสำนึกทางกฎหมายสามารถตีความกฎหมายตามบริบทสังคมและประสบการณ์ชีวิต ตลอดจนการศึกษาของ สุทธิเกียรติ คชโส (2559) ที่อธิบายถึงกลไกในการต่อรองอำนาจของชาวบ้านที่เคยมีในรัฐบาลพลเรือนถูกจำกัดลงในรัฐบาลเผด็จการ แต่โดยมากต่างมุ่งความสนใจไปที่โครงสร้างและกลไกทางการเมืองที่เกื้อหนุนการเติบโตของการเคลื่อนไหวทางสังคม ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมภายในชุมชนมากนัก ซึ่งการศึกษานี้อาจเป็นสร้างความเข้าใจในความขัดแย้งดังกล่าวอย่างรอบด้านมากขึ้น เพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2. จุดประสงค์การศึกษา

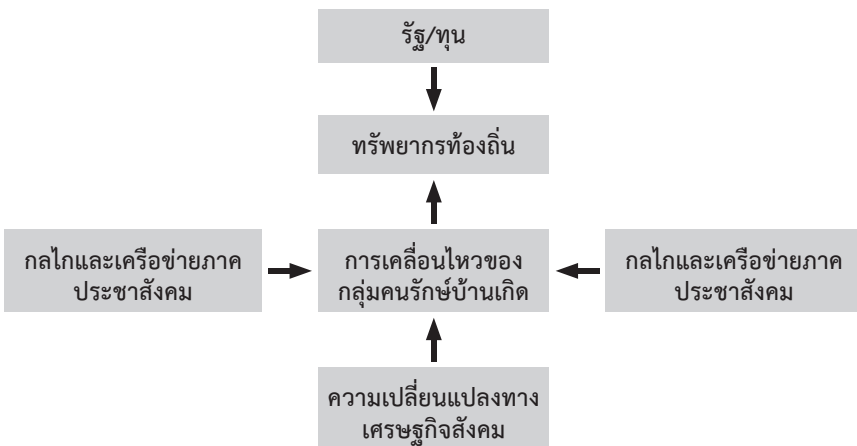
เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านกรณีการต่อต้านเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัดเลย

3. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ การดำเนินงานเก็บข้อมูลในพื้นที่ใช้การสัมภาษณ์ชาวบ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น กลุ่มแกนนำ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มชาวบ้านที่ร่วมเคลื่อนไหวและผู้รู้ในชุมชน ประกอบกับการเข้าร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน และนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์

4. กรอบแนวคิด

บทความนี้พิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในชุมชนว่าเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ผลักดันการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้าน เมื่อประกอบเข้ากับกลไกทางการเมืองซึ่งขยายสิทธิของประชาชนเพิ่มขึ้นตลอดจนเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้ามาเกื้อหนุน ส่งผลให้การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านมีรูปแบบที่หลากหลาย ดังแผนภาพสรุป



5. ผลการศึกษา

ผู้เขียนแบ่งประเด็นการนำเสนอออกเป็น 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) สภาพเศรษฐกิจสังคมของชุมชนรอบเหมืองแร่ทองคำ 2) การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในชุมชน 3) การก่อตัวของกลุ่มคนรักบ้านเกิด 4) แรงหนุนเสริมจากเครือข่ายภาคประชาสังคม 5) การต่อต้านเหมืองแร่ทองคำของกลุ่มคนรักบ้านเกิด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 สภาพเศรษฐกิจสังคมของชุมชนรอบเหมืองแร่ทองคำ

ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำและรวมตัวกันเคลื่อนไหวในนาม “กลุ่มคนรักบ้านเกิด” นั้น ได้แก่ บ้านห้วยผุก หมู่ที่ 1 บ้านกกสะทอน

หมู่ที่ 2 บ้านนาหนองบง หมู่ที่ 3 บ้านแก่งหิน หมู่ที่ 4 บ้านโนนผาพงพัฒนา หมู่ที่ 12 และบ้านภูทับฟ้าพัฒนา หมู่ที่ 13 ของเขตพื้นที่การปกครองตำบลเขาหลวง อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย สภาพเศรษฐกิจสังคมของชุมชนทั่วไปพบว่า ชาวบ้านยังใช้ชีวิตผูกพันอยู่ในภาคการเกษตร โดยปลูกข้าวไว้เพื่อบริโภค และทำไร่ ทำสวนเพื่อสร้างรายได้เข้าสู่ครัวเรือน พืชไร่ที่ชาวบ้านปลูกแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ เช่น ในพื้นที่ลาดชันไม่มากชาวบ้านนิยมปลูกมันสำปะหลัง แต่ถ้าลาดชันมากๆ นิยมปลูกลูกเดือยและข้าวโพดควบคู่ไปพร้อมกับการทำนาในรอบหนึ่งปี นอกจากนี้ ในช่วงเวลาพื้นที่ที่ว่างเว้นจากการปลูกข้าว หากพื้นที่ใดใกล้แหล่งน้ำ ชาวบ้านจะปลูกถั่วเหลืองซึ่งเป็นพืชระยะสั้น เพื่อบรรเทาเวลาของฤดูกาลทำนาครั้งใหม่ (ฉัตรชัย แก่งจำปา 2556, สัมภาษณ์)

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา เริ่มมีการเข้ามาของพืชสวน โดยเฉพาะมะขามหวานที่ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วเพราะสามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่สูง ถัดมาอีกประมาณหนึ่งทศวรรษ พืชเศรษฐกิจที่นิยมปลูกอย่างมากคือยางพารา โดยเข้ามาในชุมชนภายใต้การผลักดันของกองทุนสนับสนุนการทำสวนยางหรือ สกย.ซึ่งสนับสนุนต้นกล้า ปุ๋ย และค่าบำรุงรักษา แต่มีข้อแม้ว่าที่ดินของชาวบ้านต้องเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ในช่วงแรกๆ ชาวบ้านไม่ได้ให้ความสนใจเข้าร่วมมากนัก เนื่องจากกังวลถึงการเก็บเกี่ยวผลผลิตที่ต้องทำงานในตอนกลางคืนที่ชาวบ้านไม่คุ้นชิน (แดง คำคุณนา 2556, สัมภาษณ์) แต่เมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 2540 ที่ยางพาราเริ่มมีราคาการจำหน่ายที่สูง ชาวบ้านได้ลงทุนปลูกกันอย่างแพร่หลาย แม้ว่าทางภาครัฐไม่ได้ส่งเสริมเหมือนอย่างในอดีตแล้ว ยกตัวอย่างเช่นมีชาวบ้านบางครอบครัวที่ยอมโค่นมะขามหวานเพื่อใช้พื้นที่ปลูกยางพารา (แร่ สักกุนัน 2556, สัมภาษณ์) ผลที่ตามมาคือ พื้นที่ของชุมชนทั้ง 6 หมู่บ้านเต็มไปด้วยสวนยางพารา และการกรีดยางคืออาชีพหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ชาวบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 2550 ที่ยางพาราในพื้นที่เติบโตและให้ผลผลิตเต็มที่

นอกจากรายได้จากการเกษตรกรรม ยังมีรายได้ที่มาจากนอกภาคการเกษตร หลังจบการศึกษาภาคบังคับ หากไม่ศึกษาต่อชาวบ้านในวัยหนุ่มสาวมักเลือกเดินทางไปทำงานในเมืองใหญ่ ถ้าไม่ใช่กรุงเทพมหานครก็เป็นเมืองที่เป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ขณะเดียวกัน รายได้นอกภาคเกษตรที่สำคัญอีกอย่างคือการขายล็อตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล ในหนึ่งเดือนชาวบ้านจะเดินทางไปขายถึงสองครั้งและมีรายได้แต่ละครั้งเฉลี่ยแล้ว

ไม่ต่ำกว่า 7,000- 10,000 บาท (ช่วย ปีนา 2557, สัมภาษณ์) วิธีการผลิตที่เปลี่ยนไปนี้เอื้อให้ชาวบ้านสะสมทุนและสามารถเข้าถึงนวัตกรรม บริโภคสินค้า ตลอดจนใช้ชีวิตตามสมัยนิยมได้ไม่ต่างจากคนในสังคมเมือง

สำหรับในทางสังคม แม้ว่าจะยังคงพบการยึดถืออัตลักษณ์ความเป็น “ชาวบ้าน” (Villagers) เช่น ภาพความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนที่ผูกพันผ่านความเป็นพี่เป็นน้อง ความเป็นเครือญาติ มีการร่วมแรงร่วมใจในเชิงศีลธรรมผ่านความเชื่อทางศาสนา เช่น เมื่อมีงานบุญประเพณีชาวบ้านจะเข้าร่วมช่วยเหลือเกื้อกูลกันอย่างไรก็ตาม สภาพสังคมที่เปลี่ยนไปทำให้ระบบเครือญาติไม่ได้เป็นเพียงสิ่งเดียวที่มีบทบาทในการรวมกลุ่มและควบคุมทางสังคม มีกลุ่มทางสังคมแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของผลประโยชน์ เช่น กลุ่ม ธกส. กลุ่มสหกรณ์การเกษตร กลุ่มจำหน่ายยางพารา เป็นต้น โดยเฉพาะกลุ่มจำหน่ายยางพาราที่เข้ามามีบทบาทในวิถีชีวิตของชาวบ้านอย่างมาก เพราะการทำสวนยางพาราได้กลายมาเป็นอาชีพหลักอีกทั้งมีการจำหน่ายนั้นมีในทุกเดือน

ประธานกลุ่มกษะทอน-โนนผาพุง หนึ่งในสองกลุ่มจำหน่ายยางพาราที่มีในชุมชน อธิบายว่าการขายยางของชาวบ้านหากแยกกันขายชาวบ้านจะเสียเปรียบพ่อค้า ถูกกดราคา และตาชั่งที่ไม่ได้มาตรฐาน การรวมกลุ่มกันสามารถต่อรองกับพ่อค้าได้มากกว่า เพราะใช้ตาชั่งของกลุ่มเอง ได้ราคาที่สูงเพราะในการขายแต่ละครั้งชาวบ้านสามารถตรวจสอบแนวโน้มการขึ้นลงของราคายางพาราผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ และใช้การยื่นของประมูลพ่อค้าที่ให้ราคาสูงสุดจะมีสิทธิ์เป็นผู้ซื้อ พร้อมกับต้องจ่ายค่าส่วนกลางให้แก่กลุ่มด้วย (เทียม ปีนา 2558, สัมภาษณ์)

กลุ่มทางสังคมแบบใหม่นี้ อาจเป็นเชื่อผลการรวมกลุ่มเพื่อต่อต้านเหมืองแร่ทองคำ ในเวลาต่อมาเนื่องจากสามารถสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่ชาวบ้านอย่างเป็นรูปธรรม ต่างจากการรวมกลุ่มอื่นๆ เช่น ธกส. หรือ สหกรณ์ฯ ที่เป็นเพียงกลไกที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อติดต่อประสานงานกับชาวบ้านเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้คนในหมู่บ้านที่ปฏิสัมพันธ์กับสังคมภายนอกอย่างกว้างขวางและเข้มข้นในรูปการเดินทางทำงาน ขายล็อตเตอรี่ศึกษาเล่าเรียน ควบคู่ไปกับความทันสมัย ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เข้าสู่ชุมชน ย่อมทำให้โลกทัศน์และวิถีคิดของชาวบ้านเป็นส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมที่พวกเขาได้เคลื่อนย้ายพาตัวเองเข้าไป

สัมพันธ์ด้วย เช่น การใช้ระบบอินเทอร์เน็ตในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารการขึ้นลงของราคารายพารา การสั่งจองสลากกินแบ่งรัฐบาลตลอดจนการเชื่อมโยงเข้ากับเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่กว้างกว่าหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งถ้าวิเคราะห์ชาวบ้านตามกรอบแนวคิดของคาสส์ (2556) พวกเขາเหล่านี้คือ “คนมีความรู้เกี่ยวกับทั่วโลก” (Cosmopolitans Villagers) ไม่ใช่ “ชาวนา” แบบดั้งเดิม

5.2 การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในชุมชน

เหมืองแร่ทองคำจังหวัดเลยตั้งอยู่พื้นที่ตำบลเขาหลวง อำเภอวังสะพุง ห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศใต้ประมาณ 20 กิโลเมตร พื้นที่ดังกล่าวรายล้อมด้วยหมู่บ้านในเขตพื้นที่ปกครองของตำบลเขาหลวง ตำบลหนองจี่ อำเภอวังสะพุง และหมู่บ้านในเขตการปกครองของตำบลนาโปลี อำเภอเมือง จุดกำเนิดของการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีขึ้นภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2530 เห็นชอบต่อนโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ซึ่งต่อมาได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงอุตสาหกรรมออกอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่อาชญาบัตรพิเศษ และประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำในจังหวัดเลย หนองคาย และบริเวณใกล้เคียงขึ้น (สำนักศิลปะและวัฒนธรรมจังหวัดเลย 2541, 116) บริษัทที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ได้แก่ บริษัททุ่งคาฮาเบอร์ จำกัด (มหาชน) โดยยื่นขอสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ พร้อมกับตั้งบริษัทย่อย ทุ่งคำ จำกัด ขึ้นมาดำเนินการสำรวจหาความคุ้มค่าเกี่ยวกับปริมาณแร่ทองคำในพื้นที่ กระทั่งถึงปี พ.ศ. 2543 บริษัทได้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ป่าโคกภูเหล็ก ตำบลเขาหลวง อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เป็นเวลา 25 ปี (27 กันยายน 2545 - 26 กันยายน 2570) ท้ายที่สุดในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 บริษัท ทุ่งคำ ได้เริ่มต้นดำเนินกิจการเหมืองแร่ทองคำอย่างเป็นทางการ (เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง 2552, 20-22)

ในช่วงการเข้ามาสำรวจเพื่อดำเนินกิจการเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ตำบลเขาหลวง ชาวบ้านหวังว่าการเกิดขึ้นของเหมืองแร่ทองคำจะส่งผลให้เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชาวบ้านให้ดีขึ้นกว่าเดิม ดังคำให้สัมภาษณ์ของชาวบ้านกกสะทอน หนึ่งในหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหมืองทองที่ว่า

“...ตอนแรกที่ได้ข่าวว่าลิ้มเหมืองทอง ก่อกะว่าไต่บ้านลิ้มงานเฮ็ด ลีได้ขายของกินของใช้ให้
ไทเหมืองใช้ก่อกะว่าลีได้ขายหน่วยละลิบบาท ไช่บ่มีเอกสารสิทธิ์กะซี้ขายได้ไร่ละตั้งหลาย
พัน ได้เงินมากะมาออกรถออกรา...”

(ใหม่ แก่งจำปา 2557, สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีชาวบ้านบางส่วนที่คาดหวังการทำงานกับเหมืองทองคำแต่เมื่อ
พิจารณาช่วงเวลาการเปิดทำการเหมืองแร่ทองคำอย่างเป็นทางการ จะพบว่าไม่สอดคล้องกับ
บริบทเศรษฐกิจสังคมของชาวบ้านเท่าใดนัก เหมืองแร่ทองคำเป็นเพียงช่องทางการสร้างรายได้
ที่เพิ่มเข้ามาเท่านั้น (จะอธิบายในประเด็นถัดไป) และเมื่อก่อให้เกิดผลกระทบแก่ชุมชน
ชาวบ้านจึงลุกขึ้นต่อต้านตั้งแต่วัยแรกที่มีการเปิดเหมือง

“...ภูทับฟ้า ภูเหล็ก มีหน่อไม้ มีสัตว์ มีอาหารต่างๆ นี่คือทรัพยากรที่คนเอามาใช้ในชีวิต
ประจำวันแล้วให้ชุมชนมีจิตสำนึกรักบ้านเกิดตนเอง หวงแหนแผ่นดินเกิดตัวเอง...เอาใจ
ของเขากับใจพี่น้องสื่อถึงกันว่าทรัพยากรเป็นของเฮานะ เขาต้องรักษาไว้ให้ลูกให้หลาน...”

(สมัย ภูมิ 2558, สัมภาษณ์)

ข้อความข้างต้นเป็นบทสัมภาษณ์ของประธานกลุ่มคนรักบ้านเกิดที่สื่อให้เห็น
ถึงคุณค่าและความผูกพันที่มีต่อทรัพยากรในท้องถิ่น ประธานกลุ่มฯ ยังกล่าวอีกว่าแม้การ
ต่อสู้ที่ดำเนินมาอย่างยาวนาน จะยังมองไม่เห็นปลายทาง แต่ก็ต้องสู้กันต่อไป โดยวางเป้า
หมายของการเคลื่อนไหวไว้ที่การ “ปิดเหมืองฟื้นฟู” ให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร
บ้านเกิดตนให้มากที่สุดโดยกลุ่มคนรักบ้านเกิดมีการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายกับสถาบัน
พัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช.ในช่วงปี พ.ศ. 2552 แต่การก่อตัวรวมกลุ่มเรียกร้องความ
เป็นธรรมให้กับตนเองเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 เนื่องด้วยชาวบ้านต้องเผชิญกับฝุ่น
ละอองจากการขนส่งแร่ เสี่ยงและแรงสั่นสะเทือนจากการระเบิด มีการฝังหลุมหน้าดินลง
สู่พื้นที่การเกษตร ลำน้ำฮวยที่เป็นลำน้ำสายหลักของชุมชนปนเปื้อนโลหะหนัก ตรวจพบ

สารไฮยาโนดีนเลือดของชาวบ้าน น้ำฝนไม่สามารถบริโภคได้ ชาวบ้านต้องซื้อน้ำดื่มมาใช้ และเกิดความวิตกกังวลถ้วนหน้า (สมัย ภัคมี 2558, สัมภาษณ์)

การปรากฏขึ้นของกลุ่มคนรักษ์บ้านเกิดนี้ สุภีร์ สมอนา และคณะ ได้วิเคราะห์ว่ามี พัฒนาการเคลื่อนไหวซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 ช่วงหลอมรวมความคิด (พ.ศ. 2548-2550) ชาวบ้านได้รวมพลังของคนภายในชุมชนให้ลุกขึ้นมารับทราบปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้น ช่วงที่ 2 ช่วงเรียนรู้ต่อสู้ (พ.ศ. 2551-2554) เป็นช่วงที่ชาวบ้าน แสวงหาพันธมิตร เครือข่ายการเคลื่อนไหวให้เกิดพลังในการต่อสู้ (สุภีร์ สมอนา และคณะ 2553)

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ของสุภีร์ และคณะ เป็นเพียงการอธิบายในเชิงปรากฏการณ์ ไม่ได้ชี้ให้เห็นฐานความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมภายในชุมชนว่ามีส่วนไม่น้อยในการ ก่อตัวขึ้นของกลุ่มคนรักษ์บ้านเกิด เพราะจากข้อมูลความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ของชุมชน พบว่า ชาวบ้านมีช่องทางเศรษฐกิจที่หลากหลายพอสมควร ทั้งการทำสวน ยางพาราที่เริ่มให้ผลผลิตเต็มที่ การขายล็อตเตอรี่ที่สร้างรายได้อย่างงาม ฯลฯ เหมือนแร่ ทองคำที่มุ่งเน้นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้ชาวบ้านจึงเป็นเพียงช่องทางเศรษฐกิจหนึ่ง ที่เพิ่มเข้ามา เมื่อกิจการก่อให้เกิดผลกระทบแก่ชุมชน ชาวบ้านจึงพร้อมละทิ้งเหมือนๆ ดังจะเห็นได้จากไม่มีชาวบ้านคนใดเลยที่เข้าไปทำงานร่วมกับเหมือง อีกทั้งยังมีการป่าวประกาศ ในการเดินขบวนเสมอๆว่า “การกรีดยางและขายล็อตเตอรี่คืออาชีพหลักของพวกเขา ไม่มี ความจำเป็นอันใดที่จะมีเหมืองอยู่ในชุมชน”

ประการต่อมา วิธีการผลิตที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์และการรวมกลุ่มทางสังคมแบบใหม่ ดังเช่น กรณีกลุ่มจำหน่ายยางพารา ได้สร้างประสบการณ์รวมกลุ่มเพื่อต่อรองอำนาจใน เรื่องผลประโยชน์ขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและมีนัยต่อการก่อตัวของกลุ่มคนรักษ์บ้านเกิดด้วย โดยทั้งสองกลุ่มวางโครงสร้างและความสัมพันธ์ที่คล้ายคลึงกัน ที่ประกอบด้วยประธานซึ่งเป็นผู้นำชุมชน หากไม่ใช่ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นอบต. มีคนหนุ่มสาวที่คล่องแคล่วและมีทักษะ ด้านงานเอกสารคอยเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ ยังกำหนดตัวแทนแต่ละคุ้มคอยเชื่อมประสาน กับสมาชิกอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามแม้โครงสร้างจะมีลักษณะเป็นแนวตั้งและมีประธาน กลุ่มที่ผูกพันอยู่กับระบบราชการ แต่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรกลับเป็นแนวนราบ

ประธานเป็นเพียงตัวแทนกลุ่มที่เชื่อมประสานกับระบบราชการได้สะดวก ไม่มีอำนาจตัดสินใจโดยตัวเอง ประธาน แกนนาม สมาชิกหรือผู้ร่วมเคลื่อนไหวมีบทบาทในกิจกรรมของกลุ่มใกล้เคียงกัน และเล็งเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มมีความสำคัญที่สุด ดังเช่นแกนนำกลุ่มคนรักשבบ้านเกิด ท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “...การดำเนินการหยั่งกะต้องได้รับรู้และยอมรับไปในทางเดียวกัน ทางกลุ่มนั้น ถือว่าการมีส่วนร่วมสำคัญที่สุดเพราะว่ามันเป็นเรื่องของบ้านของเขานำกันทุกคน...” (วีรอน รุจิไชยวัฒน์ 2559, สัมภาษณ์) กล่าวได้ว่ากลุ่มคนรักשבบ้านเกิดก่อตัวขึ้นจากประสบการณ์ที่ชาวบ้านเคยมีในการรวมกลุ่มต่อรองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้

นอกจากนี้ ผู้คนในหมู่บ้านที่มีโอกาสเชื่อมโยงกับสังคมภายนอกอย่างกว้างขวาง และเข้มข้น กระทั่งเรียกได้ว่าเป็น “คนมีความรู้เกี่ยวกับทั่วโลก” นั้น ด้านหนึ่งเอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการตรวจสอบและสร้างเครือข่ายทางสังคมที่กว้างกว่าในหมู่บ้าน ดังเช่นกรณีตรวจสอบการมีปนเปื้อนไฮยาไนด์และโลหะหนักในแหล่งน้ำธรรมชาติของชุมชนชาวบ้านได้เรียกร้องให้มีการตรวจสอบคุณภาพน้ำจากหลากหลายหน่วยงาน เพราะไม่มีความไว้วางใจข้อมูลจากแหล่งที่มาเพียงแห่งเดียว จนนำมาซึ่งความชัดเจนการประกาศห้ามบริโภคน้ำและสัตว์น้ำ รวมถึงทรัพยากรอื่นๆ รอบเหมือง หรือการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายทางสังคมออนไลน์ผลักดันให้ประเด็นข้อเรียกร้องของชาวบ้านเป็นที่รับรู้ในวงกว้าง เป็นต้นว่าครอบครัวหนึ่งที่เคยให้ที่พักแก่นักศึกษาชาวต่างชาติที่เข้ามาศึกษาดูงานในหมู่บ้านยังมีการติดต่อผ่าน facebook เล่าถึงสถานการณ์การเคลื่อนไหวจนมีการกลับมาเยี่ยมเยียนชาวบ้าน และร่วมหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา อีกด้านหนึ่งยังสร้างประสบการณ์ และความกล้าในการสะท้อนความเดือดร้อนที่ชาวบ้านประสบ ดังเช่นชาวบ้านบางท่านที่เคยมีประสบการณ์ไฮปาร์คแล้วสอคล้องกันว่าประสบการณ์ชีวิตที่มีโอกาสสัมผัสจากการทำงานในกรุงเทพฯ การขายล็อตเตอรี่มีส่วนอย่างมากต่อการกล้า “เว้า”(พูด) ถึงความไม่เป็นธรรมที่ชาวบ้านต้องเผชิญ พอมีคณียันไม่ให้ค่าเว้าก็ไหลมาเอง...” (พัชรินทร์ บัณฑิต 2559, สัมภาษณ์)

อนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในชุมชน ยังเอื้อต่อการระดมทุนและทรัพยากรอื่นๆ ที่ใช้ในการเคลื่อนไหวด้วย เนื่องจาก “ทุน” ที่เป็นปัจจัยสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านเป็นเรื่องที่ต้องช่วยเหลือกัน ไม่ได้มีแหล่งทุนคอยสนับสนุน

และชาวบ้านเองก็ระมัดระวังอย่างมากกับการถูกกล่าวหาเรื่องรับเงินจากแหล่งทุนเพื่อโจมตีเหมืองแร่ทองคำ (สมัย รัชกาลที่ 2558, สัมภาษณ์) ซึ่งเศรษฐกิจที่ดีขึ้นจากการขยายการค้าลือตเตอร์ ฯลฯ ตลอดจนการเข้าถึงนวัตกรรม บริโภคสินค้า ตามสมัยนิยมจึงมีส่วนผลักดันการเคลื่อนไหวของกลุ่มด้วย ตัวอย่างที่เช่นรถยนต์ที่ชาวบ้านใช้เคลื่อนไหวเป็นความสนใจเข้าร่วมของชาวบ้านเอง “บางครั้งไปขายลือตเตอร์ก็กลับมาบ่นได้เอาหลังคาออก มึงงานเดินขบวนก็ต้องรีบมาก่อน”

5.4 แรงหนุนเสริมจากเครือข่ายภาคประชาสังคม

การเคลื่อนไหวของกลุ่มรักษำบ้านเกิดในช่วงแรกๆ เป็นการเคลื่อนไหวในกรอบที่กฎหมายเปิดช่องให้โดยเฉพาะการอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ขยายสิทธิของประชาชนไว้มากกว่าฉบับอื่นๆ (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ 2542, 1) ในเวลาต่อมาเมื่อองค์กรภาคประชาสังคมที่เล็งเห็นความสำคัญและเข้าเป็นเครือข่ายร่วมเคลื่อนไหวกับกลุ่มคนรักษำบ้านเกิด จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า กลไกทางการเมืองและเครือข่ายภาคประชาสังคมภายนอกมีส่วนหนุนเสริมให้กลุ่มคนรักษำบ้านเกิดเติบโตขึ้นมา

เครือข่ายภาคประชาสังคมสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ เครือข่ายชาวบ้าน ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการทรัพยากรโดยตรงกับผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นปัญหาการจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม (นพพล แก่งจำปา 2560, 90-118) กลุ่มแรกเป็นชาวบ้านในหลากหลายพื้นที่ที่ประสบปัญหาคล้ายๆ กับกลุ่มคนรักษำบ้านเกิด เช่น กลุ่มต่อต้านเหมืองโปแตช จังหวัดอุดรธานี กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าถ่านหิน จังหวัดกระบี่ กลุ่มรักษำท้องถิ่นบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ฯลฯ ที่สำคัญคือกลุ่มที่ประสบกับปัญหาในแบบเดียวกันอย่างกลุ่มชาวบ้านคัดค้านเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดพิจิตร โดยเครือข่ายเหล่านี้ได้มีส่วนสนับสนุนด้านทรัพยากรสำหรับการเคลื่อนไหวของ “กลุ่มคนรักษำบ้านเกิด” ในหลายมิติ เป็นต้นว่า การผลักดันการเข้าร่วมประท้วง ผนึกกำลัง กิจกรรมการเคลื่อนไหว รวมไปถึงการร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจการเหมืองแร่ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของชาวบ้านที่พึงมีในรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

กลุ่มที่สอง หมายถึงองค์กรพัฒนาเอกชนรวมทั้งกลุ่มนักศึกษาที่มองเห็นถึงความไม่เป็นธรรมทางสังคมและความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ต้องเผชิญ เครือข่ายประเพณีหนุ่มเสริมในเรื่องของการเคลื่อนไหวคัดค้านตรวจสอบ ผลักดัน ในประเด็นเชิงนโยบาย การติดตามตรวจสอบคัดค้านกระบวนการอนุมัติโครงการฯของรัฐสนับสนุนในด้านข้อมูลทางวิชาการ ข้อมูลทางกฎหมาย การสร้างกิจกรรมการเรียนรู้แลกเปลี่ยนกับชาวบ้านในรูปแบบของการจัดอบรม จัดสัมมนา และถ่ายทอดความรู้ทักษะ ตลอดจนเข้าร่วมการเคลื่อนไหวต่อต้านที่โดดเด่นอย่างเช่น กลุ่มนักศึกษาดาวดิน ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับชาวบ้านในการณรงค์ชุมนุม แลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ทางกฎหมายสิทธิชุมชน เป็นต้น เครือข่ายภาคประชาสังคมเหล่านี้เข้ามาเกื้อหนุนให้การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านมีช่องทางหรือยุทธวิธีที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประเด็นเรียกร้องของชาวบ้านกลายเป็นที่รับรู้ในวงกว้างมากยิ่งขึ้นด้วย

5.5 การเคลื่อนไหวต่อต้านเมืองแร่ทองคำของ “กลุ่มคนรักหมู่บ้านเกิด”

รอบทศวรรษที่ยืนหยัดต่อสู้เพื่อปกป้องทรัพยากรในบ้านเกิดของตนของกลุ่มคนรักบ้านเกิดปรากฏรูปแบบกลไกเคลื่อนไหวที่หลากหลาย แต่อาจจำแนกตามช่องทางของการเคลื่อนไหวได้ 2 ช่องทาง ได้แก่

1) การไหลคือนวผ่านกลไกและสถาบันทางการเมือง คือ การเคลื่อนไหวในกรอบของกฎหมายและระบบราชการ เช่น การยื่นหนังสือผ่านกลไกราชการเพื่อร้องเรียน ประกาศจุดยืน คัดค้าน ประณามการกระทำอันมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและเศรษฐกิจสังคมของชาวบ้าน การใช้สิทธิตามกฎหมายผ่านกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการพยายามมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น

การเคลื่อนไหวลักษณะดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์กับการวางโครงสร้างของกลุ่มที่ยกผู้นำชุมชนที่สามารถติดต่อประสานงานกับภาครัฐได้โดยสะดวก รวมถึงเป็นตัวแทนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าผู้นำจะมีอำนาจตัดสินใจทั้งหมด เพราะถ้าเมื่อใดที่ชาวบ้านเล็งเห็นว่าผู้นำไม่ดำเนินแนวทางไปตามมติของกลุ่ม ก็พร้อมที่จะถอดถอน ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านบางคนที่ชาวบ้านเชื่อว่าเอนเอียงเข้ากับฝ่ายเหมือง จนนำมาซึ่งการ

ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านในหมู่ที่ 3 ในปี พ.ศ. 2553 และผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 ในปี พ.ศ. 2556 พร้อมกับเลือกตั้งบุคคลที่กลุ่มไ่วว้างใจสามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มได้เข้าไปทดแทน

นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวผ่านกลไกและสถาบันทางการเมืองยังแสดงให้เห็นถึงกลไกทางการเมือง และภาคประชาสังคมที่หนุนเสริมชาวบ้านให้มิช้องทางการเมืองเคลื่อนไหวตามสิทธิที่พึงมีในรัฐธรรมนูญ สร้างอำนาจให้แก่ชาวบ้านในการการปกป้องสิทธิ ปกป้องทรัพยากร ในท้องถิ่นที่สำคัญยังแสดงให้เห็นว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านตั้งอยู่บนความถูกต้อง ชอบธรรม

2) การเคลื่อนไหวนอกกลไกและสถาบันทางการเมือง นิธิ เอียวศรีวงศ์ได้ชี้ว่า เพราะชาวบ้านคือ “ผู้ด้อยอำนาจ” จึงพยายามฉวยใช้ทุกวิถีทางที่จะได้มาซึ่งอำนาจในการต่อรอง ผลคือการเคลื่อนไหวเต็มไปด้วยความหลากหลายและสิ้นไหล (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2552,151-156) ในกรณีของกลุ่มคนรักบ้านเกิดการเคลื่อนไหวผ่านกลไกและสถาบันทางการเมืองบางครั้งถูกเพิกเฉย การชุมนุมประท้วง การดื้อแพ่ง การต่อต้านในเชิงสัญลักษณ์ ตลอดจนการประดิษฐ์ประเพณี (Invention of Tradition) “บุญญทับฟ้า สิบชะตา ขำป่าบอนหาบคอนภูเหล็ก” ที่อยู่นอกเหนือกลไกการทำงานของรัฐบาลจึงเป็นรูปแบบการเคลื่อนไหวที่ “กลุ่มคนรักบ้านเกิด” ใช้ควบคู่ไปกับช่องทางกลไกและสถาบันทางการเมืองปกติ เพื่อให้ข้อเรียกร้องได้รับการตอบสนอง

การเคลื่อนไหวลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการพยายามฉวยใช้ทุกวิถีทาง รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่มีในชุมชน เพื่อได้มาซึ่งอำนาจในการต่อรองที่มากขึ้น เป็นต้นว่า การลักลอบเข้าไปแปรอักษร “ปิดเมืองพันพู” ยังพื้นที่ภูเขาป่าบอน หนึ่งในพื้นที่ซึ่งได้รับสัมปทานการทำเหมืองแร่ทองคำเพื่อแสดงสัญลักษณ์ความไม่เห็นด้วยกับการใช้พื้นที่เหล่านั้นเป็นเหมืองแร่ทองคำ แล้วเผยแพร่ผ่าน Social Network เพื่อขยายผลการต่อต้านให้กว้างขึ้น เป็นต้น ตลอดจนการเห็นความสำคัญของ “พื้นที่” สำหรับใช้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระดมทุน และเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับเครือข่ายภาคประชาสังคม ด้วยการจัดพิธีกรรมบุญญทับฟ้า สิบชะตาขำป่าบอน หาบคอนภูเหล็กขึ้น อันเป็นการสื่อสารให้สังคมทั่วไปเข้าใจศักยภาพของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่น เสริมสร้างความสัมพันธ์ในกลุ่มให้เข้มแข็งและมีพลังที่จะไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

5. unสรุป

ความขัดแย้งและการต่อต้านเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัดเลย เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมของชุมชน ที่ชาวบ้านมีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับการเกษตรเชิงพาณิชย์และการผลิตนอภาคการเกษตร มีรายได้ค่อนข้างสูงจากการทำสวนยางพารา การขายล็อตเตอรี่ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Andrew Walker (2012) และ อภิชาติ สถิตนิรามัย (2553) ที่ศึกษาสังคมชนบทและเสนอว่าชนบทไม่ใช่คนจน แต่เป็นชนชั้นกลางที่มีรายได้ปานกลางและมีช่องทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย ประการต่อมา สังคมชนบทไม่ได้เป็นสังคมปิด แต่เปิดรับความสัมพันธ์กับสังคมภายนอกอย่างเข้มข้น ผ่านการเดินทางเพื่อหาอยู่หากินและเทคโนโลยีทางการสื่อสารที่เข้ามายังชุมชน เป็น “Cosmopolitans Villagers” ตามกรอบแนวคิดของชาร์ลเอฟ คายส์ การเข้ามาตั้งโรงงานในพื้นที่โดยหวังสร้างงานให้แก่ชาวบ้านจึงไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมชนบทที่เปลี่ยนไป เมื่อเกิดผลกระทบจึงพร้อมลุกขึ้นเคลื่อนไหวต่อต้าน พร้อมกันนั้นกับกลไกทางการเมืองซึ่งขยายสิทธิของประชาชนเพิ่มขึ้น ตลอดจนเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้ามามีส่วน ส่งผลให้การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งการเคลื่อนไหวผ่านในและนอกกลไกและสถาบันทางการเมืองเพื่อเป้าหมายการได้มาซึ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มีข้อจำกัดด้วยการที่ให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวบ้านเพื่อแสดงให้เห็นศักยภาพและความต้องการของชาวบ้านในความพยายามเข้ามารักษาและจัดการกับทรัพยากรในบ้านเกิดเมืองนอนของตน จึงละเลยปฏิบัติการของบางกลุ่มสังคมที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ฉะนั้น เพื่อความครบถ้วนควรที่จะมีการศึกษามุมมองของกลุ่มสังคม ที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น กลุ่มผู้ประกอบการเมือง องค์กรและนโยบายการจัดการทรัพยากรของภาครัฐ ภาคประชาสังคมร่วมเคลื่อนไหว เป็นต้น

รายการอ้างอิง

เอกสารและหนังสือ

- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2542. ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. นครปฐม: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤษณ์พชร โสมณวัตร. 2555. สำนักของพลเมืองผู้ขัดขืนกฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 5 (1) : 65-120.
- คายส์, ชาร์ล เอฟ. 2556. จากชาวนาสู่คนงานโลก: ชีวิตทันสมัยของชาวชนบทอีสาน. แหล่งที่มา <http://www.scribd.com/doc/40908950/From-Peasants-to-Cosmopolitan-Villagers-the-transformation-of-rural-northeastern-Thailand>. (สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2556).
- นพพล แก่งจำปา. 2560. “การเมืองภาคประชาชน: กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่ทองคำของชาวบ้าน “กลุ่มรักษบ้านเกิด” ตำบลเขาหลวง อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย”. ทุนสนับสนุนการวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏเลย.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2552. การเมืองภาคประชาชน ใน รากหญ้าสร้างบ้านชนชั้นกลางสร้างเมือง, กิตติติวธรณ เทิงวิเศษ บรรณาธิการ. หน้า151-156. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง. 2552. ข้อเท็จและความจริงเหมืองทองคำจังหวัดเลย. กรุงเทพฯ: สสส.
- ยศ สันตสมบัติ. 2546. พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชาวนา: เศรษฐกิจชุมชนภาคเหนือและการปรับกระบวนทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประเทศโลกที่สาม”. เชียงใหม่: บริษัท วิทอินดิไซน์ จำกัด.
- สุทธิเกียรติ คชโส. 2559. นโยบายรัฐนโยบายแร่: การแปลงเปลี่ยนจากประชาธิปไตยสู่ยุคเผด็จการ.Proceedings of International Seminar on Development, Democracy, Human Rights and Peace in Asia . Bangkok: Chulalongkorn University.
- สุกรี สมอนา และคณะ. 2555. กระบวนการสร้างกรอบความคิดของขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่ทองคำ. วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง. 8 (3): 47-68.
- สำนักศิลปะและวัฒนธรรม สถาบันราชภัฏเลย. 2541. สมบัติเมืองเลย. เลย: รุ่งแสงธุรกิจการพิมพ์.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. 2559. ส้มตาอำปาก จาก “ชานา”สู่ “ผู้ประกอบการ”. กรุงเทพฯ: มติชน.

อภิชาติ สถิดนิรามัย. 2553. เสื้อแดงคือใคร?: มีอบเต็มเงิน ไพร่' หรือชนชั้นกลางใหม่กับทางแพร่งสังคมไทย ใน Why Red: แดงทำไม? , ภิญญ ไตรสุริธรรมา บรรณาธิการ. หน้า 14-35. กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊กส์.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2553. ชนบทอีสานปรับ โครงสร้าง ชาวบ้านปรับอะไร? .เชียงใหม่ : รายงานการ

สังเคราะห์วิจัยเศรษฐกิจชนบทอีสาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. Riggs, Fred W. 1966.

Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu Hawaii: East-West Center Press.

Walker, Andrew. 2012. *Thailand's political peasants: power in the modern rural economy*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.

การสัมภาษณ์

ฉัตรชัย	แก่งจำปา	สัมภาษณ์ 1 ธันวาคม 2556
ช่วย	ปิ่นา	สัมภาษณ์ 23 พฤษภาคม 2557
แร่	สักกุนัน	สัมภาษณ์ 15 พฤศจิกายน 2556
แดง	คำคุณนา	สัมภาษณ์ 20 พฤษภาคม 2557
เตียม	ปิ่นา	สัมภาษณ์ 1 มกราคม 2558
พัชรินทร์	بابพาน	สัมภาษณ์ 23 พฤษภาคม 2557
วิรอน	รุจิไชยวัฒน์	สัมภาษณ์ 11 มีนาคม 2559
สมัย	ภักมี	สัมภาษณ์ 3 มกราคม 2558
ใหม่	แก่งจำปา	สัมภาษณ์ 23 พฤษภาคม 2557

ความสัมพันธ์ ชิงอำนาจในระบบการผลิตพืช เชิงพาณิชย์ : เกษตรกรผู้ประกอบการ และการปรับตัว¹⁷

Power relations in Commercial crop: Peasant, Entrepreneur and Adaptations

ปวีณา ลื่อนันทกุล
ภาควิชาลุ่มน้ำโขงศึกษา คณะศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้วิเคราะห์การปรับตัวของเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับพืชเศรษฐกิจชนิดใหม่ 3 ชนิดได้แก่ ปาล์มน้ำมัน ข้าวโพดอ่อนและกล้วยหอมทองในพื้นที่ส่งเสริมการเกษตรของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณา โดยมีวัตถุประสงค์วิเคราะห์ให้เห็นการปรับโครงสร้างชุมชนในพื้นที่อีสานของประเทศไทยตามบริบทตลาดทุนแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการผลิตในภาคเกษตรรูปแบบใหม่ ความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบใหม่ ตลอดจนเกิดรูปแบบกลยุทธ์และปฏิบัติการใหม่ในพื้นที่ภายใต้ความสัมพันธ์ชิงอำนาจระหว่างผู้ประกอบการและเกษตรกรผู้ปลูกพืชเชิงพาณิชย์ อย่างไรก็ตามผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการได้ใช้ความสัมพันธ์ชิงอำนาจในการควบคุมเกษตรกรให้ยอมรับกติกาเกี่ยวกับมาตรฐานด้านการผลิตในภาคเกษตร ขณะเดียวกัน เกษตรกรเองได้อาศัยตรรกะทางวัฒนธรรมที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ฉันทน์เครือข่ายดีต่อรองและจัดการความเสี่ยงของระบบการผลิตพืชเชิงพาณิชย์

คำสำคัญ : ความสัมพันธ์ชิงอำนาจ พืชเชิงพาณิชย์ เกษตรกร

¹⁷ บทความนี้นำเสนอข้อมูลภาคสนามส่วนหนึ่งในงานวิจัยของผู้เขียนที่ศึกษาเกี่ยวกับเกษตรกรภายใต้การขยายตัวของบริบทตลาดเสรีนิยมใหม่ ในอาณานิคมบริวารระหว่างเดือนมิถุนายน 2017 – มกราคม 2018 โดยนำเสนอสถานการณ์ของชุมชนบ้านเข้ (ชื่อสมมติ) ซึ่งเป็นพื้นที่หนึ่งของการศึกษา ผู้เขียนขอขอบคุณข้อมูล อาจารย์ทุกท่านแห่งสาขาวิชากลุ่มน้ำโขงศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี รวมถึงผู้ให้คำแนะนำในการปรับปรุงคุณภาพ

Abstract

This article aimed to analyze that community reconstruction in northeastern Thailand according to the context of neo-liberal market can create the new form of agricultural production, new strategy, and new practice under the power relations between peasants and entrepreneurs. Data were collected in an agricultural extension area of Nakhon Ratchasima province where oil palm, baby corn, and banana are promoted through ethnographic methods. From the case study, entrepreneurs used power relations to make peasants to accept the rules of production standards. Meanwhile, peasants employed local cultural logic under kinship in bargaining and managing risks of the commercial crops.

Keyword: Power relations Commercial crop Peasant

1. บทนำ

บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตในพื้นที่แห่งหนึ่งในภาคอีสานของไทย ภายใต้บริบทตลาดทุนแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) และระบบตลาดแบบใหม่ที่มีลักษณะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตในระดับชุมชนเพื่อสนองตอบการดำเนินการลงทุนด้านการเกษตรเกี่ยวกับพืชเชิงพาณิชย์ที่มากขึ้น ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ปรากฏภาพของความสลับซับซ้อน การขยายตัวของทุนภายในหมู่บ้าน และความกระตือรือร้นในการพัฒนาเครือข่ายการผลิตของตนเองมาสู่การผลิตสินค้าเกษตร เพื่อส่งเข้าสู่ระบบตลาดแบบใหม่ บทความนี้จึงให้ความสำคัญกับความเป็นผู้กระทำการ (actor) และเงื่อนไขสำคัญของชาวนาที่กลายมาเป็นเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรป้อนสู่ระบบตลาด

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตภายใต้กระแสของการพัฒนาสู่ความทันสมัยของภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub region หรือ GMS) และการขยายตัวของตลาดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) อย่างรวดเร็วทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายด้านพร้อมกัน ทั้งในภาคการผลิตและการบริโภคควบคู่กันไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบททางสังคมภาคการเกษตรการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ที่กำลังขยายตัวและให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง (CASHCROP) เช่น ปาล์มน้ำมัน ถั่วเหลือง ข้าวโพดอ่อน เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตมาสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรม (พฤษัช เถาวิล 2550) และมีการเกิดขึ้นของระบบเกษตรพันธสัญญา (contract farming) รูปแบบต่างๆ ระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตสินค้าเกษตรมาสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรม นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตในชนบทอีสานได้ก่อให้เกิดรูปแบบของปฏิบัติการที่หลากหลายระหว่างทุนภายในและภายนอกพื้นที่ โดยสัมพันธ์กับเกษตรกรและผู้ประกอบการในชนบทอีสาน เกิดระบบเกษตรพันธสัญญาหลากหลายรูปแบบ เกิดการเปลี่ยนพืชที่เพาะปลูกมาสู่พืชเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมหลายชนิด การปรับกลยุทธ์ในการผลิต และการบริโภคที่หลากหลาย (อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2554)

เมื่อพิจารณาอุปสรรคของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตที่เน้นการผลิตสินค้าเกษตรตามความต้องการของระบบตลาดพบว่า ปาล์มน้ำมัน ข้าวโพดฝักอ่อน และถั่วเหลืองเป็นการผลิตที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างสูงสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ปลูกในอาณา

บริเวณบ้านเข้ จังหวัดนครราชสีมา บ้านเข้เป็นพื้นที่บริเวณที่ได้ประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ที่ดิน ส.ป.ก.) มีการปลูกพืชเชิงพาณิชย์มาหลายสิบปี นับตั้งแต่ประวัติศาสตร์การใช้ที่ดินของหมู่บ้านต้นขึ้นเมื่อปี 2500 ที่เริ่มมีการตั้งหมู่บ้าน เกษตรจังหวัด และ นายทุน บริษัทเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการส่งเสริมการผลิตในพื้นที่โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชชนิดต่างๆ ส่งให้โรงงานอุตสาหกรรม

ในการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตของบ้านเข้ ภาครัฐได้เปลี่ยนบทบาทไปควบคุมหรือออกกฎเกณฑ์ในระดับโครงสร้างหนี้ให้ทุนบริษัทเกษตรและนายทุนในพื้นที่เป็นผู้เข้ามามีบทบาทต่อเกษตรกรในการผลิตสินค้าเกษตร ความสัมพันธ์ทางสังคมในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนและมีผู้กระทำการหลายกลุ่มมากขึ้น โดยเป็นความสัมพันธ์กับการเกิดขึ้นของระบบควบคุมมาตรฐานการผลิตระหว่างตลาด เกษตรกร และผู้ประกอบการในความสัมพันธ์ของการปลูกพืชเชิงพาณิชย์เพื่อส่งเข้าสู่ระบบตลาด เกษตรกรถูกควบคุมทั้งจากรัฐและบริษัทในหลายลักษณะ ทั้งลักษณะนโยบายส่งเสริมการปรับโครงสร้างทางการเกษตร การส่งเสริมปลูกพืชเชิงพาณิชย์อย่างไรก็ตาม การเกษตรแบบพันธสัญญาหลายรูปแบบ การควบคุมมาตรฐานการผลิตเป็นลักษณะรูปแบบอำนาจที่ใช้ยุทธวิธีหลากหลายซับซ้อนในการควบคุมให้เกษตรกรมีมาตรฐานการผลิต

จากประเด็นข้างต้นทำให้ผู้ศึกษาสนใจกลยุทธ์ระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญารูปแบบต่างๆ ลักษณะการควบคุมอำนาจภายใต้ทิศทางการกำหนดนโยบายของผู้ประกอบการเป็นอย่างไร ผู้ประกอบการเลือกใช้รูปแบบวิธีการใดในการควบคุมเกษตรกรให้ปฏิบัติตามเกษตรกรถูกควบคุมอย่างไร ด้วยกลไกใด นอกเหนือไปจากกลไกทางกฎหมายและระบบพันธสัญญาลายลักษณ์อักษร ดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งศึกษารูปแบบกลยุทธ์และปฏิบัติการที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ประกอบการและเกษตรกรผู้ปลูกพืชเชิงพาณิชย์ ผ่านกรณีศึกษาสำคัญ 3 กรณี ได้แก่ ปาล์มน้ำมัน กล้วยหอมทอง และข้าวโพดอ่อน ภายใต้พันธสัญญารูปแบบทางการที่มีเอกสารและกึ่งทางการที่ไม่มีเอกสารลายลักษณ์อักษรกำกับควบคุม โดยพยายามชี้ให้เห็นความแตกต่างหลากหลายของความสัมพันธ์ทางการผลิตในพื้นที่ที่แตกต่างกัน

ข้อมูลหลักในบทความเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพได้มาจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semistructured interviews) ผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็นเกษตรกร 12 ครัวเรือน ผู้ประกอบการ 2 ครัวเรือน และประชาชนชาวบ้าน 1 คน การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณา ซึ่งเป็นแนวทางศึกษาที่ให้ความสำคัญกับผู้กระทำการที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำแนวคิดทั้งแบบเก่ามาทบทวนและนำแนวคิดแบบใหม่มาอธิบายร่วมกัน เช่น แนวคิดว่าด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เน้นวิเคราะห์ถึงวาทกรรมอำนาจ มโนทัศน์เกี่ยวกับชาวนาที่เน้นวิเคราะห์ผู้กระทำการ และแนวคิดการปรับโครงสร้างชนบทที่เน้นวิเคราะห์เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง โดยความสำคัญของปัญหาที่กล่าวข้างต้นล้วนมีผลต่อการทำความเข้าใจของผู้ศึกษาเพื่อหาคำตอบว่า ระบบตลาดทุน ผู้ประกอบการหรือเกษตรกร ผู้ใดคือผู้มีอำนาจในการกำกับการเปลี่ยนแปลงภาคการผลิตในชนบทของภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงตลาดในระดับโครงสร้าง เกษตรกร ผู้ประกอบการมีการปรับตัวอย่างไร

2. บ้านเข้: ประวัติศาสตร์ที่ดินและพืชเชิงพาณิชย์

บทความนำเสนอข้อมูลภาคสนามจากชุมชนบ้านเข้ (ชื่อสมมติ) ซึ่งเป็นหมู่บ้านกสิกรรมแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา อาณาบริเวณภาคอีสานของประเทศไทย พื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่มีกำลังการผลิตสินค้าเกษตรสูง บ้านเข้ ถือเป็นแหล่งวัตถุดิบการผลิตที่สำคัญในการผลิตพืชอุตสาหกรรมเกษตร-อาหาร มีบริบทที่ดินจำเพาะเจาะจงในการทำเกษตร (สปก.) บริบทเฉพาะทำให้พื้นที่บ้านเป็นพื้นที่ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การผลิตสินค้าเกษตรอยู่ตลอดเวลา ชาวนาในพื้นที่ปรับเปลี่ยนสถานะมาสู่การเป็นเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าป้อนตลาด เน้นการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดด้วยวิธีการเป็นแรงงานหรืออยู่ในฐานะของผู้ขายสินค้าเกษตร

บ้านเข้ตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองนครราชสีมา 100 กว่ากิโลเมตร บนถนนคอนกรีตบุรีรัมย์-นางรองทำให้การเดินทางไปมาของชาวบ้านระหว่างชุมชนและตัวเมืองโคราชหรือบุรีรัมย์เป็นไปอย่างสะดวก ความเจริญจากเมืองกระจายเข้าถึงพื้นที่ชุมชนตามถนนสายเศรษฐกิจสายนี้ สองข้างทางมีสิ่งก่อสร้างต่างๆ โรงงานอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาล โรงงานแปรรูปมันสำปะหลังและตลาด วิถีชีวิตของชุมชนมีรสนิยมคล้ายคลึงกับคนเมืองและจัดอยู่ในระบบที่มีการปลูกพืชไร่เป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะปาล์มน้ำมัน ถั่วเหลืองหอมทอง

และข้าวโพดอ่อนลักษณะภูมิโนวคเป็นพื้นที่ราบและเป็นเนินเขาบางส่วนมีระบบชลประทานหนึ่งแห่งที่ข้าวบ้านเรียกกันว่าหนองข้างต่าย ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอาศัยน้ำระบบบาดาล นอกจากนี้ ที่ดินในบ้านอยู่ภายใต้บริบทที่ดินสปก. บ้านเข้เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่รัฐกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรภายใต้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม ก่อนมีการประกาศนโยบายจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรมีชาวบ้านบางส่วนเข้ามาบุกเบิกพื้นที่ก่อนแล้ว ในปี 2513 ทางจังหวัดเห็นการเคลื่อนย้ายเข้ามาในพื้นที่จนสามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน ภายหลังเป็นหมู่บ้านมีการจัดสรรที่ดิน โดยให้อำนาจผู้ที่เข้ามาบุกเบิกพื้นที่ป่ากลุ่มแรกในการจัดสรรที่ดินให้ลูกบ้านคนอื่นๆ ถือได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้าน (ยัง 2560, สัมภาษณ์) การจัดสรรที่ดินทำกินใช้วิธีแบ่งให้ครัวเรือนละ 2 ไร่ และสำหรับทำการเกษตรเท่านั้น โดยที่ดินในหมู่บ้านไม่ได้มีลักษณะที่เอื้อต่อการเพาะปลูกเท่าใดนัก เพราะไม่ได้มีลักษณะดินดำ น้ำชุ่ม แต่เป็นดินลูกรังแดงและมีลักษณะกันดาลแล้ง¹⁸ (ยัง 2560, สัมภาษณ์) ดังที่คนเฒ่าคนแก่ในหมู่บ้านอธิบายลักษณะของท้องที่ไว้

หลังจากก่อตั้งหมู่บ้านและมีการจัดสรรที่ดินทำกิน เริ่มมีการเพาะปลูกข้าวโพด ละหุ่ง ฝ้าย และมัน สำปะหลัง ซึ่งได้อิทธิพลจากตลาดในปากช่องและชาวบ้านได้หาพันธุ์พืชชนิดต่างๆ เข้ามาปลูกในพื้นที่เรื่อยมา (ยัง, สัมภาษณ์ 3 พฤศจิกายน 2560) ประวัติศาสตร์การเกษตรบ้านเข้ดำเนินไปอย่างเข้มข้น ประกอบกับเป็นช่วงหลังทศวรรษที่ 1990 เกิดปรากฏการณ์สำคัญประการหนึ่งคือการเชื่อมต่อกันอย่างทั่วถึงทั่วโลกในอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อผลิตอาหาร ซึ่งได้รับการขนานนามว่าโลกาภิวัตน์ทางอาหาร (พฤษ์ เภาถวิล 2550,162) บ้านเข้ได้กลายสถานะมาเป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญของอีสานและประเทศไทย เหตุนี้การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในบ้านเข้จึงดำเนินไปตามกระแสของระบบตลาด ปลูกมันสำปะหลังส่งโรงงานแป้งมันแปรูป ปลูกปาล์มน้ำมันส่งโรงงานปลูกข้าวโพดอ่อนส่งขายตลาดไทยและตลาดต่างชาติ ยิ่งกว่านั้นโลกาภิวัตน์ทางการเกษตรที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทยังส่งผลทำให้เริ่มมีการซื้อขายที่ดินด้วยชาวบ้านกันเองแม้ไม่มีเอกสารสิทธิ์อีกด้วย

¹⁸ คือที่ดินที่มีความแล้งน้ำ ลักษณะดินสีแดง และไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก (ยัง 2560, สัมภาษณ์)

นับตั้งแต่เริ่มต้นประวัติศาสตร์การใช้ที่ดินหมู่บ้าน มีชาวบ้านสายตระกูลจากทางกระสัง จังหวัดสุรินทร์เข้ามาบุกเบิกพื้นที่ป่าจำนวนหลายร้อยไร่เพื่อทำการเกษตร กระทั่งสะสมทุนที่ได้จากการขายผลผลิตมาใช้ลงทุนเปิดร้านค้าปัจจัยการเกษตรจึงขยับฐานะสู่การเป็นเกษตรกรผู้ประกอบการที่ไม่ได้มีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรเพียงทางเดียว แต่มีรายได้สำคัญในฐานะผู้ประกอบการร่วมด้วย คราวเรือนที่อพยพเข้าไปในหมู่บ้านใหม่ได้เข้าไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจนั้นผ่านสินเชื่อปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรและเข้าสู่ฐานะเกษตรกรรายย่อยในหมู่บ้านที่มีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางเศรษฐกิจกับเกษตรกรผู้ประกอบการผ่านระบบเงินเชื่อ

3. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในระบบการผลิตแบบพันธะสัญญา และนอกพันธะสัญญา

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนอาศัยแนวคิดสำคัญในการทำความเข้าใจการเกิดขึ้นของรูปแบบกลยุทธ์ของเกษตรกรในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต ได้แก่แนวคิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาและตรรกะทางวัฒนธรรม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเมื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา จะทำให้เห็นเครือข่ายความสัมพันธ์ของการเกษตรกับโลกาภิวัตน์ บทบาทของรัฐ ทุน และกลุ่มทางสังคมต่างๆ ที่มีส่วนในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังเป็นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เชื่อมโยงทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคร่วมกัน

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเป็นลักษณะของอำนาจที่เข้ามาควบคุม แทรกแซงซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อนระหว่างผู้กระทำการ (Agency) ความสัมพันธ์และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้เกิดการยอมรับในวินัยที่เกิดจากผู้มีอำนาจกำหนด ซึ่งผู้เขียนเรียบเรียงมาจากโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ซึ่งเป็นมโนทัศน์ที่มีอิทธิพลของแอนดรูว์ เทอร์ตัน (2551) อุททอง ประศาสน์วินิจฉัย, แปล) ซึ่งได้ให้ความหมายถึงการเป็นผู้มีอิทธิพลในระดับหมู่บ้านที่เป็นเจ้าของอำนาจและสามารถควบคุมทรัพยากรในระดับที่ทำให้พวกเขาแตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ในชุมชน

เทอร์ตันถือเป็นนักวิชาการคนสำคัญที่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ดังที่มโนทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จากงานแปลของอุทอง ประศาสน์ วินิจฉัย (2551) เรื่องการครอบงำและความหวาดกลัวในสังคมไทยได้อธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจว่ามีรูปแบบเป็นระบบโครงสร้างรูปแบบหนึ่งมีคำเรียกเป็นทางการว่าโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น งานเขียนมีลักษณะที่อธิบายถึงรูปแบบการเข้ามาแทรกแซงซึ่งกันและกัน และดำเนินไปอย่างสลับซับซ้อนระหว่างผู้กระทำการ บนพื้นฐานของความสัมพันธ์และประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม มีการผสมผสานระหว่างกิจกรรมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย แต่ทั้งนี้ความสัมพันธ์ไม่ได้กระจายตัวตามพื้นที่มากนักแต่กระจุกอยู่ในท้องถิ่นเป็นจุดๆ

เพื่อชี้ให้เห็นภาพลักษณ์ของผู้ประกอบการและเกษตรกรบนฐานความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างชัดเจนผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวความคิดของ ชาร์ลส์ เอฟ. คายส์ (รีตนา บุญมัยยะ ไตสกุล 2550, 120) จากงานเขียนเรื่องชวานาอีสาน ชาติไทย และการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยที่ศึกษาความเปลี่ยนแปลงสังคมชวานาในภาคอีสานของไทย โดยพิจารณาเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างชวานากับรัฐและผลของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัย งานศึกษาของคายส์ สะท้อนให้เห็นว่าชวานามีการไคร่ครวญในเชิงผลประโยชน์ที่จะได้รับสูงสุดภายใต้เงื่อนไขบริบททางสังคมเศรษฐกิจที่พวกเขาเผชิญอยู่ แม้บริบทของพื้นที่ศึกษาของคายส์จะมีความเชื่อมโยงกับบริบททางการเมืองสูง แต่หากพิจารณาอย่างลุ่มลึก ภายใต้การปรับโครงสร้างชนบทจะพบเห็นกลยุทธ์การปรับตัวของสังคมชวานาทำมกลไกการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความทันสมัย อีกทั้งเกษตรกรต้องพึ่งพาเกี่ยวพันต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้โครงสร้างระบบทุนภายในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์และโอกาสที่ตนจะได้รับจากกลุ่มที่มีอิทธิพลและสามารถควบคุมตลาดรับซื้อผลผลิต

หากนำรอบคิดการปรับโครงสร้างชนบทภายใต้แนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ทับลงไปในพื้นที่ภาคอีสานจะชี้เห็นถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนทิศทางการผลิตของภาคการเกษตรและกระบวนการเชื่อมโยงเหล่านั้นมีผลต่อพลวัตและการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ภาคอีสานของไทย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในระบบการผลิตภาคการเกษตร ซึ่งการเชื่อมต่อกันอย่างทั่วถึงทั่วโลกในอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อผลิตอาหาร

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ในระบบการผลิตภาคการเกษตรมีการเกิดขึ้นของระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรผู้ประกอบการเพิ่มมากขึ้น ระบบเกษตรแบบพันธสัญญาภายใต้ตลาดเสรีนิยมใหม่ที่ได้สร้างอำนาจควบคุมอันซับซ้อนในระบบการผลิต งานเขียนของจามรี เชียงทอง (2554) ได้อธิบายถึงกรอบคิดของ Bernstein ที่มองว่าระบบการผลิตทั้งหมดในยุคปัจจุบันว่าถูกกำกับอยู่ภายในวงจรการผลิตแบบทุนนิยม (circuit of capitalist production) ที่เกี่ยวข้องระหว่างระบบพันธสัญญาเกษตรกรผู้ประกอบการและเกษตรกรรายย่อย (จามรี เชียงทอง 2554, 16-17) ในฐานะผู้ผลิตพืชเชิงพาณิชย์เกษตรกรต้องขายอะไรสักอย่างหนึ่งเพื่อให้เงินแล่นออกจากอยู่ในฐานะผู้ขาย นอกจากนี้เกษตรกรยังอยู่ในฐานะผู้บริโภคสินค้าจากตลาดอีกด้วยกิจกรรมการผลิตดำเนินไปเพื่อหาเงินทุนไว้ซื้อของจากตลาด ไม่ว่าจะเป็นการซื้อข้าวของเครื่องใช้เพื่ออุปโภคบริโภคหรือการซื้อหาปัจจัยการผลิต เกษตรกรต้องมีการปรับเทคนิคการผลิตมาที่หันมาสู่การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น มีลักษณะการผลิตทางการเกษตรเพื่อขาย โดยเฉพาะการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับระบบตลาด

โดยทั่วไปแล้ว เราเข้าใจว่าภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นระบบการซื้อขายผลผลิตที่เกษตรกรทำกับบริษัทและเกษตรกรมักถูกควบคุมโดยสัญญา และข้อกำหนดบังคับตามสัญญาที่ทำกับบริษัท แต่จากงานศึกษาของนาวัน โสภาภูมิ (2554) ที่ศึกษาเกษตรกรผู้ปลูกมันฝรั่ง ชี้ว่ามีการกำกับควบคุมการผลิตมันฝรั่งตามพันธสัญญามีความยืดโยงกับความสัมพันธ์ทางสังคม โดยความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นกลไกสำคัญในการทำให้การผลิตเชิงพันธสัญญาดำเนินต่อไปได้เพื่อเลี่ยงปัญหาการละเมิดสัญญาของเกษตรกร อาจกล่าวได้ว่าบริษัทเลือกที่จะให้เกษตรกรที่เป็นเครือญาติหรือผู้ที่เป็นนายหน้ารับซื้อผลผลิตเห็นว่าเป็นคนที่มีความไวในการผลิตเท่านั้นมาเข้าร่วมสัญญากับบริษัท ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรและผู้รับซื้อไม่ได้อิงอยู่บนหลักการทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวแต่ยังอิงอยู่กับมิติของตรรกะทางวัฒนธรรมในสังคมด้วย

ตรรกะทางวัฒนธรรมในสังคมถือเป็นรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ฉันทน์เครือญาติ โดยตรรกะทางวัฒนธรรมมีฐานะเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบหนึ่งในการควบคุมระเบียบวินัยในการผลิต ซึ่งงานเขียนของนาวันได้ชี้ให้เห็นถึงกลไกของความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบดังกล่าวว่ามีลักษณะของการ สร้างตัวแทน

จากบริษัท โดยเกษตรกรผู้มีฐานะดีและมีเครือญาติมากในท้องถิ่นในการเป็นนายหน้า ซึ่งมีที่ดูแลผลประโยชน์ให้บริษัท นายหน้ารับซื้อเหล่านี้จะเป็นผู้คอยดูแลการผลิตและการขายผลผลิตของเกษตรกรให้ได้ตามที่บริษัทต้องการ ขณะที่เกษตรกรซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งในลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์แบบเครือญาติกับตัวแทนของบริษัทก็ต้องพยายามทำการผลิตให้ได้ที่สุดเพื่อที่จะได้ไม่ขัดแย้งกับผู้รับซื้อผลผลิต นั่นคือบริษัทได้ใช้ตรรกะทางวัฒนธรรมของผู้คนในท้องถิ่นมาช่วยให้ควบคุมการผลิตของเกษตรกรอีกชั้นหนึ่ง (นาวัน โสภานุมิ 2554)

4. ตรรกะทางวัฒนธรรม : ลานปาล์ม และเกษตรกร

ลานปาล์มเป็นคำเรียกต่อผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของลานรับซื้อปาล์มน้ำมันในพื้นที่บ้านเข้ เนื่องจากมีบริเวณบ้านกว้างขวางสามารถเปิดเป็นลานรับซื้อผลผลิตได้ ซึ่งลานรับซื้อผลผลิตจะถูกเรียกตามชื่อพืช เช่น ลานปาล์มและผู้ประกอบการเจ้าของลานปาล์ม คำบอกเล่าของคนในพื้นที่ระบุว่า ปัจจุบันมีฐานะร่ำรวยจากการเป็นนายหน้ารับซื้อผลผลิตปาล์มส่งขายโรงงานน้ำมันพืชที่ชลบุรี อีกทั้งเปิดร้านค้าวัสดุอุปกรณ์สำหรับเพาะปลูก ตลอดจนเก็บเกี่ยวผลปาล์ม มีลักษณะการประกอบอาชีพหลายอย่างของเกษตรกรทั้งทำหน้าที่ผลิตผู้รับซื้อผลผลิตในระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันยังเป็นนายหน้ารับซื้อกล้วยจากบริษัทและนำมาขายให้แก่เกษตรกรในหมู่บ้านอีกด้วย ในพื้นที่บ้านเข้ เกษตรกรมีความนิยมร่วมระบบเกษตรแบบกึ่งพันธสัญญาในการปลูกปาล์มน้ำมัน เนื่องจากเป็นพืชที่ได้ผลผลิตดีและมีราคา ทั้งยังมีความเชื่อว่าการปลูกพืชยืนต้นเป็นการลงทุนที่คุ้มกันกว่าพืชไร่ระยะสั้นชนิดอื่น

ปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจพันธุ์ใหม่ที่ถือเป็นทางเลือกที่ได้รับความนิยมอย่างมากในบ้านเข้ นับจากราคายางพาราตกต่ำในปี 2555-2556 ปาล์มน้ำมันยังเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สามารถทำกำไรอย่างงามให้แก่เกษตรกรได้อยู่ เนื่องจากผู้ที่เพาะปลูกยังมีจำนวนน้อยและราคาพืชพลังงานยังไม่ต่ำลง ในพื้นที่บ้านเข้มีลานรับซื้อผลผลิตปาล์มน้ำมันที่สำคัญทั้งสิ้น 2 ลาน เป็นการตั้งลานรับซื้อที่แบ่งแยกโซนทิศเหนือและใต้ของหมู่บ้าน แต่เมื่อสืบลงไปถึงเจ้าของลานรับซื้อทั้งสองแห่ง พบว่ามีความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติที่สายตระกูลเดียวกันมีผลประโยชน์เกี่ยวโยงกันอยู่ โดยลานปาล์มทิศเหนือชื่อลานปาล์มสุขชีพ (นามสมมติ) ลานปาล์มทิศตะวันออก ชื่อลานปาล์มน้องแชมป์ (นามสมมติ) การกำหนดราคา

รับซื้อผลผลิตของลานปาล์มสองลานจะมีความสอดคล้องกันอยู่โดยจะมีการรับซื้อราคาผลผลิตเสมอกันและจะขายวัสดุอุปกรณ์เกษตรราคาเท่ากัน

การเข้ามาของปาล์มน้ำมันและการเปิดลานรับซื้อปาล์มน้ำมันขนาดใหญ่ในพื้นที่ก่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายปาล์มน้ำมันแบบไม่มีพันธสัญญาระหว่างเกษตรกรและลานปาล์มจะตกลงซื้อขายกันท่ามกลางความสัมพันธ์ทางสังคม แต่ทั้งนี้เงื่อนไขในการรับซื้อได้มีการกำหนดคุณภาพไว้เพื่อเป็นมาตรฐาน เกษตรผู้ร่วมเครือข่ายต้องเพาะปลูกปาล์มน้ำมันให้ได้ผลผลิตที่มีมาตรฐาน คือจะต้องเก็บเกี่ยวเมื่อปาล์มสุกพร้อมกันทุกลูกทั้งเครือจึงจะได้ราคาเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามที่เจ้าของลานปาล์มได้กำหนดไว้ ถือเป็นเกณฑ์ที่เกษตรกรต้องรับผิดชอบตัวเองเพื่อให้เกษตรกรมีวินัยในการผลิต สำหรับกรณีลานปาล์ม การที่ราคาลดลงรับซื้อปาล์มน้ำมันตกต่ำ ยังเป็นผลดีต่อเจ้าของลานในฐานะนายหน้ารับซื้อไปขายต่อ

ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการนำตรรกะทางวัฒนธรรมมาเป็นกลยุทธหนึ่งในการใช้อำนาจควบคุมเกษตรกรของผู้ประกอบการและตลาดทุน นอกจากนี้ ภายในลานรับซื้อผลผลิตปาล์มน้ำมันยังพบว่าเกษตรกรเจ้าของไร่นาได้ขยายที่ดินให้กว้างขึ้นเพื่อเพาะปลูกต้นกล้าปาล์มน้ำมันไว้ขายให้แก่เกษตรกรรายย่อยอีกด้วย วิธีการขยายที่ดินของเกษตรกรรายใหญ่นั้นน่าสนใจ โดยวิธีการจะเป็นการยื่นข้อเสนอขอให้เจ้าของที่ดินนั้นร่วมพันธสัญญาแบบไม่มีลายลักษณ์อักษรในการเพาะปลูก โดยเงินลงทุนจำนวนหลายแสนจากเกษตรกรที่ให้อยืมเงิน แต่มีเงื่อนไขต้องจำนองที่ดินบริเวณนั้นเป็นหลักประกัน เมื่อถึงเวลาชำระหนี้เกษตรกรบางรายไม่สามารถหมุนเงินได้ทันจำต้องสูญเสียที่ดินบริเวณดังกล่าวให้แก่ลานปาล์ม โดยเจ้าหนี้จะจ่ายส่วนต่างราคาที่ดินเพิ่มให้ เพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมไว้ เกษตรกรที่มีที่ดินหลุดจำนองให้ลานปาล์ม จะได้รับเงินตอบแทน จำนวนหนึ่งจากเจ้าหนี้พร้อมกับได้อาชีพใหม่คือแรงงานรับจ้างในสวน ดังที่นายสุชีพได้ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยไว้ดังนี้

“ปลูกปาล์ม จะเกิดอาชีพรับจ้าง ทั้งแหงปาล์ม ปลูก ดูแล ใส่ปุ๋ย ขายได้ราคาดี เพราะเป็นพันธู์จากมาเลเซียที่ให้ผลผลิตดี มีคนปลูกแล้วเอาปาล์มมาขายให้พี่เยอะทีเดียวหนึ่งๆ ที่ชนไปชลบุรีก็ได้เป็นแสน แต่ก็มีช่วงที่ราคาปาล์มตกต่ำ ลานพี่รับซื้อ 3.50 บาท ถ้าเขาไม่พอใจราคาก็ไปอีกลานก็ได้ แต่ไปขายที่อื่นก็ได้ราคาเท่ากันอยู่ดี ”

(สุชีพ อายุ 47 ปี เจ้าของลานรับซื้อปาล์มน้ำมันสุชีพ, สัมภาษณ์วันที่ 12 กันยายน 2560)

5. พันธสัญญากล้วยหอมทอง : กล้วยปลอดภัย ปลุกกล้วยรวย

การผลิตเกษตรพันธสัญญาภายใต้ตลาดทุนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตพื้นที่การศึกษา การเข้าถึงปัจจัยการผลิต การใช้แรงงาน และความสัมพันธ์ทางการผลิต ซึ่งระบบการผลิตแบบมีการจัดการร่วมกันระหว่างเกษตรกรผู้ทำการผลิตกับกลุ่มทุนผู้รับซื้อ โดยมีการทำสัญญาระหว่างกันโดยบริษัทจะเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตเช่น พันธุ์พืช ปุ๋ย เทคโนโลยีทางการเกษตร และสินเชื่อให้กับเกษตรกร ส่วนเกษตรกรซึ่งเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตบางอย่าง เช่นที่ดิน และมีแรงงานของตัวเอง เป็นผู้ลงทุนในการทำการผลิต (ชีวิน อริยะสุนทร, 2554)

พันธสัญญากล้วยหอมทอง ในบ้านเข้ เป็นลักษณะการปลุกกล้วยหอมทองโดยเกษตรกรต้องลงนามทำสัญญาในการผลิตผลผลิตให้ได้มาตรฐานตามที่บริษัทกำหนดไว้ พันธสัญญากล้วยหอมทองในพื้นที่บ้านเข้ดำเนินไปในรูปแบบการรับกล้าพันธุ์จากบริษัทส่งเสริม โดยมีบริษัทผลิตอาหารขนาดใหญ่แห่งหนึ่งเข้ามาให้คำแนะนำภายในพื้นที่ บริษัทฟู้ด (นามสมมติ) เป็นบริษัทที่เข้ามาส่งเสริมการปลุกกล้วยหอมทองผ่านระบบพันธสัญญาและการรวมกลุ่มซึ่งทดลองให้โควตาพื้นที่บ้านเข้ 30 ไร่ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญเปิดเผยต่อผู้ศึกษาว่าจำนวนโควตา 30 ไร่นั้นเป็นนโยบายที่ได้รับจากการคำนวณผลผลิตของบริษัทรับซื้อ เกษตรกรรายย่อยผู้ร่วมกลุ่มทดลองปลุกกล้วยหอมทองมีความคาดหวังว่าผลผลิตจะขายดีและขายได้อย่างแน่นอน เนื่องจากมีประกันราคากับทางบริษัทและกล้วยหอมเป็นพืชอาหารที่มีการบริโภคทุกวัน ปลุกได้จำนวนเท่าไรขอให้มีคุณภาพบริษัทยินดีที่จะจ่ายค่าตอบแทน

บริษัทเป็นผู้กำหนดความต้องการในภาพรวมของการผลิต บริษัททุนขนาดใหญ่รับซื้อและรับซื้อทั้งหมดที่ตรงตามมาตรฐาน การได้ค่าตอบแทนมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณมากน้อยที่เกษตรกรผลิตได้ อย่างไรก็ตาม การปลุกกล้วยหอมพันธสัญญาจากบริษัทใหญ่ยังไม่เป็นที่นิยมในหมู่บ้านนัก เนื่องจากมีการกำหนดมาตรฐานการผลิตสูงและต้องเป็นการปลูกแบบปลอดสารเคมี

ตลอดกระบวนการเพาะปลูกชาวบ้านต้องแบกรับความเสี่ยงด้วยตนเองมีเงื่อนไขสัญญาระบุไว้ชัดเจนว่า เมื่อตรวจคุณภาพกล้วยแล้วบริษัทรับซื้อพบว่ามีการเคมีเจือปน สินค้าทั้งหมดจะถูกตีกลับเพราะถือว่าไม่ตรงตามมาตรฐานตามที่ตกลงในพันธสัญญา ซึ่งอาจจะหมายถึง

การตามมาของหนี้สินต่อการลงทุนที่ขาดทุนและยังเป็นตัวบีบให้เกิดหนี้ในระบบ
การจ้างงานที่ดิน การหมุนเงินใช้หนี้ไม่ทันและเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินในอนาคตต่อไป

นอกจากนี้ กล้วยหอมทองยังเป็นพืชที่ต้องมีอาณาบริเวณจำนวนมาก ในการเพาะ
ปลูกต้องใช้แรงงานในการดูแลผลผลิต ตลอดช่วงกระบวนการเนื่องจากพันธสัญญาระบุ
ไว้ชัดเจนว่าต้องเป็น “กล้วยปลอดภัย” เป็นการเพาะปลูกแบบปลอดสารเคมี ผู้ที่เข้าร่วม
กลุ่มทำพันธสัญญากับบริษัทจะต้องรับต้นพันธุ์ (หน่อกล้วย) จากบริษัท ซึ่งนโยบายมีอยู่
ว่าเมื่อเข้าเป็นสมาชิกจะได้รับกล้าพันธุ์สำหรับเพาะปลูก 30 ไร่ พร้อมด้วยคำแนะนำจาก
นักวิชาการเกษตรที่บริษัทส่งตัวให้เข้ามาให้ข้อมูลการเพาะปลูก ดูแล ใส่ปุ๋ยตลอดจน
เก็บเกี่ยวในพื้นที่ แต่หลังจากที่มีการเพาะปลูกรุ่นหลังถัดมา เกษตรกรต้องซื้อกล้าพันธุ์
ด้วยตนเอง ดูแลกระบวนการการผลิตเองแม้ยังมีนักวิชาการให้ความแนะนำ เท่ากับว่า
ต่อจากการตัดกล้วยขายในครั้งแรก พันธสัญญายังเกี่ยวพันไม่ให้เกษตรกรไปปลูกพืช
ชนิดอื่น แต่ต้องผลิตกล้วยหอมทองส่งตามสัญญาจนกว่าจะครบจำนวนที่บริษัทระบุไว้ใน
พันธสัญญา

“ปลูกได้ก็ลูก เขาก็รับซื้อของเราทุกลูก รวยแน่นอน”

(นายปอง อายุ 30 ปี เลขากลุ่มวิสาหกิจชุมชน,
สัมภาษณ์ วันที่ 11 กันยายน 2560)

6. เสี่ยงน้อย ได้เงินมาก : ข้าวโพดอ่อน พิษระยะสั้น

ข้าวโพดอ่อนที่เป็นพืชเศรษฐกิจอีกหนึ่งชนิดที่ได้รับความนิยมในบ้านเช่น นโยบาย
การปลูกข้าวโพดอ่อนเริ่มต้นในหมู่บ้านเมื่อกลางปี 2560 ที่ผ่านมา โดยนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน)
ร่วมกับเกษตรจังหวัดเข้ามาให้การสนับสนุนส่งเสริมแก่เกษตรกรในหมู่บ้าน การเพาะ
ปลูกข้าวโพดอ่อนเข้ามาแทนที่มันสำปะหลังที่กำลังราคาตกข้าวโพดอ่อนมีแหล่งรับซื้อ
อยู่ที่ตลาดสินค้าเกษตรนอกหมู่บ้านและมีโรงงานแปรรูปข้าวโพดเพื่อส่งออกประเทศได้วัน
อยู่บริเวณหมู่บ้าน ข้าวโพดเป็นพืชเงินสดที่การปลูก การซื้อพันธุ์ การจ้างแรงงาน การขาย
ผลผลิตดำเนินอยู่บนความสัมพันธ์บนฐานทุนระดับหมู่บ้าน

ข้าวโพดอ่อนเป็นพืชเชิงพาณิชย์ที่กำลังแพร่หลายในบ้านเข้ เนื่องจากความต้องการส่งออกผลผลิตไปต่างประเทศของโรงงานใหญ่ในโคราช การปลูกข้าวโพดอ่อนต้องมีผู้มีส่วนร่วมในการผลิตหลายคน ตั้งแต่แรงงานปรับหน้าดิน แรงงานเพาะปลูก แรงงานเก็บเกี่ยวผลผลิต และ “ผู้ปอก” ฝักข้าวโพด ซึ่งการมีขึ้นของลานรับซื้อข้าวโพดอ่อนได้ก่อเกิด การจ้างแรงงานเป็นทอดๆ เนื่องจากจะสามารถขายผลผลิตที่ได้ราคา หากมีการส่งผลผลิต แบบปอกเปลือกมาแล้วให้แก่ทางโรงงาน แต่ทั้งนี้ กลุ่มผู้รับจ้างปอกเปลือก สามารถ ซื้อข้าวโพดอ่อนไปปอกขายให้กับโรงงานเองได้ ในพื้นที่บ้านเข้มีการแพร่หลายอย่างรวดเร็ว ของการปลูกข้าวโพดอ่อน

สำหรับกรณีศึกษาบ้านเข้ ข้าวโพดอ่อนเป็นพืชชนิดใหม่ที่เป็นพืชเงินสด ระยะเวลา ปลูกเพียง 45 วัน สามารถเก็บเกี่ยวขายได้และเป็นพืชทางเลือกที่เกษตรกรบ้านเข้มักใช้ เพาะปลูกเพื่อหาเงินทุนในการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นต่อไป นอกจากนี้ แม้บริบท ที่ดินในพื้นที่บ้านเข้จะเป็นพื้นที่ สปก. แต่การเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่พบว่าการ เปลี่ยนมือการถือครองที่ดินทำกินในพื้นที่และผู้ปลูกข้าวโพดอ่อนเป็นผู้ที่มีที่ดินหลัก 100 ไร่หรือมากกว่า การปลูกพืชเงินสด จึงถือเป็นกลยุทธ์หนึ่งสำหรับการถือครองที่ดิน ของเกษตรกรในบ้านเข้ โดยเจ้าของที่ดินจะเป็นผู้ดำเนินการเพาะปลูกข้าวโพดเพื่อเป็นการ แสดงออกถึงการครอบครองที่ดินผืนต่างๆ ว่าเป็นที่ดินมีผู้ครอบครอง ไม่ได้รกร้างว่างเปล่า และจะจัดหาแรงงานเข้าไปเก็บเกี่ยวผลผลิตตลอดจนส่งไปยังโรงงานรับซื้อ

เริ่มมีเกษตรกรในบ้านเข้หันมาเพาะปลูกข้าวโพดอ่อนเป็นจำนวนมากขึ้น การลงพื้นที่ที่ ศึกษาหมู่บ้านบริเวณตลาดสินค้าเกษตรพบว่า สำหรับกรณีข้าวโพดอ่อนไม่ได้เป็นที่นิยม ปลูกในบ้านเข้เท่านั้น ข้าวโพดอ่อนยังนิยมปลูกในพื้นที่ใกล้เคียงโคราช-บุรีรัมย์อีกด้วย ทั้งนี้ ข้าวโพดอ่อนยังมีความต้องการของตลาดส่งออกต่างประเทศและมีแนวโน้มการผลิต ที่ไม่เพียงพอต่อการจำหน่ายอยู่จึงยังเป็นพืชที่มีความต้องการของตลาดและราคาสูง เกษตรกรที่หันมาปลูกพืชตามกระแสตลาดทุน เกษตรกรยังสามารถแสวงหาผลกำไรจาก การปลูกข้าวโพดอ่อนเพื่อนำมาเงินมาใช้จ่ายในครัวเรือน

“อีกไม่นานราคาข้าวโพดอ่อนจะตกลงเพราะคนเริ่มปลูกเยอะ จะขายไม่ได้ราคาเหมือนที่เคยเกิดตอนราคาตกของมันสำปะหลัง”

(ยายคำ อายุ 67 ปี อาชีพเกษตรกร,
สัมภาษณ์วันที่ 13 กันยายน 2560)

7. อภิปรายผล

การพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตามกลไกของโลกาภิวัตน์เป็นช่วงเวลาที่ชนบทไทยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบที่อำนาจ ทุน (2554) ได้ให้นิยามความหมายว่าเป็นการปรับโครงสร้างชนบท ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งคือการขยายตัวของการปลูกพืชเศรษฐกิจ ในพื้นที่ชนบท โลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่ผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตในระดับชุมชนเพื่อสนองตอบการค้าการลงทุนด้านการเกษตรมากขึ้น

ในกรณีชุมชนบ้านแซ้ว ซึ่งเป็นชุมชนที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตในระบบเกษตรอย่างเข้มข้นและมีความน่าสนใจเมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดที่เน้นวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตในระดับชุมชนเพื่อสนองตอบการค้า การลงทุนด้านการเกษตรข้ามชาติมากขึ้น (นาวัน โสภากูมิ 2554) โดยเกษตรกรต้องผลิตผลผลิตให้ดีที่สุดตามมาตรฐานที่ตัวแทนของบริษัทได้กำหนดไว้ในการรับซื้อและเกษตรกรต้องผลิตผลผลิตให้ดีที่สุดให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่ตัวแทนของบริษัทได้กำหนดไว้ในการรับซื้อ

ตลาดทุนขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วภายใต้การขยายตัวทางการค้าและการผลิตเชิงพาณิชย์ในยุคโลกาภิวัตน์ (จามะรี เชียงทอง (ก) 2555, 141) เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต ดังปรากฏการณ์จากตัวอย่างในข้างต้น ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสะท้อนให้เห็นถึงกลยุทธ์การต่อรองของเกษตรกร แต่ท้ายที่สุดเกษตรกรและผู้ประกอบการในพื้นที่เป็นได้เพียงเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องระบบตลาดแบบเสรีนิยมใหม่สินค้าและความสัมพันธ์ที่ดำเนินอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น

ปาล์มน้ำมัน กล้วยหอมทอง และข้าวโพดอ่อน พืชทั้งสามชนิดสะท้อนให้เห็นการจัดการภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แตกต่างกัน ในพันธสัญญาแม้จะมีการประกันราคา รับซื้อผลผลิต มีนักวิชาการมาดูแลอย่างใกล้ชิด มองผิวเผินเหมือนจะเข้าข้างและเอื้อประโยชน์ให้เกษตรกร หากพิจารณาลึกลงไปจะพบว่ามีความเสี่ยงและความไม่แน่นอนหลายประการที่เกษตรกรรายย่อยต้องจัดการด้วยตนเอง โดยเฉพาะการดูแลพืชไร่ ในระหว่างรอเก็บเกี่ยวผลผลิตเป็นช่วงเวลาที่เกษตรกรต้องแบกรับความเสี่ยงทั้งหมดด้วยตนเอง ราคาสารบำรุงพืชผลทางการเกษตรที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ค่าจ้างแรงงานที่มากขึ้นเพราะต้องใช้จำนวนแรงงานมากขึ้นภาระหนี้สินที่พอกพูนและสภาพอากาศที่แปรปรวนส่งผลกระทบต่อผลผลิตยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรรายย่อย ไม่ว่าจะเป็นผู้ปลูกปาล์มน้ำมัน ผู้ปลูกกล้วยหอมทอง และผู้ปลูกพืชเงินสดอย่างข้าวโพดอ่อนต้องปรับตัว ต่อรองต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมต่อไป หากราคาผลผลิตทางการเกษตรที่เกษตรกรในหมู่บ้านปลูกนั้นมีราคาที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โอกาสในการสะสมทุนของเกษตรกรยิ่งสูงขึ้นตามพร้อมกับระบบเศรษฐกิจชนบทที่ขยับตัวขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ของชาวบ้านอีกด้วย

บ้านเข้เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ทางอาหาร บ้านเข้ได้กลายสถานะมาเป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญของภาคอีสานและประเทศไทย เหตุนี้การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในบ้านเข้จึงต้องดำเนินไปตามเงื่อนไขของระบบตลาด เกษตรกรไม่ได้มีอิสระจากระบบการผลิตรูปแบบพันธสัญญาเท่าใดนัก เนื่องจากเงื่อนไขของตรรกะทางวัฒนธรรม

ผู้ประกอบการที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้ารับซื้อผลผลิตอ้อยตรรกะทางวัฒนธรรมในการควบคุมเกษตรกร การแข่งขันกันในตลาดแรงงานของอุตสาหกรรมเกษตร-อาหารทำให้กลุ่มทุนต้องทำการปรับตัว โดยหันไปใช้ทุนทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์เพื่อสร้างความชอบธรรมในการกำกับควบคุมการผลิตของเกษตรกร (สืบทอด กิจนุกร 2554, 194) ให้ผลิตสินค้าตรงตามมาตรฐานที่บริษัทรับซื้อ

เกษตรกรบ้านเข้เลือกที่จะหันมาทำการผลิตด้วยการลงทุนเพาะปลูกเอง โดยไม่ต้องผูกมัดกับการรับประกันการผลิต และการขายผลผลิตตามสัญญา โดยมีการอาศัยลานรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรภายในหมู่บ้านแทนการส่งขายกับโรงงานที่เคยทำสัญญาโดยตรง

แต่การก้าวเข้าสู่ระบบเกษตรแบบนอกพันธสัญญาเกษตรกรยังคงถูกควบคุมจากนายหน้า ผู้รับซื้อผลผลิตส่งบริษัทอีกทอดหนึ่งทำให้เกษตรกรผูกพันด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายหน้าและโรงงาน ไม่ว่าจะทำการผลิตในระบบพันธสัญญาหรือไม่ก็ตาม

กรณีปาล์มน้ำมันและกล้วยหอมทองในพื้นที่บ้านเข้ ผู้ศึกษาได้ยกตัวอย่างเพื่อให้เห็นภาพการออกนโยบายควบคุมคุณภาพมาตรฐานของผลผลิตที่แตกต่างกัน การผลิตปาล์มน้ำมันจะเป็นรูปแบบของพันธสัญญาทั้งทางการระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกและเกษตรกรที่เป็นตัวแทนบริษัทนำเข้าพันธุ์ปาล์มมาขายในพื้นที่และในขณะเดียวกันก็ยังเปิดลานรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร แต่ในขณะที่กล้วยหอมทองเป็นพืชเศรษฐกิจชนิดใหม่ที่บ้านเข้ เปิดรับทุนจากภายนอกโดยไม่มีพ่อค้าคนกลางภายในแต่มีการรวมกลุ่มระหว่างเกษตรเพื่อหาสรรหาบริษัทที่ให้ผลตอบแทนน่าพึงพอใจในการรับซื้อผลผลิต

สำหรับพื้นที่บ้านเข้ ผู้ประกอบการคือผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการผลิตพืชเชิงพาณิชย์ภายในพื้นที่การผลิตต้องอาศัยความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางสังคมและเศรษฐกิจจากทุนของกลุ่มผู้ประกอบการ ในการกำหนดว่าเกษตรกรรายย่อยควรปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดใด ดังที่งานเขียนของจามะรี เชียงทอง (2554, 12) ชี้ว่าเกษตรกรเข้าสู่ระบบเกษตรเชิงพาณิชย์ด้วยเงื่อนไขของความสัมพันธ์เชิงสังคม อีกทั้งการขยายตัวของพืชเชิงพาณิชย์ในบ้านเข้นั้นไม่ได้เกิดขึ้นเพราะเกษตรกรในพื้นที่โดยลำพัง แต่เกิดจากความกล้าเสี่ยงกล้าลองของเกษตรกรและเชื่อมโยงกับผู้กระทำการที่หลากหลายทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านความสัมพันธ์ทางสังคม ทั้งในท้องถิ่นและต่างท้องถิ่น เกษตรกรพยายามสร้างทางเลือกเพื่อจัดการระบบการผลิตของตนตามบริบทข้อจำกัดของพวกเขา เนื่องจากการผลิตในพื้นที่ได้ผูกโยงอยู่กับเกษตรกรร่วมอาชีพภายในหมู่บ้าน สถาบันทุน รัฐ ตลาดภูมิภาคและระบบตลาดมีส่วนเกี่ยวข้องในการขยายตัวของตลาดการค้าพืชเศรษฐกิจ

8. บทสรุป

บทความนี้ได้มุ่งหาคำอธิบายเชิงวิพากษ์ว่า ระบบตลาดทุน ผู้ประกอบการ หรือ เกษตรกร ผู้ใดคือผู้มีอำนาจในการกำกับการเปลี่ยนแปลงภาคการผลิตในชนบทของภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง เป็นการทำความเข้าใจปฏิบัติการของการเปลี่ยนแปลงการผลิต โดยศึกษา ในพื้นที่ (space) ที่มีการปะทะประสานกันระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการท้องถิ่นและกลุ่มทุน จากภายนอกชุมชนที่เข้ามาใช้พื้นที่เป็นฐานการผลิตผ่านระบบเกษตรแบบพันธสัญญา ดังเช่นพื้นที่บ้านเข้ อาณาบริเวณภาคอีสานของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจาก โลกาภิวัตน์ทางอาหารและเกิดการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิต

สำหรับพื้นที่กรณีศึกษาเกษตรพันธสัญญาในลักษณะลายลักษณ์อักษรมีฐานะเป็น กลไกเครื่องมือที่จะช่วยเกษตรกรในมิติของการรับประกันการเข้าถึงตลาด ภายใต้การผลิต เชิงพันธสัญญา เกษตรกรถูกควบคุมโดยกฎระเบียบลายลักษณ์อักษรจากทางบริษัท โดยมี นายหน้าซึ่งเป็นคนในชุมชนคอยกำกับเกษตรกรอีกทีกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการและเกษตรกรในบ้านเข้ดำเนินไปเพื่อตอบสนองความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่ทับซ้อน กันอยู่หลายชั้น

ข้อมูลภาคสนามได้ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการผลิตของเกษตรกรสัมพันธ์กับความ ต้องการของผู้ประกอบการที่จะนำผลผลิตเข้าสู่ระบบตลาด ด้วยความมุ่งหวังผลกำไรสูงสุด ของการสะสมทุนในระดับโครงสร้างท่ามกลางการใช้ตรรกะทางวัฒนธรรมท้องถิ่นมาเป็น ประโยชน์ในการควบคุมรูปแบบการผลิตของเกษตรกรให้มีมาตรฐาน ในขณะที่เกษตรกร ได้เลือกปลูกพืชที่เหมาะสมกับที่ดินและทรัพยากรฐานทุนที่ตนมีอยู่จึงสรุปได้ว่า ระบบการ ผลิตในบ้านเข้มีการปรับตัวโดยเลือกปลูกพืชตามหลักแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและจะปลูกพืช ที่ตนนั้นสามารถอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างนายหน้ารับซื้อผลผลิตเพื่อให้ การขายนั้นได้ค่าตอบแทนสูงอีกด้วย

รายการอ้างอิง

เอกสารและหนังสือ

- จามะรี เชียงทอง . 2554. ความสำคัญของแรงงานเกษตรกรรมระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน
ในระบบการผลิตเชิงพาณิชย์. วารสาร คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
ปีที่ 25 (1): 11-50.
- จามะรี เชียงทอง. 2555. ข้าวโพดข้ามชาติ: รัฐ ทุน พ่อค้าชายแดนและเกษตรกร.”
ในชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน, ยศ สันตสมบัติ และคณะ. หน้า 107-148.
เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการ
พัฒนาที่ยั่งยืน.
- ชีวิน อริยะสุนทร. 2554. เกษตรพันธสัญญากับการปรับตัวทางสังคมและเศรษฐกิจของ
เกษตรกรและชุมชน: ศึกษากรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ ตำบลท้ายตลาด อำเภอเมือง
จังหวัดลพบุรี. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยามหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยา คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นาวัน โสภากุมิ. 2554. กลยุทธ์การต่อรองของเกษตรกรในระบบอุตสาหกรรมเกษตร-
อาหาร: กรณีศึกษาเกษตรกรผู้ปลูกมันฝรั่งในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารทางวิชาการ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* ปีที่ 25 (1): 81-105
- พฤกษ์ เกาถวิล. 2550. การค้าข้ามพรมแดน ในฐานะปฏิบัติการเชื่อมต่อกับโลกกับท้องถิ่น:
ผู้นำเข้ากะหล่ำปลี ด้านพรมแดนช่องเม็ก. *วารสารทางวิชาการ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* ปีที่ 19 (2):156-191.
- รัตนา บุญมัธยะ โตสกุล. 2550. ชาวนาอีสาน ชาตไทย และการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย.
วารสารทางวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 19 (1): 68-129.
- สืบสกุล กิจนุกร. 2554. ตรรกะทางวัฒนธรรมท้องถิ่นกับการควบคุมคนงานในห่วงโซ่
การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร-อาหารยุคโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาโรงงานผลิตผัก
และผลไม้แช่แข็งส่งออกแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารทางวิชาการ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* ปีที่ 25 (1):173-198.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2554. ชนบทอีสานรับโครงสร้าง ชาวบ้านปรับอะไร. วารสาร
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ฉบับพิเศษ: 5-43.
แอนดรูว์ เทอร์ตัน, อุทอง ประศาสน์วินิจฉัย ผู้แปล. 2551. การครอบงำและความหวาดกลัว
ในสังคมไทย. นครปฐม: คณะบุคคลบ้านเรียนน้ำริน.

การสัมภาษณ์

นางเกลียว	อายุ 72 ปี	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
นางสุชาดา	อายุ 39 ปี	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
นางอ้อ	อายุ 40 ปี	สัมภาษณ์ 3 พฤศจิกายน 2560
นายป๋อง	อายุ 30 ปี	เลขาของกลุ่มกล้วยหอมทองหมู่บ้าน บ้านแซ่ สัมภาษณ์ 12 กันยายน 2560
นายยัง	อายุ 77 ปี	สัมภาษณ์ 3 พฤศจิกายน 2560
นายโย	อายุ 49 ปี	เจ้าของลานปาล์มน้ำ มันและลานรับซื้อยางพารา สัมภาษณ์ 12 กันยายน 2560
นายสุชีพ	อายุ 47 ปี	เจ้าของลานรับซื้อปาล์มน้ำมันสุชีพ สัมภาษณ์ 12 กันยายน 2560
ยายดำ		สัมภาษณ์ 3 พฤศจิกายน 2560

การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดิน ชายแดนแบบมีส่วนร่วม : กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร

Building Participatory Border Land Governance: A Case Study of Mukdahan Special Economic Development Zone

สุรสม กฤษณะจุฑะ
ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาพัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร 2) เพื่อทำความเข้าใจผลกระทบและผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหารต่อการบริหารจัดการที่ดินชายแดน และ 3) เพื่อพัฒนาแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในการจัดการที่ดิน โดยใช้กรณีศึกษาคือเขตอำเภอดอนตาลซึ่งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ทำการศึกษาโดยใช้การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มผลการศึกษาพบว่า พื้นที่อำเภอดอนตาลมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพมาอาศัยอยู่หลายกลุ่ม อาทิเช่น ภูไท กะเลิง ข่า ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและการประมงตามลำน้ำโขง การถือครองที่ดินในดอนตาลส่วนใหญ่ประชาชนถือครองเอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน มีที่ดินเฉลี่ยรายละ 3.4 ไร่ พื้นที่สาธารณะประโยชน์มีพื้นที่ไม่กว้างมากนัก นโยบายการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารได้กระตุ้นให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้น แต่เนื่องจากดอนตาลไม่ใช่จุดยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาทำให้ความเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนมือถือครองที่ดินไม่มากนัก ในกรณีของดอนตาล สามารถเป็นพื้นที่ที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจากระดับท้องถิ่นสู่การพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยเสนอแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาล

ในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม คือ การสร้างการบริหารจัดการที่ดิน โดยให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย คำนึงถึงการจัดการพื้นที่ อย่างยั่งยืน สร้างความมั่นคงด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับประชาชนส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยคำนึงถึงต้นทุนท้องถิ่น และส่งเสริมการเปิดด่านประเพณีและการค้า ชายแดนให้เข้มแข็งซึ่งสอดคล้องกับการผลิตและพัฒนาที่ดิน

คำสำคัญ: ธรรมชาติของที่ดิน การมีส่วนร่วม เขตเศรษฐกิจพิเศษ มุกดาหาร

Abstract

This research aims to 1) study the development of land tenure and land use in Special Economic Zones (SEZ) 2) to understand the impacts and future outcome of the Special Economic Zone, and 3) to develop a model of participatory border land governance which recognizes fairness in land management. The study was conducted in the Mukdahan Special Economic Zone, a case of Don Tan District, Mukdahan province. Documentary study, in-depth interview and focus group discussion are applied in this research. It was found that that Don Tan district has many ethnic groups such as Phu Tai, Ka Leueng groups. Most of them work in agriculture and fisheries along the Mekong River. Most landowners hold land title deeds. The average land ownership is 3.4 rai per person. Mukdahan Special Economic-Development Zone has heightened the land prices. However, since Don Tan was not the main strategic location, the impact on land conversion is less. For Don Tan, it could be the bottom-up model of SEZ to sustainable development. This study suggest that, in building participatory border land governance, the local governments should involve in policymaking. The SEZ should regard to sustainable land management. Securing land ownership for the local people is needed. The government should promote land use by taking the local capitals into account. It also requires to promote the opening of the traditional custom checkpoint and strengthening border trade which is consistent with the production and land development.

Keywords: Good governance, land, Participation, Special Economic Zone, Mukdahan

1. ที่มาและความสำคัญ

บทความนี้มุ่งทำความเข้าใจการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมโดยใช้กรณีศึกษาคือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารพื้นที่อำเภอดอนตาล ทั้งนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นแนวคิดการพัฒนาที่มุ่งเน้นเปลี่ยนแปลงพื้นที่ เพื่อรองรับการเปิดประชาคมอาเซียน (ASEAN Economic Community) ด้วยมุ่งหวังว่า จะเป็นการส่งเสริมการค้าการลงทุนและส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เป็นองค์กรสำคัญที่ผลักดันการกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น (Asian Development Bank 2015) จากนโยบายของ ADB นี้ได้กระตุ้นให้ประเทศไทยมีแผนในการทำให้พื้นที่ชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เป็นผู้รับผิดชอบ โดยนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุ่งหมายให้เป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการนำประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียน กระตุ้นเศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำ และช่วยรักษาความมั่นคงของประเทศ ตามมติ กนพ. 1/2557 ได้ประกาศพื้นที่เป้าหมายระยะแรก 5 พื้นที่ ได้แก่ ตาก สระแก้ว ตราด มุกดาหาร สงขลา

ในกรณีจังหวัดมุกดาหาร ภายหลังจากการสร้างสะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่สอง การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัดมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการค้าข้ามแดนที่เพิ่มมากขึ้น การค้าข้ามแดนของจังหวัดมุกดาหารพบว่าในปี พ.ศ. 2558 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 53,936.77 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าปี พ.ศ. 2557 ที่มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 39,325.17 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้ จังหวัดมุกดาหารจึงกลายเป็นพื้นที่หนึ่งซึ่งรัฐหวังว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น อีกทั้งความเปลี่ยนแปลงของการเข้ามาลงทุนอย่างขนานใหญ่ของจีนกับประเทศในกลุ่ม ในกลุ่ม CLMV (Cambodia Laos Myanmar Vietnam) ทำให้มุกดาหารจะเป็นจุดเชื่อมต่อทางการค้าที่สำคัญของไทยในการเปิดประตูสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ยิ่งไปกว่านั้น การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารนั้นมาจากประเทศไทยตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Corridor: EWEC) จังหวัดมุกดาหารมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองซึ่งสามารถเชื่อมต่อทางการค้าและวัฒนธรรมกับประเทศในอนุภูมิภาค โดยมีประชากรกว่า 100 ล้านคนที่จะเป็นแหล่งรองรับสินค้าจากจังหวัดมุกดาหาร

ที่ประชุมของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้เล็งเห็นโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน จึงมีมติเห็นชอบขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 ที่ประชุม กนพ. ได้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารจำนวน 11 ตำบล เนื้อที่ 361,524 ไร่ ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมุกดาหาร 5 ตำบล คือ ได้แก่ ต.ศรีบุญเรือง ต.มุกดาหาร ต.บางทรายใหญ่ ต.คำอาฮวน ต.นาสีนวน อำเภอดอนตาล 2 ตำบล ได้แก่ ต.ดอนตาล ต.โพธิ์ไทร และ อ.ห้วยใหญ่ 4 ตำบล ได้แก่ ต.ห้วยใหญ่ ต.ปะขาม ต.บางทรายน้อย ต.ชะโนด โดยแนวทางการวางแผนใช้ประโยชน์จากที่ดินในแต่ละตำบลมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐได้ประกาศเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไปแล้ว ทำให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกวิตกกังวลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพรางที่ดินอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต กนกวรรณ มะโนรมย์และคณะ (2558: 119-120) ได้ศึกษาสถานการณ์การใช้ที่ดินในเขตจังหวัดมุกดาหาร พบว่า ประชาชนมีความกังวลต่อนโยบายของเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายด้าน เช่น การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดมลพิษ ความกังวลกับการที่พื้นที่สีเขียวของอำเภอดอนตาล ซึ่งเทศบาลดอนตาลมีความต้องการจะพัฒนาให้เป็นเมืองสีเขียว อีกทั้งประชาชนเกิดความวิตกกังวล กลัวที่ดินของตนที่ทำกินตั้งแต่บรรพบุรุษจะถูกเวนคืนไปทำเป็นเขตอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ

การจัดการที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เนื่องจากเป็นการกระตุ้นให้เอกชนมาลงทุนในพื้นที่เฉพาะหนึ่งๆ ซึ่งในหลายกรณีพบว่าประชาชนเป็นผู้เสียประโยชน์และอาจเกิดปัญหา เช่น การใช้ที่ดินทับซ้อนกับการใช้ประโยชน์ที่ดินกับประชาชนเดิมและอาจนำมาสู่การสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดมุกดาหารยังอยู่ในระยะเริ่มต้น จึงควรมีการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการที่ดินซึ่งคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการที่ดินบนหลักธรรมาภิบาลที่ดี ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรม เพื่อพัฒนาแนวทางการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

บทความวิจัยชิ้นนี้นำเสนอ พัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร ในกรณีของอำเภอดอนตาล ซึ่งเป็นอำเภอที่ไม่อยู่ในเส้นทางยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ และยังไม่มีพื้นที่ประกาศเวนคืนสำหรับ

ท่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยทำความเข้าใจผลกระทบและผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเสนอแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในการจัดการที่ดิน

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร
- 2) เพื่อทำความเข้าใจผลกระทบและผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหารต่อการบริหารจัดการที่ดินชายแดน
- 3) เพื่อพัฒนาแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในการจัดการที่ดิน

3. ข้อถกเถียงว่าด้วยธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดิน

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลการบริหารจัดการ (governance, good governance) เป็นแนวคิดที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากแนวคิดนี้เป็นคำที่มีความหมายคลุมเครือ ไม่ตายตัว และมีหลากหลายความหมาย (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร 2543) อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลการบริหารจัดการนั้นมีความหมายแตกต่างจากคำว่า “การปกครอง” (government) R. A. W. Rhodes (1996) เสนอว่า จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการนั้นมีแนวทางในการทำความเข้าใจแนวคิดการบริหารจัดการใน 6 มิติดด้วยกัน คือ การบริหารจัดการโดยมุ่งเน้นการทำให้รัฐให้เล็กลง (governance as the minimal state) การบริหารจัดการแบบบริษัทหรือบรรษัทภิบาล (governance as corporate governance) การบริหารจัดการในฐานะการบริหารรัฐกิจแบบใหม่ (governance as the new public administration) การบริหารจัดการในฐานะธรรมาภิบาล (governance as good governance) การบริหารจัดการในฐานะระบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Governance as a Socio - cybernetic System) และการบริหารจัดการในฐานะเครือข่ายในการจัดการตนเอง (governance as self-organizing networks) โดยภาพรวมแล้ว แนวคิดธรรมาภิบาลการบริหารจัดการ คือ แนวคิดที่เห็นว่าหน่วยต่างๆ ในสังคมควรเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ไม่ใช่ให้รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป

ธนาคารโลกได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลการบริหารจัดการหมายถึงการกระทำของอำนาจในการจัดการทรัพยากรด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา (World Bank 1992) ซึ่งธนาคารโลกก็ได้ขยายความว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นอย่างไร โดยธนาคารโลกได้มีการจัดทำดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการระดับโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI) ซึ่งประกอบไปด้วย 6 มิติ คือ 1) การมีสิทธิมีเสียงและภาระความรับผิดชอบ (Voice & Accountability) 2) เสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) 3) ประสิทธิภาพของรัฐ (Government Efficiency) 4) คุณภาพของการบังคับใช้กฎระเบียบ (Regulatory Quality) 5) หลักนิติรัฐ (Rule of Law) และ 6) การควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption) โดยธนาคารโลกได้นำหลักการหกข้อไปประเมินจัดอันดับประเทศต่างๆ ทั่วโลกว่ามีการบริหารจัดการที่ดีหรือไม่ดี

ในกรณีของการบริหารจัดการที่ดิน ธนาคารโลกก็มีการจัดทำกรอบแนวคิดในการประเมินการบริหารจัดการที่ดิน (The Land Governance Assessment Framework) ขึ้น ซึ่งธนาคารโลกพัฒนาขึ้นโดยอ้างความจำเป็นสามด้านด้วยกัน คือ ประการแรก การใช้ประโยชน์ในที่ดินยังขาดประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดินที่ดีจะสร้างความยั่งยืนและการลดความยากจน ประการที่สอง การบริหารจัดการที่ดินอยู่ในมือของหน่วยงานรัฐหลายแห่งซึ่งมักจะขาดการบูรณาการ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการปฏิบัติ ประการที่สาม ปัญหาเชิงเทคนิคและบริบทที่เฉพาะเจาะจงในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งจะพบว่าการปฏิรูปที่ดินมักไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอำนาจ ทั้งนี้ การประเมินการบริหารจัดการที่ดินเชื่อว่า ตัวชี้วัดต่างๆ จะช่วยให้ประเทศต่างๆ มีมาตรฐานในสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินมากขึ้น โดยตัวชี้วัดจะมีการแบ่งออกเป็นหัวข้อดังนี้ 1) การวางแผนที่ดิน การจัดการ และภาษีที่ตอบสนองต่อสาธารณะประโยชน์ มีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ 2) การเข้าถึงการจัดการที่ดินสาธารณะ ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใส มีการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม และการกำกับติดตามการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างโปร่งใส 3) การให้ข้อมูลข่าวสารด้านที่ดินแก่สาธารณะอย่างเพียงพอ เหมาะสม ทันสถานการณ์ และการเข้าถึงการได้รับการบริการที่ดี 4) การจัดการความขัดแย้งและข้อพิพาทในที่ดิน ซึ่งต้องชัดเจน โปร่งใส ปราศจากอคติ และมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินก็ได้รับการตั้งคำถามว่า กลไกตัวชี้วัดต่างๆ ที่สร้างขึ้นมามีแนวโน้มอาจไม่สามารถนำมาซึ่งความเป็นธรรมทางสังคม ในการจัดการที่ดิน กล่าวคือ ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง มองเห็นว่า ธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการที่ดินตามแบบธนาคารโลกตลอดจนองค์กรนานาชาติและองค์กร สนับสนุนทุนระดับโลกเป็นแนวคิดที่เน้นการสร้างกฎเกณฑ์ที่ครอบจักรวาลและละเอียดบริบท ทางเศรษฐกิจการเมืองของการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งจะต้องตั้งคำถามว่า “ความเป็นธรรม” ในการจัดการที่ดินภายใต้มิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะเกิดขึ้นได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้เราจึงเป็น ต้องตั้งคำถามว่า ใครเป็นคนถือครองที่ดิน ใครมีอำนาจในการจัดการที่ดิน ใครได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์จากธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดินด้วย กล่าวคือ ในกรณีของการแย่ง ยึดที่ดินในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงพบว่า การพัฒนาที่ดินในอนุภูมิภาคนี้ได้รับผลกระทบอย่าง มากจากการให้สัมปทานที่ดินที่ให้เช่าที่ดินในระยะยาวและราคาถูก ซึ่งในหลายกรณีพบว่า พื้นที่สัมปทานเหล่านั้นเป็นที่ดินหรือป่าที่มีชาวบ้านเข้าไปพึ่งพาในการดำรงชีพ (Hirsch and Scurrah 2015)

ในงานของ Tanner และคณะ (2009) ได้ศึกษาแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมใน การสร้างเขตแดนที่ดิน (participatory land delimitation) โดยใช้กรณีศึกษาที่ประเทศ โมซัมบิก เขาเสนอว่า การสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินนั้น มีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องสร้างการมีส่วนร่วม เพราะเขาเห็นว่าการสร้างการมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้ มีประโยชน์เฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับการปกป้องสิทธิเท่านั้น แต่เป็นหัวใจสำคัญ ในการกระตุ้นให้กลุ่มทุนเข้ามาลงทุน และเชื่อว่าการมีส่วนร่วมจะสนับสนุนให้เกิดการลงทุน มากกว่าที่จะขัดขวาง การมีกลุ่มกดดันทางสังคมซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ที่ดินนั้น จะทำให้เกิดความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ เชิงนโยบาย ในเวลาเดียวกัน การมีส่วนร่วมจะทำให้ชุมชนเข้ามาเป็นผู้กระทำการที่เข้ามา มีบทบาทในการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วย แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ที่ดินจึงให้ความสำคัญกับกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งให้กับคนยากจนในชนบท ให้มีอำนาจในการต่อรองและตัดสินใจเชิงนโยบายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การสร้างการมีส่วน ร่วมนั้น Tanner และคณะเห็นว่าจะต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการจัดสร รงบประมาณสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองได้ ในกรณีของประเทศโมซัมบิก ได้มีการ นำแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินจนเกิดนโยบายที่ดินของชาติปี ค.ศ. 1995

ซึ่งมีการสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวาง เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงใน คณะกรรมการ เป็นตัวอย่างที่ดีของการผสมผสานแนวคิดธรรมาภิบาลกับการมีส่วนร่วมที่นำมา ซึ่งนโยบายด้านที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

แนวคิดที่จะนำมาใช้ทำความเข้าใจธรรมาภิบาลการจัดการที่ดินชายแดนแบบมี ส่วนร่วมนั้น ผู้วิจัยจะพยายามเชื่อมแนวคิดธรรมาภิบาลที่ดินของธนาคารโลกซึ่งมุ่งเน้น การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและข้อวิพากษ์จากมุมมองเศรษฐศาสตร์ การเมืองที่เน้นการบริหารจัดการที่ดินภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เท่าเทียม กล่าวคือ ในงานของ David Palmer และคณะ (2009) ได้ชี้ให้เห็นว่าธรรมาภิบาลที่ดินเป็นกลไกที่ มีความซับซ้อน ซึ่งมีการบวนการ สถาบันทางสังคม กลุ่มประชาชนหลากหลายกลุ่มที่เข้ามา เชื่อมโยงสัมพันธ์กันเพื่อต่อรองเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอำนาจในการควบคุมที่ดิน ธรรมาภิบาล ที่ดินจึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความชอบธรรมของกลุ่มต่างๆ ทั้งรัฐเอกชน ท้องถิ่น ประชาชน เพื่ออ้างสิทธิในการบริหารจัดการที่ดิน ธรรมาภิบาลที่ดินเป็นเรื่องของ กฎระเบียบ กติกา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมที่ดิน การถ่าย โอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนความรับผิดชอบในกิจกรรมที่ทำในที่ดิน การสร้างข้อจำกัดใน การใช้ที่ดิน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงว่าใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ ใครถูกกีดกันออกไป นอกจากนี้ ธรรมาภิบาลที่ดินยังมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกลุ่มต่างๆ เข้ามา มีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดในกระบวนการเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ดินเป็นปัญหา ที่มีความซับซ้อนสูง มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมือง ตลอดจนการแก้ปัญหาความ ขัดแย้งในที่ดินเป็นไปได้ยากลำบากยิ่ง ธรรมาภิบาลที่ดินจึงควรที่จะเน้นการวางรากฐาน ในการบริหารจัดการที่ดินในระยะยาว มีความยืดหยุ่นสูง ทั้งนี้เพื่อให้มีการจัดการที่ดิน อย่างยั่งยืน

4. พัฒนาการการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในอำเภอดอนตาล

อำเภอดอนตาล เป็นอำเภอหนึ่งที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มุกดาหารมีพื้นที่ประมาณ 504 ตร.กม. หรือ 31,500 ไร่ อำเภอดอนตาล เป็นอำเภอ ชายแดนติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ระยะทางยาวประมาณ 22 กิโลเมตร โดยมีแม่น้ำโขงกั้นแนวพรมแดน อยู่ใต้สุดของจังหวัดมุกดาหาร ห่างจากตัวจังหวัด 33 กม.

เป็นอำเภอที่อยู่สูงกวาระดับน้ำทะเล 150-200 เมตร อำเภอตอนตลามีประชากรทั้งสิ้น 42,522 คน มีกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพมาอาศัยอยู่หลายกลุ่ม อาทิเช่น ญูไท กะเลิง ข่า อาชีพหลักได้แก่ ทำนา ทำไร่ ปลูกสวนยาง สวนไม้ผล ปลูกพืชผัก เลี้ยงปลาในกระชัง มีรายได้เฉลี่ย 26,646 บาทต่อคนต่อปี

เมื่อมองประวัติศาสตร์พื้นที่ตอนตลผ่านมิติพัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้เห็นภาพว่า ตอนตลามีกระบวนการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากแหล่งอารยธรรมชายแดน ซึ่งเป็นชุมชนก่อนประวัติศาสตร์ ค่อยๆพัฒนาเป็นชุมชนชายแดน ซึ่งผู้คนอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเป็นอิสระจากรัฐ และเมื่ออยู่ภายใต้ระเบียบการปกครองของรัฐส่วนกลางตอนตลในฐานะพื้นที่ฝั่งขวาแม่น้ำโขงจึงเป็นหมู่บ้านชายแดน และมีพัฒนาทางการอยู่ภายใต้ปกครองของรัฐไทย โดยอำเภอตอนตลเดิมมีฐานะเป็นตำบลขึ้นกับอำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม ต่อมายกฐานะเป็นกิ่งอำเภอ ของจังหวัดนครพนม เมื่อ พ.ศ.2506 และได้มีพระราชกฤษฎีกาตั้งเป็นอำเภอ เมื่อ พ.ศ.2517 ต่อมา พ.ศ.2525 ได้มีพรบ.จัดตั้งจังหวัดมุกดาหาร อำเภอตอนตลจึงเป็นอำเภอหนึ่งที่ขึ้นกับ จังหวัดมุกดาหาร เนื่องจากอำเภอตอนตลมีพื้นที่ติดแม่น้ำโขง ซึ่งมีสถานะเป็นอำเภอที่อยู่ตามแนวชายแดน เป็นเขตชายแดนที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านคือประเทศลาว

ดังนั้นเมื่อพิจารณาพัฒนาการการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องทำความเข้าใจผ่านบริบทความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสร้างอาณาเขต (zoning technologies) (Ong 2007) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่นำมาซึ่งการสร้างนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่หนึ่งๆ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุน จำกัด หรือห้ามปรามไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยในการจัดการที่ดินชายแดนเป็นผลพวงจากเทคโนโลยีการสร้างอาณาเขตที่มีการซ้อนทับของพื้นที่หลากหลายรูปแบบ กล่าวคือ ชายแดนในฐานะพื้นที่ความมั่นคงของชาติ ชายแดนในฐานะพื้นที่เศรษฐกิจ ชายแดนในฐานะพื้นที่ชุมชนชายขอบชายแดนในฐานะพื้นที่อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ชายแดนจึงเป็นพื้นที่ของการปะทะประสานของพื้นที่หลากหลายรูปแบบ อีกทั้งในเวลาเดียวกัน ก็พบว่ากลุ่มคนต่างๆ ได้เข้ามาผลิตสร้างพื้นที่ชายแดนตามกรอบแนวคิดของตน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และท้องถิ่น ยิ่งทำให้เห็นพัฒนาการการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีความซับซ้อน

จากการศึกษาสถานการณ์ที่ดินในอำเภอตอนตาล พบว่าด้านพื้นที่สาธารณะ อำเภอตอนตาล ไม่มีพื้นที่สาธารณะมากนัก โดยมีพื้นที่ริมน้ำและสวนสาธารณะสมเด็จพระเจ้าที่เป็นพื้นที่ที่คนส่วนใหญ่เข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ นอกจากนี้ ยังมีที่ดินของรัฐที่ “หนองกลางโคก” ซึ่งได้มีการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจำนวน 89 คน เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน นอกจากนี้มีพื้นที่ป่าไม้คือ อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว ได้รับการจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติลำดับที่ 75 ของประเทศไทย มีเนื้อที่อยู่บนแนวเขตรอยต่อ 3 จังหวัด คือ อำเภอนิคมน้ำอภัย อำเภอตอนตาล จังหวัดมุกดาหาร อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร อำเภอขามเฒ่า และอำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ

สำหรับที่ดินส่วนบุคคล พบว่า ที่ดินที่ครอบครองส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่มีโฉนด การถือครองที่ดินผืนใหญ่น้อยมากคนที่ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่สุดมีประมาณ 50 ไร่ ซึ่งมีจำนวนผู้ครอบครองไม่มากนัก คนส่วนหนึ่งที่ดินที่เป็นมรดกซึ่งครอบครองได้แบ่งสรรให้กับลูกหลานทำให้ที่ดินขนาดใหญ่ ในอดีตถูกแบ่งย่อยออกเป็นผืนเล็กคนส่วนใหญ่ยังทำการเกษตร โดยคนสูงอายุมักจะปล่อยที่ดินให้เขาเนื่องจากไม่มีแรงงานและที่ดินที่ปล่อยให้เขามีราคาไม่แพงมากนักในส่วนของที่ดิน บริษัทเอกชนพบว่ามีความต้องการที่ดินในการถือครองต่อแปลงไม่มากนัก โดยมูลนิธิแพทย์วิถีธรรมจะเป็นเอกชนที่มีที่ดินที่มากที่สุดซึ่งใช้ที่ดินในการทำรักษาในแนวทางแพทย์ทางเลือก

อย่างไรก็ตาม ภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารได้กระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในราคาที่ดิน เนื่องจากเกิดความคาดหวังต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

“ราคาที่ดิน สูงขึ้นถึงราคา 1 ล้านบาท ตั้งแต่มีการประกาศเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยผู้ที่เข้าซื้อส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ครูเกษียณอายุราชการ”

(ช่วย บุตรจักษ์ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 10,
สัมภาษณ์ 5 พฤศจิกายน 2560)

“มีชาวบ้านหลายคนต้องการขายที่ดินแต่ไม่มีคนเข้ามาซื้อ ซึ่งก่อนหน้านี้ช่วงที่อาเซียนกำลังเป็นกระแสนาคาที่ดินมีการติดตัวสูงขึ้นมาก แต่พอมีการเปลี่ยนนายกราคาที่ดินรวมทั้งกลุ่มนายหน้า นายทุนที่เคยเข้ามาหาซื้อที่ดินก็เงียบลง ส่วนใหญ่ที่เข้ามาซื้อในปัจจุบันนี้คือกลุ่มคนที่เกษียณอายุและกลุ่มคนในเมืองเข้ามาซื้อไว้”

(แพงดา อุทะศรี ชาวบ้านหมู่ 2,
สัมภาษณ์ 5 พฤศจิกายน 2560)

“การซื้อขายที่ดินในดอนตาลน้อยในลักษณะของการซื้อมาขายไป ราคาที่ดินในพื้นที่ในหมู่บ้าน ที่เป็นป่าราคาอยู่ที่ประมาณ 100,000 บาท ส่วนพื้นที่ริมโขงราคาประมาณ 1 ล้านบาทขึ้นไป ส่วนใหญ่คนต้องการพื้นที่ริมโขง ซึ่งในอดีตสมัยของนายกทักษิณมีคนเข้ามาดูพื้นที่และหาซื้อเป็นจำนวนมาก และมีคนมาหาซื้อที่ดินประมาณ 300 ไร่ต่อกัน แต่ก็ยังไม่มีใครได้ซื้อไปจนปัจจุบัน โดยส่วนตัวก็คิดว่าน่าจะขายที่อยู่เหมือนกัน แต่ยังไม่คนมาถามซื้อและราคาก็ยังไม่คงที่”

(พรเกษม ยืนยัน ข้าราชการเกษียณอายุ ชาวบ้านหมู่ 3,
สัมภาษณ์ 4 พฤศจิกายน 2560)

อย่างไรก็ตาม พบว่าอัตราเร่งของการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วฉับพลัน เนื่องจากดอนตาลเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในจุดยุทธศาสตร์ตามแนวเส้นทางเศรษฐกิจ การเข้ามาเก็งกำไรที่ดินจึงยังคงมีไม่มากนัก ในขณะที่กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน พบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นโฉนดที่ดิน ทำให้ค่อนข้างมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ในขณะที่พื้นที่สาธารณะของชุมชนมีพื้นที่ไม่กว้างมากนัก การใช้ประโยชน์ที่ดินพบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีพื้นที่ส่วนหนึ่งที่ชาวบ้านได้เข้าไปบุกเบิกที่ดินสาธารณะหนองกลางโคก ชาวบ้านครอบครองทำประโยชน์โดยเช่าจากเทศบาลตำบลดอนตาลผาสุก ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินมีความรู้สึกไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน

5. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร กรณีอำเภอดอนตาล

ในหัวข้อนี้ มุ่งทำความเข้าใจผลกระทบและผลที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารต่อพื้นที่ดอนตาล ซึ่งพบว่าของผลกระทบต่างๆที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นผลพวงจากการที่มีคนหลายกลุ่มได้มีการเสนอทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแตกต่างกันไป โดยพบว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร มีการผลักดันจากทั้งองค์กรระหว่างประเทศ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมทั้งภาคท้องถิ่นเองก็มีความพยายามเสนอแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วยเช่นกัน

5.1 การสร้างความหมายการพัฒนา

สำหรับอำเภอดอนตาลยังไม่ได้มีการจัดทำแผนรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม อำเภอดอนตาลวางตำแหน่งแห่งที่ของตนเองในการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในด้านการพัฒนาภาคเกษตรและการท่องเที่ยว โดยปฏิเสธอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพราะไม่ต้องการให้มีปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยหอการค้าจังหวัดมีบทบาทในการให้ความเห็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอาชีพของประชาชน มีความพยายามในการพัฒนาเป็นพื้นที่เมืองสามธรรม คือ 1) ธรรมะ เนื่องจากดอนตาลมีวัดที่น่าเที่ยวชมหลายแห่งตลอด และมีประเพณีที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวสามารถมาเที่ยวชมได้ โดยน่าจะมีการจัดกิจกรรม “ปั่นฝ้ายสายบุญ จุลจลิน” 2) วัฒนธรรม ด้วยความเป็นเมืองที่รุ่มรวยประเพณี วัฒนธรรม มีกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีเอกลักษณ์ ความเชื่อ ศิลปะการแสดง เช่น เป็นถิ่นกำเนิดผญาจะเป็นจุดขายสำหรับการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมได้เป็นอย่างดี 3) ธรรมชาติ ดอนตาลเป็นเมืองที่เงียบสงบ มีธรรมชาติริมรืน สวยงาม มีแม่น้ำโขงที่ทอดยาว ซึ่งจะพบว่าเทศบาลมีความพยายามในการปรับปรุงภูมิทัศน์ให้สวยงามโดยมีการใช้งบประมาณในด้านนี้มากกว่างบประมาณด้านอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีการสร้างรูปปั้นเหมือนหลวงปู่ทวด ซึ่งมีการสร้างรูปปั้นพญานาคเป็นองค์รัชชสององค์ขนาดข้าง คือ องค์ปู่ชัยะนาคราชและองค์ครุฑตะเมธินิลดำนาคราช เพื่อสร้างหมุดหมายของดอนตาลที่มีเอกลักษณ์ของตนเอง มีการจัดทำโครงการปรับปรุงทัศนียภาพเขื่อนริมโขงเป็นต้น

เมื่อพิจารณานโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในฐานะวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นจากหลากหลายกลุ่มพบว่าแต่ละกลุ่มมีมุมมองต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในมุมมองขององค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารพัฒนาเอเชีย เห็นว่า

เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเป็นจุดหนึ่งภายใต้เส้นทางในการเชื่อมต่อของอนุภูมิภาค
ลุ่มน้ำโขง ซึ่งเห็นว่า การเชื่อมต่อนี้จะส่งเสริมให้เกิดการไหลของผู้คนสินค้าให้สามารถ
เดินทางได้สะดวกคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งจะกระตุ้นให้เศรษฐกิจทั้งระบบเกิดการเติบโต และ
มุกดาหารก็จะเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามไปด้วย ในขณะที่มุมมองจากภาครัฐมุ่งสร้าง
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการอุตสาหกรรมที่มีทุนขนาดใหญ่เข้ามาลงทุน โดยเห็นว่า
ปัจจัยสามประการที่สำคัญต่อการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การผ่อนคลายกฎระเบียบ
ด้านการลงทุน การส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการจัดสรรที่ดินเพื่อให้
เอกชนเช่า อย่างไรก็ตาม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษค่อยๆ ขยับไปอย่างเชื่องช้า ทำให้
หน่วยงานของรัฐเริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ โดยหันมาให้ความสนใจลงทุนหรือ
ผู้ประกอบการในท้องถิ่นแทนมุมมองของภาคเอกชน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้าง
พื้นฐาน ซึ่งจะต้องมีการสร้างการขนส่งระบบรางมายังจังหวัดมุกดาหารเพื่อให้เกิดการ
เชื่อมต่อของการขนส่งสินค้า เพราะมีความสำคัญในการเชื่อมต่อระหว่างประเทศ ในฐานะ
ที่มุกดาหารเป็น Logistics Hub ในมุมมองของภาคเอกชนจึงให้ความสำคัญกับการส่งเสริม
ให้เกิดการลงทุนในลักษณะที่ใกล้เคียงกับองค์กระระหว่างประเทศอย่างธนาคารพัฒนาเอเชีย
เนื่องจากเห็นด้วยกับยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร คือการเชื่อมโยง
กับประเทศเพื่อนบ้านและอาเซียน

5.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

5.2.1 การทำผังเมืองจากกรณีของการทำผังเมือง พบว่า การออกแบบพื้นที่
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตอนตาล มีการออกแบบพื้นที่ให้เป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้า
เกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมครัวเรือน สินค้า OTOP ซึ่งยังไม่ปรากฏว่าในพื้นที่ตอนตาล
มีการขับเคลื่อนใดๆตามผังเมืองที่วางไว้ การทำผังเมืองจึงเป็นแนวทางที่หน่วยงานรัฐ
กำหนดทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายในการจัดการพื้นที่

เมื่อพิจารณาจากเสียงของประชาชนในพื้นที่ตอนตาล พบว่า ข้อวิพากษ์วิจารณ์
ต่อผังเมืองที่มีการผลิตสร้างขึ้นมานั้น ประชาชนมีความไม่เข้าใจ มีส่วนร่วมน้อย ทั้งนี้
เพราะไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องนี้มากนัก จากแบบสอบถามที่ทำการสำรวจ
ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ พบว่า การรับรู้เรื่องการวางแผนการจัดการที่ดินอยู่
ในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้หญิงเข้าถึงข้อมูลเรื่องการวางผังเมืองไม่มากนัก

เนื่องจากไม่ได้เข้าร่วมประชุมหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องนี้มากนัก การรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ได้รับรู้ข้อมูลโดยตรง แต่ทราบข่าวจากหน่วยงานในท้องถิ่นมาบอกกล่าวอีกที

การวางผังเมืองนั้นควรดำเนินไปในสองแนวทาง โดยสองแนวทางเป็นแนวทางที่มีความลักลั่นกันเองกล่าวคือ ด้านหนึ่ง ชาวบ้านต้องการให้อนุรักษ์พื้นที่แบบเดิม กล่าวคือ พื้นที่ของการเป็นชุมชนเกษตรกรรมที่ปราศจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ กล่าวคือ ต้องการการพัฒนาพื้นที่แบบเดิม คือพื้นที่เกษตรกรรมให้มีความก้าวหน้า หรือพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่สอดคล้องกับการผลิตในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ท้องถิ่นต้องการคือ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ เช่น การสร้างถนนที่มีคุณภาพ เป็นความปรารถนาที่ประชาชนต้องการ เนื่องจากเห็นว่าจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่น ท้องถิ่นปรารถนาผังเมืองที่ทำให้ “การสร้างเมืองดอนตาลให้ยั่งยืน” เป็นเมืองสีเขียวที่มีความสงบ แต่ในเวลาเดียวกันก็มีความทันสมัย กล่าวคือ สิ่งที่ชาวบ้านคาดหวังนั้นไม่ได้มองเห็นแค่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องการผังเมืองที่เอื้อต่อการดำรงชีพ การอยู่อาศัยอย่างมีความสุข และการมีเมืองที่ทันสมัยเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองที่เจริญแล้ว

5.2.2 การประชาสัมพันธ์

ประชาชนในพื้นที่มีการรับรู้เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ บางคนทราบจากผู้นำท้องถิ่น บางคนทราบจากสื่อต่างๆ แต่จะพบว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนมากยังไม่รับรู้ข้อมูลของเขตเศรษฐกิจพิเศษมากพอ เนื่องจากไม่ทราบรายละเอียดว่า จะมีอะไรเกิดขึ้นบ้างในพื้นที่

ตัวอย่างมุมมองที่หลากหลายต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจากคนส่วนหนึ่งในพื้นที่ ดังนี้

สมพงษ์ อุทรศรี อายุ 71 ปี ซึ่งมีอาชีพ ทำนา เล่าให้ฟังว่า เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษนายสมพงษ์ไม่ทราบและไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพราะตนไม่ค่อยได้เข้าร่วมประชุม ส่วนใหญ่จะเป็นภรรยาที่เข้าร่วมประชุมในหมู่บ้าน สิ่งที่ยากเห็นในดอนตาล คือ อยากให้สร้างเขื่อนออกไปยาวๆ เพราะจะได้มีไฟฟ้าติดตามถนน และอยากให้มีการเปิดด่านประเพณี จะได้มีตลาดนัด เพื่อให้รายได้หมุนเวียนภายในชุมชน คนในชุมชนจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้น และจะได้มีแรงงานลาวที่เคยจ้างเข้ามาทำงาน

ปิยานิต โยธา อายุ 56 ปี กล่าวว่า พอทราบเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษบ้างจากการ
ประชามติ (แต่จากการสังเกตเห็นว่าชาวบ้านไม่ค่อยเข้าใจในสิ่งเจ้าหน้าที่ออกมาเล่า) อบรม
ให้ฟังและส่วนใหญ่การประชามติจะเรียกเฉพาะกลุ่มแกนนำหมู่บ้าน รู้เพียงว่าราคาที่ดิน
จะสูงขึ้น จะมีการลดหย่อนภาษี ซึ่งในความคิดเห็นนั้นถ้าเกิดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจริงๆ
ก็จะดี เพราะเศรษฐกิจจะได้ดีขึ้น สิ่งที่ยากได้คือ อยากให้มีการสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่อง
การส่งเสริมการเกษตร อยากให้มีการจัดหาพ่อค้าคนกลางเข้ามารับซื้อผลผลิตกับชาวบ้าน

แพงตา อุทะศรี อายุ 62 ปี ให้ข้อมูลว่า เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ นางแพงตา ไม่ค่อย
เข้าใจในเนื้อหาที่ที่ประชุมพูด รู้เพียงว่าตอนตาลจะเป็นพื้นที่สีเขียว จะมีการทำเป็นพื้นที่
เกษตรกรรม ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีการสร้างโรงงานแต่ เทศบาลไม่เห็นด้วย จึงทำให้ราคาที่ดิน
ซึ่งต่างจากความคิดของชาวบ้านที่อยากได้โรงงาน เพราะราคาที่ดินจะได้สูง จะได้ขายที่ดิน
ให้กับนายทุน นอกจากนี้ ชาวบ้านกลุ่มวัยรุ่นในชุมชนจะได้มีงานทำและจะได้ลดปัญหา
ยาเสพติด

เทอม ศรีลาศักดิ์ อายุ 76 ปี มีความเห็นว่า “หากมีจะถือว่าเป็นการดี เพราะจะได้มี
งบประมาณเข้ามาในคอนตาล เมื่อมีงบเข้าความเจริญจะได้ตามเข้ามา นอกจากนี้ นายเทอม
ยังเห็นด้วยหากจะมีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เพราะคนในชุมชนจะได้มีงานทำในที่
ใกล้บ้านแต่การจัดตั้งโรงงาน จะมีการวางแผนจัดการกับผลกระทบที่จะตามอย่างดีด้วย
และสิ่งท้ายสุดสิ่งที่นายเทอมอยากจะเห็นมากที่สุดคือ การสร้างทางรถไฟเพราะตนเคย
ได้ยินว่าจะมีการสร้างแต่ยังไม่เห็นสักที”

5.2 ความกังวลต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ในมุมมองของภาคประชาสังคมซึ่งอาศัยแนวคิดนิเวศวัฒนธรรมชุมชนในการวิพากษ์
ทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม โดยเห็นว่า
จะเข้าไปแย่งชิงที่ดินและจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังเห็นว่า
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ซึ่งทำให้
ประชาชนไม่สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเองได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้เห็นว่าเขตพัฒนา
เศรษฐกิจมุกดาหารคือนโยบายที่ไม่ได้ถูกรอบรับจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ
แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่นำมาสู่การแข่งขันในการสร้างความหมายการพัฒนา

สำหรับประชาชน พบว่าประชาชนในพื้นที่ที่มีการรับรู้เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ บางคนทราบจากผู้นำท้องถิ่น บางคนทราบจากสื่อต่างๆ แต่จะพบว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนมากยังไม่รับรู้ข้อมูลของเขตเศรษฐกิจพิเศษมากพอ เนื่องจากไม่ทราบรายละเอียดว่า จะมีอะไรเกิดขึ้นบ้างในพื้นที่ โดยส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่าหากมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านการเกษตร ควรมีการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมให้ดี เช่น การทำพื้นที่เลี้ยงหมู ต้องไม่มีการส่งกลิ่นเหม็น และหากมีโรงงานอุตสาหกรรมชาวบ้านควรได้รับข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนเพื่อประกอบการตัดสินใจด้วย แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้ปฏิเสธการพัฒนา และเห็นว่าพื้นที่ตอนตลควรมีพัฒนาให้เจริญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและการพัฒนาอาชีพที่ทำให้เกิดรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ความไม่ชัดเจนในเรื่องของการใช้ที่ดินขนาดใหญ่เพื่อการลงทุน เนื่องจากไม่มีที่ดินแปลงใหญ่ที่เป็นของรัฐให้เอกชนเช่า หรือแม้แต่ว่าที่ดินแปลงเล็กนายทุนก็ไม่สามารถขั้วนซื้อ รวมกันเป็นแปลงใหญ่ได้ ทำให้ยังไม่เกิดการลงทุนที่ชัดเจน ทำให้ตอนตลควมีลักษณะพิเศษจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่นๆ ที่ที่ดินถูกเวนคืนเป็นของนายทุน

6. แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมจากมุมมองของท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นมีความต้องการบริหารจัดการที่ดินโดยมีเป้าหมายคือ ทำอย่างไรให้ที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำอย่างไรที่จะทำให้การจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรม ทำอย่างไรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ดิน เราควรมีกลไกในการจัดการที่ดินอย่างไร ตลอดจนมีปัญหาอุปสรรคใดบ้างที่จะทำให้ธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดินแบบมีส่วนร่วม ไม่สามารถไปถึงเป้าหมายที่วางไว้ และเราจะข้ามพ้นปัญหาเหล่านั้นไปได้อย่างไร

งานวิจัยพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือในระดับนโยบายต่างมองพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตอนตลควด้วยความหมายต่อการพัฒนาที่แตกต่างกัน โดยจะพบว่าภาครัฐท้องถิ่นและคนท้องถิ่นต่างมองการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างมีความหวัง ในขณะที่เดียวกันก็มีความวิตกกังวลในความไม่ชัดเจนของนโยบาย ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นก็พยายามที่จะทำให้เกิด

โครงการพัฒนาที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานในพื้นที่ที่ใช้เหตุผลเพื่อรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต เป็นการนำแนวคิดการพัฒนาเขตเฉพาะมาใช้ประโยชน์ ในขณะเดียวกัน การเริ่มต้นจากการที่ไม่ได้มีการลงทุนขนาดใหญ่ก็อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสร้างต้นแบบ การพัฒนาธรรมาภิบาลด้านที่ดิน โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.1 สร้างการบริหารจัดการที่ดินโดยให้รัฐท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

เสนอให้มีการสร้าง “เขตเศรษฐกิจพิเศษจากข้างล่าง” โดยเห็นว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจในการจัดการตนเอง และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นพื้นที่แยกออกจากท้องถิ่น การดำเนินการจัดการต่างๆ นอกจากนี้ ท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์ ท้องถิ่นจึงเห็นความสำคัญที่จะมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางที่ท้องถิ่นปรารถนา การพัฒนาพื้นที่ไม่เพียงแต่ให้คนในท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่ท้องถิ่นควรเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการพัฒนาด้วย ดังนั้น เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่จะสร้างขึ้นนั้นจะต้อง “มีการแก้ไขที่ตัวกฎหมายโดยเอื้อให้คนในท้องถิ่นได้คิด ได้ตัดสินใจ” ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตนเองมากขึ้น

โดยภาครัฐและภาคเอกชนเองก็เห็นพ้องว่าตอนตาลไม่สามารถพัฒนาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหนักได้แต่สามารถพัฒนาเชื่อมโยงกับต้นทุนที่มีอยู่ของพื้นที่ เช่น การแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตอนตาลไม่ได้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร ทำให้ยังไม่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนว่าจะไปในทิศทางใด การประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเพียงการประกาศเพื่อการสร้างอาณาเขตและผนวกรวมพื้นที่ตอนตาลเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายเท่านั้น ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของพื้นที่ตอนตาลเป็นไปอย่างล่าช้า

ในขณะที่คนในท้องถิ่นก็เห็นว่า ตนเองควรมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้จากการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเรื่องความปรารถนาในด้านการจัดการความขัดแย้ง ธรรมาภิบาลจากมุมมองของท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการแก้ไขความขัดแย้ง มีความเข้าใจต่อสภาพพื้นที่ทั้งในแง่

ประวัติศาสตร์ ภายภาพ ปัญหาที่เคยเกิดขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎระเบียบที่มีการปฏิบัติ เฉพาะในท้องถิ่น และเห็นว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรที่จะเป็นส่วนหนึ่งกับชุมชน ท้องถิ่นมากกว่าที่จะแยกออกจากกัน ทำให้ท้องถิ่นเห็นว่าบทบาทของท้องถิ่นจะต้องเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งด้วย

6.2 คำนิยามถึงการจัดการพื้นที่อย่างยั่งยืน

ในกรณีอำเภอตอนตาล ผู้นำท้องถิ่นได้เสนอว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของตอนตาล นั้นควรที่จะเป็นการสร้าง “green zone” โดยเป็นการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่คำนึงถึง คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมตลอดจนเสนอแผนด้านการท่องเที่ยว การทำเกษตรอินทรีย์ โดยที่เห็นว่าการส่งเสริมการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ไม่มีความเหมาะสม ผู้นำท้องถิ่น เห็นด้วยกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เพราะเห็นว่า น่าจะสามารถดำเนินงาน ได้คล่องตัวกว่าการบริหารราชการตามปกติ นอกจากนี้พบว่า ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ ปฏิเสธการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่เนื่องจากยังไม่มีการดำเนินงานที่ชัดเจน จึงยังไม่ แน่ใจว่าชุมชนพื้นที่จะต้องเผชิญกับการพัฒนาอะไร โดยมีข้อเสนอว่าในการพัฒนาพื้นที่ควรมี ความชัดเจนว่าจะมีความพิเศษแตกต่างจากเดิมอย่างไร และการพัฒนาต้องไม่ก่อให้เกิด ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หากมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านการเกษตร ควรมีการบริหาร จัดการด้านสิ่งแวดล้อมให้ดี เช่น การทำพื้นที่เลี้ยงหมู ต้องไม่มีการส่งกลิ่นเหม็น และหากมี โรงงานอุตสาหกรรมชาวบ้านควรได้รับข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจน เพื่อประกอบการตัดสินใจด้วย แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ปฏิเสธการพัฒนา และเห็นว่าพื้นที่ตอนตาลควรมีพัฒนาให้เจริญ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาด้านสาธารณสุขและ การพัฒนาอาชีพที่ทำให้เกิดรายได้ และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

6.3 สร้างความมั่นคงด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับประชาชน

ในมุมมองของชาวบ้านตอนตาล พบว่า ประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างมีความมั่นคง ในการถือครองที่ดินโดยเฉพาะการถือเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนดที่ดิน ชาวบ้านจะรู้สึกว่ามี ความมั่นคงมากกว่าพื้นที่ซึ่งมีเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ใช่โฉนด อย่างไรก็ตาม จะพบว่าคนที่มิโฉนด บางส่วนมีความรู้สึกถึงความมั่นคงในการถือครองที่ดินอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากพบว่า เมื่อรัฐต้องการที่ดินของชาวบ้านไปใช้ประโยชน์ รัฐได้ทำการเวนคืนที่ดินของชาวบ้าน พบว่า ชาวบ้านมีความเห็นว่าการเวนคืนนั้นไม่เป็นธรรม เนื่องจากได้ค่าเวนคืนไม่คุ้มกับมูลค่า ที่ดินที่เสียไป ดังนั้น ในมุมมองของชาวบ้าน หากปล่อยให้ที่ดินดำเนินไปตามกลไกตลาด

โดยที่รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงพวกเขาเชื่อว่าที่ดินจะมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่รัฐเข้ามาดำเนินการ จากประสบการณ์แล้ว หากมีการเวนคืนสำหรับทำเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ก็ไม่มีความมั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรมแต่อย่างใด การเวนคืนนั้นเจ้าของครุที่จะได้ราคาที่ดินที่สูงขึ้นจากเดิม เนื่องจากที่ดินมีราคาแพงขึ้น

ในกรณีพื้นที่สาธารณะ พบว่า ในพื้นที่ตอนตลามีพื้นที่สาธารณะที่มีขนาดไม่กว้างนัก โดยในพื้นที่เทศบาลตำบลตอนตลาสุกมีที่ดิน “หนองกลางโคก” ซึ่งได้มีการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จำนวน 89 คน เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งมีการออกเทศบัญญัติในการจัดการที่ดินผืนดังกล่าวโดยให้ประชาชนเช่าเป็นที่ดินทำกิน

ปัญหาสำคัญของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ การซ้อนทับที่ดินเมื่อมีนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเข้ามาในพื้นที่ ข้อเสนอของท้องถิ่นก็คืออยากให้รัฐมีการสำรวจพื้นที่ที่ดินทำกินของชาวบ้าน เพื่อให้ชาวบ้านมีเอกสารสิทธิที่มั่นคงและขอบเขตที่ดินสาธารณะที่ชัดเจน จะได้มีการป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่ใหม่เพิ่มเติมไปจากเดิม ดังนั้น ภายใต้ความปรารถนาความมั่นคงในการถือครองที่ดิน คนในท้องถิ่นเห็นว่า ไม่ควรที่จะเข้ามารุกรานการถือครองที่ดิน และผู้ที่เข้ามาลงทุนไม่ควรที่จะมีอำนาจเหนือกฎหมายเข้ามาพรากหรือแย่งชิงที่ดินของชาวบ้านไป นอกจากนี้ ประชาชนมีความกังวลว่าถ้าจะมีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตั้งขึ้น การเร่งรัดออกโฉนดอาจเอื้อต่อกลุ่มนายทุนอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนได้ เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ชาวบ้านเสนอว่าต้องควบคุมไม่ให้มีโรงงานอุตสาหกรรมใดๆ เกิดขึ้น เนื่องจากจะได้รับผลกระทบต่อสุขภาพ

ดังนั้น ในมุมมองของท้องถิ่น การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเอกชนไม่ได้หมายถึงการให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่นักลงทุน แต่การออกเอกสารสิทธิจะต้องมีการตรวจสอบถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ ท้องถิ่นจึงต้องการการมีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนที่รัฐจะออกเอกสารสิทธิให้ใคร โดยท้องถิ่นเห็นว่า ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการกำกับ ดูแล สามารถสอบถามผู้ที่มาลงทุนก่อนเข้ามาดำเนินการในที่ดินว่าจะลงทุนทำกิจการอะไร มีผลกระทบต่อชุมชนมากน้อยเพียงใด จะเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนอย่างไร ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวแทนในการพูดคุยกับผู้ที่มาลงทุน เชื่อมประสานกับภาครัฐที่ดูแลที่ดินนอกจากนี้ ควรมีการจัดทำประชาคมโครงการที่จะเข้ามาทำเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยที่ผู้หญิงควรเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากผู้หญิงในบริบทของ

ครอบครัวอีสานนั้นมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องที่ดิน และเป็นคนจัดการเรื่องกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน

6.4 ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยคำนึงถึงต้นทุนท้องถิ่น

เมื่อมีการประกาศจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกในปี พ.ศ. 2557 ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากคาดหมายว่าเศรษฐกิจในพื้นที่ที่จะเติบโตอย่างก้าวกระโดด การบริหารจัดการที่ดินเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถพัฒนาจากศักยภาพของพื้นที่ คน ทรัพยากร ของท้องถิ่นได้ ดังนั้น เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรคำนึงถึงต้นทุนที่มีอยู่ของท้องถิ่น โดยพบว่า พื้นที่ตอนกลางส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมท้องถิ่นจึงอยากให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชื่อมโยงกับกิจกรรมที่ชาวบ้านทำแล้วประสบผลสำเร็จ โดยเห็นว่ารัฐควรเข้ามาส่งเสริมหรือเชื่อมโยงกับเกษตรกรให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งนี้ ท้องถิ่นเห็นว่าที่ผ่านมาการส่งเสริมของหน่วยงานราชการไม่เคยฟังเสียงชาวบ้านมาก่อน ทำให้การพัฒนาไม่ประสบผลสำเร็จ อีกทั้งเห็นว่า การส่งเสริมการท่องเที่ยวจะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจของท้องถิ่นเติบโตขึ้น

6.5 ส่งเสริมการเปิดด่านประเพณีและการค้าชายแดนให้เข้มแข็ง

การเปิดด่านประเพณีเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากเศรษฐกิจของตอนกลางนั้นสัมพันธ์กับการไหลเวียนของทุน ผู้คน สินค้า ความรู้ ธรรมชาติภูมิภาควิสาหกิจ การบริหารจัดการที่ดินชายแดนนั้นจึงต้องมีการเชื่อมโยงธรรมชาติในการบริหารจัดการภายในเขตแดนมาเป็นธรรมชาติที่สำคัญกับการเคลื่อนไหล (Sikoret al. 2013) กล่าวคือกฎระเบียบต่างๆ จะต้องเอื้อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องมีการไหลเวียนของทุน สินค้า ทรัพยากร ผู้คนความรู้ และอื่นๆ ได้อย่างสะดวกด้วยเช่นกัน

ในมุมมองของท้องถิ่น ประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกตอนกลางก็คือ การข้ามแดน เนื่องจากที่ผ่านมาได้มีการปิดด่านข้ามแดนระหว่างตอนกลางกับเมืองไซพูทอง การปิดด่านอันเนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงทำให้ประชาชนในสองฝั่งไปมาหาสู่อย่างลำบาก และหยุดขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นไปโดยปริยาย จึงมีความพยายามผลักดันของทุกฝ่ายในพื้นที่ขอเปิดจุดผ่อนปรนอีกครั้ง ซึ่งเห็นว่าจะช่วยให้ประชาชนได้ประโยชน์ ทั้งมูลค่าการค้าชายตามแนวชายแดนเพิ่มขึ้น รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น สามารถควบคุมปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความ

มันคงได้ เช่น ปัญหายาเสพติด ไม้พุง การค้ามนุษย์ สินค้าหนีภาษี โรคระบาด เป็นต้น และเป็นการกระชับความสัมพันธ์ของราษฎรในระดับท้องถิ่นให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น โดยขอเปิดจุดผ่อนปรนทางการค้าสัปดาห์ละ 3 วัน ประกอบด้วย วันจันทร์ วันพุธ และวันเสาร์ ตั้งแต่เวลา 07.00 - 16.30 น.

กล่าวโดยสรุป ปัญหาจากการปิดด่านนี้ทำให้เศรษฐกิจตอนตลหยดชะงักลง เนื่องจากว่าเป็นการตัดความสัมพันธ์ด้านการค้าข้ามแดนตลอดจนการจ้างแรงงานในภาคการเกษตรของฝั่งไทย เนื่องจากการเดินทางไปข้ามที่จุดผ่านแดนถาวรสะพานข้ามมิตรภาพไทย-ลาว นั้นลำบากกว่าทั้งในเชิงระยะทางที่ไกลกว่าและระยะเวลาที่นาน การปิดด่านจึงส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทำให้ตอนตลไม่สามารถเป็นพื้นที่ซึ่งเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านได้

7. สรุป

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยเป็นนโยบายสาธารณะที่มุ่งกระจายความเจริญสู่จังหวัดชายแดน และผนวกชายแดนให้เป็นส่วนหนึ่งของเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร-ดอนตาล พบว่า ภายใต้ว่าทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกสร้างขึ้นกลับมีการสร้างความหมายแข่งขันจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะพบว่า ท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการผลักดันทิศทางการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากเห็นว่าจะช่วยให้ท้องถิ่นมีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าเดิม

จะพบว่า ผลกระทบของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต่อพื้นที่ดอนตาลนั้น ส่งผลให้เกิดความคาดหวังใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งมีทัศนียภาพที่สวยงามตามริมแม่น้ำโขงและที่ดินซึ่งติดถนนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การถือครองที่ดินที่มีลักษณะแยกย่อยไม่มีการถือครองที่ดินผืนใหญ่ และกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นโฉนดที่ดินเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การจัดหาที่ดินสำหรับการทำเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องยาก อีกทั้งจะพบว่า ท้องถิ่นเห็นว่าดอนตาลควรพัฒนาให้เป็นเมืองที่มีความยั่งยืน เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจินตนาการของท้องถิ่นย่อมปฏิเสธการสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่

จากมุมมองของการสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม ทำให้พบว่าท้องถิ่นได้เสนอแนวทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งสามารถสรุป

รวบยอดความคิดได้เป็นสองแนวทางหลัก คือ แนวทางแรก การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจากข้างล่าง หมายความว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรที่จะรับฟังตลอดจนนำทุนในท้องถิ่นที่มีอยู่มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เอื้อประโยชน์ต่อท้องถิ่น แนวทางที่สอง คือ ท้องถิ่นจัดการตนเอง ในมิติของการวางผังเมือง กรรมสิทธิ์ที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดการความขัดแย้งในที่ดิน พบว่า ท้องถิ่นเห็นว่าการตนเองควรมีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่จะได้รับประโยชน์และผลกระทบโดยตรง อีกทั้งมีการสร้างกลไกที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน หากแต่ท้องถิ่นไม่ได้รับโอกาสที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่มาจากท้องถิ่นเอง

การที่พื้นที่ตอนตล เป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีโครงการพัฒนาจากภาครัฐเข้าไปลงทุนอย่างชัดเจน และยังไม่มีการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จึงเป็นโอกาสและความท้าทายในการต่อรองและการพัฒนาพื้นที่ที่มาจากความต้องการของท้องถิ่นเองที่จะสามารถสร้างโมเดลสำคัญในการพัฒนาพื้นที่จากข้างล่างได้

รายการอ้างอิง

เอกสารและหนังสือ

กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ. 2558. *สถานการณ์การใช้ที่ดินและการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนอีสาน*. อุบลราชธานี: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2543. *วาทกรรมการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.

Asian Development Bank. 2015. Asian economic integration report 2015: How can special economic zones catalyze economic development?. Mandaluyong City. Philippines: Asian Development Bank.

Hirsch, Philip and Scurrah, Natalia. 2015. The political economy of land governance in the Mekong Region: contexts of policy advocacy. Paper present at the Land grabbing, conflict and agrarian environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia. Chiang Mai, Thailand.

- Ong, A. 2007. Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty. Durham: Duke University Press.
- Palmer, David et.al. 2009. Towards improved land governance. Land Tenure Working Paper 11 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44 (4) 652-667.
- Sikor, Thomas et al. 2013. Global land governance: from territory to flow?.Current Opinion in Environmental Sustainability, 5(5): 522-527.
- Tanner, Christopher, Wit, Paul de and Norfolk, Simon. 2009. Participatory Land Delimitation: An innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation. <http://www.fao.org/3/a-ak546e.pdf>.
- World Bank. 1992. Governance and development. Washington, DC: The World Bank.

การสัมภาษณ์

ช่วย	บุตรธิดัก	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10 สัมภาษณ์ 5 พฤศจิกายน 2560
เทอม	ศรีลาศักดิ์	เกษตรกร สัมภาษณ์ 4 พฤศจิกายน 2560
ปิยานิต	โยธา	รับจ้างทั่วไป สัมภาษณ์ 4 พฤศจิกายน 2560
พรเกษม	ยืนยัน	ข้าราชการเกษียณอายุ สัมภาษณ์ 4 พฤศจิกายน 2560
แพงตา	อุทะศรี	เกษตรกร สัมภาษณ์ 5 พฤศจิกายน 2560
สมพงษ์	อุทะศรี	เกษตรกร สัมภาษณ์ 4 พฤศจิกายน 2560

เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร : การจัดสรรสิทธิประโยชน์จากมุมมองท้องถิ่น

Mukdahan Special Economic Zone: The Benets Distribution from a Local Perspective

จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเป็นลักษณะของการสร้างพื้นที่ใหม่ในการลงทุนโดยอาศัยสิทธิพิเศษทั้งในเชิงภาษี วัตถุดิบ และแรงงาน เพื่อดึงดูดผู้ประกอบการให้มาลงทุนในพื้นที่ ลักษณะของการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นรูปธรรมของกระบวนการซ่อมสร้างพื้นที่และเวลา (spatio-temporal fixes) ที่เสนอโดย Harvey (2004) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มาช่วยแก้ไขวิกฤตระบบทุนนิยมที่เกิดจากการสะสมทุนล้นเกิน เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเป็นผลจากการเลือกดำเนินนโยบายที่เล็งเห็นว่าบรรดาเมืองชายแดน ที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะเชื่อมโยงการบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับโลก ระดับภูมิภาค สู่พื้นที่เฉพาะที่มีกลไกควบคุมดูแลแบบพิเศษ การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวที่มุ่งเชื่อมเศรษฐกิจโลกเข้าสู่พื้นที่ที่มีความเฉพาะประเด็นสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยเครื่องมือนี้คือประชาชนในระดับท้องถิ่น ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารที่เชื่อมโยงกับภาคการผลิตของตนเอง บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารกับมุมมองของท้องถิ่นในการจัดสรรผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของท้องถิ่นต่อประเด็นที่คาดหวังในอนาคต

คำสำคัญ : เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร กระบวนการซ่อมสร้างพื้นที่และเวลา ผลประโยชน์ท้องถิ่น

Abstract

Mukdahan Special Economic Zone is characterized as newly created space of investment by granting special privileges in terms of taxes, raw materials and labor to attract entrepreneurs to invest in this area. This new space, the special economic zone, is an example of the spatio-temporal fixes as proposed by Harvey (2004), a process that solves the capitalist crisis caused by overaccumulation. The strategies of Thai's economic development policy focus on the border, so Mukdahan Special Economic Zone was chosen as the capacity border province for connecting to neighboring countries in the region and link to global economic integration. The aims of this policy is to bring the world economy into a niche. However, the other important issue for applying the SEZ as tool for economic development is the benefit distribution to people at the local level, which is linked to their manufacturing sector. This article aims to illustrate the relationship between Mukdahan Special Economic Zone's policy and local perspective on the benefit distribution from Mukdahan Special Economic Zone for reflecting their expectation on this policy.

Keywords : Mukdahan Special Economic Zone, the spatio-temporal fixes, local benefit

1. ปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในมิติท้องถิ่น

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เป็นผลจากการเลือกดำเนินนโยบายที่เล็งเห็นว่าบรรดาเมืองชายแดนที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะเชื่อมโยงการบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับโลก ระดับภูมิภาคสู่พื้นที่เฉพาะที่มีกลไกควบคุมดูแลแบบพิเศษ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงครอบคลุมการพัฒนาทั้งนโยบายและโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีชุดนโยบายที่มาพร้อมกันประกอบด้วย การยกเว้นภาษีนำเข้าและส่งออก การลดขั้นตอนศุลกากรและการควบคุม การเอื้ออำนวยให้กับการค้าเสรี นโยบายการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเพื่อเป็นมาตรการจูงใจแก่นักลงทุน กล่าวได้ว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นทางเลือกใหม่ของปฏิบัติการที่ได้รับการรองรับจากรัฐที่มุ่งสู่ทิศทางและกฎเกณฑ์ของตลาดเป็นสำคัญ

จังหวัดมุกดาหารเป็นหนึ่งในห้าจังหวัดชายแดนที่รัฐบาลประกาศว่าเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ด้วยความโดดเด่นของการเป็นเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridors) ประเด็นที่น่าสนใจของเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารคือ การที่ชายแดนประเทศเพื่อนบ้านเองก็มีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะพาน-เซโนที่จัดตั้งขึ้นอยู่ตรงข้ามจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งมีนักลงทุนไทยเข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะพาน-เซโน ทั้งบริษัทนวนิทยซีพี บริษัทขนส่งสากล บริษัทก้าวน้ำ การเกษตร โรงงานผลิตท่อพีวีซีอินเตอร์พลาสติก บริษัทไฮโยเอลาว จำกัด บริษัทน้ำตาลสะพานนะเขต บริษัทไทยฮั้วยางพาราจำกัด บริษัทน้ำตาลมิตรลาวจำกัด บริษัทเอสเอฟลาว จำกัด สาขาบริษัทซีพี บริษัทเคพี-นิเซอิมิซูกิ (ลาว) จำกัด ธนาครกรุงศรีอยุธยาจำกัด (มหาชน) สาขาบริษัทโลดัส บริษัทปุยะสะพาน จำกัด บริษัทลาวมีไซ จำกัด บริษัทลาวเวอร์โรงสี จำกัด บริษัทลาวเวินสะพาน จำกัด บริษัทไฮโยเอเอซิส จำกัด บริษัทลาวเวินที่ดินและบ้าน จำกัด และบริษัทหุ่ตคักคักคิลิน (สาขาสะพานนะเขต)

การลงทุนที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ส่งผลให้มุกดาหารกลายเป็นเมืองชายแดนที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางยุทธศาสตร์ที่เน้นระบบโลจิสติกส์เพื่อนำไปสู่การอำนวยความสะดวกด้านการค้าระหว่างประเทศ ผลที่เกิดขึ้นคือการนำไปสู่การสร้างข้อตกลงร่วมกัน เช่น มาตรการ

ในการกำหนดเวลาทำการของด่านมุกดาหาร-สะหวันนะเขตและด่านแดนสะหวัน-ลาวบาว ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การเร่งรัดที่จะให้สัตยาบันภาคผนวกและพิธีสารแนบท้าย การดำเนินการความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross-Border Transport Agreement: GMS CBTA) เพื่อให้สามารถเริ่มบังคับใช้การอำนวยความสะดวกการผ่านแดนของคนและสินค้า ในอนุภูมิภาคได้อย่างสมบูรณ์ อีกทั้ง ไทยและลาวจะจัด Single Window Inspection: SWI เพื่อเอื้อต่อการตรวจปล่อยสินค้า ณ จุดเดียว Single Stop Inspection: SSI ที่ด่านมุกดาหาร-สะหวันนะเขต¹⁹ ด้วยศักยภาพของจังหวัดมุกดาหาร ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 2 ทำให้พื้นที่นี้มีจุดแข็งในด้านศักยภาพทำเลที่ตั้งประกอบกับการขยายตัวของการค้าชายแดนอย่างต่อเนื่องจึงทำให้จังหวัดมุกดาหาร กลายเป็นหนึ่งในจังหวัดนาร่องระยะแรกตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทย

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เมื่อนำลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับตลาดที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของแนวคิดรัฐอธิปไตยกับการขยายขอบเขตของตลาดที่ส่งผลต่อปริมาณทางสังคมและพลเมืองแห่งรัฐ นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษยังเป็นส่วนปฏิบัติการของเสรีนิยมใหม่ ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดว่าด้วย “การค้าเสรี” ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการประกันเสรีภาพบุคคลในตลาดลดอุปสรรคต่างๆ ในการแลกเปลี่ยนสินค้าและเงินตรา เพื่อนำไปสู่การแข่งขันในด้านการลงทุนสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ผ่านการผ่อนคลายกฎระเบียบว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินและส่งเสริมโครงการขนาดใหญ่เชิงพาณิชย์ ขณะที่ส่งเสริมความสามารถในระบบตลาดเสรีแต่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนในสังคมต้องดูแลรับผิดชอบการกระทำและวิถีการดำเนินชีวิตเพื่อความอยู่ดีกินดีด้วยตนเอง

ลักษณะดังกล่าว เมื่อนำมาประกอบใช้ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างภายใต้การบริหารของรัฐบาลที่มีลักษณะอำนาจนิยม ซึ่งผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยเหตุผลของการพัฒนา

¹⁹ “เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) หรือเส้นทางหมายเลข 9 (R9)” เผยแพร่ในข้อมูล <http://oknation.nationtv.tv/blog/twilightidea/2012/05/04/entry-1>. (สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560) ของบทความชิ้นนี้

ที่วางอยู่บนฐานคิดว่าการเปิดตลาดเสรีเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการยกระดับเศรษฐกิจของประเทศไทย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร กับมุมมองของท้องถิ่นในการจัดสรรผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เพื่อสะท้อนความคิดเห็นของท้องถิ่นต่อประเด็นที่คาดหวังในอนาคต

2. เสรีนิยมใหม่ รัฐเสรีนิยมใหม่

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในบทความนี้มุ่งพิจารณาปฏิสัมพันธ์เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารซึ่งเป็นนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลางปะทะประสานกับระดับท้องถิ่น โดยแนวคิดที่จะนำมาใช้ประกอบด้วย เสรีนิยมใหม่และรัฐเสรีนิยมใหม่ เพื่อทำความเข้าใจเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะภาคส่วนของเสรีนิยมใหม่

2.1 เสรีนิยมใหม่

เสรีนิยมใหม่ในฐานะกระบวนการ เป็นการพิจารณาเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งเข้าไปปะทะกับการดำรงอยู่ของบริบทและรูปแบบต่างๆ ทางประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ ในแง่นี้เสรีนิยมใหม่จึงเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบในลักษณะที่หลากหลายและไม่สม่ำเสมอในแต่ละพื้นที่ กระบวนการนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบของสถาบันต่างๆ ในระดับท้องถิ่นอย่างไร และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

งานศึกษาของ Peck and Tickell (2002) อธิบายเสรีนิยมใหม่ในฐานะกระบวนการ โดยทำการศึกษานโยบายเสรีนิยมใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้รัฐบาล Thatcher ซึ่งส่งผลให้เสรีนิยมใหม่หันกลับมาเข้ามาในสังคมเพื่อสกัดกั้นและทำให้แนวคิดเศรษฐกิจแบบ Keynesian เสื่อมถอยลง แทนที่ด้วยการสร้างและทำให้เสรีนิยมใหม่มั่นคง ตั้งมั่นทั้งในมิติรัฐ วิธีการจัดการปกครอง และความสัมพันธ์ของกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยการดำเนินการปรับโครงสร้างแบบแผนสถาบันและกฎเกณฑ์ ซึ่งปรากฏตัวขึ้นได้ด้วยการผสมผสานการจัดการเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่กับรูปแบบรัฐอำนาจนิยม (Authoritarian state)

เสรีนิยมใหม่ในฐานะลัทธิ พบว่าหลักการที่เป็นแก่นสำคัญของเสรีนิยมใหม่คือ เสรีภาพของกลไกตลาด ซึ่งจะเป็นหลักประกันเสรีภาพของปัจเจกบุคคลด้วย กล่าวสำหรับกรณีของอังกฤษในสมัย Thatcher ที่รับหลักการตลาดเสรีมาอย่างสุดโต่ง จนนำไปสู่ความขัดแย้งภายในสังคม (internal contradiction and tension) เนื่องจากในทศวรรษที่ 1990s ลัทธิเสรีนิยมใหม่ได้สร้างความผูกพันขึ้นภายในสังคมอังกฤษ จากการมุ่งเน้นการให้พลังตลาดเป็นเครื่องมือกำกับเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันดำเนินการลดบทบาทการแทรกแซงและการอุดหนุนทางสังคมของรัฐลง ผลจากนโยบายที่เน้นทิศทางการทำงานของตลาดนำไปสู่ความล้มเหลวในการจัดการประเด็นทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการคมนาคมขนส่ง ระบบอาหาร มลพิษที่เกิดขึ้น แม้กระทั่งตลาดการเงินและตลาดแรงงาน ขณะเดียวกัน การมีอคติให้ความสำคัญกับผู้ประกอบเอกชน ด้วยการแปรรูปกิจการของรัฐส่งผลให้ศักยภาพของปฏิบัติการทางการเมือง เกิดภาวะอสมมาตรของขอบเขตทางการเมืองระหว่างเสรีนิยมใหม่ สถาบันและผู้กระทำในระดับท้องถิ่นที่ต้องแบกรับความรับผิดชอบแต่ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลตลาดและพฤติกรรมผู้ประกอบการ (Peck and Tickell 2002, 386, 390) ลักษณะข้างต้นส่งผลให้ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล Thatcher การเปิดประเทศสหราชอาณาจักรให้ทุนต่างชาติเข้ามาแข่งขันและลงทุนส่งผลให้อุตสาหกรรมดั้งเดิมในอังกฤษถูกทำลายและลดจำนวนลงอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 1980 อุตสาหกรรมท้องถิ่นที่เป็นกิจการชาติถูกทำลายลง รวมทั้งการมุ่งเน้นให้สหราชอาณาจักรกลายเป็นฐานผลิตรถยนต์ของญี่ปุ่นที่กำลังหาช่องทางรุกเข้าสู่ตลาดยุโรป ด้วยการจ้างแรงงานที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพื่อลดเงื่อนไขการชุมนุมนัดหยุดงาน ทำให้แรงงานอังกฤษกลายเป็นแรงงานที่มีค่าแรงค่อนข้างต่ำและขาดอำนาจในการจัดตั้งต่อรอง (เดวิท ฮาร์วี 2555, 101-102)

หลักการข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าเสรีนิยมใหม่เป็นโครงการแห่งอำนาจนำเชิงอุดมการณ์ (an ideological hegemonic project) เป็นการเปิดประเด็นให้เห็นการครอบงำทางการเมืองที่เกิดขึ้นในภูมิศาสตร์และผู้คนกลุ่มหนึ่งที่เชื่อมส่วนต่างๆ ทางสังคมเข้าด้วยกันบนผลประโยชน์ของกลุ่มคนเหล่านั้น และนำไปสู่การสร้างพันธมิตรทางชนชั้นที่ประกอบด้วยชนชั้นนำ สถาบันต่างๆ และตัวแทนจากกลุ่มนายทุน กลุ่มคนเหล่านี้ผลิตและเผยแพร่จินตนาการของโลกที่ควรจะเป็นไปในพื้นที่ต่างๆ และส่งเสริมกระบวนการแบบเสรีนิยมใหม่ในฐานะแนวทางของการแก้ปัญหาต่างๆ กลุ่มคนเหล่านี้ไม่เพียงแต่ควบคุมการเมือง

และเศรษฐกิจและยังทำให้ผู้ที่อยู่ภายในสังคมยอมรับว่าเสรีนิยมใหม่เป็น “สามัญสำนึก” “ธรรมชาติ” นักวิชาการในกลุ่มนี้ไม่ว่าจะเป็น Johnston and Saad-Filho, Meiskins Wood และ Harvey เห็นว่าโครงการต่างๆที่ปฏิบัติการภายใต้เสรีนิยมใหม่เป็นยุทธศาสตร์ของการสะสมทุน และสร้างระเบียบวินัยทางสังคมที่เป็นผลมาจากการการทำงานของพันธมิตรนานาชาติในระดับโลก (England and Ward 2007, 11-12)

ในแง่นี้ สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกผู้ศึกษาเห็นว่า การอธิบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในฐานะโครงการแห่งอำนาจเชิงอุดมการณ์จะ有一部分ที่เปิดมุมมองการพิจารณาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งในมิติมายาคติของการทำงานของกลไกตลาด และเผยให้เห็นถึงการทำงานที่เข้มข้นของรัฐ ที่รับแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งละเลยเสียงสะท้อนของคนในระดับท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งแห่งเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านั้น

การปรากฏตัวของเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ต่างๆ จึงเป็นการปรับยุทธศาสตร์ของระบบทุนนิยมภายใต้หลักการทำงานของเสรีนิยมใหม่ ดังที่ Farole and Akinic (2011) ชี้ให้เห็นว่าประโยชน์ขั้นพื้นฐานของเขตเศรษฐกิจพิเศษขับเคลื่อนมาจากแนวคิดที่ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะแสดงบทบาทของนโยบายการค้าและการลงทุน ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้จะเป็นสิ่งคงทนที่เป็นผลมาจากการมีความเฉพาะ และความได้เปรียบในการแลกเปลี่ยน รวมถึงการสร้างงาน การดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศ และท้ายที่สุดนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

ในมุมมองของ Harvey เขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ รูปธรรมของการไขปริศนาที่ทำให้ระบบทุนนิยมสามารถรอดพ้นจากวิกฤตการสะสมทุน ภายในที่นำไปสู่อัตรากำไรที่ถดถอย ก่อให้เกิดวิกฤติของการสะสมทุนที่ล้นเกิน (overaccumulation) ในระบบทุนนิยมวิกฤตนี้นำไปสู่แรงงานส่วนเกินที่อยู่ในสภาพไม่มีงานทำกับเกิดทุนส่วนเกินที่ลงทุนผลิตสินค้าแล้วไม่สามารถแสวงหากำไรได้ โดยระบบทุนนิยมแก้ปัญหาด้วยกระบวนการข่มกักเก็บเชิงพื้นที่และเวลา (spatio-temporal fixes) (Harvey 2004,63)

กระบวนการซ่อมแก้ไขในเชิงพื้นที่และเวลา (spatio-temporal fixes) เป็นส่วนที่ช่วยดูดซับส่วนเกินเหล่านั้น กระบวนการซ่อมแก้ไขในเชิงเวลาเป็นการทำงานผ่านการลงทุนระยะยาวหรือโครงการในเชิงสังคมเพื่อที่จะยืดเวลามูลค่าส่วนเกินของคุณ ให้สามารถกลับเข้ามาสู่วัฏจักรของการแสวงหากำไรในอนาคตขณะเดียวกัน การกระบวนการซ่อมแก้ไขในเชิงพื้นที่ทำงานโดยการแสวงหาการเปิดพื้นที่ตลาดใหม่ เพื่อนำไปสู่สถานะในการผลิตใหม่ เปิดพื้นที่สู่การดูดซับทรัพยากร สังคม และแรงงานในพื้นที่ใหม่ กระบวนการทำงานทั้งสองด้านผสมผสานกันเพื่อแก้ไขวิกฤตทุน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการผลิตและการบริโภคที่ดำเนินการเหนือพื้นที่และเวลา ไม่ว่าจะเป็นเขตอุตสาหกรรม ท่าเรือ สนามบิน ระบบการสื่อสารและคมนาคม ระบบประปา ที่อยู่อาศัย โรงพยาบาล โรงเรียน เพื่อรองรับทุนและแรงงานส่วนเกินในระบบภายใต้เงื่อนไขการขยายตัวและความเข้มข้นในเชิงภูมิศาสตร์ โดยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ ต้องอาศัยการลงทุนจากรัฐเป็นสำคัญ (Harvey 2004, 64)

เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นรูปธรรมหนึ่งของการแก้ไขพื้นที่และเวลาภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ภายใต้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นภาคแสดงของระบบเสรีนิยมใหม่ ตรรกะของการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงมักเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลเป็นผู้ออกแบบและกำหนดพื้นที่ภายในเขตแดนของตนเอง ที่นำไปสู่การทำพื้นที่เหล่านั้นกลายเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น ควบคู่กับการสร้างกฎเกณฑ์ข้อบังคับและกฎหมายที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ภายในเขตแดนของรัฐนั้นๆ (re-territorialization) ซึ่งบรรดาข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นไปเพื่อเอื้อให้เกิดเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่าง รัฐ ตลาด และสังคมที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติของรัฐบาลที่มีต่อประชากรเมื่อไปสัมพันธ์กับพลังของตลาดโลกาภิวัตน์

สอดคล้องกับงานศึกษาของ Ong (2004) ที่ชี้ให้เห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งเน้นการขยายตัวของสะสมทุนด้วยการแก้ไขพื้นที่และเวลา ที่นำไปสู่วาระการบูรณาการทางการเมืองโดยเฉพาอย่างยิ่ง ในภูมิภาคเอเชียกระบวนการภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงยังคงคลุมเครือ แต่จีนแผ่นดินใหญ่ (จีน ฮองกง มาเก๊า ไต้หวัน และชุมชนชาวจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) เป็นรูปเป็นร่างของความเป็นภูมิภาคที่มีฐานมั่นคง ทั้งในเชิง

รูปแบบและปฏิบัติการเชิงสถาบัน จีนแผ่นดินใหญ่มีความแตกต่างจากสหภาพยุโรปตรงที่ลักษณะที่โดดเด่นของพื้นที่ความเป็นภูมิภาค ที่ไม่ได้ก่อตัวจากการเจรจาต่อรองที่หลากหลาย แต่เป็นผลลัพธ์จากยุทธศาสตร์การบริหารจัดการโดยรัฐเดียวคือจีน เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและบูรณาการทางการเมือง ปฏิบัติการที่ยืดหยุ่นของรัฐจีน ส่งออกการใช้เทคโนโลยีการจัดพื้นที่ (Zoning Technologies) เพื่อที่จะบูรณาการทางการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น ฮองกงและมาเก๊า และแม้กระทั่งไต้หวันกับสิงคโปร์เข้าสู่การเกิดขึ้นของแนวร่วมพันธมิตรจีน (The Chinese Axis) ในฐานะที่เป็นผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์การบริหารที่หลากหลายเพื่อแสวงหาแนวทางเศรษฐกิจและการเมืองของชาติ ให้พัฒนาให้เกิดความอยู่ดีขึ้น รัฐบาลจีนมีปฏิกิริยาต่อโลกาภิวัตน์ไม่ใช่เป็นผลมาจากเขตแดนและอำนาจที่กระจัดกระจาย แต่เป็นผลมาจากการสร้างพื้นที่ยกเว้นทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่สภาวะการครองอำนาจนำ เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตการปกครองพิเศษ คือผลลัพธ์ของการสร้างเส้นเขตแดนใหม่ของพื้นที่ทางสังคมในชาติ (reterritorialization) เพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมและท้ายที่สุดการบูรณาการพื้นที่ทางการเมืองที่ได้รับคัดสรรซึ่งเป็นพื้นที่มีคนเชื้อสายจีนเข้าไปมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีการจัดการเชิงพื้นที่สร้างเขตยกเว้นทางการเมืองที่ทำให้กฎเกณฑ์ของจีนเป็นเรื่องปกติธรรมดา

แม้ว่าการใช้เทคโนโลยีการจัดพื้นที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความพยายามให้เกิดการลงทุนจากต่างชาติและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างพื้นที่และเงื่อนไขของอธิปไตยที่หลากหลายบนแกนของการเป็นพันธมิตรทางการค้า กระบวนการกลายเป็นสถาบันและค่อยๆ ขยับสู่การบูรณาการทางการเมือง การมีอิทธิพลของจีนต่อกลุ่มประเทศในหมู่เกาะ (ฮองกง มาเก๊า ไต้หวัน สิงคโปร์) เป็นสิ่งที่ท้าทายต่อสมมติฐานในวงกว้างที่ว่าการบูรณาการรูปแบบทางเศรษฐกิจและการเมืองที่พัฒนาขึ้นในพื้นที่ที่แตกต่างกัน Ong เห็นว่าจีนแผ่นดินใหญ่คือยุทธศาสตร์ที่รัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนไปสู่การบูรณาการทางเศรษฐกิจที่แยกออกจากการเมืองแต่ท้ายที่สุดนำไปสู่การบูรณาการทางการเมือง

Ong (2000) ชี้ชวนให้เห็นการผลิตอธิปไตยที่หลายระดับ (graduated sovereignty) ของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านการสร้าง “เขตพิเศษ” บางประเภทขึ้นภายในเขตแดนของรัฐ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ในด้านการแข่งขัน รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ที่มีเศรษฐกิจระดับกลางๆ จะใช้กลไก 2 แบบเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและมุ่งให้การลงทุนเหล่านั้นนำไปสู่การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับรัฐตน 1) การเชื่อมโยงรัฐให้เข้ากับบริษัทข้ามชาติที่เครือข่ายการผลิตในระดับภูมิภาค และ 2) รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิด “พื้นที่เชิงเทคโนโลยี” (technology park) โดยมีเป้าหมายเพื่อดึงดูดการลงทุน ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีจากประเทศต่างๆ กลไกที่รัฐใช้ทั้ง 2 รูปแบบสะท้อนให้เห็นลักษณะที่ยืดหยุ่นของการจัดการอำนาจอธิปไตยโดยรัฐ เพราะภายใต้พื้นที่ “พิเศษ” เป็นพื้นที่แห่งความผสมผสานของระบอบกฎหมายที่ใช้ทั้งควบคุม ป้องกันและปราบปรามในพื้นที่เหล่านั้น พลเมืองในเขตพิเศษเหล่านั้นที่ถูกวางให้เป็นพลเมือง ในระบบการผลิตระดับโลก จึงเป็นพลเมืองที่ถูกสอดส่องจากรัฐในรูปแบบที่แตกต่างจากพลเมืองทั่วไป ซึ่งรวมไปถึงการมีสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างออกไปด้วย

มายาคติดังกล่าวส่งผลเขตเศรษฐกิจพิเศษกลายเป็นสิ่งที่แพร่หลายในหลายๆ ประเทศ เนื่องจากรัฐต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม ได้รับการครอบงำอย่างต่อเนื่องว่าหนทางเหล่านี้เป็นสิ่งที่จะทำให้ประเทศหลุดพ้นจากความยากจน ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ รวมถึงเป็นพลังในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจภายในกระเตื้องผ่านการลงทุนจากต่างประเทศ ดังที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากที่สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นเครื่องมือในแก้ปัญหาเศรษฐกิจของตนเอง

2.2 รัฐเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal State)

ใน หนังสือ The Great Transformation Karl Polanyi กล่าวว่า “เรามั่นเชื่อว่าความก้าวหน้าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยละเอียดบทบาทของรัฐบาลในมิติทางเศรษฐกิจ” ซึ่งการละเอียดและมองไม่เห็นในบทบาทของรัฐบาลมาจากการที่สถาบันต่างๆ ในสังคมถูกแบ่งแยกออกจากกัน เฉกเช่นเดียวกับในเสรีนิยมใหม่ที่แยกรัฐ และตลาดออกจากกัน (อ้างใน Davies 2018, 273) แม้ว่าข้อถกเถียงสำคัญของเสรีนิยมใหม่ในฐานะกระบวนการอุดมการณ์ และผลลัพธ์ เป็นประเด็นที่มุ่งเน้นสู่การลดบทบาทของรัฐให้เหลือน้อยที่สุดและให้เอกชน/ปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพในการจัดการบริการต่างๆ ในสังคมผ่านกลไกตลาด

ในทางปฏิบัติ รัฐที่นำแนวเสรีนิยมใหม่ไปปรับใช้กลับพบความลัถันจากตรรกะเสรีนิยมใหม่ กล่าวคือภายใต้บรรยากาศแห่งการรับเสรีนิยมใหม่เป็นหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แทนที่บทบาทของรัฐจะต้องลดน้อยลง กลับพบว่าในหลายแห่งการทำงานที่เป็นรูปธรรมของเสรีนิยมใหม่มักมาพร้อมกับรัฐที่เข้มแข็ง (strong state) เพราะรัฐเช่นนี้สามารถยับยั้งความท้าทายทั้งทางการเมืองและอุดมการณ์ที่มีต่อการแข่งขันของนายทุนได้เป็นอย่างดี งานศึกษาที่ผ่านมายังขาดหลักฐานที่ยืนยันว่าเมื่อมีการปฏิรูปสู่เสรีนิยมใหม่ แล้วรัฐเล็กลงหรืออ่อนแอลง ความน่าฉงนในสถานะของรัฐและองค์การใช้อำนาจรัฐภายใต้เสรีนิยมใหม่ จึงทำให้สถานะของรัฐเป็นทั้งตัวแสดงที่ส่งเสริมการปฏิรูปและขัดขวางเสรีนิยมใหม่ไปพร้อมๆ กัน (Davies 2018, 273-274)

ข้อถกเถียงสำคัญของรัฐที่รับกระแสเสรีนิยมใหม่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ คือ การยอมรับบทบาทของตลาดในฐานะผู้จัดการเศรษฐกิจ โดยรัฐต้องเข้าไปแทรกแซงให้น้อยที่สุดปัญหาสำคัญต่อประเด็นข้อถกเถียงนี้ คือ การนำไปปฏิบัติใช้ในรัฐต่างๆ งานศึกษาของ Peck (2001) ชี้ให้เห็นว่าใจความสำคัญของรัฐที่รับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจแทนที่จะเป็นรัฐที่ลดบทบาทลงและเปิดทางเลือกต่างๆ ให้กับปัจเจกบุคคล กลับกลายเป็นรัฐสร้างทางเลือกในนโยบายเศรษฐกิจที่รับเลือกที่จะลดบทบาทบางเรื่องลง เช่น การคุ้มครองแรงงาน ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ของรัฐกับสังคม เพราะรัฐผลักระการดูแลชีวิตผู้คนให้ไปอยู่ในมือตลาด ขณะเดียวกันการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ควรเป็นไปในลักษณะการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่นแต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากยังไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งการกำกับดูแล สรรถนะในการบริหาร การควบคุมทางการเงิน และอำนาจทางการเมืองกลับเป็นการทำให้อำนาจรัฐแสดงออกได้หลากหลายทางมากขึ้น เพราะรัฐจะเข้ามากำกับท้องถิ่นให้ดำเนินนโยบายตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ นโยบายแรงงานและสิ่งแวดล้อมจึงถูก deregulated เพื่อให้ตลาดเป็นกลไกในการจัดสมดุลแทน

งานศึกษาของ Peck (2001) เห็นว่ารัฐเสรีนิยมใหม่จึงเป็นกระบวนการเร่งเปลี่ยนผ่านสังคมสู่สังคมตลาด อันนำไปสู่บริบทของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อภูมิศาสตร์ของมนุษย์ เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐจะมีลักษณะชีตวงแคบลง

เช่น การให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม อย่างก้าวกระโดด ขณะที่นโยบายด้านภาษีเป็นการใช้ภาษีแบบถดถอยต่ออุตสาหกรรมต่างๆ ลักษณะเช่นนี้ ส่งผลให้ทิศทางของนโยบายสาธารณะจะเกื้อหนุนต่อกลุ่มคนชั้นกลางเป็นสำคัญ นอกจากนี้ รัฐชาติยังดำเนินการยุติการควบคุมด้านอุปสงค์และปล่อยให้ความต้องการของประชาชนเป็นไปตามกลไกตลาด แต่กลับอำนวยความสะดวกให้กับผู้ผลิตเพื่อให้เกิดเงื่อนไขของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ดังนั้นความสนใจในระดับกว้างจึงมุ่งไปที่การทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่น การพัฒนาและให้รางวัลตอบแทนต่อการลงทุนในมนุษย์และผู้ประกอบการ และรักษาบรรยากาศที่ดีของการดำเนินธุรกิจ

Peck (2001) ระบุว่าภายใต้ความเป็นรัฐเสรีนิยมใหม่ ลักษณะนโยบายรัฐจะเป็นไปในท่วงทำนองของการอนุญาตให้รัฐกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปและจัดระเบียบองค์กรใหม่ของรัฐ แต่แทนที่จะลดขนาดของรัฐลงให้เป็น “รัฐที่กลวงโพ” กลับกลายเป็นกระบวนการลดลงและผลักดันที่ของรัฐให้ออกไปสู่เอกชนและประชาชน ขณะเดียวกันก็อกระเบียบกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อเงื่อนไขให้เกิดการลงทุนมากขึ้น (roll back and rollout state function) กระบวนการดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างของกลไกรัฐจึงเกี่ยวพันกับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างระดับการทำงานของกลไกรัฐ เช่น กระบวนการกระจายความรับผิดชอบที่เป็นประเด็นสำคัญของการแบ่งหน้าที่จากรัฐบาลไปยังการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ใครเป็นเจ้าภาพในการกำกับดูแลรับผิดชอบ การบริหารจัดการ การควบคุมการเงิน ซึ่งการทำให้นโยบายเหล่านี้มีประสิทธิภาพเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับการโยกย้าย (relocate) ปฏิบัติการความสัมพันธ์เชิงอำนาจท้ายที่สุดรัฐเสรีนิยมใหม่กลับไม่ได้มีอำนาจลดลง แต่เป็นการกลายไปสู่การมีอำนาจที่หลากหลายขึ้น

งานศึกษาของ Sigler (2014) ชี้ให้เห็นการแบ่งชั้นทางสังคมของคนที่ทำให้ช่องว่างของรายได้ของคนแตกต่างกันมาก เกิดพื้นที่ที่ “เสี่ยง” ต่อความมั่นคงจากการที่มีคนจำนวนมากยังยากจนจากการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านเขตเศรษฐกิจพิเศษ จนกลายเป็นปรากฏการณ์ของการขยายตัวของกองทัพ (militarization) ที่จะต้องมีกองกำลังในการรักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมงในเขตของเมือง และย่านที่อยู่อาศัยในมหานครดังนั้นแม้ว่าปานามาจะเป็นประเทศที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งที่สุดในละตินอเมริกา แต่แท้จริงแล้วเนื้อแท้ของผู้คนในท้องถิ่นกลับไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเศรษฐกิจเหล่านั้น ส่วนหนึ่งมา

จากการตั้งงบประมาณด้านสังคมซึ่งส่งผลให้สุขภาพ การศึกษาของคนท้องถิ่นเหล่านี้ไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถให้เป็นแรงงานที่มีทักษะได้ จึงจำเป็นต้องวางแผนและต้องเร่งสร้างความสมดุลของการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในปานามาด้วย

ดังนั้น ธรรมชาติของการลดบทบาทรัฐภายใต้เสรีนิยมใหม่ จึงเป็นเพียงหลักการในเชิงอุดมคติ แต่สำหรับการปฏิบัติการจริง เสรีนิยมใหม่จำเป็นต้องทำให้การสะสมทุนในระบบทุนนิยมทำงานได้ดี ภายใต้วาทกรรม “ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” ซึ่งเป็นคำศัพท์และวิธีวิทยาที่ใช้กันในยุทธศาสตร์ทางธุรกิจได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อตั้งคำถามกับการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล การให้อิทธิพลแก่ตลาดในหลักการเสรีนิยมจึงจำเป็นต้องที่จะต้องนำโดยรัฐเพื่อให้รัฐเปลี่ยนพฤติกรรมและวัฒนธรรมของรัฐและความสัมพันธ์กับประชาชนที่มุ่งเน้นทิศทางการนำและกำกับโดยตลาด

3. การกระจายสิทธิประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคใต้ในมิติท้องถิ่น

แนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค และเมืองชายแดน เพื่อขยายโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนในพื้นที่ พร้อมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับเมืองที่เป็นชุมชนศูนย์กลางของภูมิภาค และเมืองชายแดน ซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้สามารถเชื่อมโยงกับศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นการพัฒนาฐานการผลิตใหม่ของประเทศในระยะยาว เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีทักษิณชินวัตรที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษพ.ศ....ซึ่งได้มีการอนุมัติในหลักการโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 และพยายามผลักดันให้ร่างดังกล่าวผ่านความเห็นชอบแต่ได้รับการคัดค้านและต่อต้านจากภาคประชาชนอย่างรุนแรง เนื่องจากเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะจากการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใดๆ จะมีผลให้คนในท้องถิ่นหมดอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ ด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดการทรัพยากรทั้งหมดในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองที่ดินการจัดระบบชลประทาน การจัดการป่าไม้ และทะเล ในที่สุดชุมชนและองค์กรท้องถิ่นก็จะไม่สามารถจัดการทรัพยากรในพื้นที่เพื่อการทำมาหากินได้ อาจจะนำไปสู่การทำลายเศรษฐกิจชุมชนและสังคมท้องถิ่นให้อ่อนแอ

และล่มสลายในที่สุด และเป็นการออกกฎหมายเพื่อสนองนายทุนต่างชาติให้การลงทุนในทุกๆ ด้านได้อย่างไร้ขอบเขต ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์และสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญจนทำให้ต้องชะลอและสิ้นสุดวาระของรัฐบาลไปก่อน (เรวดี แก้วมณี 2556)

กล่าวได้ว่าภายใต้บรรยากาศทางการเมือง “ประชาธิปไตย” กลับทำให้เสียงของพลเมืองในรัฐทันทต่อการแสเสริมนิยมใหม่ภายใต้การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยกลับผลักดันออกมาเป็นรูปธรรมและปราศจากเสียงต่อต้านภายใต้รัฐในลักษณะ “พิเศษ” โดยมีความเชื่อว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

นอกจากนั้นแล้วรัฐไทยยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนมาตรการต่างๆ ที่กระตุ้นให้เกิดความสนใจในการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มาตรการภาษีของกรมสรรพากรโดยปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือร้อยละ 10 เป็นระยะเวลา 10 ปี มาตรการส่งเสริมการลงทุนของศุลกากร สินเชื่อเพื่อการลงทุนใหม่หรือขยายกิจการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแบบไป-กลับ การพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังเงื่อนไขการให้สิทธิประโยชน์ที่ปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

กรณีเป็นกิจการทั่วไปตามบัญชีประเภทของบีโอไอ (สำหรับพื้นที่นอกเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร)	กรณีเป็นกิจการเป้าหมาย (เฉพาะ 5 กลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่เขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ)
- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ปกติ 3 ปี แต่รวมแล้วไม่เกิน 8 ปี	- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 8 ปี (จำกัดวงเงินไม่เกินร้อยละ 100)
- หากเป็นกิจการในกลุ่ม A1 หรือ A2 (ซึ่งได้ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปีอยู่แล้ว) ให้ได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปี นับจากวันสิ้นสุด ระยะเวลายกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	- ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปี
- หักค่าขนส่ง ไฟฟ้าและประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันเริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการ - หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ได้ ร้อยละ 25 ของเงินลงทุน นอกเหนือจากการหักค่าเสื่อมราคาปกติ - ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร - ยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบที่ใช้ผลิตเพื่อการส่งออกเป็น เวลา 5 ปี - อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ - สิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น การนำช่างฝีมือต่างด้าวเข้ามาทำงาน การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน การส่งออกเงินตราต่างประเทศ	- เหมือนกัน

ที่มา: อนุรัตน์ ธรรมประจำจิต และคณะ (2560)

กล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เป็นไปโดยรัฐโดยมีเป้าหมายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับภูมิภาคจากการเป็นเมืองชายแดนที่เชื่อมต่อกับเมืองอื่นๆ การดึงดูดการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศที่จะนำไปสู่การมีประสิทธิภาพการจ้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการกระจายการผลิตการส่งออกที่เพิ่มขึ้นเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการทำงานของรัฐบาลเสริมเติมเต็มที่อาศัยกระบวนการซ่อมแก้ไขในพื้นที่และเวลาเพื่อสร้าง

พื้นที่ใหม่ของการลงทุนให้กับนายทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการให้สิทธิพิเศษทั้งในวัตถุดิบและแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลต่างๆ ที่ปรากฏเพื่อใช้ในการการส่งเสริมให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารมักให้ภาพของผลกระทบในเชิงบวกที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการจ้างงานที่จะเพิ่มขึ้นในระดับพื้นที่และประโยชน์จากการลงทุนที่ท้องถิ่นจะได้รับ ประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างตั้งข้อสงสัยว่าจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เพราะในจังหวัดมุกดาหารมีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งโรงงานแปงมันสำปะหลัง โรงงานพลาสติก และโรงงานยางพารา แต่การจ้างงานคนในพื้นที่กลับมีไม่มาก ดังคำให้สัมภาษณ์ของชาวบ้านที่บ้านสองคอนและบ้านพรานอัน โดยผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านบ้านสองคอน ตำบลปงขาม อำเภอนิคมพัฒนาใหญ่ กล่าวว่

“มีโรงงานพลาสติก มาเปิดตั้งอยู่ที่หมู่ 11 ตำบลคำป่าหลาย เปิดเมื่อปลายปีที่แล้ว คนในหมู่บ้านไปสมัครงาน แต่ยังไม่เห็นเรียกเข้าไปทำงานเลย เพราะคนทำงานส่วนใหญ่ในโรงงานเป็นคนจากสาขาอื่นๆ ของเจ้าของโรงงาน หรือโยกจากโรงงานในเครือข่ายเจ้าของเดียวกัน”

(สัมภาษณ์วันที่ 28 เมษายน 2561)

สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านบ้านพรานอัน ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร ที่กล่าวว่า

“ในสมัยที่ขอพื้นที่เพื่อสร้างสถานียทลองการเกษตร ซึ่งปัจจุบันเวนคืนให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อจัดสรรให้ เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม ในตอนนั้นก็บอกว่าสถานียทลองการเกษตรจะทำให้เกิดการจ้างงานชาวบ้านเข้าไปทำงาน ก็จริงนะครับ คือจ้างชาวบ้านไปเป็นกรรมกรในการสร้างสถานียทลองการเกษตร พอสร้างเสร็จก็เลิกจ้างชาวบ้าน เพราะคนที่ทำงานในสถานียทลองการเกษตรคือคนที่ต้องสอบผ่านตามระบบราชการ...เขตนิคมก็จะซ้ารอยเดิมบ่น้อ”

(สัมภาษณ์วันที่ 28 กันยายน 2560)

หากพิจารณาจากที่กล่าวมาข้างต้น ประเด็นสำคัญของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร คือการละเลยที่จะพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับจุลภาค การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารละเลยมิติของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการดูแลบริหารจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณามาตรการจูงใจผู้ประกอบการที่กำหนดโดยรัฐไทยเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างหลักประกันการคุ้มครองธุรกิจแก่ผู้ประกอบการที่เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเป็นสำคัญ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ต้องดูแลประชาชนและจัดการสาธารณะ กลับต้องปฏิบัติตามนโยบายและแบกรับกับต้นทุนของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะกฎหมายหมายให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการจัดการสาธารณูปโภคในพื้นที่เขตเศรษฐกิจได้

พื้นที่จัดสรรให้เอกชนเช่าเพื่อลงทุนเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมของเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารตั้งอยู่ที่บ้านพรานอัน ตำบลคำอาฮวน อ.เมือง จังหวัดมุกดาหาร เป็นพื้นที่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชนบริเวณใกล้เคียงทั้งบ้านคำเซื่อง บ้านนาถ่อนน้อยและบ้านกุดไจ้ เป็นต้น จากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีคำอาฮวน และปลัดเทศมนตรีคำอาฮวน พบว่า การกำหนดให้พื้นที่บริเวณศูนย์วิจัย และพัฒนาการเกษตรมุกดาหาร แห่งที่ 2 และสถานียพัฒนาอาหารสัตว์มุกดาหารแห่งที่ 2 เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากชุมชนโดยรอบพื้นที่ดังกล่าว มีวิถีชีวิตอยู่ในภาคการเกษตรซึ่งต้องอาศัยการมีระบบนิเวศทั้งดิน น้ำ ที่อุดมสมบูรณ์ การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมคำอาฮวน ย่อมส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

และมลพิษต่างๆ ดังนั้นสิ่งที่ชาวบ้านต้องการคือการพัฒนาศักยภาพทางการศึกษา และต้องการให้พื้นที่จัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมกลายเป็นเขตการศึกษา เพื่อบริการประชาชนทั้งในจังหวัดมุกดาหารและประเทศเพื่อนบ้าน

สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในตำบลคำอาฮวน เห็นว่าการยกเว้นและการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่จะมาลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมเป็นการทำให้อำนาจ และประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับลดลง เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจากผู้ประกอบการได้ เพราะมีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลถึง 8 ปี รวมทั้งยังอนุญาตให้เอกชนต่างประเทศถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม และสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้ด้วย ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ท้ายที่สุดคนในพื้นที่ที่คาดหวังการมีงานทำเพื่อไม่ต้องเดินทางไปทำงานต่างถิ่นอาจไม่บรรลุสิ่งที่คาดหวังได้ เพราะอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต การจ้างงาน เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจการบริหารของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นสำคัญ

ในส่วนของภาษีที่ท้องถิ่นควรได้รับจากผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมกลายเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการได้รับยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังที่ปลัดเทศบาลตำบลคำอาฮวนได้สะท้อนความคิดเห็นว่า

“ขณะที่มลพิษที่ปล่อยออกมาจากเขตนิคมอุตสาหกรรมสามารถระบายออกสู่ระบบนิเวศของท้องถิ่นแต่ภาระการรับผิดชอบกลับให้ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ทั้งการจัดเก็บขยะที่เพิ่มมากขึ้น การจัดการกับน้ำเสียจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น แต่ท้องถิ่นเก็บภาษีไม่ได้เลยถามว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ พิเศษสำหรับใคร”

(สัมภาษณ์วันที่ 10 สิงหาคม 2560)

4. unสรุป

ภายใต้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นภาคแสดงของระบบเสรีนิยมใหม่ ธรรมชาติของการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงมักเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลเป็นผู้ออกแบบและกำหนดพื้นที่ภายในเขตแดนของตนเอง ที่นำไปสู่การทำให้พื้นที่เหล่านั้นกลายเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น ควบคู่กับการสร้างกฎเกณฑ์ข้อบังคับและกฎหมายที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ภายในเขตแดนของรัฐนั้นๆ ซึ่งบรรดาข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่กำหนดขึ้น เป็นไปเพื่อเอื้อให้เกิดเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนลักษณะเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างรัฐ ตลาด และสังคม ที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติของรัฐบาลที่มีต่อประชากรเมื่อไปสัมพันธ์กับพลังของโลกาภิวัตน์

เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ซึ่งรวมทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก คือตัวอย่างของการเข้ามามีบทบาทของรัฐภายใต้ธรรมาภิบาลใหม่ โดยเฉพาะลักษณะรัฐทหาร อำนาจนิยมของประเทศไทย ที่สามารถผลักดันให้เกิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ปรากฏการณ์ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ได้อำนาจมาจากการรัฐประหารและใช้มาตรา 44 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ใน “แก้ไขปัญหาด่าง” ในสังคมไทยจึงกล่าวได้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นนโยบายขับเคลื่อนของประเทศจะปรากฏมาได้หากขาดรัฐที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นไปตามงานศึกษาของ Davies (2018) และ Peck (2001)

เมื่อรัฐไทยภายใต้การปกครองแบบอำนาจนิยมทหาร สามารถดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยอาศัยกฎหมายมาตราพิเศษ ยิ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่ “เพิกเฉย” และ อาจขาดซึ่ง “ความพร้อมในการรับผิดชอบ” (accountability) ในอนาคต เพราะหากการดำเนินการในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เกิดขึ้น ข้อกังวลใจทั้งในเรื่องมลพิษจากของเสีย มลพิษทางเสียงจากการขนส่งสินค้า รวมถึงประเด็นปัญหาสังคมอื่นๆ ยังไม่มีความชัดเจนว่าใครจะต้องมารับผิดชอบและยังมาตรการจูงใจผู้ประกอบการด้วยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลได้นานถึง 8 ปี ยิ่งทำให้สิ่งที่มีความกังวลใจของท้องถิ่นยิ่งปรากฏชัดขึ้นว่าสุดท้ายแล้ว “ประชาชน เกษตรกร และท้องถิ่น ได้อะไรพิเศษจากการมีเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” ดังงานศึกษาของ Sigler (2014)

ที่อธิบายว่าท้ายที่สุดแล้วเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศปานามา คนท้องถิ่นกลับ
ไม่ได้รับประโยชน์ เพราะคนท้องถิ่นไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถให้เป็นแรงงานที่มี
ทักษะได้ จึงจึงเป็นข้อควรระวังและต้องเร่งสร้างความสมดุลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ
กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น

รายการอ้างอิง

- Davies, William. 2018. The Neoliberal State: Power against 'Politics', In The Sage Handbook of Neoliberalism. Damien Cahill, Melinda Copper, Martijn Konings and David Primrose, editors. 273-283. UK: Sage Publication.
- England, Kim and Ward, Kevin. 2007. Introduction: Reading Neoliberalization, In Neoliberalization : states, networks, peoples. Kim England and Kevin Ward, editors.1-22.UK: Blackwell.
- Farole, Thomas and Gokhan, Akinci. Eds 2011. Special Economic Zone Progress, Emerging Challenges and Future Directions. Washington, DC: The World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2341/638440PUB0Ext_o00Box0361527B0PUBLIC0.pdf (accessed May 26, 2018).
- Harvey, David. 2004. The 'new' imperialism : accumulation by dispossession, Socialist Register 40 : 63-87.
- Ong, Aihwa. 2000. Graduated Sovereignty in South-East Asia, Theory, Culture & Society 14 (4) : 55-75.
- Ong, Aihwa. 2004. The Chinese Axis: Zoning Technologies and Variegated Sovereignty, Journal of East Asia Studies 4(1) : 69-96.
- Peck, Jamie and Tickell, Adam. 2002. Neoliberalizing space. Antipode 34(3) : 380-404.
- Peck, Jamie. 2001. Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. Progress in Human Geography 25 (3) : 445-455.
- Sigler, Thomas. 2014. Panama's Special Economic Zones: Balancing Growth and Development. *Bulletin of Latin American Research* 33(1) : 1-15.

- เรวดี แก้วมณี. 2556. ส่องความคืบหน้ากฎหมายเดินเครื่อง “เขตเศรษฐกิจ พิเศษ. สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. <http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/article/specialeconomiczone-18032556.pdf> (สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2561).
- อนูรัตน์ ธรรมประจักษ์ และคณะ. 2560. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก. กรุงเทพฯ: ฟิวเจอร์เพลส แอนด์ มีเดีย.
- ฮาร์วี, เดวิด. 2555. *ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่*. ภัคดี วีระภาสพงษ์, บรรณาธิการ. แปลโดย ภัคดี วีระภาสพงษ์, เก่งกิจ กิติเรียงลาภ, สุรัตน์ โหราชัยกุล, อภิรักษ์ วรรณสาธ และ นฤตม์ เจริญศรี. กรุงเทพฯ : สวนเงินมีมา.

เส้นทางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ กับการพัฒนาอัตลักษณ์พื้นที่อนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง

Transportation and Logistic Route and Greater Mekong Sub-region Identity Development

กรองทอง หีบโคกสูง
พัชนี แสนไชย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

บทคัดย่อ

โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) ประกอบด้วย 6 ประเทศ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (เฉพาะมณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง) โดยกำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ด้วยกันทั้งหมด 9 ด้าน ได้แก่ 1) ความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 2) ความร่วมมือด้านการคมนาคมและโลจิสติกส์ 3) ความร่วมมือด้านโทรคมนาคม 4) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว 5) ความร่วมมือ ด้านเกษตรกรรม 6) ความร่วมมือด้านพลังงาน 7) ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม 8) ความร่วมมือด้านการลงทุน 9) ความร่วมมือด้านการค้าโดยการคมนาคมที่เกิดขึ้นนั้นแบ่งออกเป็น 3 เส้นทางหลัก ๆ ได้แก่ แนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (NSEC) แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) และแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (SEC)

คำสำคัญ : ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พื้นที่เศรษฐกิจ อัตลักษณ์

Abstract

The Greater Mekong Sub-region (GMS) comprises six member countries including Thailand, Myanmar, Lao PDR, Cambodia, Vietnam, and China (only Yunnan Province and Guangxi Zhuang Autonomous Region). The Greater Mekong Sub-region program has carried out projects in nine high-priority areas. These are (1) human resource development (2) transportation and logistics (3) telecommunications (4) tourism (5) agriculture (6) energy (7) environment (8) investment and (9) trade The road development can be divided into three main corridors, which are: North - South Economic Corridor (NSEC) East - West Economic Corridor (EWEC) and Southern Economic Corridor (SEC)

Keywords : Greater Mekong Sub-region, Economic Zones, Identity

1. บทนำ

ภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ดินแดนแห่งนี้มีความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม ด้วยภูมิศาสตร์ ภายใต้มนทัศน์เรื่องความมั่นคง ทางการเมืองระหว่างประเทศ ภายใต้มนทัศน์การทำให้ทันสมัยและโลกาภิวัตน์ (กฤษฎา บุญชัย 2553) การก่อกำเนิดโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) โดยเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นถือหุ้นใหญ่ แสดงบทบาทเป็นตัวประสานความร่วมมือ และเป็นคนกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือของ 6 ประเทศ คือ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) (เกียรติศักดิ์ อักษรวงศ์ 2547) การผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคอินโดจีนมีแนวคิดอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดของเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (นรุตม์ เจริญศรี 2556) ซึ่งเป็นที่มาของโครงการ GMS ที่ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1992 มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาผ่านการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ระหว่างประเทศภูมิภาคอินโดจีนและทำให้เกิดความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan) มีสมาชิก 6 ประเทศประกอบด้วย กัมพูชา ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และญี่ปุ่น เกิดจากการที่ญี่ปุ่นอยากมีบทบาทที่ชัดเจนขึ้นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาระหว่างประเทศอาเซียนเดิมและใหม่ภายในอนุภูมิภาคเพื่อความแข็งแกร่งของอาเซียน ซึ่งจะนำไปสู่สันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองของทวีปเอเชียต่อไป ผ่านการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นให้กับ 4 ประเทศ ในลุ่มน้ำโขง ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLMV) ในด้านต่างๆ ทั้งการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านโลจิสติกส์และการกระจายสินค้า รวมถึงการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและประชาชนในขณะที่ยุทธศาสตร์ของไทย คือ การเป็นประเทศผู้ให้ร่วม (co-donor / co-sponsor) กับญี่ปุ่นในการพัฒนาอนุภูมิภาค (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2555)

2. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ยุทธศาสตร์ GMS ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ 1) การเชื่อมโยง (Connectivity) โดยเชื่อมโยงโครงข่ายเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศสมาชิก 2) การแข่งขัน (Competitiveness) โดยเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศสมาชิก ผ่านเส้นทางคมนาคมและกฎระเบียบที่เป็นสากล และ 3) ความเป็นชุมชน (Community) ประเด็นด้านสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community : ASCC) จากอดีตสู่ปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอเงื่อนไขบางประการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นไทยในอนาคต (ธงชัย ภูวนาถวิจิตร 2557) โดยเน้นสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นชุมชนร่วมกันของประเทศสมาชิก GMS ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ได้มีการกำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ด้วยกันทั้งหมด 9 ด้าน ได้แก่ 1) ความร่วมมือด้านเกษตรกรรม 2) ความร่วมมือด้านโทรคมนาคม 3) ความร่วมมือด้านพลังงาน 4) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว 5) ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม 6) ความร่วมมือด้านการค้า 7) ความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 8) ความร่วมมือด้านการลงทุน และ 9) ความร่วมมือด้านการคมนาคม (สถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา 2556)

จากความร่วมมือระหว่างประเทศทั้ง 9 ด้าน พบว่าด้านที่มีความสำคัญและโดดเด่นกว่าความร่วมมือด้านอื่นๆ คือ ความร่วมมือด้านการคมนาคม มีการจัดทำข้อตกลงการค้าขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS Cross Border Trade Agreement : GMS CBTA) (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย 2555) โดยมีประเด็นดังนี้

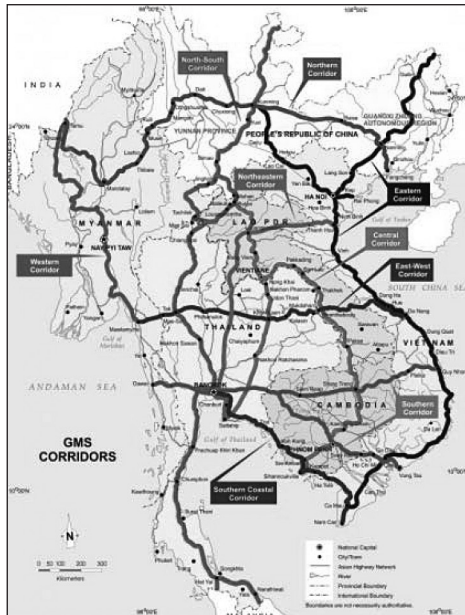
- การตรวจปล่อยสินค้าในบริเวณเดียวกัน (Single Stop Inspection) และการตรวจสินค้าแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (Single Window Inspection)
- การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในกลุ่ม
- การผ่านชายแดนของบุคคล เช่น การใช้วีซ่าสำหรับประเทศที่สาม
- การรวมระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศในกลุ่มเข้าด้วยกัน อาทิ ระบบศุลกากร ระบบตรวจคนเข้าเมือง และระบบตรวจสอบความปลอดภัย และมาตรฐานสินค้า เพื่อลดขั้นตอนดำเนินการลง
- การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Transit) อาทิ การตรวจสินค้า

- ผ่านแดนเท่าที่จำเป็นตามหลัก Single Stop Inspection และการไม่เก็บภาษีสินค้าผ่านแดน
- การแลกเปลี่ยนสิทธิด้านการจราจร โดยอนุญาตให้รถยนต์ของประเทศในกลุ่มสามารถเข้ามารับส่งสินค้าในประเทศได้ อาทิ รถขนส่งสินค้าของไทย สปป.ลาว และเวียดนามได้รับอนุญาตให้เข้ามาขนส่งสินค้าตามแนวเส้นทาง R9 (มุกดาหาร - สะหวันนะเขต - ดานัง) ภายใต้จำนวนโควตารถยนต์ที่แต่ละประเทศกำหนดไว้
 - มาตรฐานการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน สัญลักษณ์จราจรต่างๆ โดยประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นประเด็นที่สำคัญ (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, 2555)

3. เส้นทางคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์บนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

การพัฒนาเครือข่ายสาธารณูปโภคพื้นฐานของแต่ละประเทศร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางน้ำทางบก และอื่นๆ เครือข่ายดังกล่าวทำให้เกิดการขยายตัวของเครือข่ายคมนาคมและโลจิสติกส์หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งจะช่วยหนุนด้านการค้าและการลงทุนของประเทศ โดยอยู่ภายใต้การพัฒนาทางหลวงระหว่างประเทศ ในระดับอนุภูมิภาค (ศิริพรรณ จิตประสิทธิศิริ 2558) ภายใต้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ GMS มีกรอบเชื่อมโยงที่เรียกว่า ระเบียงเศรษฐกิจ (Corridors) สำคัญ 3 ระเบียง คือ ระเบียงเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ ระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจด้านใต้ ดังแสดงในรูปที่ 1

รูปที่ 1 เส้นทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridor)



ที่มา: ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย

เส้นทางเศรษฐกิจสายอาเซียนหรือ GMS Economic Corridors แบ่งตามภูมิภาคออกเป็น 3 เส้นทางหลัก ๆ (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2559) ได้แก่

- 1) แนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC)

เชื่อมโยงระหว่างไทย เมียนมา ลาว และจีน ประกอบด้วย 3 เส้นทางย่อย ได้แก่

 - เส้นทาง R3A เชื่อมโยงระหว่างจีนตอนใต้กับลาวและไทย มีจุดเริ่มต้นที่คุนหมิง มายังโมฮาน บ่อเต็น และห้วยทรายของลาว เข้าเขตไทยที่ อ. เชียงของ และสิ้นสุดที่กรุงเทพฯ ปัจจุบัน R3A นับว่าเป็นเส้นทางที่คึกคักไปด้วยการจราจรมากที่สุดเส้นทางหนึ่ง ภายหลังจากที่สะพานมิตรภาพไทย
 - ลาวแห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556

- เส้นทาง R3B มีจุดเริ่มต้นที่นครคุนหมิงเช่นเดียวกับ R3A แต่ผ่านเข้ามาทางเมียนมาที่ท่าซี้เหล็กแล้วเข้าไทยที่เขต อ. แม่สาย จ. เชียงราย และมีปลายทางที่กรุงเทพฯ
 - เส้นทาง R5 มีจุดเริ่มต้นจากเมืองหนานหนิงในมณฑลกว่างซีของจีน มายังเมืองฮานอย และท่าเรือไฮฟองของเวียดนาม สำหรับจังหวัดของไทยตามแนวเส้นทางเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ มี 13 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย พะเยา เชียงใหม่ ลำพูน ลำปางแพร่ ตาก กำแพงเพชร อุตรดิตถ์ พิษณุโลก นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา และกรุงเทพฯ
- 2) แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) เชื่อมโยงระหว่างเวียดนาม ลาว ไทย และพม่า อาจเรียกได้ว่าเป็นเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างทะเลจีนใต้กับทะเลอันดามัน ประกอบด้วย 3 เส้นทางย่อย ได้แก่
- เส้นทาง R9 มีจุดเริ่มต้นที่เมือล้าโยไป่ที่เมียวดี เข้าเขตไทยที่ อ. แม่สอด จ. ตาก เชื่อมไปยัง พิษณุโลก ขอนแก่น มุกดาหาร และต่อไปยังสะพานนะเขต เข้าเขตเวียดนามที่เว้ และสิ้นสุดที่ดานัง
 - เส้นทาง R12 เชื่อมโยงภาคอีสานของไทยกับมณฑลกว่างซี โดยมีจุดเริ่มต้นที่ จ. นครพนม เข้าเขตลาวที่แขวงคำม่วน วังผ่วน จ. ห่าติ่ง วังห์ และฮานอยของเวียดนาม ก่อนจะไปถึงสิ้นสุดที่กว่างซี ภายหลังการเปิดสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 3 (นครพนม – คำม่วน) เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2554 เส้นทางสาย R12 นับว่าเป็นเส้นทางที่สั้นที่สุดในการขนส่งสินค้าจากไทย ไปยังเขตปกครองตนเองกว่างซี
 - เส้นทาง R8 มีจุดเริ่มต้นที่ จ. บึงกาฬ เข้าเขตปากซันของลาว ผ่านเมืองวิงห์ มุ่งสู่กรุงฮานอยของเวียดนาม และไปสิ้นสุดที่กว่างซี สำหรับจังหวัดของไทยตามแนวเส้นทางเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก มี 7 จังหวัด ได้แก่ ตาก สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ขอนแก่น กาฬสินธุ์ และมุกดาหาร
- 3) แนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) เชื่อมโยงระหว่างเมียนมาไทย กัมพูชา และเวียดนาม ประกอบด้วย 2 เส้นทางย่อย ได้แก่
- เส้นทางทวาย-ทิกิ-กรุงเทพฯ-อรัญประเทศ-ปอยเปต-พนมเปญ-โฮจิมินห์-หัวงเต่า ซึ่งเป็นเส้นทางที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง โดยพาดผ่านเมืองสำคัญหลายเมือง

และมีการขนส่งข้ามแดนตามแนวเส้นทางในปริมาณมาก ทั้งตรงจุดผ่านแดน
อรัญประเทศ-ปอยเปตระหว่างไทย-กัมพูชา และจุดผ่านแดนบาเวต-มอกโบ
ระหว่าง กัมพูชา-เวียดนาม

- เส้นทางทวาย-ทิกิ-บ้านน้ำพุร้อน-กรุงเทพฯ-เสียมราฐ-สตริงเตรัง-ควียอน ซึ่งเป็น
เส้นทางเศรษฐกิจและท่องเที่ยวสำคัญระหว่างไทย และกัมพูชา รวมถึงเชื่อมต่อ
ระหว่างไทยไปกับภาคกลางของเวียดนามผ่านกัมพูชา สำหรับจังหวัดของไทย
ตามแนวเส้นทางนี้ มี 8 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี
ระยอง จันทบุรี ตราด และกาญจนบุรี

จากการจัดทำเส้นทางการคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ บริเวณอนุภาค
ลุ่มแม่น้ำโขงมีความสำคัญต่อการสนับสนุนการค้า ทำให้มีการกระจายแหล่งผลิตไปยัง
ประเทศ และภูมิภาคที่มีความได้เปรียบการแข่งขัน จากแหล่งผลิตที่มีความได้เปรียบ
การแข่งขัน ผลิตรถยนต์จะขนส่งไปยังแหล่งประกอบและบริโภคการคมนาคมขนส่ง
จึงเกื้อกูลต่อการค้าเสรีและการกระจายสินค้าไปยังประเทศที่มีประสิทธิภาพ ในการผลิต
สินค้าและทำให้ทรัพยากรในภูมิภาคได้ประโยชน์สูงสุด การคมนาคมขนส่งจึงสนับสนุนการ
ใช้ทรัพยากร และการค้าเสรีของโลกอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
2559) แต่การพัฒนาเส้นทางนั้นอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและความเสื่อมโทรมทาง
ความหลากหลายของชีวภาพแห่งลุ่มแม่น้ำโขง รวมถึงวิถีชีวิตของผู้คนที่อาศัยบริเวณ
แม่น้ำโขง (สุพรรณา ถวายเทียน 2557)

4. ศักยภาพห่วงโซ่คุณค่าในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีอุตสาหกรรม 3 ประเภทที่มีบทบาทและความ
สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมการเกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรม
เฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
2554) อุตสาหกรรมดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินำมาแปรรูปและ
ลักษณะของอุตสาหกรรมยังต้องพึ่งพาแรงงานจำนวนมากและประเทศในอนุภูมิภาค
ลุ่มแม่น้ำโขงมีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ อีกทั้งแรงงานยังมีฝีมือในการทำงานด้วยการพัฒนา
บทบาทด้านเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยต่อประเทศอนุภูมิภาค

ลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) สามารถอธิบายโดยจำแนกเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายได้ 2 ภาคส่วน คือ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน (พิษณุ เหริยภูมิหาสาร และคณะ 2557)

4.1 ศักยภาพห่วงโซ่คุณค่าอุตสาหกรรมการเกษตรแปรรูป

ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง มีผลผลิตทางการเกษตรกรรมที่มีความแตกต่างกันออกไป ตามแต่ละภูมิภาคและภูมิอากาศ โดยแต่ละประเทศมีผลผลิตดังนี้ สปป.ลาว มีผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม คือ ปาล์ม อ้อย ไม้ ข้าว ข้าวโพด พริก งา ขิง ฝ้าย อ้อย และถั่ว เป็นต้น ประเทศพม่ามีผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม คือ อ้อย มันสำปะหลัง ถั่วเหลือง ปาล์มน้ำมัน ดอกไม้ เนื้อสัตว์ เช่น หมู ไก่ สัตว์น้ำ เช่น กุ้ง ปลานิล มันฝรั่ง สับปะรด และสินค้าเหล่านี้ทำสัญญาเพื่อส่งออกมายังประเทศไทย ประเทศเวียดนามมีผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม คือ ผัก องุ่น สับปะรด ชา ฝ้าย น้ำผึ้ง หมู กาแฟ นม ปลาตาก กุ้ง ปลานิล เป็นต้น โดยประเทศที่มีบทบาทในห่วงโซ่อุตสาหกรรมนั้น คือ ประเทศไทยและประเทศเวียดนาม เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศนี้มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยีมากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาค เริ่มตั้งแต่การวิจัยและพัฒนา รวมถึงการจัดหาแหล่งเงินทุนที่รัฐบาลไทยสามารถสนับสนุนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง (SME) ยังสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทในห่วงโซ่มูลค่านี้ได้ ตั้งแต่การทำการเกษตรแบบมีสัญญา การจัดหาวัตถุดิบ การควบคุมคุณภาพสินค้า การแปรรูปสินค้าเกษตรขั้นต้น การแปรรูปอาหารการจัดจำหน่าย และการขายส่ง รวมถึงการขายปลีกสินค้า (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร 2554) ยกตัวอย่างประเทศไทยที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่อุปทานข้าว โดยเริ่มจากต้นน้ำ คือเกษตรกรผู้ผลิตข้าวเป็นผู้ผลิตสินค้าคือข้าวป้อนอุตสาหกรรมแปรรูป คืออุตสาหกรรมกลางน้ำ คือผู้ประกอบการโรงสีซึ่งถือเป็นผู้แปรรูปขั้นต้นมีผลผลิตเป็นข้าวสาร และผลพลอยได้เป็นรำและแกลบ ผลผลิตจากการแปรรูปใช้ทั้งเพื่อการบริโภคและเป็นวัตถุดิบหรือสินค้าชั้นกลางเพื่ออุตสาหกรรมแปรรูปอื่นๆ ซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าของผลิตภัณฑ์จากข้าวอื่นๆ ทั้งที่เป็นผลิตภัณฑ์อาหาร เช่น แป้งขาว เส้นหมี่เส้นก๋วยเตี๋ยว ขนมเป็นต้น และมีใช้อาหาร เช่น แป้งเด็ก เครื่องสำอาง (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม 2557)

4.2 ศักยภาพห่วงโซ่คุณค่าในกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ

ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมีอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญทุกประเทศมีการผลิต และ ส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งทอตั้งแต่สินค้าต้นน้ำและกลางน้ำ เช่น เส้นใยธรรมชาติและเส้นใยสังเคราะห์ ไปจนถึงสินค้าขั้นปลายน้ำ ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูปและเสื้อผ้ามือสอง (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2558) การค้าสินค้าในอุตสาหกรรมนี้ยังเป็นการค้าในห่วงโซ่คุณค่าที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ ในแต่ละประเทศมีความสำคัญในห่วงโซ่คุณค่าโดยประเทศไทยเป็นผู้ผลิตด้ายและผ้าผืน เนื่องจากมีเทคโนโลยีที่เอื้ออำนวย แต่เนื่องจากประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงยังไม่มีประเทศที่สามารถออกแบบและสร้างแบรนด์สินค้าได้อย่างประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียง ประเทศที่มีบทบาทในห่วงโซ่การผลิต คือ ประเทศไทยและประเทศเวียดนาม โดยรัฐบาลควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการประกอบกิจกรรมที่ให้มูลค่าเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการพยากรณ์ความต้องการตลาด ไปจนถึงการสร้างแบรนด์ของตนเอง (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร 2554)

4.3 ศักยภาพห่วงโซ่คุณค่าในกลุ่มอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป

ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง มีประเทศที่เป็นแหล่งส่งออกไม้ที่ยังไม่แปรรูปที่สำคัญของอนุภูมิภาค คือ สปป.ลาวและเมียนมา มีประเทศหลักที่เป็นผู้ออกแบบและผลิตเครื่องใช้ ได้แก่ ประเทศเวียดนามและประเทศไทยเพื่อส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ไม้ยางพาราแปรรูป โดยเริ่มตั้งแต่ต้นน้ำคือ ชาวสวนปลูกยางพารามายังกิจกรรมกลางน้ำ การนำไม้ยางพารามาแปรรูปไม้ท่อนให้เป็นไม้แผ่นตามขนาดที่ต้องการ ส่วนกิจกรรมปลายน้ำคือการนำไม้ยางพาราแปรรูปมาทำการผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปเพื่อส่งขาย (สถาบันวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอุตสาหกรรมการผลิต 2555) การผลิตในอุตสาหกรรมนี้แม้ว่าจะมีศักยภาพมาก และสามารถเป็นผู้ผลิตเฟอร์นิเจอร์สำคัญในตลาดโลกได้ แต่การผลิตยังคงจำกัดอยู่แต่กลุ่มผู้ผลิตขนาดเล็กและขนาดกลางและยังไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าได้มากเท่าที่ควร ห่วงโซ่คุณค่าในการผลิตเฟอร์นิเจอร์และของตกแต่งบ้านที่มาจากไม้ นั้น ประเทศไทยและประเทศเวียดนามสามารถมีบทบาทนำในการประกอบกิจกรรมในห่วงโซ่คุณค่าที่ให้มูลค่าเพิ่มที่สูงกว่าแก่การผลิต เช่น การคาดการณ์ตลาด การจัดทำนายการสร้างแบรนด์สินค้า รวมถึงการจัดการลูกค้าและการบริการหลังการขาย โดยมีเมียนมาและสปป.ลาวเป็นแหล่งวัตถุดิบและแหล่งแรงงานที่สำคัญ (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร 2554)

5. การสร้างอัตลักษณ์และการขยายโอกาสทางการตลาด

อัตลักษณ์ และการขยายโอกาสทางการตลาดได้นำผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมทางด้านเกษตรกรรมอุตสาหกรรมสิ่งทอและอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ และผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป โดยแต่ละประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจะมีอัตลักษณ์ที่ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนักทำให้ผลผลิตที่ได้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน การสร้างอัตลักษณ์การเป็นประชาชนในประชาคมอาเซียนกับการตระหนักต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประชาชนของประเทศสมาชิก (เสาวภา งามประมวญ 2558)

5.1 การสร้างอัตลักษณ์และการขยายโอกาสทางการตลาดทางด้านอุตสาหกรรมเกษตรกรรม

อัตลักษณ์ทางด้านอุตสาหกรรมทางด้านเกษตรกรรม ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่สำคัญ เช่น ข้าวเนื่องจากประเทศไทยเป็นฐานการผลิตและส่งออกข้าวที่สำคัญของโลก สายพันธุ์ข้าวมีคุณภาพ หลากหลายเอกลักษณ์โดดเด่นเฉพาะตัว จึงมุ่งเน้นการผลิตข้าวคุณภาพเชิงมูลค่า โดยประเทศไทยได้มีการพัฒนาสู่ตลาดข้าวคุณภาพ รวมทั้งยกระดับการเพาะปลูก เช่น คุณสมบัติพิเศษที่เป็นได้ทั้งอาหารและโภชนาบำบัดขยายช่องทางสื่อสารการตลาดระหว่างผู้ผลิตและชุมชนสามารถเชื่อมโยงกับผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ (สุรัตน์ อัดตะ 2557, ออนไลน์)

5.2 การสร้างอัตลักษณ์ และการขยายโอกาสทางการตลาดทางด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอ

อัตลักษณ์ทางด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีชื่อเสียงในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำ คือ ประเทศไทย ลาว และเวียดนาม โดยอัตลักษณ์แยกได้ 2 ลักษณะ คือ 1) อัตลักษณ์ภาพรวมของกลุ่มแม่น้ำโขง เช่น ความเชื่อเกี่ยวกับพญานาค ลักษณะความอุดมสมบูรณ์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เช่น โขดหิน เกาะแก่ง หาดทราย พืชพรรณ สายพันธุ์ของสัตว์น้ำ อุปกรณ์ประมง หรือ อัตลักษณ์ของกลุ่มคนหาปลาในแม่น้ำโขงที่ถูกสร้าง และถูกผลิตขึ้นในระบบนิเวศบนน้ำโขงที่มีความสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ธีรภัท ขัยพิพัฒน์ 2551) 2) อัตลักษณ์เฉพาะพื้นที่ของกลุ่มแม่น้ำโขง เช่น สิบแต้ม ในอุทยานผาแต้ม เสาเฉลียงบั้งไฟพญานาค ต่อมาได้มีการพัฒนาลายทอผ้าให้มีความร่วมสมัย พัฒนาลายผ้าทอให้มีความสวยงามมากยิ่งขึ้น หรืองานหัตถศิลป์ผ้าปักของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีวัฒนธรรม

การปักผ้าเพื่อใช้ประดับตกแต่งเครื่องแต่งกายอันสืบทอด และมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ตลอดจนเป็นศาสตร์องค์ความรู้ที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับองค์ประกอบปัจจัยทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และศาสนา แสดงออกผ่านทางองค์ประกอบทางศิลปะ ได้แก่ ลวดลาย รูปแบบ สีและเทคนิค ผ่างไว้ด้วยความคติความเชื่อและวัฒนธรรมร่วมของภูมิภาค แต่ยังคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์เฉพาะของแต่ละประเทศ พัฒนาการออกแบบการตัดเย็บเพื่อให้ ทันยุคทันสมัย และตอบสนองความต้องการของลูกค้ามากยิ่งขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม 2556)

5.3 การสร้างอัตลักษณ์และการขยายโอกาสทางการตลาด อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ และผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป

อัตลักษณ์ทางด้านอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป ในอนุภูมิภาค กลุ่มแม่น้ำ มีทรัพยากรป่าไม้มากมาย ประกอบกับแรงงานมีฝีมือในการผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป และต้นทุนในการผลิตต่ำจึงเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญ การผลิตไม้แปรรูปนั้นได้ดึงเอาอัตลักษณ์ของแต่ละประเทศออกมาในการแกะสลักไม้ มีการใช้ทุนทาง วัฒนธรรมของท้องถิ่นที่สืบทอดต่อกันมาหรือภูมิปัญญาของชุมชนเข้ามาผสมผสานกับการ ออกแบบเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ที่ดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว และรองรับความต้องการ ของผู้บริโภคกลุ่มต่างๆ (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร 2554) ทั้งยังใช้ ทุนทางสังคม และศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการให้เกิด ประสิทธิภาพและนำเสนอเรื่องราววิถีชีวิต เอกลักษณ์และความเป็นท้องถิ่นผ่านชิ้นงาน และเพื่อให้เกิดความทันสมัยมากยิ่งขึ้นได้มีการพัฒนารูปแบบของผลิตภัณฑ์เพื่อให้รองรับ กับตลาดโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง

6. บทสรุป

การพัฒนารูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) ได้สนับสนุนให้เกิดการลงทุนทางด้านโครงสร้างทางด้านการคมนาคม ขนส่งระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง เส้นทางคมนาคมที่ดีจะก่อให้เกิดการ จัดการระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพตามมา โดยเส้นทางเศรษฐกิจสายอาเซียนหรือ GMS Economic Corridors แบ่งตามภูมิภาคออกเป็น 3 เส้นทางหลัก ๆ ได้แก่ แนวพื้นที่ เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (NSEC) แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) และแนวพื้นที่

เศรษฐกิจตอนใต้ (SEC) เมื่อเกิดการคมนาคมขนส่งเกิดขึ้นทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้ากันระหว่างประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ก่อให้เกิดเป็นห่วงโซ่คุณค่าเกิดขึ้น โดยห่วงโซ่คุณค่าที่เกิดขึ้นมีอยู่ 3 อุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ ห่วงโซ่คุณค่าอุตสาหกรรมการเกษตรแปรรูป ห่วงโซ่คุณค่าในกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ และห่วงโซ่คุณค่าในกลุ่มอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป อุตสาหกรรมเหล่านี้มีการพัฒนามาจากอัตลักษณ์ของประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง อัตลักษณ์เหล่านั้นเกิดจากวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ แสดงออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า โดยลวดลายบนผ้าจะออกแบบตามวัฒนธรรม ideo ของแต่ละประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ทั้งนี้ พบว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนั้นไม่เพียงแต่มีเส้นทางการคมนาคมขนส่ง เพื่อให้ระบบการจัดการโลจิสติกส์ดีขึ้นแล้ว จากการพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่เกิดขึ้นยังส่งผลต่อความเป็นอยู่และรูปแบบของการใช้ชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าวมีความเปลี่ยนแปลงส่งผลให้อัตลักษณ์มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

7. ข้อเสนอแนะ

โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงยังมีประเด็นอื่นที่น่าสนใจอยู่อีกหลายหัวข้อเนื้อหาที่ทำการศึกษาคือเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น โดยรายละเอียดของโครงการมีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มเติมอยู่ตลอด เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการที่ต้องมีการศึกษาอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ทราบถึงผลประโยชน์ของโครงการหรือผลเสียของโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

รายการอ้างอิง

- กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. 2555. กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค : ความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation). กระทรวงการต่างประเทศ. [http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214-ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น-\(Mekong-Japa.html](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214-ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น-(Mekong-Japa.html) (สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2561).
- กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. 2559. รู้จักเส้นทางเศรษฐกิจสายอาเซียน GMS Economic Corridors. ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์. <http://www.thaibiz.net/th/news/20830/170/> (สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2561).
- กฤษฎา บุญชัย. 2553. ประวัติศาสตร์ “ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง”. วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง, 6 (1): 85-106.
- เกียรติศักดิ์ อักษรวงศ์. 2547. บทบาทของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียกับ 10 ปีโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพรรณ จิตรประสิทธิศิริ. 2558. สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมทางหลวง. การพัฒนาทางหลวงระหว่างประเทศ. <http://vigcollab.mot.go.th/gm/document-1.9.9274?> (สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2561).
- ธงชัย ภูวนาถวิจิตร. 2557. อนาคต ทิศทาง โอกาส ในมิติ GMS/ASEAN ของกลุ่มภาคเหนือตอนบน 2 พื้นที่เสี่ยงราย พะเยา แพร่ น่าน : มุมมองด้านสังคมและวัฒนธรรม. วารสารมนุษยศาสตร์, 14 (2):116-140.
- ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB). 2558. Greater Mekong Subregion (GMS). <http://www.adb.org/countries/gms/mainb> (สืบค้น เมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2561).
- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. 2555. GMS CBTA เพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. http://www.thaifranchisecenter.com/download.php?group=121&id_s=4532. (สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2561).

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2558. โอกาสและความท้าทายของห่วงโซ่มูลค่าของอาเซียน.
https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_1_0_7_.pdf (สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2561).
- ธีรภัท ชัยพิพัฒน์. 2551. โหม่ง-ลั้ง-लगว : อัตลักษณ์คนหาปลาในแม่น้ำโขงและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดภายหลังการสร้างเขื่อนของจีน ศึกษาบริเวณพรมแดนไทย - ลาว ตอนบน. <http://www.cislampang.com/wp-content/uploads/2012/05/บทความโหม่ง-อ.ต้น.pdf> (สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2561).
- นรุตม์ เจริญศรี. 2556. แรงผลักดันและเป้าหมายของกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่. วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 43 (2): 66-82.
- พิษณุ เจริญมหาสาร. 2557. รายงานวิจัยเรื่องพลวัตของเงินในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงและนัยต่อประเทศไทย. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. e-library.itd.or.th/viewer/14449905/download (สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2561).
- สถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา. 2556. การศึกษาโครงการวิจัยเรื่องการพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าลงทุน ในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรับรองการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC). [http://ibmp.bus.tu.ac.th/Documents/GMS_Seminar_30Aug2013%20\(Shortened\).pdf](http://ibmp.bus.tu.ac.th/Documents/GMS_Seminar_30Aug2013%20(Shortened).pdf) (สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2561).
- สถาบันวิจัยขนาดกลางและขนาดย่อมอุตสาหกรรมการผลิต. 2555. รายงานผลการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC). <http://www.smi.or.th/index.php/sample-sites-7/category/7-aec?download> (สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2561).
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. 2554. โครงการศึกษาพัฒนาห่วงโซ่มูลค่าในเส้นทางการขนส่งโลจิสติกส์ในแนวระเบียงเศรษฐกิจ. <http://www.otp.go.th/index.php/edureport/index> (สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2561).
- สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. 2556. โครงการศึกษาแนวทางการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปยังประเทศเพื่อนบ้าน (สิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่ม รองเท้าและเครื่องหนังอัญมณีและเครื่องประดับ).

https://tdri.or.th/content/uploads/2015/04/OIE_Relocation_1_final
(สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2561)

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. 2557. การวิเคราะห์โครงการ
และศักยภาพของอุตสาหกรรมการเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทาน. http://www.thaifta.com/trade/study/FN_C4 (สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2561)

สุพรรณษา ถวายเทียน. 2557. โครงการพัฒนาร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์กับผลกระทบ
ต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง. วารสารอาศรมวัฒนธรรมวลัยลักษณ์, 14 (1): 163-178.

สุรัตน์ อัดตะ. 2557. อัตลักษณ์ "ข้าวไทย" ตอบโจทย์พัฒนาสู่ความยั่งยืน.

<http://www.komchadluek.net/news/agricultural/249326>

(สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2561)

เสาวภา งามประมวญ. 2558. ความสัมพันธ์ระหว่างการสร้างการรับรู้อัตลักษณ์การเป็น
ประชาชนในประชาคมอาเซียนกับการตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติ: ศึกษา
เปรียบเทียบประเทศไทย ลาวและมาเลเซีย. วารสารวิชาการ Veridian E-Journal,
Silpakorn University, 8 (2): 1992-2010.



ក្រុងសៀមរាប



คำสั่งสำนักวิชานวัตกรรมสังคม

ที่ ๒๗/๒๕๖๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการจัดประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๑

ตามที่ คำสั่งสำนักวิชานวัตกรรมสังคมที่ ๙/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการจัดประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ไปแล้วนั้น

เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินงานการจัดประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ มีความถูกต้อง จึงเห็นสมควรให้มีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินงานการจัดประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ และแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการจัดประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยมีองค์ประกอบและหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

๑. ที่ปรึกษาคณะกรรมการดำเนินงาน

องค์ประกอบ

๑.๑ ศาสตราจารย์ ดร.ยศ สันตสมบัติ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ประธาน
๑.๒ ศาสตราจารย์สุรชัย หวันแก้ว	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	รองประธาน
๑.๓ รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วิชวัลคุ	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	รองประธาน
๑.๔ รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลป์กุล	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	กรรมการ
๑.๕ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ ปัญญาแก้ว	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	กรรมการ
๑.๖ ดร.มาลินี คุ่มสุภา	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	กรรมการ
๑.๗ ดร.เสถียร ฉันทะ	มรภ.เชียงราย	กรรมการ
๑.๘ นายนิวัฒน์ ร้อยแก้ว	ประธานกลุ่มรักษ์เชียงใหม่	กรรมการ

หน้าที่และความรับผิดชอบ

- กำหนดหัวเรื่องหลัก (theme) และรูปแบบการจัดประชุม
- กำหนดผลผลิต (output) จากการจัดประชุม

/๒.คณะ...

-๒-

๒. คณะกรรมการดำเนินงาน

องค์ประกอบ

๑.๑	รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ	ประธาน
๑.๒	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์	รองประธาน
๑.๓	อาจารย์ ดร.วรรณวลี อินทรปิ่น	รองประธาน
๑.๔	นายสืบสกุล กิจนุกร	รองประธาน
๑.๕	อาจารย์ ดร.Yuki Miyake	กรรมการ
๑.๖	อาจารย์ ดร.ธนิกุล จันทรา	กรรมการ
๑.๗	อาจารย์ ดร.นิษานท์ สิงห์พุดธางกูร	กรรมการ
๑.๘	อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี	กรรมการ
๑.๙	อาจารย์กฤษณ์ ชนาบศักดิ์	กรรมการ
๑.๑๐	อาจารย์จรัสพงศ์ ศรีรัฐนันท์	กรรมการ
๑.๑๑	อาจารย์ธัญญธร สายปัญญา	กรรมการ
๑.๑๒	อาจารย์ปฐมพงศ์ มโนหาญ	กรรมการ
๑.๑๓	นางสาวทิมมพร สิงโตมาศ	กรรมการ
๑.๑๔	นายธณัติ ดวงสวัสดิ์	กรรมการ
๑.๑๕	นายสุรศักดิ์ ใจจุมปา	กรรมการ
๑.๑๖	นายณพพงศ์ ดงปารีย์	กรรมการ
๑.๑๗	นายสุรัชย์ อุดระ	กรรมการ
๑.๑๘	นายรัชเทพ แสงแก้ว	กรรมการ
๑.๑๙	นายตฤณ แสนใจกล้า	กรรมการ
๑.๒๐	นางสาวปิยดา ธัญชัย	กรรมการ
๑.๒๑	นายจิรพงษ์ คีลาวังค์	กรรมการ
๑.๒๒	นางสาววิวรรณ สุขผล	กรรมการ
๑.๒๓	นางสาวพัชรินทร์ ศรีใจ	กรรมการ
๑.๒๔	นางสาวภูพิงค์ เหลืองสุวรรณ	กรรมการและเลขานุการ
๑.๒๖	นางสาวปทุมภรณ์ เดือนเพ็ญ	กรรมการและเลขานุการ
๑.๒๗	นางสาวปรีญาวัลย์ ใจปันตา	กรรมการและเลขานุการ

-๓-

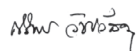
๑.๒๙	นางสาวพรุธร ต๊ะอิน	กรรมการและเลขานุการ
๑.๓๐	นางสาวทริตา ใบเกษม	กรรมการและเลขานุการ
๑.๓๑	นางสาวปรังค์ ภาคพานิช	กรรมการและเลขานุการ
๑.๓๒	นายกัณฑ์พงศ์ แก้วใหม่	กรรมการและเลขานุการ

หน้าที่และความรับผิดชอบ

ให้คณะกรรมการดำเนินงานมีหน้าที่ วางแผน เตรียมงานและดำเนินการจัดประชุมดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ)

รักษาการแทนคณบดีสำนักวิชาวิศวกรรมสังคม



Ab-SIRC

ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ห้อง 416 ชั้น 4 อาคาร E1
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุด เมือง เชียงราย 57100
โทรศัพท์ 0-5391-6667
Email : ab-sirc@mfu.ac.th