

### บทที่ 3

#### การเปลี่ยนแปลงนโยบายชายแดนของรัฐไทย ผลกระทบต่อเศรษฐกิจอำเภอแม่สาย

เมืองชายแดนนั้นถือว่าเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษต่างจากเมืองชั้นในทั่วไป เพราะนอกจากจะมีที่ตั้งอยู่สุดชายขอบของประเทศ อยู่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และอยู่ห่างจากศูนย์กลางอำนาจของรัฐซึ่งทำให้ยากแก่การควบคุมแล้ว ยังมีข้อสังเกตบางประการของลักษณะพิเศษของเมืองชายแดน<sup>1</sup> คือ

1. เมืองชายแดนมักมีความเคลื่อนไหวทางธุรกิจการค้ามากกว่าเมืองทั่วไป และเศรษฐกิจของเมืองชายแดนมักขึ้นอยู่กับการค้าระหว่างประเทศ
2. เมืองชายแดนเป็นเมืองที่มีการผสมผสานทางวัฒนธรรม เช่น ภาษาพูด ขนบธรรมเนียม ประเพณีต่างๆ ทำให้เมืองชายแดนเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม
3. เมืองชายแดนเป็นเมืองที่มีการเคลื่อนย้ายมนุษย์ซึ่งรวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงาน ลักษณะของการเคลื่อนย้ายของแรงงานขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างค่าแรงของสองประเทศ
4. เมืองชายแดนมักมีโอกาที่จะเป็นแหล่งที่มีการเสี่ยงกฎหมาย

จากลักษณะพิเศษเหล่านี้ นำไปสู่ผลกระทบในทางนโยบายอันเนื่องมาจากแนวคิดในการมองปัญหาชายแดนผ่านตัวแบบผลกระทบของโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจ-การเมือง โดยปัญหาชายแดนถูกมองจากศูนย์กลางในลักษณะของความสนใจในความสามารถของ “รัฐ” ในการควบคุมบริหารจัดการ ชายแดน และเป็นเรื่องของการพูดถึงความจำเป็นที่จะต้องวางแผนบริหารจัดการเมืองชายแดนเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจจากส่วนกลางและในระดับภูมิภาค โดยสนใจไปที่ข้อถกเถียงที่ว่ารัฐควรจะไปลงทุนวางโครงสร้างพื้นฐานในระดับไหนเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้ “ตลาดและภาคเอกชน” เข้าไปลงทุน ซึ่งในบทนี้จะเน้นศึกษานโยบายของภาครัฐที่ใช้ในการจัดระเบียบชายแดนทั้งในแง่ของความมั่นคงและเศรษฐกิจ โดยจะแบ่งพิจารณาออกเป็น 3 ช่วงตามพัฒนาการของรูปแบบที่เปลี่ยนไป คือ ช่วงหลังสิ้นสุดสงครามเย็น-พ.ศ.2534 ช่วง พ.ศ. 2535-2543 และช่วง พ.ศ. 2544-ปัจจุบัน

---

<sup>1</sup> บริษัทที่ปรึกษาวิจัยภาคใต้จำกัด, โครงการศึกษาจัดทำแผนแม่บทเพื่อปรับปรุงเมืองชายแดน แม่สอด เชียงของ เบตง, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2540.

### 3.1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายช่วงหลังสิ้นสุดสงครามเย็น - พ.ศ.2534

หลังจากสิ้นสุดยุคของสงครามเย็น ความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ประชาธิปไตยกับ อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ได้ลดความสำคัญลง ความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละ ประเทศเข้ามาแทนที่ แนวคิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ได้เกิดขึ้นและแผ่ขยายไปทั่วภูมิภาค ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไทยกับประเทศพม่านั้นก็เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการ เปลี่ยนแปลงแนวทางนโยบายต่างประเทศให้ไปในทิศทางเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงของ สถานการณ์โลกและภูมิภาคเช่นกัน ซึ่งนโยบายที่สำคัญได้แก่นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็น สนามการค้า” ในสมัยนายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534) โดยมีสาระสำคัญของ นโยบายคือ

1. ส่งเสริมสันติภาพระหว่างประเทศ ไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน และแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี
2. ปรับปรุงความสัมพันธ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะการขยายตลาด การค้าระหว่างกันของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจของพม่า เนื่องมาจากความล้มเหลวของ การดำเนินนโยบายแบบสังคมนิยม ที่ทำให้เศรษฐกิจของพม่าอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมอย่างมาก ดังนั้นเมื่อพลเอกชอหม่อง ทำรัฐประหารและเข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2531 จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องเปิดประเทศและติดต่อกับประชาคมโลกให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลชุดใหม่ได้เริ่มมี นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ (Open Door Economic Policy) โดยได้ประกาศใช้ “กฎหมาย ส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศ (The Union of Myanmar Foreign Investment)” ในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับนักลงทุนต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนมาก ยิ่งขึ้น<sup>1</sup> โดยได้ทำการปฏิรูปเศรษฐกิจด้วยการ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รัชนิดา ยืนยิ่ง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2531-2538),” (วิทยานิพนธ์ (ร.ม.) ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539)

<sup>2</sup> พรพิมล ตรีโชติ, “ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า: ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศไทยกับ สหภาพพม่า,” (กรุงเทพฯ :สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 67-68

1. ยกเลิกคำสั่ง ประกาศและข้อบังคับที่จำกัดการค้าของเอกชน โดยพยายามส่งเสริมให้มีการค้าเสรีทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศ
2. ทำการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านให้ถูกต้องตามกฎหมาย
3. สนับสนุนให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยที่จะส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ คือ
  - การลงทุนในอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก
  - การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง
  - การลงทุนในธุรกิจที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง
  - การลงทุนที่มีส่วนสนับสนุนส่งเสริมการผลิตและการให้บริการที่ใช้เงินลงทุนสูง
  - การลงทุนที่สามารถสร้างงานได้มาก
  - การลงทุนในธุรกิจที่ช่วยให้มีการประหยัดการใช้พลังงาน

การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในภูมิภาคและนโยบายเศรษฐกิจของประเทศพม่าได้ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลไทยและพม่ามากขึ้น ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตลอดแนวพรมแดนระหว่างประเทศทั้งสอง โดยได้มีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาบริเวณชายแดนระหว่างประเทศทั้งสองมากขึ้นเพื่อเป็นการขจัดอุปสรรคทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัญหาที่สำคัญได้แก่ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่มีฐานที่มั่นอยู่ตลอดแนวพรมแดนไทยพม่าและเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลทหารพม่า อีกทั้งยังมีอิทธิพลอย่างมากต่อการค้าบริเวณชายแดน<sup>1</sup> โดยรัฐบาลทหารพม่าได้ดำเนินยุทธวิธีในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยเหล่านี้้อย่างหนักเพื่อเป็นการจำกัดพื้นที่เขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ลง และเข้ามาจัดระเบียบปรับปรุงกลไกของรัฐในบริเวณชายแดน เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและพยายามที่จะดำเนินการควบคุมไม่ให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าชายแดนได้อีกต่อไป ประกอบกับยุทธวิธีในการสนับสนุนให้นักธุรกิจไทยเข้ามาลงทุนในกิจการต่างๆบริเวณชายแดน ซึ่งกิจการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ ได้แก่ สัมปทานป่าไม้ ประมง และเหมืองแร่ เนื่องเพราะการตัดถนนเข้าถึงพื้นที่ต่างๆเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งเครื่องมือรวมทั้งไม้ที่

<sup>1</sup> ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ของพม่ากับรัฐบาลกลาง เป็นความขัดแย้งที่มีเหตุปัจจัยมาจากด้านการเมือง มาตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ ใน พ.ศ. 2491 และได้พัฒนาไปเป็นสงครามระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และรัฐบาลกลางของพม่า โดยต่างฝ่ายต่างใช้กำลังต่อสู้เพื่อช่วงชิงพื้นที่อิทธิพล โดยฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยจะเป็นฝ่ายควบคุมพื้นที่บริเวณชายแดน เนื่องจากเป็นพื้นที่มาตุภูมิของตนทำให้เป็นฝ่ายได้เปรียบรัฐบาลพม่าเสมอมา จวบจนถึงช่วงปี พ.ศ. 2531 ซึ่งพม่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐบาลใหม่โดยมีทหารเป็นผู้มีอิทธิพลสูงสุดในการบริหารประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลทหารพม่าสามารถปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณแนวชายแดนได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกล่าวได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยก็เป็นฝ่ายสูญเสียพื้นที่อิทธิพลให้กับรัฐบาลพม่าเรื่อยๆ

ตัดออกจากป่า ทำให้สภาพแวดล้อมของป่าเปลี่ยนไป ป่าที่บอบที่เคยเป็นปรากฏทางธรรมชาติให้แก่ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้กลายเป็นป่าโปร่ง สะดวกต่อการเข้าโจมตีของกองทัพทหารพม่า

ดังนั้นชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนเหล่านี้จึงสูญเสียพื้นที่มั่นมากขึ้นเรื่อยๆ และอ่อนแอลงจนไม่สามารถรักษาพื้นที่อิทธิพลได้อีกต่อไป นำมาซึ่งการอพยพหลบหนีภัยสงครามของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพม่าเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่สำคัญของรัฐบาลไทย จวบจนถึงปัจจุบัน<sup>1</sup> หากแต่ในเวลาเดียวกับฝ่ายรัฐบาลพม่าก็เป็นฝ่ายเข้าไปควบคุมดูแลและจัดการพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าได้มากยิ่งขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันรัฐบาลพม่า สามารถควบคุมพื้นที่บริเวณชายแดนได้อย่างสมบูรณ์

ด้วยสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไป ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศพม่า ส่งผลให้รัฐบาลของประเทศทั้งสองหันมาให้ความร่วมมือกันมากขึ้น ในการพยายามจะจัดระเบียบชายแดนใหม่ โดยฝ่ายพม่าจะให้ความสำคัญกับปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ตามแนวพรมแดนซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศเป็นสำคัญ ขณะที่ฝ่ายไทยเน้นให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยนักธุรกิจไทยต่างเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในธุรกิจต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การเติบโตของกลุ่มนักธุรกิจตลอดแนวชายแดน และได้กลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจเมืองชายแดนในเวลาต่อมา โดยเฉพาะเมืองชายแดนแม่สายก็ได้เติบโตอย่างรวดเร็วภายใต้กระแสการเข้าไปลงทุนในประเทศพม่าเช่นเดียวกัน เจกเชนในฝั่งไทยและท่าซี้เหล็กในฝั่งพม่า โดยที่ฝ่ายไทยจะเข้าไปลงทุนในฝั่งพม่า โดยทำการค้าขายสินค้าจำพวกอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนชนฝั่งพม่าเป็นหลัก ซึ่งยังคงมาถึงปัจจุบัน โดยจะพบว่าในขณะนี้ร้านค้าในเมืองท่าซี้เหล็กส่วนมากมีเจ้าของเป็นคนไทย เพียงแต่จ้างลูกจ้างชาวพม่ามาเฝ้าหน้าร้านเท่านั้น<sup>2</sup>

### 3.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายช่วง พ.ศ. 2535-2543

#### 3.2.1 การเกิดขึ้นของกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วบนพื้นที่พรมแดนไทยพมานั้นทำให้นักธุรกิจในท้องถิ่นเติบโตขึ้นอย่างมาก และพยายามจะเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อเอื้อต่อผลประโยชน์ทางการค้ามากขึ้น ประจักษ์พยานที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือการริเริ่ม “โครงการความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” ซึ่งการดำเนินการต่างๆ ของหอการค้าจังหวัดเชียงรายในกรอบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า เป็นการดำเนินการที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นกลุ่ม

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ รองประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย ฝ่ายการค้าชายแดน, 7 กุมภาพันธ์ 2550.

ผลประโยชน์ของหอการค้าเชียงราย โดยเป็นการดำเนินการที่ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ทางหน่วยงานราชการอันได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กองทัพ เป็นต้น ช่องทางเอกชน ได้แก่ หอการค้าไทยซึ่งถือเป็นตัวแทนภาคธุรกิจที่สำคัญ และผ่านช่องทาง กรอ.จังหวัด ในรูปของข้อเรียกร้องและการผลักดันในประเด็นต่างๆ เพื่อให้เกิดผลทางนโยบาย ในการดำเนินงาน เช่นนี้ มีการติดต่อกับทั้งรัฐบาลพม่าและภาคเอกชนพม่า มีการใช้สื่อมวลชนและการประชาสัมพันธ์ ในการดำเนินการ รวมถึงการหาแนวร่วมกับหอการค้าจังหวัดอื่นๆในพื้นที่ และอาศัยการจัดประชุมสัมมนาเพื่อกระจายข่าวสารและข้อมูลต่างๆ รวมถึงการใช้มวลชนเพื่อกดดันรัฐ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย<sup>1</sup>

การดำเนินการของหอการค้าจังหวัดในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ได้แสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทนำภาครัฐโดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งหอการค้าเป็นเสมือนศูนย์ข้อมูลทางด้านการค้ากับเพื่อนบ้านและด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น จึงมักจะได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการ เช่น คณะกรรมการพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ กองทัพ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรมกระทรวงแรงงาน เป็นต้น ในฐานะตัวแทนภาคเอกชนในจังหวัด หรือตัวแทนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมนำเสนอข้อมูลต่างๆ และแนวทางการแก้ไขปัญหาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอยู่เสมอ

ในขณะที่ภาครัฐนั้นมีส่วนในการเข้ามาสนับสนุนในภายหลังเพื่อให้เกิดการยอมรับในระดับรัฐบาลระหว่างประเทศ ในสมัยของนายทวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2538) ไทยได้แสดงตัวเป็นผู้ริเริ่มโครงการด้วยการเชิญผู้แทนอีก 3 ประเทศ คือ มณฑลยูนนานของจีน ลาว พม่า เข้าร่วมประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ครั้งแรกระหว่างวันที่ 26-29 พฤษภาคม พ.ศ.2536 ที่กรุงเทพฯ สำคัญของการหารือในครั้งนั้นเริ่มต้นด้วยแนวทางการเชื่อมโยงการคมนาคมทางบกระหว่างกัน นอกจากนี้ผู้แทนของ 4 ประเทศแล้วยังมีเจ้าหน้าที่จาก คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก, โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และธนาคารโลกเข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย ซึ่งได้เห็นร่วมกันในการมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาเส้นทางคมนาคม ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ การพัฒนาการท่องเที่ยว การค้าและการลงทุน

ในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนของทั้ง 4 ประเทศ ในกรอบของโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจนั้น ถึงแม้ว่าจะประสบกับปัญหาอุปสรรคมากมายจนทำให้โครงการต่างๆล่าช้าลงไป แต่ในท้ายที่สุดก็สามารถผลักดันให้เกิดเส้นทางสาย R3B (แม่สาย-ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง-เมืองลา) เส้นทางนี้นอกจากจะสามารถเชื่อมโยงกับเมืองเชียงตุงซึ่งเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าในรัฐฉาน

<sup>1</sup> ธนา ยศตระกูล, "หอการค้าจังหวัดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : ศึกษาบทบาทหอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตาก ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า," (วิทยานิพนธ์ (ร.ม.) ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545)

แล้ว ยังสามารถเชื่อมต่อเข้าสู่ประเทศจีนได้อีกด้วย อำเภอแม่สายจึงกลายเป็นจุดสำคัญของการค้าชายแดนของไทยมีการขยายตัวของการค้าชายแดนอย่างมาก จนได้มีการเปิดจุดผ่อนปรนแม่สายถึง 5 จุดในปี พ.ศ. 2538 และประกาศเป็นจุดผ่านแดนถาวรในปี พ.ศ. 2540 และอำเภอแม่สายยังได้ถูกวางอนาคตไว้เป็นศูนย์กลางทางการค้าของอนุภูมิภาคอีกด้วย

ในเวลาไล่เลี่ยกันก็ได้เกิด “โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง Greater Mekong Sub-region (GMS)” ภายใต้การสนับสนุนหลักจากธนาคารพัฒนาเอเชีย และเป็นความร่วมมือของ 6 ประเทศคือ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อ

“ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ สนับสนุนการจ้างงานและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน ตลอดจนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถรวมทั้งโอกาสทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก”

ในการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 8 เมื่อเดือนตุลาคม 2541 ที่ประชุมได้ให้การรับรองแนวทางการพัฒนาแนวกึ่งที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ซึ่งเป็นการขยายมาจากแนวกึ่งที่การขนส่ง (Transport Corridor) และได้มีการแถลงการณ์ร่วมกันของรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการพัฒนาแนวกึ่งที่เศรษฐกิจเพื่อเชื่อมโยงตลาดในกลุ่มประเทศ GMS ให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายผลประโยชน์ของการพัฒนาการเชื่อมโยงการขนส่งไปในเขตที่ห่างไกลใน GMS เพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยมีศูนย์กลางการเจริญเติบโตสำหรับการพัฒนาพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอก GMS และเพื่อให้มีกลไกในการจัดลำดับความสำคัญและประสานงานการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน โดยแบ่งออกเป็นสาขาความร่วมมือทั้งหมด 9 สาขา ได้แก่ คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน การค้า การลงทุน เกษตร สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผ่านแนวพัฒนาเศรษฐกิจสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงไทยเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ คือ

<b>North-South Economic Corridor</b>	(จีน-พม่า/ลาว-ไทย-มาเลเซีย)
<b>East-West Economic Corridor</b>	(พม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม)
<b>Southern Economic Corridor</b>	(ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม)

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

เชื่อมโยงไทย-พม่า/ลาว-จีน NSEC ประกอบด้วยเส้นทางหลัก 3 เส้นทาง ได้แก่

เส้นทาง R3A : คุณหมิง – ยูซี – หยวนเจียง – โมเฮย – ซิเมา – ฉีเยวเหมิงหยาง – บ่อห่าน (จีน) - บ่อเต็น – ห้วยทราย (ลาว) – เชียงของ – เชียงราย – ดาก – กรุงเทพฯ (ไทย)

เส้นทาง R3B : เชียงตุง – ท่าซี้เหล็ก (พม่า) – แม่สาย – เชียงราย – ดาก – กรุงเทพฯ (ไทย)

เส้นทาง R5 : คุณหมิง – หมี่เหลอ – หยินซ้อ – ไคหยวน – เม่งซือ – เสี่ยวไค่ว (จีน) – ลาว ไค- ฮานอย – ไฮฟอง (เวียดนาม)

### 2. แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East West Economic Corridor: EWEC)

เชื่อมโยงเวียดนาม-ลาว-ไทย-พม่า แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East West Economic Corridor: EWEC) เป็นการเชื่อมโยงพื้นที่ด้านตะวันออกจากเวียดนาม ผ่านสปป.ลาว บนเส้นทาง R 9 ข้ามสะพานแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 เข้าสู่ไทย และไปสู่สหภาพพม่า หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างทะเลจีนใต้กับทะเลอันดามัน โดยมีระยะทางรวมประมาณ 1,450 กิโลเมตร

เส้นทาง R9 มีจุดเชื่อมโยงเมืองสำคัญต่างๆ ดังนี้ เมาะละเหม่ง - เมียวะดี (พม่า) – แม่สอด – พิษณุโลก – ขอนแก่น – กาศสินธุ์ - มุกดาหาร(ไทย) – สะหวันนะเขต - แดนสะหวัน (ลาว)- ลาวบาว – เว้ – ดองฮา - ดานัง (เวียดนาม)

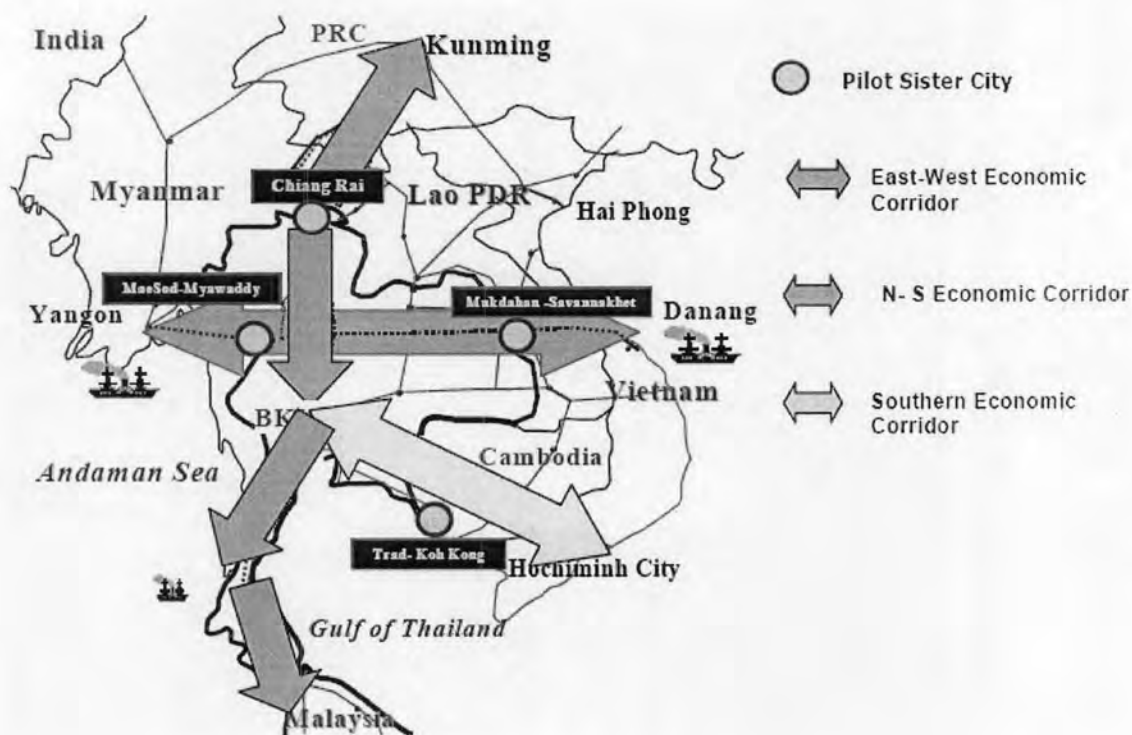
### 3. แนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC)

เชื่อมโยงไทย-กัมพูชา-เวียดนามแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) เป็นการพัฒนาแนวเส้นทางเชื่อมระหว่างไทย-กัมพูชา-เวียดนาม มีเส้นทางสำคัญ 2 เส้นทางคือ เส้นทาง R1 และ R10

เส้นทาง R1 มีจุดเชื่อมโยงเมืองสำคัญต่างๆ ดังนี้ กรุงเทพฯ – กบินทร์บุรี – สระแก้ว - อรัญประเทศ หรือ กรุงเทพฯ – แหลมฉบัง – พนมสารคาม – กบินทร์บุรี – สระแก้ว – อรัญประเทศ (ไทย) - ปอยเปต – ศรีโสภณ – เปอสาต - พนมเปญ – นาคหลวง – บาเวด (กัมพูชา) – มอกไป - ไฮจิมนต์ซิติ – ว่างเตา (เวียดนาม)

เส้นทาง R10 มีจุดเชื่อมโยงเมืองสำคัญต่างๆ ดังนี้ กรุงเทพฯ - ตราด – หาดเล็ก (ไทย) – แคมแยม - เกาะกง – สะแรอัมเปิล – กำพต – ลอก(กัมพูชา) – ฮาเตียน – คาเมา – นามคาน (เวียดนาม)

รูปที่ 15: ภาพแสดงแนวพัฒนาเศรษฐกิจสำคัญที่เชื่อมโยงไทยเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน



ที่มา: กระทรวงต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/business/1799.php>, 2549.

โดยวัตถุประสงค์หลักของการริเริ่มแนวพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านี้ ก็เพื่ออำนวยความสะดวกทางด้านการค้าและการลงทุน และเพื่อเป็นการลดต้นทุนการขนส่งในพื้นที่ รวมถึงทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้าและคนโดยสารมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นสำคัญ<sup>1</sup> ซึ่งในส่วนของอำเภอแม่สายนั้น อยู่ในแนวพัฒนาเศรษฐกิจ North-South Economic Corridor ซึ่งได้ถูกระบุไว้ในแผนงานการทำงานที่เรียกว่า “แผนงานลำดับความสำคัญสูง (Flagship Programs)” โดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการ มาเป็นอันดับแรก ซึ่งก็หมายรวมถึงการสร้างทางคมนาคมเชื่อมต่อจากไทยผ่านพม่าเข้าสู่ประเทศจีนหรือเรียกว่า “เส้นทางR3B” ซึ่งก็คือเส้นทางสาย แม่สาย-ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง-เมืองลานั้นเอง ซึ่งเส้นทางนี้ทำให้การเคลื่อนย้ายของ “สินค้า” และ “บุคคล” ระหว่างไทยกับพม่าเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วและมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นอีกทั้งยังสามารถเชื่อมต่อเศรษฐกิจกับประเทศจีนได้อีกด้วย

<sup>1</sup> กระทรวงต่างประเทศ, โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.mfa.go.th/business/1799.php> (15 ตุลาคม 2549).



อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายชายแดนของรัฐในช่วงนี้ยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยอาศัย “กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ” กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร่วมกัน และยังร่วมมือกับภาคเอกชนที่เติบโตและมีศักยภาพเพิ่มขึ้นซึ่งก็คือหอการค้าจังหวัดเชียงราย ในการขยายพรมแดนทางเศรษฐกิจเข้าไปสู่ประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับความสนใจและการสนับสนุนในระดับนานาชาติเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เศรษฐกิจบริเวณชายแดนนั้นเติบโตอย่างรวดเร็วและส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศด้วย

ในขณะที่เดียวกันการคงอยู่ของปัญหาภายในของประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพม่า ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดนโดยปราศจากการวางแผนที่ดีของไทยเอง ในการระวังป้องกันผลเสียที่จะเกิดตามมารวมถึงการเตรียมพร้อมในการรับมือต่อวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ได้นำไปสู่ความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ของปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการกระทบกระทั่งตามแนวชายแดน และการปิดด่านพรมแดนอันส่งผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการค้าชายแดน ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาใช้แรงงานในไทย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาชายแดนของไทยโดยตรง และกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่คอยอุดรั้งไม่ให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตไปได้เท่าที่ควร

### 3.2.2 สถานการณ์ปัญหาด้านความมั่นคงตามแนวชายแดน

#### 3.2.2.1 ปัญหาการกระทบกระทั่งตามแนวชายแดน

ปัญหาการกระทบกระทั่งตามแนวชายแดนระหว่างไทยกับพม่านั้นมีที่มาจากพื้นฐานจากปัญหาเรื่องเส้นเขตแดน ซึ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายแล้ว เส้นเขตแดนโดยมากจะถูกกำหนดขึ้นในยุคออาณานิคมโดยเจ้าอาณานิคม เมื่อรัฐทั้งหลายได้รับเอกราชจึงมีความต้องการที่จะเข้ามาจัดการกับเส้นเขตแดนซึ่งมักรู้สึกว่าได้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจัดแบ่ง ประเทศไทยถึงแม้ว่าจะไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การครอบครองของเจ้าอาณานิคมตะวันตก แต่ชายเขตประเทศนั้นล้วนเป็นพื้นที่ของเจ้าอาณานิคมทั้งสิ้น ฉะนั้นการทำความเข้าใจเรื่องเส้นพรมแดนของรัฐสยามในขณะนั้นจึงมักจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเจ้าอาณานิคมอยู่เสมอ นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังเป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิศาสตร์ เช่นการเปลี่ยนแปลงของสันปันน้ำ หรือทางเดินของแม่น้ำซึ่งใช้เป็นเส้นเขตแดน รวมถึงการขาดเครื่องมือสำรวจ ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน ไม่ชัดเจนในการวางหลักเขตแดนทั้งสิ้น ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐ

อันเนื่องมาจากการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่มีเส้นอาณาเขตชัดเจน และอาจขยายตัวไปสู่การใช้กำลังทหารในการแก้ไขได้โดยง่าย<sup>1</sup>

นอกจากนี้ในกรณีของบริเวณชายแดนไทยพม่ายังมีปัญหาในเรื่องของกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งตั้งกองกำลังอยู่ตามตะเข็บแนวชายแดนไทย-พม่า เช่นกองกำลังของไทยใหญ่ บวกกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทย-กับพม่าที่ไม่สู้ดีนักในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ.2542-2544 จึงทำให้สถานการณ์ชายแดนระหว่างประเทศทั้งสอง จึงพัวพันอยู่กับเหตุการณ์ความขัดแย้ง และมีการต่อสู้ระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์บ่อยครั้งขึ้นจนทำให้เกิดการปิดด่านพรมแดนหลายครั้งหลายครา ซึ่งทำให้ฝ่ายความมั่นคงของไทย จำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาและป้องกันความขัดแย้งที่อาจบานปลายต่อไปได้ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นอุปสรรคในการค้าการลงทุนที่ควรจะมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

### 3.2.2.2 ปัญหายาเสพติดและความสำคัญของพื้นที่ชายแดนต่อปัญหา

นอกจากปัญหาการกระทบกระทั่งกันตามแนวชายแดนซึ่งส่งผลสำคัญต่อการค้าชายแดน และยังเป็นภัยคุกคามความมั่นคงทางการทหารแล้ว ปัญหาที่เริ่มมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ก็คือ ปัญหายาเสพติดซึ่งถือว่าเป็นภัยความมั่นคงใหม่ของไทย ซึ่งได้มีการแพร่กระจายขยายวงกว้างมากขึ้นในสังคม โดยเฉพาะยาบ้าที่เข้าไปสู่ทุกแวดวงทั้งในครอบครัว โรงเรียน วัด ค่ายทหาร และสถานประกอบการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งมีบุคคลทุกกลุ่มสังคม ทุกเพศ ทุกวัย เข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งในฐานะเป็นผู้ค้า ผู้เดินยาหรือผู้ส่งของและผู้เสพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติด โดยเฉพาะยาบ้าได้ขยายตัวสู่ประชากรในวัยเรียนมากยิ่งขึ้น โดยจากสถิติของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ได้บันทึกไว้ว่ามีการเพิ่มขึ้นของจำนวนคดียาเสพติดที่จับกุมได้ทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง โดนในปี พ.ศ. 2530 มีจำนวน 43,929 คดี และเพิ่มเป็น 187,079 คดี ในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาและความรุนแรงดังกล่าวมีอย่างน้อย 2 ประการคือ<sup>2</sup>

1. ปัญหาความยากจน เป็นเหตุให้กลุ่มคนจนที่ยากจนเริ่มใช้สารเสพติดเพื่อคลายทุกข์ คลายความเดือดร้อนจนกระทั่งติด เมื่อเสพติดเนื่องกันและขาดเงินที่จะซื้อยามาเสพจึงเริ่มหันมาเป็นผู้ค้าเพื่อให้ได้เงินมาเสพยา เมื่อมีผู้เสพมากขึ้นเรื่อยๆ กระบวนการค้ายาเสพติดจึงขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว

<sup>1</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, สงครามใหม่: กระบวนทัศน์ความมั่นคงไทยในโลกที่เปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ: อนิเมท พรินท์ แอนด์ ดีไซน์, 2546), หน้า 39

<sup>2</sup> พินิจ ลาภานานนท์, สงครามยาเสพติดการแก้ไขปัญหาที่ไม่ยั่งยืน (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม, 2550 ), หน้า 5

2. คนในสังคมขาดสำนึกและเพิกเฉยไม่ร่วมกันแก้ไขปัญหายาเสพติด คนที่อยากรวยเร็ว รวยรัติกก็ค้ายา โดยไม่สนใจว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการค้ายานั้นจะเป็นกลุ่มเด็กหรือเยาวชนที่จะเป็นกำลังสำคัญของชาติในอนาคต

การดำเนินการแก้ไขปัญหาเสพติดโดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ จึงได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการที่ชัดเจนในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ที่ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 141/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง “นโยบายการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด” ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้ความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งมีแนวคิดในการใช้พลังประชาชนมาเป็นกำลังพื้นฐาน โดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามในทุกระดับตามยุทธศาสตร์ “ราษฎร์ – รัฐร่วมมือ ด้านภัย ยาเสพติด” ในการนี้พื้นที่ชายแดนได้ถูกวางไว้ในฐานะของพื้นที่สำหรับการ “สกัดกั้น” การนำเข้า ยาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยได้บรรจุไว้ในแนวคิดทางยุทธศาสตร์ข้อที่ 3 ไว้ว่า

“การควบคุมพื้นที่ด้วยการสกัดกั้นการลำเลียง การนำเข้า ยาเสพติดจากภายนอกประเทศในพื้นที่ชายแดน และการส่งเสริม หมู่บ้าน/ชุมชนปลอดยาเสพติดในพื้นที่ตอนใน”

โดยเฉพาะพื้นที่ของอำเภอแม่สายนั้น ก็เป็นพื้นที่ที่ได้ถูกให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะอยู่ติดกับบริเวณที่เป็นแหล่งผลิตยาเสพติดของประเทศเพื่อนบ้านคือบริเวณที่เรียกกันว่า “สามเหลี่ยมทองคำ” ซึ่งมักใช้พื้นที่อำเภอแม่สายเป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่ประเทศไทย ดังนั้น อำเภอแม่สายจึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีการวางกำลังเพื่อสกัดกั้นการลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่ ประเทศอย่างเข้มงวด ซึ่งการสกัดกั้นยาเสพติดในเวลาเดียวกันก็เข้าไปกระทบกับการขนส่งสินค้าที่ ต้องการความคล่องตัวและความรวดเร็วด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 3.2.2.3 การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนกับความพยายามในการจัดระเบียบ แรงงานข้ามชาติของรัฐ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเน้น การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้ความต้องการ แรงงานภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีการหลั่งไหลของแรงงานจากชนบทเข้าสู่ โรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นการขยายตัวอย่างรวดเร็วของ เศรษฐกิจไทย ในช่วง พ.ศ. 2530 ถึงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ส่งผลทำให้เกิดการขาด

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

แคลนแรงงานขึ้นในเศรษฐกิจไทย ทำให้มีการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีทั้งแบบผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนั้นอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นในประเทศไทยเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าค่าจ้างแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน ยังเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานของประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น เพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับตนเองและครอบครัว อีกทั้งสถานการณ์ความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะสถานการณ์การสู้รบในพม่า ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้แรงงานพม่าหลั่งไหลเข้ามาทำงานเพื่อหารายได้และความปลอดภัยในชีวิต

หน่วยงานราชการของไทยจึงได้เริ่มพยายามที่จะจัดระเบียบ โดยมีนโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้แรงงานที่ผิดกฎหมายเข้ามาสู่ระบบการควบคุมโดยรัฐ เพื่อผลประโยชน์ในด้านความมั่นคงของชาติเป็นหลัก โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงและจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ โดยเริ่มใน 4 จังหวัดคือ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนองก่อน และขยายพื้นที่ออกไปจนครบ 10 จังหวัด ตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า แต่การดำเนินการนั้นก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่สูงถึง 50,000 บาทต่อคน ซึ่งถึงแม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติลดค่าประกันตัวลงเหลือ 5,000 บาทต่อคน ในปี พ.ศ. 2537 แต่การดำเนินการก็ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดอยู่ดี เนื่องจากการจัดทำบัตรที่มีความล่าช้า และค่าใช้จ่ายซึ่งยังสูงอยู่ในมุมมองของนายจ้าง ดังนั้นในปีพ.ศ. 2539 จึงได้มีมติอนุมัติมาตรการผ่อนปรนให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองซึ่งทำงานอยู่แล้วสามารถทำงานได้เป็นเวลา 2 ปี โดยแรงงานเหล่านี้จะต้องเข้ามารับการจดทะเบียนและผ่านขั้นตอนการตรวจสุขภาพก่อน ซึ่งถึงแม้ว่าผลของการดำเนินงานจะมีแรงงานเข้ามารับการจดทะเบียนมากขึ้น แต่ก็ยังถือว่ามียังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประมาณการของจำนวนแรงงานที่มีอยู่ อีกทั้งการดำเนินนโยบายจดทะเบียนแรงงานเหล่านี้ยังได้ส่งผลกระทบให้มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นอีกด้วย

เมื่อเศรษฐกิจประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตการเงินในปี 2540-2541 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องไปสู่สาขาเศรษฐกิจอื่นๆ จนทำให้เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะถดถอยอย่างรุนแรง และแรงงานไทยต้องประสบกับปัญหาการถูกเลิกจ้างและการว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดเป็นนโยบายที่จะผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ให้ออกไปจากราชอาณาจักรไทยและส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวในกิจกรรมที่เดิมมีการจ้างแรงงานต่างด้าวอยู่ ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2541 แต่ก็ปรากฏว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดในการดำเนินการตามนโยบายหลายประการ จึงได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่สามารถส่งออกนอกราชอาณาจักรให้สามารถทำงานชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถผลักดัน

แรงงานต่างด้าวกลับได้ตามเป้าหมาย และหลังจากนั้นก็ได้อิมมิเกรชันหรือออกมาอีกหลายฉบับ เพื่อที่จะควบคุมแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ แต่ก็ล้วนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งในแง่ของการควบคุมดูแลและการสกัดกั้นจับกุม ดังจะเห็นได้จากการอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งพื้นที่และประเภทงาน แต่กลับปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่ออยู่ในระบบการผ่อนผันน้อยลงและอยู่นอกระบบมากขึ้น สำหรับการสกัดกั้นและการจับกุมก็กระทำไ้ระดับหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่การหลั่งไหลเข้ามาทดแทนก็ยังมีอยู่และที่สำคัญคือ ทางทหารปราบเฉพาะจำนวนแรงงานต่างชาติที่ถูกจับและส่งออกไปนอกประเทศแต่ไม่สามารถทราบจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้ามาเพิ่มเติม<sup>1</sup>

ปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายนี้ เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจอย่างมากในประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย เพราะไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเข้ามาแย่งงานของแรงงานไทย แต่ยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ปัญหาทางด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และปัญหาทางด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของไทยอีกด้วย ซึ่งในการนี้เมืองแม่สายในฐานะที่เป็นเมืองชายแดนและเป็นช่องทางในการลักลอบเข้ามาในประเทศของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่สำคัญ เนื่องจากอยู่ติดกับประเทศพม่าบริเวณรัฐไทใหญ่ซึ่งมีการสู้รบอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับระหว่างเมืองแม่สายและเมืองท่าขี้เหล็กของพม่ายังมีการข้ามไปมาระหว่างผู้คนทั้งสองประเทศอยู่ตลอดเวลา จึงยากต่อการควบคุมและป้องกันการแฝงตัวลักลอบเข้ามาทำงาน ดังนั้นพื้นที่อำเภอแม่สายจึงได้กลายเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในการวางมาตรการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองของหน่วยงานราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าชายแดนในช่วง พ.ศ. 2535-2543 นั้น ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยการนำเอารอบความร่วมมือระหว่างประเทศมาใช้ทำให้เศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนได้รับการพัฒนาไปอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันปัญหาภายในของประเทศพม่าซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคงของไทย ก็ได้ทวีความรุนแรงและเริ่มส่งผลกระทบที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น และทำให้ฝ่ายงานด้านความมั่นคงของของไทยต้องเข้ามาจัดการและให้ความสำคัญ และพัฒนากลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนต่อไป

<sup>1</sup> สุมาลี ปิตยานนท์, ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545 ), หน้า

### 3.3 การเปลี่ยนแปลงนโยบายช่วง พ.ศ. 2544-ปัจจุบัน

#### 3.3.1 บทบาทของกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณแนวชายแดน

ถึงแม้ว่าสถานการณ์ความมั่นคงในบริเวณแนวชายแดนจะยังคงมีประเด็นปัญหาหลายอย่างที่รัฐไทยต้องเร่งดำเนินการแก้ไขต่อไป แต่ทว่าในทางด้านเศรษฐกิจรัฐไทยก็ได้มีความพยายามที่จะสานต่อความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยผ่าน “กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ” ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐไทยใช้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนมาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ตามด้วยมิติทางด้านความมั่นคงที่ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นของพื้นที่ชายแดน ได้เป็นตัวทำให้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต้องทำหน้าที่ในการจัดการปัญหาด้านความมั่นคงควบคู่ไปกับหน้าที่หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย ซึ่งกรอบที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ก็คือ “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียตนาม (ACMECS: Ayeyawady-ChaoPhraya-Mekong Economic Cooperation Strategy)” ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร โดยมีแนวคิดการก่อตั้งมาจากการที่เห็นว่าไทยมีระดับการพัฒนาสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก โดยหากรวมผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของไทย กัมพูชา ลาวและพม่าเข้าด้วยกัน สัดส่วนของไทยจะเป็นร้อยละ 91 ส่วนอีก 3 ประเทศรวมกันเป็นร้อยละ 9 เท่านั้น (ข้อมูลปี พ.ศ.2546) ซึ่งในอนาคตถ้าหากไทยยังคงเติบโตเช่นนี้ในอีก 5 ปี สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของไทยอาจเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 95 และถึงแม้ว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามจะสามารถยกระดับทางเศรษฐกิจและลดช่องว่างการพัฒนาได้ระดับหนึ่ง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับไทยแล้วยังคงแตกต่างกันมาก ซึ่งหากการเติบโตยังเป็นลักษณะเช่นนี้ต่อไปจะไม่ส่งผลดีต่อไทย อันจะนำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรมตามแนวชายแดนและข้ามแดนอีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยซึ่งส่วนหนึ่งต้องพึ่งพาการส่งออกสู่ประเทศเพื่อนบ้านด้วย

ดังนั้นไทยจึงเห็นความสำคัญในการริเริ่มกรอบความร่วมมือ ACMECS ขึ้นมา โดยกรอบความร่วมมือนี้มีเป้าประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นตามแนวชายแดน ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายภาคอุตสาหกรรม การเกษตรและการผลิตไปยังบริเวณที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ สร้างโอกาสในการจ้างงาน ลดความแตกต่างของรายได้ ส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่งคั่งร่วมกันอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับกิจกรรมใน 6 สาขาความร่วมมือหลัก ได้แก่

1. การอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน
  - เพื่อใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศที่เกี่ยวข้อง
  - เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการไหลเวียนของสินค้าและการลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงาน
  - เพื่อสร้างรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม
2. ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม
  - เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม โดยสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จัดสรรการผลิต การตลาด และการจัดซื้อ ร่วมกัน การวิจัยและพัฒนา และการแลกเปลี่ยน ข้อมูลระหว่างกัน
3. การเชื่อมโยงการคมนาคม
  - พัฒนาและใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
  - อำนวยความสะดวกสำหรับการค้า การลงทุน เกษตรกรรม การผลิตทางอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว
4. ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว
  - ส่งเสริมยุทธศาสตร์ร่วมสำหรับความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
  - อำนวยความสะดวกการท่องเที่ยวในหมู่ทั้งสี่ประเทศและจากภูมิภาคอื่นๆ
5. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
  - ส่งเสริมการเสริมสร้างขีดความสามารถของคนและสถาบัน
  - ริเริ่มมาตรการเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถแข่งขันได้ในระดับภูมิภาค
6. ความร่วมมือด้านสาธารณสุข<sup>1</sup>
  - ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาขีดความสามารถทางด้านสาธารณสุข และแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารระหว่างกัน

โดยในส่วนของไทยนั้น นอกจากจะต้องการเชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ยังต้องการใช้กรอบของการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาทางด้านความมั่นคงพร้อมกันไปด้วย ดังจะเห็นได้จากยุทธศาสตร์ของไทยต่อ ACMECS ดังนี้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ACMECS ที่เมืองเสียมราฐ ประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2548 ได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งสาขาความร่วมมือด้านสาธารณสุขเป็นสาขาความร่วมมือใหม่ตามที่ประเทศไทยเสนอ

- เพิ่มขีดความสามารถและสร้างฐานการผลิตตามแนวชายแดนและพื้นที่เชื่อมโยงในลักษณะเกือกลูซึ่งกันและกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งด้านเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ โดยดำเนินการร่วมในระดับรัฐ-รัฐ / เอกชน-เอกชน / รัฐ-เอกชน / ประชาชน-ประชาชน
- ย้ายฐานการผลิตจากไทยสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก / อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบของประเทศเพื่อนบ้าน / ธุรกิจการเกษตรเพื่อผลิตวัตถุดิบส่งมายังอุตสาหกรรมแปรรูปในไทย
- สร้างงานสร้างรายได้ให้ประชาชนไทยและประเทศเพื่อนบ้านอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะพื้นที่ตลอดแนวชายแดนและเมืองหลักของเพื่อนบ้าน
- เสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้ความร่วมมือและความสำเร็จทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยเชื่อมโยงกับการสนับสนุนการเจรจาหรือเพื่อขจัดอุปสรรคของความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง สังคมและอื่นๆ
- เป็นยุทธศาสตร์เชื่อมโยง GMS และ BIMST-EC รวมทั้งเป็นช่องทางเพิ่มพูนความร่วมมือกับนานาประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในภูมิภาคให้ดีขึ้น

จะเห็นได้ว่ารัฐได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป็นพิเศษ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อ วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2545 โดยออกมาในรูปกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดน และให้ดำเนินการใน 3 เมืองคือ เชียงแสน แม่สาย และสะเดา ในลักษณะเป็นโครงการนำร่อง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้จัดทำกรอบแนวคิดการตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ให้ครอบคลุมเมืองชายแดนหลัก แม่สาย เชียงแสน เชียงของ เนื่องจากเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่มีความได้เปรียบด้านที่ตั้งที่อยู่ในแนวเศรษฐกิจ เหนือ-ใต้ เชื่อมโยง ไทย-พม่า-ลาว-จีน และมีศักยภาพพัฒนาเป็นฐานการค้าการลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบกับมีการขนส่งตามลำน้ำโขงจากเชียงรุ่งเชียงแสนอยู่แล้วในปัจจุบัน และมีการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง-ชายแดนจีน-และถนนเชียงของ-ห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น (ชายแดนจีน) ซึ่งจะส่งผลให้ทั้ง 3 อำเภอเป็นประตูเศรษฐกิจที่สำคัญ และไทยจำเป็นต้องเตรียมการพัฒนาพื้นที่รองรับอย่างเร่งด่วน โดยเน้นการพัฒนาเมืองชายแดนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจทำในรูปแบบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ที่ประกอบด้วยเขตประกอบการร่วม สถานีขนถ่ายและบรรจุสินค้า สถานีขนส่งสินค้าที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เอื้อต่อการเสริมสร้างความร่วมมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆโดยเกิดจากแนวความคิดดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,สำนักงาน.การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน(ออนไลน์). แหล่งที่มา : [http://www.nesdb.go.th/Portals/0/eco\\_datos/area/data/data15.pdf](http://www.nesdb.go.th/Portals/0/eco_datos/area/data/data15.pdf) (15 ตุลาคม 2549).



1. การกีดกันทางการค้าในเวทีการค้าโลกจะยิ่งทวีความรุนแรง การรวมกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะเพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มต่างๆ คุณภาพของสินค้าและต้นทุนการผลิตจะเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นหากไทยสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและลดต้นทุนสินค้าได้ จะช่วยเพิ่มศักยภาพของไทยในเวทีการค้าโลก

2. หากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และลักษณะเศรษฐกิจภายในของประเทศเพื่อนบ้านยังคงเป็นไปในทิศทางปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับเศรษฐกิจและรายได้ประชากรที่แตกต่างกันมากระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จะยิ่งทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านห่างกันมากขึ้น และเป็นการเพิ่มปัญหาให้กับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพของแรงงานต่างด้าวเข้ามายังประเทศไทยก็จะเพิ่มมากขึ้นตามมาด้วย เนื่องจากความต้องการโอกาสในการหางานทำและรายได้ที่ดีกว่า

3. ดังนั้น การเปิดความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะของการพึ่งพาศักยภาพที่เอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน จะเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบที่หลากหลายหากไทยสามารถเพิ่มโอกาสในการลงทุนและร่วมมือทางการผลิตกับประเทศเพื่อนบ้าน

4. การพัฒนาเขตประกอบการร่วมตามแนวชายแดนจะเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งเขตประกอบการด้านอุตสาหกรรม การค้าเกษตรกรรม บริการ และการท่องเที่ยว ที่มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการให้สิ่งจูงใจแก่นักลงทุน

ในส่วนของอำเภอแม่สายนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบใน 2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย คือ การสนับสนุนการจัดตั้งด่านแม่สายแห่งที่ 2 โดยอนุมัติให้จังหวัดเชียงรายสามารถจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินเป็นกรณีพิเศษ ให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ให้กรมศุลกากรดำเนินการจัดตั้งจุดบริการชายแดน (OSS: One Stop Service) ณ ด่านแม่สายแห่งที่ 2 ได้ตามระยะเวลาที่กำหนด และประเด็นที่ 2 ให้กระทรวงต่างประเทศจัดสรรงบประมาณจากแผนการใช้จ่าย จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 วงเงิน 1.3 ล้านบาท และประสานงานกับรัฐบาลพม่าเร่งรัดการพัฒนาด่านพรมแดนฝั่งพม่า เพื่อให้สะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 สามารถเปิดใช้งานอย่างเป็นทางการได้โดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองด้านการเมืองเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งรัฐบาลของ นายทักษิณ ชินวัตร ถูกรัฐประหารและได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศ โดยมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้หันมาเน้นยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาการค้าการ

ลงทุนกับเพื่อนบ้านบริเวณต้องชะลอการลงทุนลงหลายภาคส่วน โดยเฉพาะจากภาครัฐบาล หากแต่ในส่วนภาคเอกชน ยังคงเดินหน้าและพัฒนางานต่อไป เพื่อเชื่อมเศรษฐกิจเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน

จะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบชายแดนตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมานั้น ยังคงให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดน โดยยังคงใช้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นกลไกหลักในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นที่การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันด้วยแรงบีบคั้นจากปัญหาทางด้านความมั่นคงที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้นโยบายของรัฐต้องคำนึงถึงปัญหาด้านนี้ ดังได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนทั้งนโยบายการแก้ไขทางตรง และการแก้ไขปัญหาทางอ้อมผ่านกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้ทั้งหมด และปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปอีกด้วย

### 3.3.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐเพื่อจัดการปัญหาความมั่นคงบริเวณแนวชายแดน

#### 3.3.2.1 ปัญหาความขัดแย้งของกองทัพ ไทย-พม่า

เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงต้นปี พ.ศ. 2544 ความสัมพันธ์ไทยพม่าได้สั่นคลอน เนื่องจากทางพม่าได้มีการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลทหารและชนกลุ่มน้อย นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างไทยพม่า โดยสาเหตุความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น เริ่มต้นจากการที่พม่าเปิดยุทธการใหญ่กวาดล้างกองกำลังกู้ชาติไทยใหญ่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ด้านจังหวัดเชียงราย ส่งผลให้รัฐบาลพม่าประกาศปิดด่านพรมแดนท่าขี้เหล็ก อำเภอแม่สาย และมีการอพยพประชาชนของทั้งสองฝั่ง และเนื่องจากฐานที่มั่นของกองกำลังไทยใหญ่ยากแก่การเข้าถึงจากทางฝั่งพม่า ทหารพม่าจึงขอใช้เส้นทางพื้นที่บ้านปางหนุน ตำบลเทิดไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เพื่อหวังตีโอบกองกำลังไทยใหญ่ แต่ได้รับการปฏิเสธจากกองร้อยทหารพรานที่ 963 ของไทย ที่ดูแลฐานที่มั่นดังกล่าว เนื่องจากนโยบายของไทยจะไม่ยินยอมให้กองกำลังกลุ่มใดๆ ใช้พื้นที่ในไทย นอกจากนี้พื้นที่บริเวณเนินปางหนุนนั้น เป็นพื้นที่ตามข้อตกลงระหว่างไทย-พม่า ที่ทำไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ให้ถือเป็นเขตปลอดทหาร เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นจุดยุทธศาสตร์ แต่ทหารพม่ากลับตัดสินใจบุกยึดฐานทหารพรานบริเวณเนินปางหนุนดังกล่าว

ระหว่างที่มีการปะทะกันระหว่างกองกำลังไทยใหญ่และพม่า ทำให้มีกระสุนปืนบางส่วนตกมายังฝั่งไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวงจังหวัดเชียงราย และตกบริเวณฐานทหารไทยได้รับความเสียหาย บ้านเรือนเสียหายและชาวบ้านเสียชีวิต ซึ่งภายหลังจากเกิดเหตุที่เนินปางหนุน พล.ท.วิรัชชัย ฉายเหมือนวงศ์ แม่ทัพภาคที่ 3 ได้สั่งยิงปืนใหญ่ไล่ทหารพม่าออกจากพื้นที่ภูเต็งนาโหยง ซึ่งเป็นฐาน

บัญชาการใหญ่ของทหารพม่า ในพื้นที่อำเภอแม่สาย ทำให้ทหารพม่าเสียชีวิต ส่วนฝ่ายไทยได้อพยพชาวบ้านกว่า 5 พันคน ที่อยู่ในแนวปืนใหญ่บริเวณตำบลเวียงพางคำออกไป

ทางฝ่ายพม่าด้วยความเข้าใจผิดว่าไทยให้การสนับสนุนกองกำลังกู้ชาติไทยใหญ่ ทำให้ในระหว่างวันที่ 10-11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 จึงได้เกิดการยิงโต้ตอบกันระหว่างทหารไทยและพม่า ในบริเวณตัวเมืองอำเภอแม่สาย ส่งผลให้มีราษฎรไทยเสียชีวิตและมีกระสุนปืนจำนวนหนึ่งตกมายังฝั่งไทย

ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้ได้นำไปสู่การปิดด่านพรมแดนที่อำเภอแม่สาย และถึงแม้ว่าจะได้มีการเจรจาหยุดยิงและมีข้อตกลงให้เปิดด่านแม่สาย เมื่อเช้าวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2544 แต่เนื่องจากสถานการณ์ยังไม่ปกติ ดังนั้นฝ่ายทหารของไทยจึงขอปิดด่านอีกครั้ง แม้จะมีเสียงคัดค้านจากฝ่ายปกครองของอำเภอ โดยอ้างเรื่องผลประโยชน์จากสินค้าเข้าออกก็ตาม ซึ่งภายหลังจากการปิดด่านทางการพม่าได้สั่งปิดร้านค้าเอกชนในย่านตัวเมือง ไม่ว่าจะเป็นที่ท่าซี้เหล็ก เชียงตุง หรือจังหวัดอื่นๆ ที่ก่อนหน้านี้เคยเป็นตลาดรองรับสินค้าจากไทยอยู่ทั้งหมด นอกจากนี้ยังได้ประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มพ่อค้าเอกชนในแต่ละจังหวัดกับฝ่ายทหารให้นำเข้าสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตทุกชนิดจากจีน แทนการนำเข้าจากไทย ทำให้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2544 และการสั่งปิดด่านพรมแดนท่าซี้เหล็กนั้นได้ส่งผลกระทบต่อพ่อค้าแม่ค้าและนักธุรกิจอย่างมาก เพราะต้องสูญเสียเงินเข้าประเทศวันละ 37-40 ล้านบาท

ทั้งนี้จากเหตุการณ์ความไม่สงบดังกล่าว ได้ส่งผลให้ กองทัพได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมในยามเกิดศึกสงครามมากขึ้น โดยทางกองทัพภาคที่ 3 ของไทยนำโดย ผบ.ทบ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการเริ่มฝึก "สุรสีห์ 143" โดยระดมทหารเกือบ 30,000 คน จากกองกำลังผาเมือง กองกำลังนเรศวร ที่มีทั้งทหารม้า ทหารราบ ทหารปืนใหญ่ และทหารรบพิเศษ รวมทั้งรถถัง รถสายพานลำเลียงพล กว่า 400 คัน ปืนใหญ่กว่า 100 กระบอก เข้าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปางและตาก อันเป็นนโยบายที่ต้องการให้ทหารไทยมีความพร้อมรบทุกสถานการณ์<sup>1</sup>

แต่ทว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นการทำให้พม่าเข้าใจว่าไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศตึงเครียดขึ้น จนนำไปสู่การมีคำสั่งจากรัฐบาลทหารพม่าให้ปิดด่านชายแดนโดยรอบด่านอีกครั้ง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2545 และยังสามารถส่งกองกำลังเสริมอีก 3 กองพันเข้ามาประชิดชายแดนไทยใกล้ด่านเจดีย์สามองค์ ซึ่งถึงแม้ว่าความตึงเครียดระหว่างกันระหว่างสองประเทศจะได้รับการแก้ไขลุล่วงไปได้ จนในที่สุดได้มีการประกาศเปิดด่านพรมแดนอีกครั้ง เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2545 โดยเปิดด่านอำเภอแม่สอด และอำเภอแม่สาย แต่ความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจกันระหว่างกองทัพของทั้งสองประเทศก็ยังคงอยู่รอการปะทุขึ้นมาได้ตลอดเวลา

<sup>1</sup> ลลิตทิพย์ คุรุรงค์โรจน์รัตน์, "นโยบายไทยต่อพม่า : ศึกษานโยบายรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2547)," (วิทยานิพนธ์ (ร.ม.) ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

### 3.3.2.2 สงครามต่อต้านยาเสพติด

รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาเสพติดในฐานะเป็นภาวะวิกฤติที่จะต้องทำการขจัดกวาดล้างให้หมดสิ้น โดยได้แถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการให้บรรลุผลอย่างจริงจัง โดยในระยะแรกรัฐบาลได้จัดประชุมปฏิบัติการหลายครั้งเพื่อกำหนดและปรับมาตรการต่าง ๆ โดยเน้นหลักการให้ “ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการแก้ปัญหา” ภายใต้กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์ “พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด” โดยได้ประกาศ “แผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด” ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 228/2544 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 โดยมีแผนปฏิบัติงานรองรับที่มีความเกี่ยวข้องสำคัญต่อพื้นที่ชายแดน ได้แก่

**แผนการสกัดกั้นยาเสพติดในพื้นที่ชายแดน** โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ชายแดน จัดระเบียบและเสริมสร้างความมั่นคงของหมู่บ้านในแนวชายแดนและการควบคุมและการแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่รุนแรงพิเศษบริเวณชายแดน มอบหมายให้กระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในและกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก พร้อมทั้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน

**แผนการปราบปรามยาเสพติด** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปราบปรามทำลายโครงสร้างการค้าและอิทธิพลผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ชายแดน พื้นที่รุนแรงพิเศษ พื้นที่แพร่ระบาดรุนแรง และพื้นที่แพร่ระบาดปานกลาง ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน

นอกจากนี้เพื่อให้การบริหารจัดการ การดำเนินงาน การอำนวยความสะดวกและการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆในระดับภาค จังหวัด อำเภอและพื้นที่ปฏิบัติการเกิดเอกภาพ รวมทั้งมีการสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน จึงได้กำหนดให้มี “ศูนย์อำนวยการประสานการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดชายแดนระดับภาค” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสกัดกั้นยาเสพติดในพื้นที่ชายแดน และการเสริมสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดน โดยมีแม่ทัพภาคเป็นผู้อำนวยการ ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพบก

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการดำเนินยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินมาระยะหนึ่ง พบว่าการดำเนินมาตรการต่าง ๆตามแผนแม่บทของรัฐบาลดังกล่าวไม่เพียงยังไม่ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่

ยังดูเหมือนว่า ยิ่งแก้ไขปัญหาคความซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหาสาเหตุก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะขาดความจริงจังในการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกภาคส่วนที่ถูกกำหนดให้มีบทบาทร่วมกันในการแก้ไข้ปัญหา การดำเนินงานตามนโยบายที่สวยหรูจึงไม่บังเกิดผลอย่างแท้จริง จนกระทั่งได้มีการปรับนโยบายเชิงรุกด้วยการกำหนด "นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด" โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นแม่ทัพในการรบกับยาเสพติด โดยการดำเนินงานแก้ไข้ปัญหาจำเป็นต้องดำเนินงานในลักษณะทำสงคราม โดยมีการปรับเปลี่ยนมาตรการซึ่งเน้นการป้องกันนำหน้าการปราบปราม มาเป็นการปราบปรามนำหน้าการป้องกัน ซึ่งคาดหวังว่าปัญหา ยาเสพติดจะเบาบางลงจนกระทั่งหมดไปภายใน 90 วัน โดยมีการวัดความสำเร็จตามพื้นที่ จังหวัด ต่างๆจะต้องมีผลงานเชิงผลลัพธ์ และมีตัวชี้วัดให้เห็นประจักษ์ว่าปัญหา ยาเสพติดหมดสิ้นหรือมี สถานการณ์เบาบางลง<sup>1</sup>

ซึ่งนโยบายดังกล่าวเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหา ยาเสพติดที่เพิ่มขึ้นทุกขณะ และยังสะท้อนถึงการให้ความสำคัญอย่างมากของรัฐบาลต่อปัญหานี้ และได้มีความพยายามในการจัดการกับพื้นที่ชายแดนเพื่อที่จะแก้ไข้ปัญหา โดยส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นการปูทางไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในบริเวณนี้ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า พื้นที่ชายแดนได้กลายเป็นพื้นที่ที่ต้องมีการควบคุมพิเศษโดยเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการ "สกัดกั้น" และ "ปราบปราม" ซึ่งนำไปสู่การควบคุมและจัดระเบียบที่เข้มงวดมากขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐ ในบริเวณพื้นที่ชายแดน

### 3.3.2.3 การจัดระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด และได้รับความสนใจมากที่สุดในการนโยบายจัดการจากรัฐบาล โดยมีมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา โดยผ่อนผันให้มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวในประเภทงานกรรมกรและงานบ้าน จนถึงมติคณะรัฐมนตรี เดือนเมษายน พ.ศ. 2547 ได้มีการจัดการรูปแบบใหม่ขึ้นโดยได้มีการขึ้นทะเบียนทั้งตัวแรงงานและครอบครัว รวมทั้งนายจ้าง ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการจัดระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่หมด สรุปได้ดังนี้

1. ให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานและนายจ้าง โดยแรงงานที่มีนายจ้างพามารายงานตัวให้ขึ้นทะเบียนตามทะเบียนบ้านของนายจ้าง ส่วนแรงงานที่ไม่มีนายจ้างพามารายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำสามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเองในทำนองกลับกันนายจ้างที่ยังไม่ได้จ้างแรงงานหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอ สามารถมาขึ้นทะเบียนนายจ้างแจ้งความจำนงว่าต้องการจ้างแรงงานในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใดได้ล่วงหน้า

<sup>1</sup> พินิจ ลาภธนานนท์, สงครามยาเสพติดการแก้ไข้ปัญหาที่ไม่ยั่งยืน(กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม, 2550 ), หน้า 14-20

2. การขึ้นทะเบียนของแรงงานให้รวม “ผู้ติดตาม” ด้วย แบ่งออกเป็นสามขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่หนึ่ง ในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2547 ให้แรงงานและผู้ติดตามมารายงานที่เขตหรืออำเภอทั่วประเทศ เพื่อขึ้นทะเบียนรับหมายเลขประจำตัว 13 หลัก โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้มารายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศได้ไม่เกิน 1 ปี

ขั้นตอนที่สอง คือทุกคนที่ต้องการทำงานให้ไปตรวจสุขภาพ เสียค่าใช้จ่ายในการตรวจ 600 บาท และต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพอีกคนละ 1,300 บาทต่อปี

ขั้นสุดท้าย คือการขอใบอนุญาตทำงาน มีค่าใช้จ่ายในการทำบัตร 100 บาทและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาทต่อปี รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด 3,800 บาท

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการที่จะจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จากการที่มีจำนวนของแรงงานในไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยประมาณการจากกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. 2550 พบว่ามีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย 2,530,346 คน แบ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน 877,868 คน และคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน 1,652,478 คน<sup>1</sup> ดังนั้นการจัดการควบคุมแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จึงยังคงเป็นภาระงานที่สำคัญของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ของนายกรัฐมนตรีนายจตุพร จุฬานนท์ ซึ่งเป็นนโยบายว่าด้วยความมั่นคงของรัฐ ได้แถลงว่า<sup>2</sup>

“เพื่อให้ประเทศชาติมีความมั่นคงปลอดภัย จากอาชญากรรมในประเทศและภัยข้ามชาติประเภทต่างๆ ซึ่งรวมทั้งยาเสพติด ผู้หลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบของการบริหารจัดการแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านความมั่นคง กระทรวงแรงงานจึงต้องควบคุมดูแลการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งถูกและไม่ถูกกฎหมายประมาณ 1 ล้านคน ให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและเงื่อนไขที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งงานคนไทยทำ ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ”

<sup>1</sup> คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, คู่มือจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว(กรุงเทพฯ : กรมประชาสัมพันธ์, 2550) หน้า 9

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-4

โดยในการนี้กระทรวงแรงงานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักจึงได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อดำเนินการบริหารจัดการ ซึ่งพื้นที่ชายแดนนั้นยังคงได้รับการจัดให้เป็นพื้นที่สำหรับการสกัดกั้นและปราบปรามโดยแสดงให้เห็นในยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

**ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน** ไซกองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมกำลังไม่เกินกองร้อยทหารราบ/ทหารม้า เฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นในเสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจ ประกอบด้วยหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

**ยุทธศาสตร์ปราบปราม** จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง หลักการคือเพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปราม จับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย

จะเห็นได้ว่ารัฐได้มีความพยายามที่เพิ่มขึ้นในการจัดการกับแรงงานต่างด้าว โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการจดทะเบียนใหม่ที่แต่เดิมต้องมารายงานตัวเฉพาะแรงงาน มาเป็นต้องมีการจดทะเบียนทั้งตัวแรงงาน ครอบครัวหรือผู้ติดตาม และนายจ้างด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้สามารถชักนำคนเหล่านี้ให้เข้าสู่ระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้บริหารจัดการได้ ถึงแม้ปัญหาอาจยังไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมดเนื่องจากปัญหาที่สั่งสมมานาน ซึ่งยังต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงนำเอามาตรการในการ “สกัดกั้นและปราบปราม” เข้ามาใช้ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจเมืองชายแดนอย่างมาก ทั้งด้านเกษตรกรรม และภาคบริการที่กำลังขยายตัวรองรับการท่องเที่ยว ซึ่งต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงทั้งสามประเด็นนี้ แง่หนึ่งได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีท่าทีที่จริงจังต่อปัญหาดังกล่าวมากขึ้น แต่เนื่องจากความเร็วของปัญหาและปัจจัยหลายอย่างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะปัจจัยภายนอกจากประเทศพม่าที่รัฐบาลไทยไม่สามารถเข้าไปจัดการเองได้ ปัญหาส่วนใหญ่จึงยังคงอยู่ นอกจากนี้ความพยายามของรัฐบาลไทยในการจัดการกับปัญหายังสะท้อนออกมาให้เห็นในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ACMECS) ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจซึ่งยังคงเป็นเป้าหมายหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านแรงงาน และยาเสพติด ซึ่งได้มีนโยบายในการสร้างงาน สร้างรายได้ในบริเวณชายแดน หรือเข้าไปสร้างงานในเขตประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าเมื่อประชาชนฝั่งพม่ามีงานทำ มีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น ก็จะไม่ลักลอบเข้ามาทำงานในไทยอีก และหันมาประกอบอาชีพสุจริตทดแทนอาชีพที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมากขึ้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐไทยต่อชายแดนในช่วงนี้ ยังคงมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น แต่เนื่องจากปัญหาทางด้านความมั่นคงที่ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐพยายามที่จะหามาตรการในการจัดการ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการขจัดอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนซึ่งกำลังพัฒนาเติบโตอย่างต่อเนื่อง

### 3.4 วิเคราะห์สรุป

หลังจากสิ้นสุดยุคของสงครามเย็นทุกประเทศต่างแสวงหาสันติภาพ โดยใช้แนวคิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเป็นเครื่องมือหลักในการสร้างบรรยากาศแห่งสันติภาพร่วมกัน ซึ่งนโยบายสำคัญของไทยได้แก่นโยบาย *“เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า”* ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีทั้งจากภาครัฐและเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เนื่องจาก *“ความมั่นคง”* นั้นเป็นสิ่งสำคัญที่ทั้ง *“รัฐ”* และ *“ตลาด”* ล้วนให้ความสำคัญมาเป็นอันดับแรก ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากสภาวะสงครามที่เกิดขึ้นตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงสงครามเย็นที่เพิ่งสิ้นสุดไป

ภายใต้สภาวะที่ *“รัฐ”* และ *“ตลาด”* ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันเช่นนี้ ทำให้เศรษฐกิจของเมืองชายแดนนั้นเติบโตอย่างรวดเร็ว และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากการนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจาก *“ตลาด”* ได้เข้าไปมีส่วนในการ *“จัดสรรและกระจายทรัพยากรที่หายาก”* มากยิ่งขึ้น

ในช่วง พ.ศ. 2535-2543 ยังสามารถกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่ *“รัฐ”* และ *“ตลาด”* ยังคงขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน ที่ต้องการจะสร้างสันติภาพตามแนวชายแดนโดยการใช้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำ แต่จะเห็นปรากฏการณ์ใหม่ของการจัดระเบียบชายแดนของรัฐ ซึ่งใช้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นกลไกสำคัญ นำโดยภาคเอกชนที่เติบโต มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นและเริ่มเข้ามามีบทบาทผลักดันนโยบายของรัฐ ดังจะเห็นได้จากการริเริ่ม *“โครงการความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ”* ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเข้าไปมีส่วนของ *“ตลาด”* ในการ *“จัดสรรและกระจายอำนาจ”* โดยทิศทางของการพัฒนาในช่วงนี้นั้นได้เน้นไปที่การบูรณาการโครงสร้างพื้นฐานเข้ากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ GMS ซึ่งเน้นการสร้างแนวพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเชื่อมโยงไทยเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบเช่น การสร้างถนนเชื่อมต่อกันระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งทำให้ทรัพยากรสามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็หมายถึงความสามารถที่เพิ่มสูงขึ้นของ *“ตลาด”* ในการเข้าไปควบคุมทรัพยากร ในขณะที่พรมแดนซึ่งเคยเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้ในการควบคุมการเคลื่อนย้ายของทรัพยากรนั้นได้ลดบทบาทลง

อย่างไรก็ตามด้วยธรรมชาติของพรมแดนระหว่างไทย-พม่า ซึ่งยังขาดความชัดเจนในการปักปันเส้นเขตแดน อีกทั้งปัญหาชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามบริเวณแนวชายแดนและยังคงสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งเป็นชนวนเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างกองทัพ ไทย-พม่า ตั้งแต่ยุคสงครามเย็นได้ทำให้พื้นที่ชายแดนนั้นยังคงเป็นพื้นที่ที่ใช้เป็นแนวป้องกันประเทศอยู่ในทัศนคติของกองทัพไทยและกองทัพพม่ามาโดยตลอด และตราบไต่ที่พม่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ พื้นที่ชายแดนก็จะยังคงเป็นพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อความมั่นคงต่อไป ผลกระทบก็คือเศรษฐกิจของเมืองชายแดนก็จะได้รับผลกระทบทุกครั้งที่มีปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างทั้งสองประเทศ ซึ่งปัญหาการสู้รบเหล่านี้ยังผลสืบเนื่องในแง่ของการ



เป็นปัจจัยผลักดัน ให้ประชาชนพม่าลี้ภัยเข้ามาในไทย ทั้งในรูปแบบของผู้อพยพและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งชายแดนที่ได้รับการพัฒนาและมีลักษณะเปิดมากยิ่งขึ้นได้ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายทรัพยากร (บุคคลและสินค้า) มีความสะดวกมากยิ่งขึ้นและ “ตลาด” ก็สามารถใช้จ่ายทรัพยากรเหล่านี้มี “ประสิทธิภาพ” มากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูก และวัตถุดิบจำนวนมากจากพม่าเข้ามาใช้ในไทย แต่ด้วยความต้องการที่มากในเชิงปริมาณโดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นตามมา เช่น ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การกดขี่แรงงาน หรือปัญหาการค้ามนุษย์ อันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามพรมแดนโดยขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดเข้าประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสังคมโดยรวมของประเทศ เช่น งบประมาณทางด้านสาธารณสุขของรัฐที่เพิ่มสูงขึ้นมาก งบประมาณที่ต้องใช้ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงโอกาสเสี่ยงของเยาวชนของชาติที่อาจตกเป็นทาสของยาเสพติด เป็นต้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะเข้ามาบริหารจัดการปัญหาเหล่านี้เพื่อให้เกิด “ความเป็นธรรม” ขึ้นในสังคม โดยในพื้นที่ชายแดนได้กลายมาเป็นพื้นที่ที่ต้องมีการควบคุมที่เข้มงวดมากขึ้น โดยนำนโยบาย “สกัดกั้น” มาใช้ ซึ่งแน่นอนนโยบายนี้ได้กระทบต่อการเคลื่อนย้ายทรัพยากรข้ามพรมแดนด้วยโดยตรง

ปัญหาต่างๆตามแนวพรมแดนซึ่งได้เกิดขึ้นและพัฒนาความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ กลายเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศในช่วง พ.ศ. 2544-ปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานผิดกฎหมายซึ่งลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและได้นำไปสู่ปัญหาต่างๆมากมาย ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดทั่วประเทศ หรือแม้กระทั่งปัญหาความขัดแย้งระหว่างกองทัพ ไทย-พม่า ปัญหาเหล่านี้ได้นำไปสู่ “สภาวะตึงเครียด” ระหว่าง “รัฐ” และ “ตลาด” โดยสภาวะตึงเครียดนั้นเกิดขึ้นจากการมีผลประโยชน์และคุณค่ายึดถือที่แตกต่างกัน และถูกจัดการโดยวิธีการในจังหวะเวลาที่ต่างกันออกไป ซึ่งสะท้อนออกมาจากมุมมองต่อพื้นที่ชายแดนที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งนั้นยังคงมองพื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่แห่งการ “เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ซึ่งควรสนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรผ่านพรมแดนได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น ในขณะที่อีกฝ่ายนั้นได้มองพื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่แห่งการ “สกัดกั้นและปราบปราม” เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดและการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง สภาวะตึงเครียดที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่วนหนึ่งได้ถูกประนีประนอมผ่านกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ ได้แก่ ACMECS ซึ่งได้หันมาเน้นการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป็นหลัก โดยนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นตามแนวชายแดนแล้ว ยังมุ่งที่จะสร้างโอกาสในการจ้างงาน ลดความแตกต่างของรายได้กับประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยมาตรการหลายด้านทั้งการย้ายฐานการผลิตจากไทยสู่ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเป็นการสร้างงานสร้างรายได้ให้ประชาชนในพื้นที่ตลอดแนวชายแดนและเมืองหลักของประเทศเพื่อน

บ้าน เป็นต้น ทั้งนี้โดยมุ่งหวังที่จะลดจำนวนของการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงาน และการเข้าสู่กระบวนการค้ายาเสพติดของประชากรของประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลสูงสุดได้ เนื่องจากปัญหาบางปัญหายังยากซับซ้อนเกินกว่าจะแก้ไขด้วยมาตรการและกลไกทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาความขัดแย้งบริเวณชายแดนไทย-พม่า เพราะเป็นปัญหาภายในของพม่าแต่ส่งผลกระทบต่อมาถึงไทย หรือปัญหาการตีความเรื่องความมั่นคงของรัฐระหว่างหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงกับฝ่ายเศรษฐกิจ ตลอดจนวิสัยทัศน์ที่แตกต่างระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ชายแดน ส่งผลให้ความพยายามในการผลักดันให้เมืองชายแดนกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและประตูเชื่อมเศรษฐกิจของไทยกับเพื่อนบ้าน เป็นความพยายามที่ต้องมีการตรวจสอบแก้ไข และสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐและเอกชนอยู่ตลอดเวลา