



# ยุทธศาสตร์ธุรกิจพิเศษ กับการจัดการผลกระทบ จากการพัฒนา:

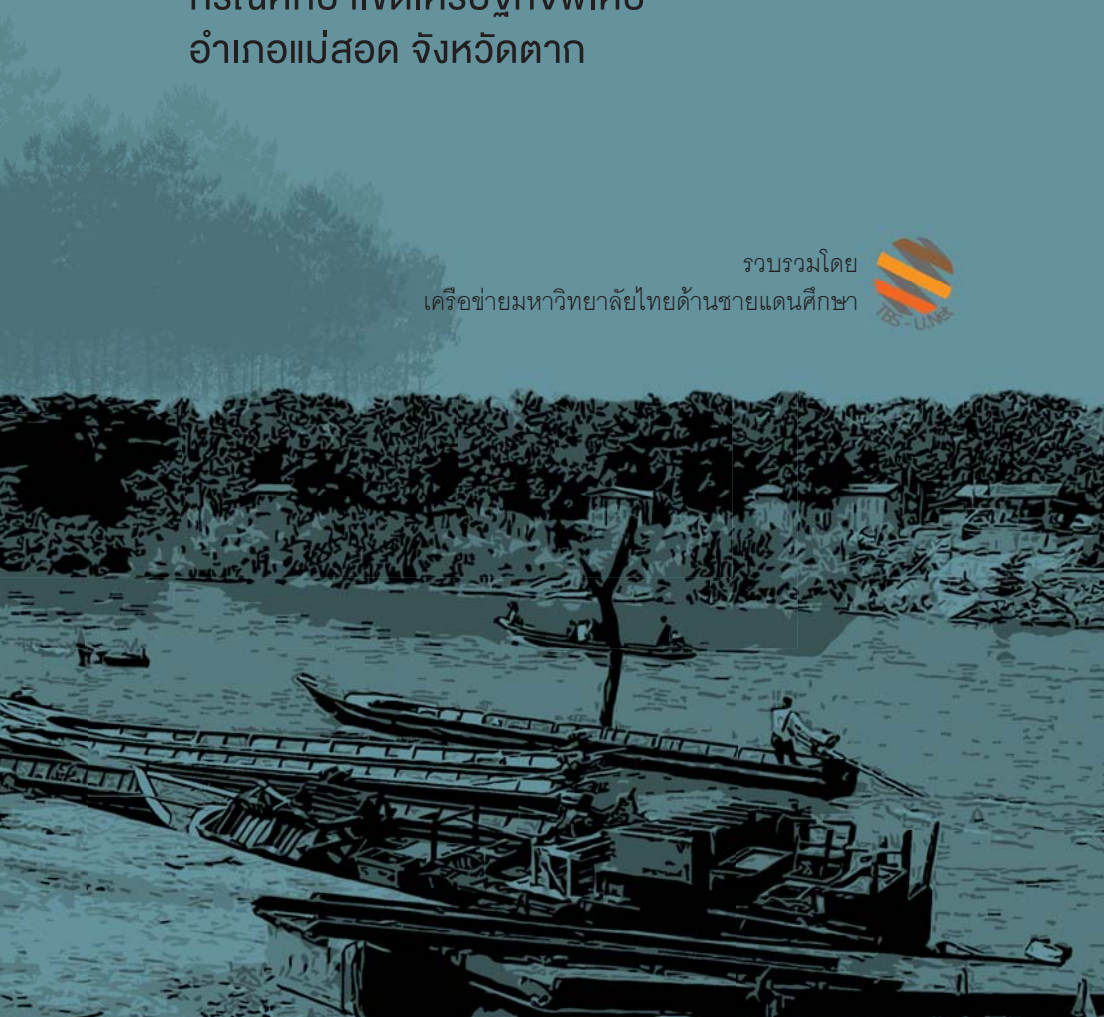
กรณีศึกษายุทธศาสตร์ธุรกิจพิเศษ  
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา

# เวตเศรชฐกิจพิเศษ กับการจัดการผลกระทบ จากการพัฒนา:

กรณีศึกษาเวตเศรชฐกิจพิเศษ  
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

รวบรวมโดย  
เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา



# เวตเศรชฎกัจพิเศช กับการจ้ดการผลกระทบ จากการพัฒนา:



กรณัศกษาเวตเศรชฎกัจพิเศช  
อำเภอแม่สอด จ้งหวัดตาก

จ้ดพิมพ์โดย:

ศูนย์ประสานงานเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทย  
ด้านชายแดนศึกษา

ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่  
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง  
จังหวัดเชียงราย 57100  
โทรศัพท์ 0 5391 6674  
โทรสาร 0 5391 6685

สนับสนุนทุนวิจัยโดย:

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

พิมพ์ครั้งที่ 1:

เมษายน 2562

จำนวน:

300 เล่ม

ออกแบบ/พิมพ์ที่:

หจก.วนิดาการพิมพ์  
14/2 หมู่ 5 เทศบาลตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมือง  
จังหวัดเชียงใหม่ 50300  
โทรศัพท์ 0 5311 0503  
โทรสาร 0 5311 0504 ต่อ 15

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา.

เขตเศรชฎกัจพิเศชกับการจ้ดการผลกระทบจากการพัฒนา : กรณัศกษา  
เขตเศรชฎกัจพิเศช อำเภอแม่สอด จ้งหวัดตาก.-- เชียงราย : ศูนย์ประสานงาน  
เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2562.

100 หน้า.

1. เขตเศรชฎกัจ. I. ชื่อเรื่อง.

338.9

ISBN 978-616-470-015-4

# คำนำ

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา (TBS-U.Net) เป็นความร่วมมือของมหาวิทยาลัย 4 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทำการศึกษาวิจัยเรื่องชายแดนในประเด็นต่าง ๆ

เอกสารเรื่อง “เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการจัดการผลกระทบจากการพัฒนา: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” นี้ เป็นการรวบรวมผลการศึกษานักวิจัยของเครือข่ายฯ ที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งประกอบด้วย โครงการวิจัยทั้งหมด 7 โครงการจากชุดโครงการ 4 ชุดโครงการ

ศูนย์ประสานงานเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา นำเสนอผลการศึกษานี้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนโดยเฉพาะในจังหวัดตาก เพื่อให้ความรู้ที่นักวิจัยจากทั้ง 4 มหาวิทยาลัยที่ทำการศึกษาค้นคว้ามาถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชนได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา หวังว่าผลการศึกษาวิจัยจากโครงการทั้ง 7 โครงการและเอกสารฉบับนี้จะมีส่วนช่วยสร้างความเข้าใจแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจในเรื่องนี้ได้ในอนาคต

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา (TBS-U.Net)

มีนาคม 2562

# สารบัญ

## I ข้อมูลพื้นฐาน

|         |                            |   |
|---------|----------------------------|---|
| บทที่ 1 | ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดตาก    | 3 |
| บทที่ 2 | เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก | 9 |

## II โอกาสและความท้าทายของการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

|         |   |    |
|---------|---|----|
| บทที่ 3 | พลวัตของการค้าชายแดนนอกระบบ<br>และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก<br><i>อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ</i>   | 15 |
| บทที่ 4 | เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในบริบท<br>ของการบูรณาการทางพื้นที่ เศรษฐกิจ<br>สังคมและการเมืองในประชาคมอาเซียน:<br>การสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน<br><i>Robert A. Farnan แปลโดย ชูศักดิ์ วิทยาภัก</i> | 21 |
| บทที่ 5 | การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดิน<br>ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด:<br>ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม<br>และการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม<br><i>มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ</i>                | 29 |

|                 |   |    |
|-----------------|---|----|
| <b>บทที่ 6</b>  | เครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ:<br>บทบาทองค์กรชุมชนและการสร้างกลไกพัฒนาภาคี<br>เครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด<br>ชายแดนไทย-เมียนมา<br><i>แก่งกิจ กิติเรียงลาภ</i> | 41 |
| <b>บทที่ 7</b>  | โครงการเครือข่ายสุขภาพชายแดน<br>และบริการสุขภาพพื้นฐาน:<br>การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่<br>เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด<br><i>เทพินทร์ พัทธานุกรักษ์</i>                     | 55 |
| <b>บทที่ 8</b>  | เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษา<br>ข้ามแดนไทย-เมียนมา<br><i>นงเยาว์ เนาวรัตน์</i>   | 65 |
| <b>บทที่ 9</b>  | ความมั่นคงของมนุษย์ ชายแดนลาว-ไทย-เมียนมา<br>ในบริบทการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ<br><i>ขวัญชีวัน บัวแดง</i>   | 77 |
| <b>บทที่ 10</b> | สรุป: โอกาส ศักยภาพ ความท้าทายและความเป็นไปได้<br>ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก<br><i>ศิริพร วัชชวัลคุ</i>   | 85 |







ข้อมูลพื้นฐาน





# 01

## ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดตาก

จังหวัดตากตั้งอยู่ทางภาคเหนือตอนล่างของ ประเทศระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา 50 ลิปดา และเส้นแวง ที่ 99 องศา 7 ลิปดา 22 ฟลิปดาตะวันออก สูงกว่าระดับ น้ำทะเล 116 เมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 16,406.65 ตาราง กิโลเมตร เป็นจังหวัดที่มีขนาดเป็นอันดับ 4 ของประเทศ และเป็นอันดับที่ 2 ของภาคเหนือ มีระยะทางห่างจาก กรุงเทพฯ ตามระยะทางหลวงหมายเลข 1 ถนนพหลโยธิน เป็นระยะทาง 426 กิโลเมตร โดยสภาพพื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ มีเทือกเขาถนนธงชัยกั้นกลาง

**ส่วนที่ 1** ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันออก ประกอบด้วย 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองตาก อำเภอบ้านตาก อำเภอสามเงา และอำเภอวังเจ้า สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงและที่ราบสูง ลาดเอียงลงไปทางทิศตะวันออกสู่แม่น้ำปิงและแม่น้ำวัง ทำให้เกิดพื้นที่ราบแคบริมสองฝั่งของแม่น้ำ

**ส่วนที่ 2** ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันตก ประกอบด้วย 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด อำเภออุ้มผาง และอำเภอท่าสองยาง ภูมิอากาศได้รับอิทธิพลจากมหาสมุทรอินเดียและทะเลอันดามัน มีความชุ่มชื้นฝนตกมากกว่าซีกด้านตะวันออก



ที่มา: แผนพัฒนาจังหวัดตาก  
ปี 2561-2564

## อาณาเขตติดต่อ

- ทิศเหนือ** ติดกับ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง
- ทิศใต้** ติดกับ จังหวัดกาญจนบุรี
- ทิศตะวันออก** ติดกับ สุโขทัย กำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานี
- ทิศตะวันตก** มีพรมแดนติดกับรัฐกะเหรี่ยง ประเทศสหภาพเมียนมา ยาวประมาณ 540 กิโลเมตร (แม่น้ำเมย 170 กิโลเมตร เทือกเขาตะนาวศรี 370 กิโลเมตร)

## สภาพภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่โดยทั่วไปของจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ด้านตะวันออก ประกอบด้วย ภูเขาสูงประมาณร้อยละ 65 ของพื้นที่ ซึ่งปกคลุมด้วยป่าโปร่งและป่าเบญจพรรณ และด้านตะวันตก ประกอบด้วย ภูเขาสูงประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ ปกคลุมไปด้วยป่าโปร่ง ป่าดงดิบ และป่าสน มีภูเขาที่สำคัญ ได้แก่ ภูเขาถนนธงชัย เขาหลวง และเขาพระเมิน ทั้งนี้ เพื่อแยกเขาดถนนธงชัยกั้นกลางระหว่างฝั่งตะวันออกกับฝั่งตะวันตก ทำให้ลักษณะภูมิอากาศแตกต่างกันไป เนื่องจากเทือกเขาดถนนธงชัยเป็นตัวปะทะมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดมาจากมหาสมุทรอินเดียและทะเลอันดามัน ทำให้ฝั่งตะวันออกได้รับความชุ่มชื้นจากลมมรสุมไม่เต็มที่ สภาพแห้ง ส่วนฝั่งตะวันตกจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมมากกว่าทำให้ปริมาณฝนตกมีความชุ่มชื้นโดยเฉพาะในที่ที่อยู่ในเขตภูเขา แหล่งน้ำที่สำคัญ ได้แก่ แม่น้ำปิง แม่น้ำวัง แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำเมย คลองวังเจ้า และห้วยแม่ละเมา มีป่าสงวนแห่งชาติ 15 ป่า แร่ธาตุที่สำคัญ ได้แก่ หินแกรนิต สังกะสี และหินปูน

## ด้านสังคม

จังหวัดตากมีประชากรทั้งสิ้นจำนวน 644,267 คน แบ่งเป็นเพศชายจำนวน 326,474 คน และเพศหญิงจำนวน 317,793 คน<sup>1</sup>

กำลังแรงงานจำนวน 254,423 คน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2560

<sup>2</sup> ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2561

สถานบริการสาธารณสุขจำนวน 343 แห่ง

([http://203.157.10.8/hcode\\_2014/query\\_02.php?provcode=63&Submit=%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%AB%E0%B8%B2](http://203.157.10.8/hcode_2014/query_02.php?provcode=63&Submit=%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%AB%E0%B8%B2))

## ด้านเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจจังหวัดตาก ปี 2561 ขยายตัวร้อยละ 2.7 เป็นผลมาจากการขยายตัวทั้งด้านอุปทานและด้านอุปสงค์ โดยด้านอุปทานขยายตัวร้อยละ 4.0 ตามการขยายตัวของทุกภาคการผลิต และด้านอุปสงค์ขยายตัวร้อยละ 0.3 ตามการขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชน การลงทุนภาคเอกชน และการใช้จ่ายภาครัฐ ขณะที่ด้านการค้าชายแดนหดตัวจากมูลค่าการส่งออกที่ลดลง

พืชเศรษฐกิจ: ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง และข้าว

ปศุสัตว์: โค กระบือ และสุกร

โรงงานอุตสาหกรรม 731 แห่ง

เงินทุนอุตสาหกรรม 19,868.29 ล้านบาท

แรงงานอุตสาหกรรม 52,865 คน

ประเภทอุตสาหกรรม: ตัดเย็บและสิ่งทอ

มูลค่าการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ณ ด้านศุลกากรแม่สอดรวมตลอดปีงบประมาณ 2561 มีมูลค่าทั้งสิ้น 7.93 หมื่นล้านบาท ต่ำกว่ามูลค่าการค้ารวมของปีที่ผ่านมาคือ 8.45 หมื่นล้านบาท หรือลดลง 6.12%

สินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ โค กระบือ ถั่วลิสง พลวงออกไซด์

สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ รถจักรยานยนต์ เครื่องดื่มบำรุงกำลัง ไทโรศัพท์พร้อมอุปกรณ์ น้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล น้ำตาลทราย น้ำอัดลม

## ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

---

กำลังไฟฟ้า 100.3 เมกะวัตต์

กำลังน้ำประปา 16,190,400 ลูกบาศก์เมตร

การเดินทาง: รถยนต์ รถโดยสารประจำทาง เครื่องบิน







# 02

## เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก

เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะแรก ตามประกาศ กนพ. ที่ 1/2558 ลงวันที่ 19 มกราคม 2558 เป็นศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศและเครือข่ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นประกอบด้วยพื้นที่ 14 ตำบล ใน 3 อำเภอชายแดนในจังหวัดตาก ได้แก่

1) อำเภอแม่สอดครอบคลุมพื้นที่ 8 ตำบล ได้แก่ ตำบลแม่สอด ตำบลแม่กุ ตำบลแม่ตาว ตำบลแม่ภาษา ตำบลท่าสายลวด ตำบลแม่ปะ ตำบลมหาวัน ตำบลพระธาตุผาแดง

2) อำเภอแม่ระมาด ครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลแม่ระมาด ตำบลแม่จะเร้า ตำบลชะเนง้อ

3) อำเภอพบพระ ครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลพบพระ ตำบลช่องแคบ ตำบลวาเลย์

พื้นที่ 14 ตำบลที่ติดชายแดนใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด รวม 1,419 ตารางกิโลเมตร (886,875 ไร่)

ด้านชายแดนแม่สอดเป็นจุดผ่านแดนถาวร เชื่อมต่อกับเมืองเมียวดี ประเทศเมียนมา เป็นด้านชายแดนที่มีมูลค่าการค้าระหว่างไทย-เมียนมา เป็นอันดับหนึ่ง (ไม่รวมอำเภอสังขละบุรี ซึ่งมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติ)



ที่มา: คู่มือการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

## ศักยภาพและโอกาส

---

เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก ตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ฝั่งตะวันตก สามารถเป็นประตูเชื่อมโยงไปยังเมืองย่างกุ้งซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศเมียนมา และสามารถเชื่อมต่อไปยังประเทศอินเดียและจีนตอนใต้

พื้นที่ชายแดนฝั่งประเทศเมียนมายังมีแรงงานจำนวนมากพร้อมรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่แม่สอด รวมทั้งสามารถดำเนินกิจการในลักษณะอุตสาหกรรมการผลิตร่วม (co-production) กับนิคมอุตสาหกรรมเมียวดี (เมียนมา) ได้

## การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

---

โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดตาก แบ่งออกเป็น 3 ระยะดังนี้

### **อยู่ระหว่างการก่อสร้าง**

- ถนนตะนาวศรี-กอกะเร็ก
- ทางหลวงหมายเลข 12 ตอนที่ 2-3

### **ระยะเร่งด่วน**

- สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 2 และด่านชายแดนบริเวณบ้านริมเมย อำเภอแม่สอด
- ทางหลวงหมายเลข 12 ตอนที่ 4
- พัฒนาและขยายท่าอากาศยานแม่สอด

### ระยะยาว

- ถนนฝั่งเมือง
- สถานีขนส่งสินค้า

## ประเภทกิจการที่เหมาะสมในพื้นที่

อำเภอแม่ระมาด เหมาะแก่การเพาะปลูก เหมาะสำหรับการจัดทำ  
อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าทางการเกษตร

อำเภอแม่สอด กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่เป็นเมืองศูนย์กลางการค้า  
ชายแดน (Land Port) มีเป้าหมายในการยกระดับอุตสาหกรรมเดิม  
และพัฒนาต่อยอดให้มีความเข้มแข็ง มีการบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ  
(One Stop Service) โดยมีจุดเน้นในเรื่องการประกอบกิจการที่ใช้แรงงาน  
แบบเข้มข้น และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เหมาะสำหรับการเป็นศูนย์  
เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศ เครือข่ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน  
เข้มข้น และนิคมอุตสาหกรรม

อำเภอพบพระ กำหนดแนวทางการพัฒนาจากพื้นที่แหล่งผลิต  
พืชผลทางการเกษตรแบบเคมีให้เป็นเกษตรแบบอินทรีย์ มุ่งสู่การผลิต  
อาหารเพื่อสุขภาพ ส่งเสริมการจัดตั้งตลาดกลางทางการค้าส่งสินค้า  
เกษตรแบบครบวงจร ส่งเสริมเทคโนโลยีการผลิต และการแปรรูปสินค้า  
ทางการเกษตร เหมาะสำหรับเป็นพื้นที่เกษตรและที่อยู่อาศัยตลอดจน  
แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์



โอกาส  
และความท้าทาย  
ของการ  
ดำเนินนโยบาย  
เศรษฐกิจพิเศษ





# 03

## พลวัตของ การค้าชายแดนนอกระบบ และเฝ้าพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

อรรคณัฐ วันทนะสมบัติ

...

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

---

1. การค้านอกระบบบริเวณชายแดนไทย-เมียนมามีพลวัตอย่างไร ในบริบททางการเมืองของไทยและเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่ปี 2555 ถึงปัจจุบัน ส่งผลให้รูปแบบการค้านอกระบบมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร
2. การประกาศพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ในฐานะหนึ่งในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย

มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกที่จะทำการค้าในระบบหรือในระบบ  
อย่างไร และจะสามารถแก้ไขปัญหาการค้าในระบบให้เป็นการค้าในระบบ  
ซึ่งรัฐถือเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติประเภทหนึ่งได้หรือไม่

## ผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า การค้าชายแดนในระหว่าง  
ไทย-เมียนมา มีรูปแบบที่ไม่ต่างจากเดิมเท่าใดนัก ปริมาณการค้ามีมูลค่า  
สูงขึ้น การค้าในระบบมีอัตราที่สูงขึ้นเนื่องจากมีความพยายามในการที่จะ  
ผลักดันให้การค้าในระบบเข้าสู่ระบบจากรัฐบาลของทั้งสองประเทศ

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ได้มีความริเริ่มมาโดยรัฐบาล  
ก่อนหน้านี้นี้ ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงในรัฐบาลชุดนี้ แม้รูปแบบจะ  
เปลี่ยนแปลงไปจากแนวคิดของรัฐบาลชุดก่อน และความคิดที่อยู่เบื้องหลัง  
นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษคือความคิดด้านความมั่นคง ดังจะเห็นได้  
จากการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง ที่ให้แนวคิดการดำเนินการ  
เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลเป็นหนึ่งในกลยุทธ์การจัดการความมั่นคง  
ในบริเวณชายแดน กฎหมายบริหารการจัดการแรงงานต่างด้าวที่ประกาศ  
ใช้ใหม่อย่างเร่งรีบ ก็ถูกดำเนินการเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์  
เป็นหลัก ไม่ได้ถูกขับเคลื่อนจากการแก้ปัญหาหรือการส่งเสริมการลงทุน  
ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่รัฐบาลพัฒนาขึ้นมา  
รองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ความสามารถ  
ในการผลักดันการค้าในระบบเข้าสู่ระบบของรัฐทำได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต  
เนื่องจากปริมาณการค้าที่มีอยู่ในปัจจุบัน เกินขีดความสามารถของ  
ช่องทางในระบบ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ในประเทศเมียนมา ยังคงมีความล้าหลังและแตกต่างจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไทยเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ค้ายังคงใช้ช่องทางการค้านอกระบบอยู่

ผู้ค้าชาวเมียนมาเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดว่าสินค้าจะข้ามแดนอย่างไร จะเข้าสู่ระบบโดยการข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา หรือนอกระบบผ่านท่าข้ามริมแม่น้ำเมย

ปัจจัยอื่นที่มีผลต่อการค้าชายแดนเมียนมาคือกลุ่มผู้ได้ผลประโยชน์จากการค้าชายแดนนอกระบบ คือกลุ่ม BGF ที่ยังคงมีอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลเมียนมาและรัฐบาลไทย ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่กระทรวงพลังงานออกกฎกระทรวงเรื่องการขนส่งน้ำมันโดยถังน้ำมัน และกลุ่ม BGF ได้ออกมาขู่ที่จะปิดชายแดนจนต้องมีการยอมให้ใช้วิธีการแบบเดิมไปก่อน เป็นต้น ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจในอนาคต โดยเฉพาะเมื่อสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 แล้วเสร็จ กลุ่ม BGF ซึ่งจะเสียผลประโยชน์จากการค้าชายแดนนอกระบบไป จะมีการเจรจากับรัฐบาลเมียนมาต่อไปอย่างไร

กลุ่ม BGF ซึ่งเสียประโยชน์จากการค้านอกระบบที่ลดน้อยลง ได้หันไปสร้างรายได้ทางอื่น ด้วยการสร้างบ่อนคาสิโนริมฝั่งแม่น้ำเมยในเขตจังหวัดเมียวดีเป็นจำนวนมาก ในห้วงเวลาไม่กี่ปี มีบ่อนคาสิโนริมฝั่งแม่น้ำเมยตรงข้ามอำเภอแม่สอดอย่างน้อย ถึง 7 แห่ง และกำลังสร้างใหม่อีกหลายแห่ง ผู้ประกอบการท่าข้ามบางแห่งก็ได้ประโยชน์โดยการให้เช่าท่าสำหรับข้ามไปยังบ่อนคาสิโน ให้เช่าทำสถานที่จอดรถสำหรับนักพนันชาวไทยที่จะข้ามไปเล่นการพนัน รวมทั้งเป็นที่นำสิ่งเกิดว่า การข้ามฝั่งของนักพนันไม่ต้องผ่านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง และการนำสินค้าที่ขายในร้านค้าปลอดอากรของบ่อนคาสิโนกลับเข้าประเทศไทย ก็ไม่ต้องผ่านพิธีการทางศุลกากรเช่นกัน และผู้ค้าสามารถทำการค้าได้อย่างเสรี



ท่าข้ามสำหรับนั่งเรือข้ามไปยังบ่อนกาสิโน

พระราชบัญญัติศุลกากร ปี พ.ศ.2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายนที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการค้าชายแดน นอกระบบหลายประการ เช่น คลังสินค้าชั่วคราวได้สิ้นสภาพลง การอนุมัติทางศุลกากรเฉพาะคราวนอกเหนือจากทางอนุมัติศุลกากรแบบปกติ ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรตาม พ.ร.บ. ศุลกากร ฉบับที่ 7 มาตรา 5 ทวิ และโดยปกติอธิบดีกรมศุลกากรมอบอำนาจให้นายด่านเป็นผู้พิจารณา ไม่สามารถทำได้อีกต่อไป เนื่องจาก กฎหมายศุลกากรฉบับเดิมถูกยกเลิก เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อผู้ค้า ผู้ประกอบการขนส่ง

ผู้ประกอบการทำเรือและคลังสินค้า และส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินงานนอกระบบ ซึ่งผู้วิจัยจะได้ติดตามศึกษาผลกระทบอย่างใกล้ชิดต่อไป

ปัจจัยอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนทั้งในระบบและนอกระบบ เช่น กระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อย ผลการศึกษาเบื้องต้นพบว่าการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ NCA และการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคีของเมียนมาและชนกลุ่มน้อย ส่งผลดีต่อบรรยากาศการค้าและการลงทุนในเมียนมา นักธุรกิจชาวเมียนมาต้องการให้มีการสร้างความเข้าใจในเรื่องของกฎระเบียบและข้อตกลงเรื่องวีซ่าเพื่อให้ให้นักธุรกิจชายแดนสามารถเดินทางข้ามแดนมาพบปะ นักธุรกิจไทยได้โดยสะดวก ในปัจจุบันหากนักธุรกิจจากรัฐกะเหรี่ยงต้องการเดินทางไปพบผู้ผลิตสินค้าในประเทศไทย จะต้องเดินทางไปกรุงย่างกุ้งเพื่อเดินทางต่อมายังประเทศไทยโดยเครื่องบิน ทั้งที่สามารถเดินทางข้ามชายแดนทางอำเภอแม่สอดและเดินทางต่อในประเทศไทยได้สะดวกกว่า

ปัจจัยด้านความสามารถของเมียนมาในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคขึ้นมาทดแทนสินค้านำเข้าจากประเทศไทย จากการพูดคุยกับนักธุรกิจเมียนมาพบว่ายังคงมีอุปสรรค ในเรื่องของการขาดแรงงานที่มีทักษะ แม้รัฐบาลเมียนมาจะมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้มีการลงทุน มีการจ้างงาน และมีมาตรการในการรองรับแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยกลับประเทศ แต่ความพร้อมของแรงงานในสายตาของนักธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจเมียนมามาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เห็นว่าเมียนมายังมีปัญหาด้านแรงงานอย่างมาก แม้เมียนมาจะมีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก แต่แรงงานเหล่านั้นเป็นแรงงานที่ไม่มีทักษะ ขบวนการเคลื่อนไหวด้านแรงงานและการพัฒนาฝีมือแรงงานในเมียนมายังอยู่ในภาวะเริ่มต้น กฎหมายแรงงานที่เพิ่งประกาศใช้ยังคงมีข้อบกพร่องที่ต้องได้รับการแก้ไข



นอกจากนี้ สาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ ภายในเมียนมายังไม่มีความพร้อม แม้แต่ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอุตสาหกรรม เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ เช่น มีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่เมืองพะอัน รัฐกะเหรี่ยง แต่สาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ ไม่มีความพร้อม ทำให้นักลงทุนเข้าไปลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมเพียงสองราย นักลงทุนต่างชาติที่เข้าไปลงทุนในเมียนมาต่างก็ประสบปัญหาความไม่พร้อมด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน และต้องแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง อาทิ โรงงานซีเมนต์ MCL ของกลุ่มซีเมนต์ไทย ต้องลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินด้วยตนเองเพื่อใช้เป็นแหล่งพลังงานในกระบวนการผลิต การสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินเพื่อใช้ในโรงงานผลิตซีเมนต์ ของ MCL ได้รับการต่อต้านจากชุมชนและท้องถิ่น ทำให้ต้องแบกรับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ

ในสายตาของนักธุรกิจเมียนมา ประเทศไทยจึงยังคงมีความได้เปรียบเชิงการแข่งขันในแง่ของศักยภาพในการดึงดูดนักลงทุนเหนือกว่าประเทศเมียนมามาก โดยเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ซึ่งหากมีนักลงทุนในภาคการผลิตต่าง ๆ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากมากขึ้น เพื่อผลิตสินค้าป้อนสู่ตลาดเมียนมา ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อรูปการค้าและแบบการค้าทั้งในระบบและนอกระบบไม่มากนัก



# 04

---

## **Infrastructure Assemblages and Logistical Governance: Public Controversy and the Politics of Transparency along the East-West Economic Corridor**

เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย  
ในบริบทของการบูรณาการทางพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคม  
และการเมืองในประชาคมอาเซียน:  
การสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน

Robert A. Farnan  
แปลโดย ชูศักดิ์ วิทยาภักดิ์

...

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการวิจัยนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติการในเขตนิคมอุตสาหกรรมวังตะเคียนและการสร้างถนนสายเอเชียในเขตกอกาเร็ก (Kawkariek) ในประเทศเมียนมา คำถามหลักของการวิจัยคือ ปฏิบัติการเพื่อความโปร่งใส ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตากและทางหลวงเอเชียก่อให้เกิดข้อถกเถียงสาธารณะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ทั้งสองฝั่งของชายแดนไทย-เมียนมาอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการปฏิบัติเกี่ยวกับความโปร่งใสในที่นี้เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความชอบธรรมในเชิงกฎหมาย และ/หรือ เกี่ยวข้องกับข้อโต้แย้งและการต่อต้านโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กระบวนการวิจัยมุ่งที่จะอธิบายข้อโต้แย้งสาธารณะในกรณีของชุมชนวังตะเคียนและกอกาเร็ก ทั้งนี้จะเริ่มจากการหาคำอธิบายในเชิงบริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยในภาพกว้าง หลังจากนั้นจะมุ่งการอธิบายไปที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากเป็นการเฉพาะ

โครงการวิจัยนี้เลือกกรณีศึกษาเกี่ยวกับข้อถกเถียงสาธารณะใน 2 พื้นที่คือ พื้นที่แรก ได้แก่ ชุมชนวังตะเคียน โดยเริ่มจากเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2558 เมื่อ คสช. ได้ประกาศคำสั่ง 17/2558 ว่าด้วยการเวนคืนที่ดินบริเวณชายแดนของประเทศไทยให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยรวมเอาชุมชนวังตะเคียน ซึ่งมีราษฎรจำนวน 97 ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการถูกเจ้าหน้าที่รัฐคุกคามและบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการกดดันชาวบ้าน การขาดความโปร่งใส และข้อพิพาทเรื่องที่ดิน พื้นที่ที่สอง คือฝั่งเมียวดีของประเทศเมียนมา มีโครงการพัฒนาทางหลวงสายเอเชียในเขตกอกาเร็ก

ประเทศเมียนมา โดยได้รับการสนับสนุนเงินทุนการก่อสร้างจากรัฐบาลไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของคนท้องถิ่น เนื่องจากการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในการรับรู้เกี่ยวกับโครงการ (Free, Prior, and Informed Consent - FPIC) ของคนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการทางหลวงนี้ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งเอเชีย (ADB) และกระทรวงการก่อสร้างของรัฐบาลเมียนมา ยังมีแผนงานที่จะใช้รูปแบบการพัฒนาเช่นเดียวกันนี้ เพื่อทำถนนต่อจากกอกาเร็กไปถึงอินดู (Eindu) การดำเนินการวิจัยในระยะแรก ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคประชาสังคม และชาวบ้าน จำนวนไม่น้อยกว่า 20 ราย ในภาพกว้างเป็นเรื่องยากที่จะแยกนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยออกจากบริบทภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาค เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าระบบเศรษฐกิจการค้าในประเทศไทยเป็นระบบตลาดเสรีมานาน ซึ่งต่างจากปรากฏการณ์ในประเทศเมียนมาที่เพิ่งเริ่มเปิดประเทศ จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงคือสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี 2531 ได้ประกาศยุทธศาสตร์เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ทำให้ผู้กำหนดนโยบายของประเทศมองเห็นความสำคัญของการเปิดเสรีทางการค้าเพื่อเชื่อมเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าด้วยกัน ในยุคต่อมารัฐบาลไทยได้สานต่อแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ผ่านยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค เช่น ยุทธศาสตร์ความร่วมมือภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region - GMS) ในปี 2535 และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างลุ่มน้ำอิรวดี เจ้าพระยา และแม่โขง (Ayeyawaddy-Chaophrya-Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS) ในแง่หนึ่งการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเข้าใจได้ว่าเป็นเทคโนโลยีการปกครอง และการสร้างพื้นที่การติดต่อค้าขายในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบด้วย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพ (hard infrastructure) และทางสังคม (soft infrastructure) โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ หมายถึงถึงการปรับปรุง การคมนาคม การสื่อสาร และเครือข่ายระบบขนส่ง เช่น ถนน รางรถไฟ ท่าเรือ และสนามบิน รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการค้าชายแดน และด้านศุลกากร แต่ที่สำคัญไม่น้อยในงานวิจัยนี้คือ ระบบโครงสร้างเชิงสถาบันและการบริหารจัดการ (soft infrastructure) ซึ่งหมายถึงถึง นโยบาย กฎหมาย และระเบียบการค้าและการลงทุน กฎหมายแรงงาน และที่ดิน ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อความได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ที่สำคัญอันหนึ่งคือ โครงการเมืองพี่เมืองน้อง (sister cities) เพื่อกระตุ้นความร่วมมือระหว่างชายแดนของเมืองต่างๆ โครงการนี้ ประกอบด้วย เมืองชายแดนของแม่สอดและเมียวดี อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาแรงงานข้ามพรมแดน เป็นอุปสรรคขั้นต้นที่จะต้องได้รับการผ่อนคลาย เพราะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งรัฐบาลไทยได้ออกมาตรการเชิงนโยบายและกฎหมายหลายครั้ง เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว นักวิจัยเห็นว่าประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการสร้างความโปร่งใสของการดำเนินงานโครงการ



พื้นที่ที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนเลียยมือ  
(ททหลวงหมายเลข 130)

ข้อมูลแสดงให้เห็นว่ามีการคิดคำนวณเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในการกำหนดนโยบายของประเทศไทยมาระยะหนึ่งแล้ว ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติลำดับที่ 11 และ 12 ช่วงปี 2555 และ 2560 ในระหว่างการดำรงตำแหน่งของอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติข้อกำหนดของการศึกษาความเป็นไปได้ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (TOR) และมีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาพิจารณาเรื่องนี้เป็นยุทธศาสตร์ชาติ อย่างไรก็ตามนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังมีรูปแบบที่รวมศูนย์แบบบนลงล่าง และยึดถือกฎระเบียบที่ค่อนข้างตายตัว เมื่อเข้าสู่รัฐบาลทหารที่ไม่มีอุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยในรัฐสภา การประกาศ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งประเด็นนี้เป็นจุดสนใจของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในแง่ของกระบวนการดำเนินงานให้เกิดความโปร่งใส

ประเด็นปัญหาความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากคือ การใช้มาตรา 44 ในคำสั่งคสช.ที่ 17/2558 ในการจัดหาที่ดินจำนวน 2,182 ไร่ ถึงแม้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้วที่ดินเหล่านั้นเป็นที่ดินเกษตรกรรมที่ราษฎรครอบครองทำกินมาเป็นเวลานาน ข้อถกเถียงที่เป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ขาดการมีส่วนร่วม ขาดการให้ข้อมูล และมีการใช้กลวิธีที่ไม่โปร่งใส เช่น การข่มขู่คุกคาม การกีดกันการมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ นำไปสู่การต่อต้านของชุมชนท้องถิ่น เช่น กลุ่มแม่สอดรักถิ่นได้ก่อตัวขึ้นมาเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้าน เมื่อพิจารณาเฉพาะในแง่ของการให้ข้อมูลข่าวสาร การปฏิบัติของรัฐถือว่าล้มเหลวด้วยการที่รัฐพยายามจะชี้ว่าที่ดินที่จัดหานั้นเป็นที่ดินของรัฐ และชาวบ้านเข้าไปครอบครองโดยผิดกฎหมายวิธีการดังกล่าวยิ่งสร้างคำถามและความไม่เชื่อมั่นในความโปร่งใสของโครงการ





พื้นที่บริเวณที่สร้างสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 2  
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

## ผลการศึกษา

---

1. ประเด็นปัญหาเรื่องความโปร่งใส เริ่มจากการใช้อำนาจของ คสช. ด้วยมาตรา 44 ในการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วในการจัดหาที่ดิน การสร้างแรงจูงใจทางด้านกฎหมายและภาษีสำหรับนักลงทุน
2. เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากได้รับการจัดลำดับความสำคัญในระดับต้น ๆ ทั้งมีการดำริและคิดคำนวณผลที่จะได้รับทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าจากการเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญในภูมิภาค มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อน
3. รัฐบาลทหารภายใต้การนำของ คสช. ไม่มีอุปสรรคฝ่ายค้านในระบบรัฐสภาจึงเป็นโอกาสที่จะเร่งรัดการดำเนินได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันข้อได้เปรียบในด้านนี้ก็เป็นที่มาของการเกิดข้อถกเถียงสาธารณะในเรื่องของความโปร่งใส

4. ประเด็นปัญหาและข้อขัดแย้งที่มาจากกระบวนการจัดหาที่ดินรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในเรื่องของความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในการเวนคืนที่ดินจำนวน 2,182 ไร่ ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อราษฎรจำนวน 97 ครอบครัว นำไปสู่การตั้งคำถามในเรื่องของธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดิน (transparency and accountability)

5. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารของทางฝ่ายรัฐ เมื่อประเด็นข้อถกเถียงเริ่มออกสู่สาธารณะ การจัดการทางด้านการให้และรับข่าวสารเกี่ยวกับโครงการฯ ของฝ่ายรัฐทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร เช่น การอ้างการครอบครองที่ดินที่ผิดกฎหมายของราษฎร การอ้างการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม เพื่อให้ราษฎรเสียสละ ฯลฯ

6. นำไปสู่การรวมตัวกันเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม การต่อต้านของราษฎร การใช้กระบวนการทางศาล แต่รัฐกลับรับมือด้วยการใช้วิธีการที่ล้าหลัง เช่น การใช้อำนาจรัฐข่มขู่คุกคามในรูปแบบต่างๆ การกีดกันการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก สร้างความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน



# 05

## การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และการเคลื่อนไหว ของชุมชนและภาคประชาสังคม

มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ

...

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

---

โครงการวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด : ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม” มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อคือ

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด และวิเคราะห์ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อชุมชน
2. เพื่อศึกษาวิธีการและกลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองหรือเคลื่อนไหวกเพื่อแก้ไขปัญหา โดยภาคประชาสังคม และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงความหมายทางสังคม และวัฒนธรรมของที่ดิน และความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินและประชาชน อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด

## ผลการศึกษา

---

ผลการศึกษามีข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

**ประการแรก** จากการที่รัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นหัวหน้ารัฐบาล ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจในการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน ทำให้รัฐบาลประกาศนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 72/2557 วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งต่อมา กนพ. ได้ออกประกาศฉบับที่ 1/2558 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา และตราด และประกาศฉบับที่ 2/2558 ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2558 เรื่อง กำหนด

พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี เชียงราย นครพนม นราธิวาส และหนองคาย

ในส่วนของจังหวัดตาก รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 886,875 ไร่ (1,419 ตร.กม.) ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ใน 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด ทั้งนี้ในการดำเนินการเพื่อจัดหาที่ดินเพื่อมาใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในส่วนของอำเภอแม่สอดนั้น หัวหน้าคสช. ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งที่ 17/2558 วันที่ 15 พฤษภาคม 2558 เป็นผลให้เกิดการเพิกถอนสภาพที่ดินประเภทต่าง ๆ จากพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่เขตป่าไม้ถาวร และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เปลี่ยนเป็นที่ราชพัสดุ การใช้มาตรการพิเศษในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการดำเนินการตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อำเภอแม่สอด พบว่าหน่วยงานรัฐในพื้นที่ดำเนินการโดยขาดการศึกษาข้อมูลที่รอบด้าน ครบถ้วนเพียงพอ ทำให้เกิดความเข้าใจว่าที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพนั้นเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัยและทำกิน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วมีชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยและทำการเกษตรในพื้นที่มาเป็นเวลาเกือบศตวรรษ การที่หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ไม่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่มีการเตรียมมาตรการรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากในระยะแรกที่ไม่ได้มีการจัดสรรเงินชดเชยไว้ให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ต่อเมื่อเกิดการประท้วงคัดค้าน จึงเกิดการเจรจาต่อเรื่องเงินชดเชย ซึ่งในครั้งแรกอัตราที่ตั้งไว้ 7,000-20,000 บาทนั้น ไม่ได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน เนื่องจากเห็นว่าเป็นอัตราที่ไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ ก่อนที่จะนำไปสู่การเจรจาครั้งใหม่เพื่อปรับเพิ่มเงินชดเชยจนเป็นที่พอใจของชาวบ้าน

ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ แต่ก็ยังคงมีชาวบ้านอีก 6 ราย ที่ไม่ยอมรับข้อเสนอเงินชดเชยจากรัฐ แต่ขอให้รัฐจัดหาที่ดินทดแทนให้

**ประการที่สอง** การที่รัฐบาลใช้อำนาจพิเศษในการจัดหาให้ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยขาดการศึกษาข้อมูลและการเตรียมการรองรับที่เพียงพอเหมาะสมนั้น ทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงด้านสังคม และเศรษฐกิจ ต่อชาวบ้านในพื้นที่ศึกษา ถึงแม้หน่วยงานภาครัฐจะระบุว่า ที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพนั้น เป็นพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่เขตป่าไม้ถาวร และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากแต่ในข้อเท็จจริง ราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้เข้าไปทำประโยชน์ทางการเกษตรปลูกพืชไร่ ทำนาข้าว และเลี้ยงสัตว์ ในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว เมื่อชาวบ้านหลายรายต้องสูญเสียที่ดินทั้งหมดไป หรือบางคนที่ยังมีที่ดินเหลืออยู่ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประกอบกับความวิตกกังวล และไม่แน่ใจในความมั่นคงของการดำเนินชีวิตในอนาคต และข้อขัดแย้งเรื่องเงินช่วยเหลือจากรัฐให้กับชาวบ้านที่สูญเสียที่ดินที่ชาวบ้านเห็นว่าไม่สอดคล้องกับราคาที่ดินตามความเป็นจริง ทำให้ในระยะแรกมีชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 97 ราย (ต่อมาลดลงเหลือ 94 ราย) ออกมาเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับพวกเขา โดยมีข้อเสนอในการแก้ปัญหา คือ ให้พวกเขาอยู่ในที่ดินเดิม โดยรัฐไปจัดหาที่ดินที่อื่นเพื่อเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแทน หรือให้ภาครัฐจ่ายเงินช่วยเหลือในอัตราที่ชาวบ้านเห็นว่าสอดคล้องกับราคาตลาดของที่ดิน หรือการจัดหาที่ดินใหม่ทดแทนให้ในจำนวนเท่าเดิมที่ชาวบ้านแต่ละคนถือครองอยู่ และออกเอกสารสิทธิให้

แม้ว่าในภายหลังชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจะยอมรับเงินชดเชย (จำนวน 82 ราย) และออกจากพื้นที่ดินเดิม พวกเขาส่วนใหญ่ยังคงต้อง

เผชิญกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว จากการที่ต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากเดิมที่ทำการเกษตร ปลูกพืชไร่ โดยเฉพาะอ้อย และมันสำปะหลัง ต้องเปลี่ยนเป็นอาชีพอื่น ๆ เช่น ค้าขาย ทำร้านตัดผม รับส่งสินค้าข้ามแดน หรืออาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง หรือแม้แต่ชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรบางคนยังยืนยันที่จะประกอบอาชีพเกษตรตามเดิม ก็ต้องเช่าที่ทำการเกษตรทั้งในและนอกชุมชน เนื่องจากที่ดินที่เคยทำการเกษตร ต้องถูกเพิกถอนสภาพไป ความไม่แน่นอนในเรื่องการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตในอนาคต ทำให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่เสนอให้รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่องมาตรการรองรับด้านอาชีพ ตลอดจนพิจารณาให้สิทธิกับชาวบ้านในพื้นที่และลูกหลานของพวกเขา ได้มีโอกาสเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่จะมาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้หมายความว่า ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ที่ดินถูกเพิกถอนสภาพจะได้รับผลกระทบเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ชาวบ้านบางคนมีที่ดินจำนวนน้อย เมื่อถูกเพิกถอนสภาพทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรได้ และหันไปทำอาชีพอื่น หรือบางคนเสียที่ดินบางส่วน ยังคงสามารถทำการเกษตรต่อไปได้อยู่ นอกจากนี้มีชาวบ้านบางส่วนซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่มีที่ดินที่ถือครองจำนวนมาก เมื่อที่ดินบางส่วนถูกเพิกถอนสภาพ ก็ยังคงเหลือที่ดินอยู่จำนวนหนึ่ง แต่แหล่งรายได้หลักของผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้ไม่ได้มาจากการทำการเกษตร แต่มาจากธุรกิจอื่น เช่น โรงโม่หิน หรือการรับจ้างถมดินและขุดทราย เป็นต้น ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ ไม่ได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการทำการเกษตร แต่เป็นผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องสูญเสียที่ดินบางส่วนไป





ป้ายผังแนวเขตที่ดิน  
ที่ถูกเพิกถอนเป็นที่ราชพัสดุ  
ชุมชนวังตะเคียน  
ตำบลท่าสายลวด  
อำเภอแม่สอด

ข้อค้นพบสำคัญประการหนึ่งในพื้นที่อำเภอแม่สอด คือ การเป็นพื้นที่ชายแดน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคาดว่าจะมีข้อได้เปรียบในเชิงยุทธศาสตร์นั้น แม้จะยังไม่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนว่า จะเป็นข้อได้เปรียบในแง่ของการดึงดูดให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนทางเศรษฐกิจในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างที่คาดหวังกันไว้ หากแต่ทำเลที่ตั้งของการเป็นพื้นที่ชายแดน มีส่วนช่วยเหลือเป็นอย่างมากในการบรรเทาปัญหาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในส่วนของชาวบ้านในชุมชนวังตะเคียนที่ต้องสูญเสียที่ดินทำการเกษตรไป เมื่อพวกเขายังมีโอกาสที่จะแสวงหาแนวทางประกอบอาชีพที่อยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมกับเพื่อนบ้านและญาติพี่น้องข้ามพรมแดน เช่น การติดต่อค้าขาย และการขนส่งสินค้าข้ามแดน นอกจากนี้ ในแง่ความสัมพันธ์ทางสังคมแล้ว การที่ชาวบ้านในชุมชนวังตะเคียนบางส่วนมีสถานะเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งพวกเขายังคงมีญาติพี่น้องที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเมียวดี ในฝั่งตรงข้ามพรมแดน เขตประเทศเมียนมา จึงทำให้ยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเครือญาติและทางสังคม ที่สามารถให้ความร่วมมือและช่วยเหลือในการแสวงหาแนวทางในการทำมาค้าขาย และการลงทุนทำธุรกิจต่าง ๆ ข้ามพรมแดนได้

ประการที่สาม ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีวิธีการและกลยุทธ์ที่หลากหลายในการเจรจาต่อรอง และ

เคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีกรแก้ไขปัญหของพวกเขา อาทิ การตั้งกลุ่ม  
โนนนาม กลุ่มคนแม่สอดรักถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจากับหน่วยงาน  
ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ยังไปยื่นคำร้อง  
คัดค้านกับสำนักงานที่ดิน จังหวัดตาก สาขาแม่สอด ด้านการออกโฉนด  
ให้กับกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ราชพัสดุ ซึ่งต่อมา  
เมื่อชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นชอบกับข้อเสนอการจ่ายเงินช่วยเหลือจาก  
กรมธนารักษ์แล้ว ได้ไปถอนคำคัดค้าน แต่ยังคงเหลือชาวบ้านที่ได้รับ  
ผลกระทบอีก 6 คนที่ยังไม่ถอนคำคัดค้าน และยืนยันว่าจะต่อสู้ต่อไป  
จนกว่าข้อเรียกร้องของพวกเขาที่ขอให้รัฐจัดหาที่ดินใหม่ให้ในจำนวน  
ที่เท่าเดิมที่ชาวบ้านแต่ละคนถือครองอยู่ และให้มีการออกเอกสารสิทธิ  
ในที่ดินที่จัดหาให้ใหม่ด้วยนั้นจะบรรลุผล นอกจากนี้ ชาวบ้านทั้ง 6 คน  
ที่ยังไม่ยอมรับข้อเสนอของภาครัฐ ยังได้ดำเนินการฟ้องคดีเป็นรายบุคคล  
ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ว่ากรมที่ดินออกโฉนดโดยไม่ชอบให้กับ  
กรมธนารักษ์ ซึ่งล่าสุด ศาลปกครองพิษณุโลก ตัดสินพิจารณาคำนำ  
ยบายคดี และว่าหากโจทก์ยืนยันที่จะดำเนินการต่อ ต้องไปยื่นฟ้อง  
ที่ศาลยุติธรรมแม่สอดภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง  
จำหน่ายคดี ทั้งนี้ศาลปกครองพิษณุโลกให้เหตุผลว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้น  
เป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม



การเคลื่อนไหวของกลุ่มคนแม่สอดรักถิ่น

นอกจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนแม่สอดดริกซ์ถิ่น ในฐานะตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบแล้ว ยังมีการดำเนินการเคลื่อนไหวร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch) องค์กรเอกชนที่ให้ความรู้และคำปรึกษาด้านกฎหมาย เช่น iLaw กลุ่มขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ และสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ เหล่านี้ ทำหน้าที่ในการให้ความรู้เรื่องสิทธิ กฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดเสวนา อบรม และการให้ความช่วยเหลือในการจัดทำทนาย เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำในการฟ้องคดี ตัวแทนชาวบ้านยังร่วมกับองค์กรภาคประชาชนเหล่านี้ในการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนการประชุมต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น ที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ตัวแทนชาวบ้านยังได้ไปยื่นหนังสือถึงหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหน่วยงานอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อค้นหาแนวทางช่วยเหลือแก้ไขปัญหา รวมทั้งการเคลื่อนไหวประท้วง คัดค้านร่วมกับกลุ่มองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมอื่น ๆ ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาเรื่องป่าไม้ ที่ดินทำกิน และผลกระทบจากการพัฒนาต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และการประกอบอาชีพ

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ไม่ได้มีความเป็นเอกภาพตลอดเวลา ขึ้นกับเป้าหมาย และการเห็นผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งถ้าสอดคล้องกัน ก็มีการเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องร่วมกันเป็นจำนวนมาก แต่ถ้าเป้าหมายแตกต่างกัน จำนวนผู้ที่เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมก็ลดลง เช่น ชาวบ้านส่วนใหญ่เมื่อได้รับค่าชดเชยในอัตราที่พอใจแล้ว ต่างสลายการเคลื่อนไหว เรียกร้อง ทำให้สมาชิกในกลุ่มแม่สอดดริกซ์ถิ่นลดลงเหลือเพียงแค่ชาวบ้าน 6 ราย ที่ยังไม่ยอมรับเงินชดเชยเท่านั้น

สำหรับในส่วนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนมาโดยตลอด จากในระยะแรกที่ใช้การโต้ตอบด้วยวิธีการที่แข็งกร้าว มีการบังคับใช้กฎหมาย และการใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เข้ามาควบคุมสถานการณ์ ตลอดจนจับตาเฝ้าระวังความเคลื่อนไหวของแกนนำชาวบ้าน เปลี่ยนมาเป็นการตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงาน ด้านต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับกับตัวแทนของชาวบ้านในชุมชน จนนำไปสู่การยอมรับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าขนย้าย ค่าพืชผลอาสิน และค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้าง ให้กับชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าจะยังมีชาวบ้านอีก 6 รายที่ยังไม่ยอมรับข้อเสนอของภาครัฐก็ตาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการของภาครัฐ ที่แตกต่างกันในช่วงแรก และในระยะต่อมา ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่ภาครัฐต้องการให้เกิดโครงการโดยเร็ว จึงไม่ต้องการให้การประท้วง คัดค้านของชาวบ้าน ดำเนินต่อเนื่องไปเป็นระยะเวลาานาน ซึ่งอาจไม่เป็นผลดี ในการประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งไทยและต่างประเทศ ที่หน่วยงานภาครัฐคาดหวังว่าจะเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ทำให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องตัดสินใจในการยอมเจรจา และจ่ายเงินช่วยเหลือในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชาวบ้านยอมรับได้ ถึงแม้ว่าหลายคนจะบอกว่า ถ้าเลือกได้จะขอไม่ให้อำนาจถูกเพิกถอนสภาพที่ดิน จะดีกว่า

ประการที่สี่ การเพิกถอนสภาพที่ดินต่าง ๆ เช่น พื้นที่ป่าสงวน พื้นที่เขตป่าไม้ถาวร และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน ตกเป็นที่ราชพัสดุ เป็นการเปลี่ยนสถานะที่ดินกลับเป็น ของรัฐ นับเป็นการสร้างเส้นกั้นเขต (boundary) ผ่านการถือกรรมสิทธิ์ โดยรัฐ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งชาวบ้านในพื้นที่ ได้เคยใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาเป็นเวลากว่าร้อยปี (แม้ว่า

โดยสถานะตามกฎหมาย จะเป็นพื้นที่ป่าก็ตาม) การเพิกถอนสภาพที่ดิน จากพื้นที่ที่ทำเกษตร กลายเป็นสินทรัพย์เพื่อการนำไปลงทุนพัฒนา ทางเศรษฐกิจ ภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐมองและสร้างความหมายของที่ดิน ในฐานะที่เป็น ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการสะสมทุน ในระบบทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ ดังนั้นเอง ภายใต้ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐได้สร้างความหมายใหม่ให้กับที่ดิน ที่เน้นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและเอื้อต่อการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินของ นักลงทุน หากวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการสะสมทุนด้วยการพรากสิทธิแล้ว (accumulation by dispossession) อาจเห็นได้ว่า การที่รัฐใช้อำนาจพิเศษ ในการเพิกถอนสภาพที่ดิน เพื่อเปลี่ยนสถานะที่ดิน จากพื้นที่ป่า (ตาม กฎหมาย) และพื้นที่เกษตร (ตามความเป็นจริง) กลายเป็นที่ราชพัสดุ และมีการออกเอกสารสิทธิในรูปของโฉนด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นสินทรัพย์ ที่สามารถนำไปดำเนินการทางนิติกรรม รวมทั้งให้เอกชนที่จะเข้ามาลงทุน ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเข้าเป็นระยะเวลาอันได้นั้น นับเป็นการ สะสมทุนผ่านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการ พัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ ภายใต้บริบทการบูรณาการ เศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน ในขณะเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดการพรากสิทธิ ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านในชุมชนวังตะเคียน จำนวน 2 หมู่บ้าน ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่เดิม ของตนเอง ต้องไปหาเช่าพื้นที่อื่น หรือต้องเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นแทน เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงชีพ

ความหมายใหม่ของที่ดิน ที่เกิดจากการให้ความหมายโดยรัฐ ผ่านนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีความแตกต่างไปจากความหมาย ของที่ดิน ในการให้ความหมายของชาวบ้าน ที่เน้นถึงคุณค่าของที่ดิน ที่สามารถหล่อเลี้ยงชีวิตของผู้คน จากการที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ในการ

ทำเกษตรกรรม หรือเก็บหาของป่าหรือผลิตภัณฑ์จากป่าเพื่อการสร้างรายได้ เป็นอาหาร และเพื่อการดำรงชีพ การให้ความหมายกับที่ดินในแง่นี้ เป็นการให้ความสำคัญกับความหมายทางสังคมและวัฒนธรรมของที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้คนกับที่ดิน ซึ่งพวกเขาได้อาศัยเป็นแหล่งที่มาของอาหาร รายได้ ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในชุมชนผ่านทางพิธีกรรม ประเพณี และวัฒนธรรม ซึ่งเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตทางการเกษตร ซึ่งในขณะเดียวกัน การให้ความหมายของที่ดินของชาวบ้านในชุมชนที่อาศัยที่ดินในการทำการเกษตรกรรม มีความแตกต่างกับการให้ความหมายที่ดินของเจ้าของที่ดินเอกชน และนักลงทุนเชิงกำไรในที่ดิน ที่มองที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าในเชิงสินทรัพย์ และเข้ามากว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากเล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้รับ จากการทราบข้อมูลว่าพื้นที่บริเวณนี้ จะถูกกำหนดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นักลงทุนเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นส่วนน้อย หรือถ้าจะมีบ้าง ก็เพราะเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการเข้าถึงที่ดินประเภทนั้น (ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ซึ่งทำให้ต้องปล่อยให้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม หากแต่พวกเขาเหล่านี้ มองถึงความหมายของที่ดินในแง่ที่เป็นสินทรัพย์ที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มากกว่า

ประการที่ห้า เนื่องจากการดำเนินการของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เน้นให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามนโยบายอย่างเร่งด่วนในพื้นที่อำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงกว่าหมื่นล้านบาทต่อปี ทำให้ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาที่ดิน และการจัดการปัญหาผลกระทบและข้อร้องเรียนที่ตามมา ขาดการศึกษาข้อมูล การปรึกษา และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ กรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบาย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด อาจก่อให้เกิดคำถามเรื่องธรรมาภิบาลในการดำเนินการของภาครัฐ และอาจไม่เป็นตัวอย่างที่ดีในการที่จะสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้กับประชาชนในประเทศ และนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ที่ภาครัฐหวังว่าจะสนใจเข้ามาลงทุนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงต้องทบทวนบทเรียนและปัญหาที่ผ่านมา และดำเนินการวางแผนการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมบนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านเพียงพอ รวมทั้งให้ความสำคัญมากขึ้นกับกระบวนการปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานราชการในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจ องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม และที่สำคัญคือตัวแทนของชาวบ้านในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และนิคมอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามในพื้นที่ ทำให้เห็นว่าพื้นที่อำเภอแม่สอดที่ถูกประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น แท้จริงแล้ว ศักยภาพที่แท้จริงของพื้นที่ อาจไม่ได้อยู่ที่การพัฒนาเขตอุตสาหกรรม แต่อยู่ที่การพัฒนาการค้าข้ามแดน ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศ และการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ดังที่สะท้อนให้เห็นโดยตัวแทนสมาคมผู้ประกอบการค้า และชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรในชุมชน





# 06

## เครือข่ายและทุนทางสังคมของ แรงงานข้ามชาติ: บทบาทองค์กรชุมชน และการสร้างกลไกพัฒนาภาคี เครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด ชายแดนไทย-เมียนมา

เก่งกิจ กิติเรียงลาภ

...

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

---

งานวิจัยนี้เริ่มต้นจากสมมติฐานที่มองว่า องค์กรชุมชน (CBOs) เป็นตัวแสดงสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติในบริเวณชายแดนไทยพม่า ดังนั้นจึงมุ่งเน้นศึกษาองค์กรชุมชนทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรที่เป็นอิสระ คือไม่ได้รับ

การสนับสนุนจากภายนอก โดยจะมีกรณีศึกษาคือ Youth Connect และองค์กรอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นองค์กรชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs ส่วนองค์กรที่เป็นอิสระ จะเลือกกรณีศึกษาคือ Arakan Workers Organization เป็นองค์กรที่ทำงานตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งเน้นไปที่ 3 ประเด็นหลัก คือ

**ประเด็นแรก** ศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายของ CBOs ทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs และที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นรูปแบบการรวมกลุ่มทางสังคมที่ต่างไปจากที่รัฐสนใจ

**ประเด็นที่สอง** ศึกษากระบวนการสร้างทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นผ่าน CBOs ซึ่งเป็นกลไกในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด

**ประเด็นที่สาม** นำรูปแบบดังกล่าวมาพิจารณาบริบทสถานการณ์สร้างแผนปฏิบัติการในการพัฒนาภาคความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติ

## ผลการศึกษา

ข้อค้นพบที่สำคัญที่สุดของงานวิจัยชิ้นนี้มี 2 ประการ คือ หนึ่ง การเข้าถึงสถานะทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่รับประกันสิทธิของการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมและความเป็นธรรม และสอง องค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดมีบทบาทอย่างมากในการจัดสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการในด้านต่างๆ แก่แรงงานข้ามชาติ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมายนั้นอาศัยเครือข่ายทางสังคมที่มีองค์กรชุมชนเป็นตัวแสดงหลักในพื้นที่ต่างๆ ในการเอาชีวิตรอดในพื้นที่ชายแดน อาจกล่าวได้ว่า

องค์กรชุมชนของแรงงานคือทุนทางสังคมจากรากหญ้าที่สำคัญที่สุดใน การให้ความช่วยเหลือแรงงาน และจุดแข็งดังกล่าวนี้เองควรจะถูกนำมา พิจารณาในฐานะทุนที่สามารถต่อยอดสำหรับการพัฒนาภาคีเครือข่าย และพัฒนากลไกการจัดสวัสดิการชายแดนได้



โครงการคลินิกกฎหมายแม่สอด มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาให้ความรู้เรื่องกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงาน

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานวิจัยนี้มุ่งนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัด สวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งคาดหวังว่าข้อเสนอ ในส่วนนี้อาจนำมาเทียบเคียงและสามารถพัฒนาไปใช้ในพื้นที่ชายแดน

บริเวณอื่น ๆ ได้ด้วย โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ 1) ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone หรือ SEZ) ในฐานะโอกาสสำหรับการบริหารจัดการแบบยืดหยุ่นในพื้นที่ชายแดน 2) การสร้างภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด และ 3) ข้อเสนอแนะสำหรับภาคีเครือข่ายและตัวแสดงต่างๆ ในการจัดสวัสดิการชายแดน รวมถึงการประเมินและชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ตัวแสดงต่างๆ ในพื้นที่จะได้รับ มีแนวทางดังนี้

### 1. เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดคือโอกาส

แนวทางของรัฐบาลไทยในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจะมุ่งไปการสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการมากขึ้น แต่กลไกพิเศษเหล่านี้ กลับเน้นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยไม่รวมเอาการบริหารจัดการแรงงานเข้ามาด้วยในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวอีกอย่างก็คือ รัฐบาลไม่มีกลไกด้านการจดทะเบียนแรงงานหรือกลไกการจัดสวัสดิการทางสังคมแบบเฉพาะเจาะจงในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเอง ดังที่เราจะเห็นนโยบายของรัฐบาล คสช. ในปัจจุบันที่เน้นนโยบายการจดทะเบียนแรงงานแบบเดียวทั่วประเทศ (ซึ่งดังที่กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้านี้ว่า นโยบายเหล่านี้ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง) คำถามในส่วนนี้ก็คือ เป็นไปได้แค่ไหนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งซึ่งมีลักษณะของพื้นที่และคนที่แตกต่างกันไปจะสามารถออกแบบกลไกการจัดการแรงงานและการจัดสวัสดิการชายแดนสำหรับแรงงานข้ามชาติที่แตกต่างและเฉพาะเจาะจงได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการเดียวทั่วประเทศแน่นอนว่า งานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยยังให้น้ำหนักกับบทบาทของรัฐและทุนเป็นอย่างมากมาย แต่กลับให้ความสนใจกับประเด็นแรงงานและสวัสดิการ รวมถึงความมั่นคงในชีวิตของแรงงานน้อยเกินไป

ดังนั้น การที่แม่สอดถูกประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนจึงน่าจะเป็นโอกาสของการคิดใหม่เกี่ยวกับสวัสดิการชายแดนของแรงงานที่มีความเฉพาะพื้นที่มากขึ้น รวมถึงมาตรการในการขึ้นทะเบียนแรงงาน และลักษณะการสร้างภาคีเครือข่ายทางสังคมในพื้นที่ที่น่าจะเกิดขึ้นผ่านการสังเคราะห์องค์ความรู้จากสถานการณ์จริงในพื้นที่

## 2. การสร้างภาคีเครือข่ายภาครัฐและองค์กรชุมชน

งานวิจัยชิ้นนี้พยายามชี้ให้เห็นว่า พื้นที่แม่สอดมีทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิม นั่นคือ เครือข่ายและองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในหลากหลายลักษณะ ตั้งแต่ประเด็นสาธารณสุข การศึกษา และสิทธิแรงงาน คำถามก็คือ เราจะสามารถพัฒนาหรือเชื่อมต่อและต่อยอดทุนทางสังคมเหล่านี้ให้กลายเป็นภาคีเครือข่ายที่ใหญ่กว่าเดิมได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างจุดเชื่อมต่อกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่มากขึ้น

ข้อเสนอในส่วนนี้ก็คือภาครัฐต้องให้การยอมรับบทบาทขององค์กรชุมชนมากขึ้น โดยเปลี่ยนทัศนคติจากการมองแรงงานและการรวมกลุ่มของแรงงานในมุมมองความมั่นคง มาสู่การมองในลักษณะความร่วมมือมากขึ้น โดยสร้างความร่วมมือและพัฒนาความสัมพันธ์ของภาคีดังกล่าวใน 3 มิติ คือ 1) recognition ซึ่งหมายถึงแสวงหาแนวทางการยกระดับสถานะขององค์กรชุมชนให้มีสถานะตามกฎหมายของประเทศไทยโดยทั่วไปหรือให้มีสถานะตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดโดยเฉพาะ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสวัสดิการชายแดน 2) distribution หรือการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรชุมชนในการดำเนินงานด้านสวัสดิการแรงงานในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายทรัพยากรลงไปในระดับชุมชนผ่านความร่วมมือระหว่างผู้ใหญ่บ้านและองค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ โดยอาศัยเครือข่ายขององค์กรชุมชนที่กระจาย

อยู่ทั่วพื้นที่แม่สอด ซึ่งครอบคลุมการจัดสวัสดิการหลายอย่าง ตั้งแต่ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล (แม่ตาวคลินิก และออสต.ต่าง ๆ) การศึกษา (เช่น ศูนย์การเรียนรู้) การฝึกอาชีพเยาวชน (เช่นในกรณีของ Youth Connect) และสิทธิแรงงาน (เช่น AWO และยองจิว) ซึ่งการกระจายทรัพยากรดังกล่าวจะช่วยลดภาระของภาครัฐที่คาดการณ์ไม่ได้ลงไป พร้อม ๆ กับ

3) การกระจายภาระงานของภาครัฐสู่องค์กรชุมชนภายใต้การกำกับขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้รัฐไม่ต้องรับภาระแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยการที่รัฐกระจายทรัพยากรและภาระงานที่รัฐผูกขาดอยู่ให้แก่องค์กรชุมชนในพื้นที่ จะทำให้รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และยังเอื้อให้เกิดการระดมทรัพยากรหรือทุนในหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ซึ่งในระยะยาวเมื่อสวัสดิการในลักษณะเครือข่ายเหล่านี้เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่เครือข่ายเหล่านี้ใกล้ชิดกับพื้นที่มากกว่าหน่วยงานภาครัฐ จะทำให้กระบวนการป้อนข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานสู่ภาครัฐมีอุปสรรคน้อยลง ทั้งในแง่ของอุปสรรคจากความไม่ไว้วางใจ และอุปสรรคจากการขาดกลไกตัวเชื่อม

### 3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสวัสดิการชายแดนแม่สอด

จากข้อค้นพบเกี่ยวกับอุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการชายแดนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด 3 ประเด็นคือ นิยามของงานตามกฎหมายที่แคบเกินไป ไม่ครอบคลุมงานหลากหลายประเภท และไม่รองรับการเปลี่ยนนายจ้างหรือเปลี่ยนงาน ระบบการจดทะเบียนที่ยุ่งยากซับซ้อน และระบบที่ไม่ครอบคลุมผู้ติดตาม ในส่วนนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน 3 ประเด็น ซึ่งเป็นข้อเสนอที่รวมเอาลักษณะเฉพาะของพื้นที่แม่สอดเข้ามาพิจารณาด้วยพร้อม ๆ กับเป็นข้อเสนอที่เพิ่มบทบาทของภาคีเครือข่ายที่เสนอไปแล้วก่อนหน้านี้ ดังนี้

1) รูปแบบการจดทะเบียนแบบยืดหยุ่น ทั้งในแง่ของสถานที่ประเภทงาน และเวลา จากเดิมที่รูปแบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใช้ระบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ โดยที่แรงงานต้องมีนายจ้างคนเดียวและเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้ยาก รวมถึงประเภทงานที่ระบุในกฎหมายก็มีลักษณะที่จำกัด ไม่รวมเอางานที่ไม่มีนายจ้างประจำหรืองานรับจ้างทั่วไป และงานในภาคเกษตรกรรมเข้ามาด้วย ประกอบกับเวลาของการขออนุญาตทำงานในประเทศไทยก็กำหนดไว้อย่างตายตัว ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงคือ แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาเลือกอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อแบบผิดกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าการจัดสวัสดิการที่ผ่านมาผูกกับระบบค่าจ้าง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำหรับการสร้างสวัสดิการแบบถ้วนหน้าในฐานะที่แรงงานข้ามชาติก็เป็นพลเมือง โดยเฉพาะพลเมืองทางเศรษฐกิจไม่น้อยไปกว่าพลเมืองไทย

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยเสนอว่าเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจแม่สอดนั้นควรมีรูปแบบการจดทะเบียนแรงงานแบบยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ นั่นคือ 1.1) แรงงานสามารถแจ้งจดทะเบียนได้ในชุมชนที่พวกเขาอาศัยอยู่ได้ด้วยตนเอง 1.2) แรงงานสามารถจดทะเบียนเพื่อทำงานได้หลากหลายมากขึ้น โดยหน่วยงานในพื้นที่ยอมรับให้นิยามของ “งาน” มีความหมายที่กว้างขึ้น ไม่จำเป็นต้องเป็นงานประจำหรืองานที่มีนายจ้างคนเดียว มาตรการนี้จะเอื้อให้แรงงานที่เปลี่ยนงานหรือรูปแบบการทำงานและเปลี่ยนนายจ้างสามารถรักษาสถานะที่ถูกกฎหมายของตนเองไว้ได้ โดยที่รัฐเองก็จะรู้จำนวนและการเคลื่อนย้ายของแรงงานในแต่ละพื้นที่ได้ชัดเจน และ 1.3) หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ไม่ควรจำกัดเวลาของการจดทะเบียนหรือแจ้งการทำงานของแรงงานในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานแต่ละคนไม่จำเป็นต้องทำงานในสถานประกอบการหรือสถานที่เดิมตลอดระยะเวลาที่เข้ามาในประเทศไทย แต่พวกเขาสามารถเปลี่ยนงานได้ตามข้อตกลงที่พวกเขามีกับนายจ้างหรือสถานประกอบการ



แต่ละแห่ง และเมื่อพวกเขาเปลี่ยนงาน พวกเขาก็สามารถแจ้งให้ตัวแทนภาคีรัฐในแต่ละชุมชนทราบได้ทันทีว่าพวกเขาเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนที่อยู่

2) การเพิ่มตัวแสดงในการรับจดทะเบียนในพื้นที่ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน องค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน จากเดิมที่หน่วยงานจดทะเบียนแรงงานของรัฐนั้นมีลักษณะรวมศูนย์ โดยรัฐเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่รับภาระทั้งหมด และกระบวนการในการจดทะเบียนซึ่งใช้เวลาและขั้นตอนเยอะมากได้สร้างภาระแก่แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ส่งผลให้แรงงานเลือกจะไม่เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก ข้อเสนอของผู้วิจัยในส่วนนี้ก็คือ ภาคีเครือข่ายสวัสดิการชายแดนควรมีบทบาทควบคู่หรือแทนที่ภาครัฐ โดยกระจายทรัพยากรพร้อมทั้งเพิ่มกลไกตัวแสดงในพื้นที่ โดยเฉพาะบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ให้สามารถรับจดทะเบียนแรงงานได้ โดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดรูปแบบ กำกับดูแล และการให้ใบอนุญาตแก่ภาคเหล่านี้ แนวทางเช่นนี้จะมีส่วนช่วยให้ภาครัฐลดภาระลง และสามารถขยายกลไกของตนเองในพื้นที่ได้เพิ่มขึ้น

3) การจัดสวัสดิการแบบร่วมจ่ายที่ครอบคลุมผู้ติดตาม จากที่กล่าวไว้แล้วว่าคนข้ามชาติผิดกฎหมายส่วนใหญ่ในพื้นที่แม่สอดคือกลุ่มคนที่ เป็นผู้ติดตามที่ข้ามมากับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนมากเป็นคนสูงอายุและเด็ก แต่เดิมคนเหล่านี้เข้าไม่ถึงสวัสดิการที่รัฐจัดทำให้ เพราะไม่มีสถานะทางกฎหมาย ภาระส่วนใหญ่ตกอยู่กับแรงงานหรือหัวหน้าครอบครัว รวมถึงองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่รับภาระดูแลคนเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ไม่ได้รับการบริการหรือเข้าถึงสวัสดิการที่มีมาตรฐานเพียงพอแก่การมีชีวิตที่ดี ในหลายกรณีที่ผู้วิจัยเจอในสนาม แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายจะเลือกสถานะทางกฎหมายของตนเองเพื่อย้ายที่ตามผู้ติดตามหรือคู่ชีวิตของพวกเขา ด้วยลักษณะเช่นนี้ ทำให้แรงงานข้ามชาติ

ในพื้นที่ที่เดิมถูกกฎหมายมีแนวโน้มจะสูญเสียสถานะของตนเองและโอกาสในการเข้าถึงสิทธิมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยเสนอว่าเพื่อไม่ให้รัฐรับภาระมากเกินไป กอปรกับการเลือกเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของแรงงานด้วยการนำครอบครัวหรือผู้ติดตามมาด้วย ในส่วนนี้ก็น่าจะมีการร่วมจ่ายสำหรับผู้ติดตามหน่วยงานสวัสดิการของรัฐในพื้นที่น่าจะสร้างกลไกการร่วมจ่ายที่เป็นขั้นบันไดสำหรับผู้ติดตาม โดยอัตราการร่วมจ่ายจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้ติดตามที่มากับแรงงานแต่ละคน แนวทางเช่นนี้จะมีส่วนช่วยให้รัฐสามารถรู้จำนวนผู้ติดตามที่จากเดิมมีลักษณะปกปิดหลบซ่อนได้ชัดเจนมากขึ้นด้วยการเข้าสู่การจดทะเบียนสวัสดิการแบบร่วมจ่ายกับหน่วยงานของภาครัฐ และสำหรับแรงงาน พวกเขาจะมีความมั่นใจในชีวิตมากขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยลดความจำเป็นของการย้ายถิ่นเปลี่ยนงานให้น้อยลงด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสวัสดิการชายแดนในพื้นที่ทั้ง 3 ข้อดังกล่าวนี้จะช่วยแก้ปัญหาที่เป็นที่มาของการเข้าไม่ถึงสวัสดิการในพื้นที่ของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอดังกล่าวนี้มีโอกาสเป็นไปได้อย่างมากภายใต้โอกาส นั่นคือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ที่ภาครัฐภาคธุรกิจ และแรงงานเองควรจะได้ประโยชน์ร่วมกันจากการออกแบบกลไกสวัสดิการชายแดนที่เฉพาะพื้นที่ขึ้นมา นอกจากนี้ เราอาจสรุปประโยชน์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับได้ ดังนี้

## 1. ภาครัฐ

1.1 ลดภาระงานในการจัดการการจดทะเบียน ซึ่งแต่เดิมรวมศูนย์และพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว โดยกระจายมาให้กับตัวแสดงอื่น ๆ ในการระดมทรัพยากรและใช้ทุนทางสังคมจากพื้นที่ได้มากขึ้น

1.2 ในแง่ความมั่นคง รัฐได้รับทราบจำนวนและการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ที่แน่นอนมากขึ้น เพราะกลไกการจดทะเบียนแรงงานง่ายขึ้นและยืดหยุ่นมากขึ้น

## 2. นายจ้างหรือสถานประกอบการ

2.1 การจดทะเบียนแบบถูกกฎหมายที่มีลักษณะยืดหยุ่น จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและการจ้างงานผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่สำหรับผู้ประกอบการในพื้นที่

2.2 การจัดการแรงงานยืดหยุ่นมากขึ้น โดยไม่ลดทอนความมั่นคงในชีวิตของแรงงาน ซึ่งนายจ้างในพื้นที่ส่วนมากอาศัยการจ้างงานแบบยืดหยุ่น โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมและงานรับจ้าง ซึ่งไม่มีการจ้างงานประจำ แต่เป็นการจ้างงานรายชิ้นหรือตามฤดูกาล นายจ้างจะได้ประโยชน์จากการไม่จำเป็นต้องจ้างงานประจำระยะยาว แต่สามารถจ้างงานได้ตามลักษณะของงาน

## 3. แรงงาน

3.1 การจดทะเบียนที่ยืดหยุ่นจะช่วยลดปัญหาความเสี่ยงจากการถูกจับกุมและละเมิดสิทธิโดยนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากที่ผ่านมาแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดถูกเอาเปรียบหลายชั้น โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่มีสถานะตามกฎหมาย ดังนั้น การที่พวกเขาสามารถเข้าถึงสถานะทางกฎหมายได้ง่ายขึ้น น่าจะมีส่วนช่วยให้พวกเขามีโอกาสถูกจับกมน้อยลง

3.2 การจัดสวัสดิการแบบร่วมจ่ายจะมีส่วนช่วยให้ผู้ติดตามสามารถเข้าถึงสถานะที่ถูกกฎหมายและสามารถเข้าถึงสวัสดิการได้ด้วย โดยไม่ตกเป็นภาระของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือตัวแรงงานเอง

## ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าด้วย “สวัสดิการชายแดน”

อาจกล่าวได้ว่า การจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอดที่ผ่านมา แบ่งออกเป็น 2 ระบบคิด คือ 1) การจัดสวัสดิการโดยรัฐ ซึ่งเป็นสวัสดิการที่มีระบบชัดเจนแต่ไม่ครอบคลุม กับ 2) การจัดสวัสดิการแนวสังคมสงเคราะห์ คือ ให้ความช่วยเหลือแรงงานเป็นกรณีไปโดยองค์กรชุมชนของแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน ปัญหาสำคัญคือการจัดสวัสดิการทั้งสองแบบดำรงอยู่ควบคู่กันไปในพื้นที่ โดยมีช่องว่างขนาดใหญ่ที่แบ่งกัน ทั้งสองรูปแบบ ข้อดีของการจัดสวัสดิการของรัฐคือมีมาตรฐาน โดยเฉพาะการบริหารสาธารณสุข แต่ข้อจำกัดก็คือให้เฉพาะแรงงานที่เข้าเมืองและจดทะเบียนแบบถูกต้องกฎหมายเท่านั้น ส่วนข้อดีของการจัดสวัสดิการขององค์กรแรงงานนั้นมีจุดแข็งคือการใกล้ชิดกับปัญหาของแรงงาน ส่งผลให้สามารถให้ความช่วยเหลือได้ทันเวลาที่ แต่ข้อจำกัดคือขาดทรัพยากรและขาดการเชื่อมประสานกับภาครัฐ

ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องเชื่อมประสานหรือหาจุดเชื่อมต่อทั้ง 2 รูปแบบเข้าหากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับศักยภาพและภาระงานที่องค์กรชุมชนแบกรับอยู่ให้ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและมีความเป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดสรรภาระงาน รวมถึงทรัพยากรสนับสนุนจากภาครัฐให้แก่องค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่

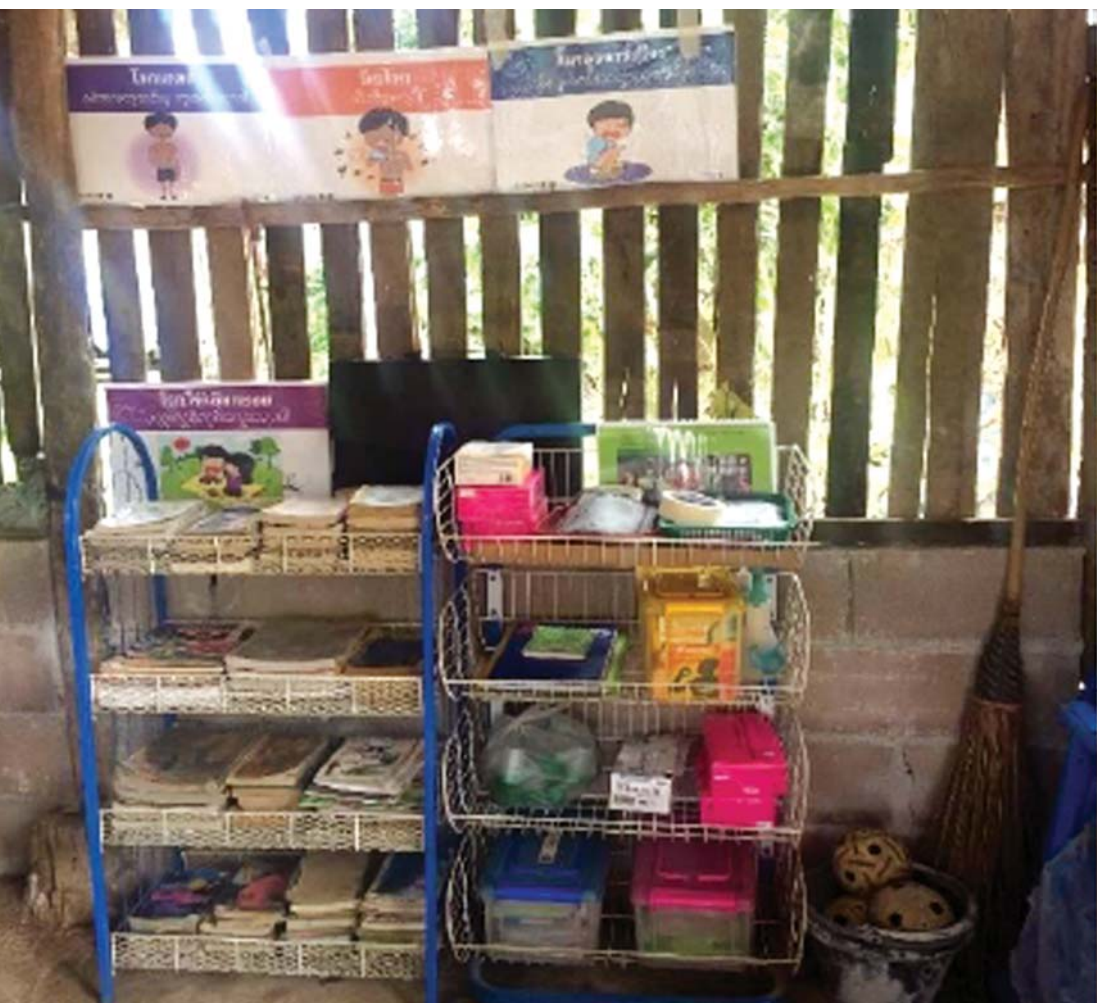
อันเนื่องมาจากลักษณะและสถานะของแรงงานข้ามชาติต่างจากแรงงานไทย แรงงานไทยได้รับสิทธิประกันสังคมเมื่อเขาเข้าทำงานหรือใช้สิทธิ์ประกันตนเอง ซึ่งแรงงานไทยที่อยู่ในภาคการผลิตและการจ้างงานแบบไม่เป็นทางการ (informal sector) ที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมก็ยังคงสิทธิ์การเข้าถึงการรักษาพยาบาลตามประกันสุขภาพบัตรทอง และสิทธิ์อื่น ๆ ที่รัฐจัดทำให้ แน่แน่นอนว่าสิทธิ์ดังกล่าวถือว่าพัฒนาในระดับ

ที่ต่ำกว่าประเทศที่เจริญแล้วเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ประกันความมั่นคงพื้นฐานของพลเมืองไทยในระดับหนึ่ง แต่แรงงานข้ามชาติส่วนมากอยู่ในระบบสวัสดิการที่แตกต่างออกไป นั่นคือ การได้รับสวัสดิการในลักษณะที่เอานอญไปในทางสังคมสงเคราะห์และการจ่ายเงินที่ประกันมากกว่าในกรณีที่เกิดเจ็บป่วยตามกฎหมาย แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถต่อรองกับรัฐไทยและนายจ้างได้ พวกเขาไม่สามารถรวมกลุ่มต่อรอง โดยเฉพาะการมีสหภาพแรงงานที่สามารถเป็นตัวแทนของพวกเขาในสถานประกอบการ ส่งผลให้พวกเขาประสบกับปัญหาหลายประการภายในสถานประกอบการ ตั้งแต่การปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การที่นายจ้างไม่ยินยอมจดทะเบียน การจ่ายค่าแรงที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด และการขาดการดูแลความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน เป็นต้น งานศึกษาหลายชิ้นก็กล่าวอย่างชัดเจนว่าการขยายและพัฒนาขึ้นของสวัสดิการที่มากกว่าการสังคมสงเคราะห์นั้นต้องอาศัยความกระตือรือร้นและการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อรองและเรียกร้องของแรงงานและขบวนการแรงงานทั้งในระดับสถานประกอบการและในระดับชาติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้กลับไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้บริบทที่แรงงานยังเข้าไม่ถึงสถานะทางกฎหมายในพื้นที่ชายแดน

ในแง่นี้โมโนทัศน์เรื่อง “สวัสดิการ” ต้องให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มและต่อรองของตัวแสดงต่าง ๆ ในการเรียกร้อง เสนอแนะ และเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ซึ่งที่ผ่านมารัฐผูกขาดการออกแบบและการจัดสรรสวัสดิการไว้ โดยละเลยความสำคัญของตัวแสดงอื่น ๆ โดยเฉพาะบทบาทของแรงงานเอง กระบวนการจ้างงานแบบยืดหยุ่นและหลบซ่อน (ผิดกฎหมาย) ตามโรงงานต่าง ๆ คือข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้แรงงานไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อต่อรองได้ภายในโรงงานหรือสถานประกอบการของตัวเอง การเข้าถึงสถานะทางกฎหมายที่เพิ่มขึ้นจึงสัมพันธ์กับอำนาจ

ในการต่อรองของแรงงานที่เพิ่มขึ้นด้วย การจัดสวัสดิการที่เป็นระบบ จึงต้อง 1) ยอมรับให้แรงงานมีสถานะทางกฎหมายมากขึ้น 2) ยอมรับ การรวมกลุ่มและการต่อรองของแรงงานในแต่ละสถานประกอบการและ องค์การชุมชนของแรงงานในพื้นที่ ในฐานะที่แรงงานเองคือตัวแสดงหนึ่ง ในการป้อนข้อมูลจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้แก่ภาครัฐและหน่วยงานในระดับ จังหวัดที่เกี่ยวข้อง และ 3) เพิ่มโอกาสและการมีส่วนร่วมขององค์กร ชุมชนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะภาระหน้าที่ ทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ที่รัฐมีอยู่ ทั้งหมดนี้ เพื่อให้สวัสดิการชายแดนสำหรับแรงงานข้ามชาติมีลักษณะที่สร้างขึ้น จากเบื้องล่างได้อย่างแท้จริงผ่านเครือข่ายของตัวแสดงทางสังคมที่อยู่ใน พื้นที่ ซึ่งจะทำให้การจัดสวัสดิการชายแดนสามารถข้ามพ้นลักษณะของ สังคมสงเคราะห์ไปสู่การรับประกันคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานข้ามชาติ ในฐานะมนุษย์คนหนึ่งด้วย





# 07

## โครงการเครื่องสำอางสุขภาพชายแดน และบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

เทพินทร์ พิชรานุรักษ์

...

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

---

งานศึกษาสุขภาพข้ามแดนและปรากฏการณ์การเดินทางของผู้คนข้ามแดนเพื่อใช้บริการสุขภาพสะท้อนนัยที่สำคัญหลายประการ การเดินทางข้ามแดนเพื่อใช้บริการสุขภาพในลักษณะหนึ่งคือการสะท้อนปัญหาของระบบสาธารณสุขของประเทศที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่



การเดินทางข้ามแดนเพื่อใช้บริการสุขภาพแม้เป็นการตัดสินใจเลือกใช้ บริการส่วนบุคคล แต่เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในการ ได้รับการดูแลสุขภาพ และนัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ งานศึกษา การจัดการสุขภาพข้ามแดนในหลาย ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าการบริการสุขภาพ ข้ามแดนเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและระบบบริการ สาธารณสุขในประเทศที่ให้บริการด้วยเช่นกัน

งานศึกษา เครือข่ายสุขภาพชายแดนและบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด มีเป้าหมายใช้งานวิจัยเพื่อพัฒนางานสาธารณสุขชายแดน เป็นการศึกษา กลไก/กระบวนการ/กิจกรรมเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่ และใช้งานวิจัยเพื่อหา แนวทางสนับสนุนและพัฒนางานให้เข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้โครงการวิจัย ยังสนับสนุนข้อมูลและเทคโนโลยีเพื่อการดำเนินงานในพื้นที่โดยยึดหลักการ การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในชุมชนเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาสุขภาพ ของชุมชน

## ผลการศึกษา

---

ศูนย์สุขภาพชุมชนในพื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นกลไกที่ได้รับการ พัฒนาขึ้นในพื้นที่ในช่วงราวปี พ.ศ.2547 โดยมีอาสาสมัครสาธารณสุข ต่างชาติเป็นกลไกสนับสนุน นอกจากนี้ยังได้ผนวกรวมกองทุนยาต่างชาติ ซึ่งเป็นกลไกที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใกล้ ๆ กันเข้าไปในการดำเนินกิจกรรม ของศูนย์สุขภาพชุมชน ศูนย์สุขภาพชุมชนแห่งแรกเกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอ แม่สอด ปัจจุบันมีจำนวนศูนย์สุขภาพชุมชนในพื้นที่ 29 แห่ง ซึ่งสามารถ จำแนกศูนย์สุขภาพชุมชนตามเป้าหมายและการบริหารจัดการออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) ศูนย์สุขภาพชุมชนในการบริหารจัดการของสำนักงาน สาธารณสุขอำเภอแม่สอด จำนวน 2 แห่ง เน้นการทำงานป้องกันโรคติดต่อ

ชายแดนและบริการส่งเสริมสุขภาพ (2) ศูนย์สุขภาพชุมชนในการบริหารจัดการของโรงพยาบาลแม่สอด จำนวน 2 แห่ง ตั้งอยู่ในชุมชนในเขตเมือง มีเป้าหมายเพื่อให้บริการภูมิคุ้มกันโรคพื้นฐานที่จำเป็นและการอนามัยแม่และเด็ก (3) ศูนย์สุขภาพชุมชนในการบริหารจัดการของมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย จำนวน 25 แห่ง เป็นศูนย์สุขภาพชุมชนที่กระจายอยู่ในชุมชนชาวต่างชาติทั้งในพื้นที่เขตโรงงาน ชุมชนแรงงานรับจ้างในพื้นที่เมืองและชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่นอกเมือง เน้นการให้บริการวางแผนครอบครัว การอนามัยแม่และเด็ก กองทุนยาสามัญประจำบ้าน รวมทั้งผนวกการให้บริการข้อมูลด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่แรงงานต่างชาติ เช่น สิทธิและข้อบังคับด้านแรงงาน การศึกษา นอกจากนี้ในช่วงที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนยาโลก ศูนย์สุขภาพชุมชนของมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทยยังให้การดูแลติดตามผู้ป่วยมาลาเรีย เอชไอวี และวัณโรคด้วย

โครงการวิจัยนี้เลือกศึกษาศูนย์สุขภาพชุมชนในเขตพื้นที่ตำบลแม่ตาว อำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ในการแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างชาติและ ผู้ข้ามแดน โดยให้ความสำคัญกับอาสาสมัคร ข้อมูล/การส่งต่อผู้ป่วย และการจัดการด้านการเงินในฐานะเป็นกลไกย่อยที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์สุขภาพชุมชน นอกจากนี้เนื่องจากวัณโรคเป็นปัญหาสาธารณสุขสำคัญในพื้นที่และในระดับชาติ/โลก งานศึกษานี้จึงศึกษา ศูนย์สุขภาพชุมชนในการสนับสนุนการดูแลติดตามผู้ป่วยวัณโรค



ผู้ป่วยเข้ารับบริการที่ศูนย์สุขภาพชุมชนอิสลาม

งานศึกษาการจัดการควบคุมโรคในพื้นที่ชายแดนแม่สอด ที่ผ่านมามีพบว่ามีอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติและเครือข่ายภาคีในพื้นที่ มีบทบาทสำคัญต่อการเฝ้าระวังและติดตามผู้ป่วย อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาได้เสนอข้อจำกัดในการสื่อสารข้อมูลระหว่างเครือข่าย รวมทั้งระบบการส่งต่อ/ติดตามผู้ป่วยในพื้นที่ งานศึกษาวิจัยนี้จึงได้ดำเนินการสนับสนุนศูนย์สุขภาพชุมชนเพื่อการดูแลติดตามผู้ป่วยโรค คือ

1) การพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครต่างชาติ โดยได้สนับสนุนการอบรมความรู้ด้านสุขภาพ การดูแลเมื่อเจ็บป่วยด้วยโรคทั่วไป รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับโรค การอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ ดำเนินการร่วมกันกับสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย

2) โครงการวิจัยยังได้ประสานกับคณะสัตวแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อพัฒนาแอปพลิเคชัน PODD เดิมที่คณะสัตวแพทยศาสตร์ มีอยู่ มาปรับช่วยในการสื่อสารข้อมูลระหว่างอาสาสมัครสาธารณสุข

ต่างชาติ เครือข่ายภาคี และหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐในการรายงาน และติดตามผู้ป่วยวัณโรค

การประชุมเพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการสนับสนุนศูนย์สุขภาพชุมชนเพื่อการเฝ้าระวัง/ติดตามผู้ป่วยวัณโรคพบว่า ศูนย์สุขภาพชุมชนในชุมชนต่างชาติมีส่วนช่วยในการดำเนินงานวัณโรคได้มาก ทั้งในด้านการกระจายความรู้ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกัน ดูแลรักษา และควบคุมการกระจายของโรค ช่วยให้การดำเนินการติดตามผู้ป่วยวัณโรคและการคัดกรองเข้าถึงชุมชนได้ง่ายขึ้น เนื่องจากอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเหล่านี้สามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารไปยังแรงงานข้ามแดนในชุมชนได้โดยตรง การสื่อสารและการเข้าถึงบริการง่ายขึ้น รวมทั้งสามารถช่วยเหลือการบริการสุขภาพพื้นฐานด้วย ศูนย์สุขภาพชุมชนสามารถบรรเทาความเจ็บป่วยและช่วยบางเบาภาระงานของสถานบริการสุขภาพของภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระจายการดำเนินงานสู่พื้นที่ชุมชนได้ครอบคลุมมากกว่าการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่รัฐและของมูลนิธิเพียงลำพัง

อย่างไรก็ดี สถานภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเป็นปัจจัยสำคัญโดยเฉพาะความต่อเนื่องในการทำงาน เนื่องด้วยอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติบางส่วนไม่ได้รับการรับรองสัญชาติหรือไม่มีการรับรองในการพำนักในราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติทั้งผู้ที่ได้รับการรับรองในการพำนัก/ทำงานในราชอาณาจักรไทยไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการดังเช่นอาสาสมัครสาธารณสุขชาวไทย

โดยสรุป โครงการวิจัยได้ดำเนินงานสนับสนุนร่วมกับภาคีในพื้นที่เพื่อสร้างความเข้มแข็งของศูนย์สุขภาพชุมชนโดยใช้การดำเนินงานวัณโรคเป็นกรณีศึกษา สนับสนุนกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของศูนย์ให้มีความเข้มแข็ง คือ อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ การเสริมองค์ความรู้และทักษะที่ได้ดำเนินการพัฒนาไปแล้วนั้นถูกนำไปใช้ในการดำเนินการ และเสียงสะท้อนของกระบวนการดำเนินงานเกิดขึ้นจากการ

ลงมือปฏิบัติจริง ขณะที่การพัฒนาระบบข้อมูลการส่งต่อและการแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นยังคงต้องพัฒนาร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายพัฒนาเทคโนโลยีในการส่งต่อรายงานข้อมูลเพื่อสร้างให้ศูนย์สุขภาพชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อันจะมีประโยชน์ในการพัฒนาฐานข้อมูลและกระบวนการแจ้งและบันทึกข้อมูลผู้ป่วยที่ครบถ้วนและเป็นฐานข้อมูลเดียวกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามผู้ป่วยวัณโรคซึ่งส่วนมากมีการย้ายที่พักและที่ทำงานอยู่บ่อยครั้ง

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### 1. รัฐต้องเป็นผู้นำ/ผู้ประสานงานที่เข้มแข็งในการดำเนินงานสาธารณสุขชายแดน

สุขภาพเป็นบริการสาธารณะที่ต้องมีการกำกับและควบคุมมาตรฐาน คุณภาพ การให้บริการสุขภาพจำเป็นต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และเครื่องมือ เวชภัณฑ์ ซึ่งทรัพยากรดังกล่าวมีต้นทุนสูงและมีการลงทุนในภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้บุคลากรทางการแพทย์ของรัฐจัดว่ามีสถานภาพสำคัญในการประสานความร่วมมือจากกลุ่มต่าง ๆ ทั้งใน ส่วนงานสาธารณสุขและส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กลไกรัฐสามารถดำเนินการได้ในทุกระดับและส่วนงานรัฐระดับสูงต้องสนับสนุนและเป็นผู้ช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องของรัฐในระดับท้องถิ่น

ข้อมูลในพื้นที่พบว่า การพัฒนาระบบการดูแล/ให้บริการสุขภาพในพื้นที่แม่สอดเริ่มจากบุคลากรทางการแพทย์ในโรงพยาบาลแม่สอด ซึ่งเป็นผู้นำและเห็นความสำคัญ/ทุ่มเทการทำงานเพื่อดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง ช่วงระยะเวลาดังกล่าวทำให้เกิดการพัฒนาระบบงานต่าง ๆ เป็นอย่างมากรวมทั้งมีการจัดการที่ประสานงานในพื้นที่ได้อย่างดี เช่น งานอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงาน

ต่างชาติ และการควบคุมโรคติดเชื้อที่แพร่ระบาดในพื้นที่ เช่น อหิวาตกโรค ต่อเมื่อบุคลากรที่เป็นผู้นำได้หมดช่วงเวลาในการทำงานในพื้นที่ทำให้ ประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงานสุขภาพชายแดนลดลง อย่างไรก็ตามในช่วงท้ายของโครงการวิจัย ผู้บริหารระดับสูงของโรงพยาบาลแม่สอดได้ให้ความสำคัญของการควบคุมโรคติดต่อ และได้ปรากฏกิจกรรม การค้นหา/คัดกรองผู้ป่วยโรคในชุมชนที่เข้มแข็งขึ้นและเป็นการทำงาน ร่วมกันระหว่างเครือข่ายในพื้นที่ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนว่า การดำเนินงานด้านสุขภาพจำเป็นต้องอาศัยผู้นำในภาครัฐที่เป็นผู้ดูแล และตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญในการทำงานด้านสุขภาพใน แรงงานต่างชาติและจัดสรรบุคลากร เครื่องมือ ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยอาศัยภาคีเครือข่ายในการสนับสนุนในพื้นที่

**2. การยึดหลักการทำงานเครือข่ายร่วมที่ประสานผลประโยชน์ซึ่งกัน และกัน**

เครือข่ายการทำงานเป็นกลไกการดำเนินการที่สำคัญทั้งในการ กำหนดเป้าหมาย ยุทธวิธีและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ เครือข่าย การทำงานมีทั้งองค์กรเอกชนและกลุ่มประชาสังคมหรือองค์กรชุมชน ในท้องถิ่น ข้อเสนอคือต้องมีการพัฒนากลไกประสานงานที่เอื้อประโยชน์ แก่กันและกัน ดังเช่นตัวอย่างการให้บริษัทประกันสุขภาพเอกชนที่เข้ามา มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายของชาวฝรั่งเศสที่ข้ามแดนไปใช้ บริการที่เบลเยียม และชาวอเมริกันที่ข้ามไปใช้บริการที่เม็กซิโก หากใน พื้นที่แม่สอดได้มีการจัดการกองทุนร่วมระหว่างรัฐและเอกชนก็อาจเป็น แนวทางหนึ่งในการทดลองเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้นและเป็นภาระแก่โรงพยาบาล แม่สอดในปัจจุบัน

### 3. การรับรองสถานะอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ

บริบทพื้นที่และลักษณะผู้ใช้บริการสุขภาพในพื้นที่แม่สอดกล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับบริบทพื้นที่ชายแดนสหรัฐอเมริกา-เม็กซิโก กล่าวคือ การอพยพของชาวต่างชาติเข้ามาในพื้นที่ที่มีมาแต่ในอดีตและชาวต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่เป็นทายาทรุ่นที่สองหรือสามของผู้อพยพในรุ่นแรก คนกลุ่มนี้มีทั้งที่เป็นผู้อยู่อาศัยโดยถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมายท้องถิ่นและส่วนมากไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสุขภาพ แต่อย่างไรก็ดีในกลุ่มชาวต่างชาติที่เป็นทายาทรุ่นถัดๆ มาน่าจะเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติที่มีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องรวมทั้งสามารถเข้าถึงชาวต่างชาติที่เข้ามาใหม่รวมทั้งที่อาศัยอยู่เดิมได้เป็นอย่างดี

อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเป็นกลไกการดำเนินงานในพื้นที่ที่สำคัญและจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องในการทำงาน กลุ่มคนเหล่านี้ประสบปัญหาทั้งในด้านค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อาสาเข้ามาช่วยงาน อาสาสมัครบางคนอาจไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน การรับรองสถานะของการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขจะทำให้คนกลุ่มนี้มีกำลังใจทำงาน และหากมีการแก้ปัญหาการขึ้นทะเบียนแรงงาน คนกลุ่มนี้จะสามารถทำงานในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องและเป็นฐานข้อมูลทางด้านสุขภาพในชุมชนได้

#### 4. การพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อการประสานการทำงานร่วมของภาคีเครือข่าย

การดำเนินโครงการที่ยึดหลักการทำงานร่วมระหว่างภาคีเครือข่ายจะต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ทุกฝ่ายรับทราบอย่างชัดเจนในเป้าหมายวิธีการดำเนินงาน รวมทั้งต้องรับทราบถึงรูปแบบและบทบาทการทำงานของแต่ละคน รวมทั้งการพัฒนาระบบการประสาน/ส่งต่อข้อมูลระหว่างเครือข่าย และการเชื่อมต่อเครือข่ายการทำงานกับภาครัฐ ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่นและประเทศ

โครงการวิจัยนี้เห็นความเป็นไปได้ในการกำหนดบทบาทของโรงพยาบาลแม่สอดในการเป็นที่เลี้ยงและรับส่งผู้ป่วยจากโรงพยาบาลเมียวดี และศูนย์สุขภาพที่อื่น ๆ (health center) ในเมียนมา รวมทั้งอาจมีการเปิดให้บริการพิเศษในเมียนมา ส่งบุคลากรสาธารณสุขเข้าไปสอน/อบรมเป็นครั้งคราวในเมียนมา การจัดการดังกล่าวจะช่วยให้การพัฒนา/บริการสุขภาพในเมียนมาลดปัญหาการเข้าถึงบริการสุขภาพและลดความแออัดในการให้บริการสุขภาพในพื้นที่แม่สอด กลไกการประสานงานดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือดำเนินการในหลายระดับและระหว่างประเทศซึ่งไม่ใช่นักแต่การทบทวนงานสาธารณสุขชายแดนในหลาย ๆ ประเทศแสดงถึงความสำเร็จในการร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสุขภาพชายแดน







# 08

## เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษา ข้ามแดนไทย-เมียนมา

นางเยาว์ เนาวรัตน์

...

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

---

การศึกษานี้ มุ่งค้นหากลยุทธ์และนโยบายจัดการศึกษาข้ามแดนสำหรับเด็กข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่คำนึงถึงสิทธิความเป็นมนุษย์ ความหลากหลายของวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และโอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษาเพื่อมีชีวิตรอด และการศึกษาที่ได้รับการรับรองอย่างสอดคล้องเหมาะสมต่อเด็กข้ามชาติรูปแบบต่างๆ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยและภาคส่วนต่างๆ ตระหนักดีว่าเด็กกลุ่มนี้ จะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการค้า ขยายแดน การเสริมสร้างศักยภาพและการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของ ทายาทแรงงานจะกลายเป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมขยายแดนในอนาคต ตลอดจนจนเป็นการสร้างแนวทางในการป้องกัน และสร้างภูมิคุ้มกันให้เด็กข้ามชาติหลุดรอดจากขบวนการค้ามนุษย์ ยาเสพติด และการกดขี่แรงงาน รวมทั้งเพื่อเพิ่มต้นทุนมนุษย์ในตัวเด็ก และสังคม ขยายแดน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจที่มีความพิเศษได้อย่าง เหมาะสม นอกจากนี้ การสร้างระบบการศึกษาที่เข้าถึงและเหมาะสม คือ การแสวงหาแนวทางที่จะสร้างสิทธิความเท่าเทียมเป็นธรรมระหว่าง คนสองประเทศ ทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่อกลุ่มเด็กใน พื้นที่ขยายแดน และเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ร่วมกัน ของภาคส่วนต่างๆ โดยใช้การศึกษาเป็นทรัพยากรร่วมที่ทุกภาคส่วน ควรเข้าร่วมในการจัดการร่วมกัน

## ผลการศึกษา

**1. ความหลากหลายของรูปแบบการจัดการศึกษาเด็กข้ามชาติในพื้นที่ แม่สอด** โดยที่ในงานวิจัยนี้ได้จัดแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบกว้าง ๆ คือ

- 1) การศึกษาเพื่อการมีชีวิตรอดและพัฒนาธรรม
- 2) การศึกษาเพื่อการรับรอง (Accrediation)

สำหรับการศึกษาในรูปแบบที่หนึ่งนั้น ได้รับการพูดถึงในสถานการณ์ ของความไม่สงบและภาวะรุนแรงขัดแย้งชายแดนไทยเมียนมา รวมทั้ง ในพื้นที่ค่ายอพยพในประเทศไทย คือ 1) เป็นการศึกษที่ต้องเกิดจาก ความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ อาทิ ภาควิชาสังคมศาสตร์การสหประชาชาติ องค์กรนานาชาติและท้องถิ่นเข้าร่วมจัดการศึกษา 2) เนื้อหาความรู้

ที่สอดคล้องนอกจากเป็นความรู้และทักษะการเอาตัวรอดในภาวะวิกฤติ แล้วต้องมีเนื้อหาที่สะท้อนให้เกิดความเข้าใจต่อสภาพและรากเหง้าของปัญหา รวมทั้งต้องเป็นผู้กระทำการตัดตอนและลดทอนความขัดแย้งนั้น ๆ ด้วย 3 ระยะด้วยกัน ข้อค้นพบครั้งนี้ชี้ว่า การศึกษาเพื่อเอาตัวรอดในพื้นที่แม่สอดในระยะสามทศวรรษที่ผ่านมา ผสมผสานระหว่าง 3 ระยะที่สำคัญ คือ ระยะ 1 สร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และขั้นตอนของการเตรียมการ (Recreational and Preparatory) ที่จะต้องมีการสร้างให้เกิดเป็นพื้นที่ปลอดภัย ขั้น 2 คือการจัดตั้งระบบการศึกษาเป็นการศึกษานอกระบบและทางเลือก (Non-formal Education) ขึ้น ในพื้นที่นั้น ๆ วัตถุประสงค์หลัก ๆ คือ การสอนเด็กในทักษะพื้นฐานที่จำเป็นในการมีชีวิตรอดโดยเฉพาะเรื่องของการรู้หนังสือ การคำนวณ ทักษะชีวิต เป็นต้น ส่วนขั้น 3 คือ การส่งเด็กกลับเข้าไปสู่ระบบการศึกษาแบบปกติ (Return to Formal Education) สำหรับในประเทศไทย จากงานวิจัยชี้ว่ามีทั้ง 3 ขั้นตอนผสมผสานกัน อย่างไรก็ตาม มีศูนย์จำนวนหนึ่งที่ยังเริ่มขยายบทบาทเพื่อส่งเด็กเข้าสู่ระบบการศึกษาปกติ อาทิ การเตรียมผู้เรียนไปสอบเทียบในระบบของเมียนมา สหรัฐอเมริกา อินเดีย เป็นต้น

ส่วนการศึกษาในรูปแบบที่ 2 นั้นได้เริ่มมาไม่นาน คือราว ๆ ปี พ.ศ.2557 โดยการนำเข้าหลักสูตรการศึกษานอกระบบทั้งของไทยและเมียนมามาให้บริการแก่ผู้เรียน และก่อนหน้าที่ได้เข้าร่วมโครงการ School within School กับโรงเรียนรัฐในพื้นที่

เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของผู้เรียนสู่หลักสูตรและประเภทของการศึกษานั้น รวมทั้งการประเมินศักยภาพในการรองรับเด็กของเครือข่ายนั้นปรากฏว่ามีเด็กอยู่ค่อนข้างมากทีเดียว เด็กที่อยู่ในศูนย์การเรียนซึ่งมีทั้งหมดราว ๆ 13,921 คนนั้น มากกว่า 90% เรียนอยู่ในระบบการศึกษาเพื่อเอาชีวิตรอดผ่านตัวหลักสูตรทั้งหมด 3 ประเภทด้วยกัน คือ

- 1) หลักสูตรขั้นพื้นฐานเมียนมา (Myanmar Basic Education Curriculum)
- 2) หลักสูตรการศึกษาเพื่อการพัฒนากะเหรี่ยง (Karen Education Development)
- 3) หลักสูตรย่อย ๆ อาทิ หลักสูตรด้านอาชีวศึกษา หลักสูตร Pre-GED และหลักสูตรสอนเฉพาะด้านภาษาต่าง ๆ เช่น ภาษาอังกฤษ กะเหรี่ยง และพม่า

โดยหลักสูตรทั้ง 3 ถือเป็นส่วนสำคัญที่ศูนย์การเรียนและภาคีในพื้นที่ให้ความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนหลักสูตรอื่น ๆ ที่มีนัยสำคัญต่อเด็กข้ามชาติ ทั้งทางด้านทักษะอาชีพ ภาษา และความรู้เพื่อการปรับตัวสู่โลกสมัยใหม่ เด็กที่เรียนในหลักสูตรข้างต้นนอกจากความรู้เรื่องทักษะการเอาตัวรอด และความรู้สมัยใหม่แล้ว อาทิ วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ เด็กยังได้รับการส่งมอบวิชาประวัติศาสตร์ ขนบจารีตประเพณี และภาษาชาติพันธุ์ เช่น ภาษากะเหรี่ยง และภาษารัฐชาติ เช่น ภาษาพม่า ภาษาประเทศที่พำนักอาศัย คือ ภาษาไทย แม้จะมีข้อโต้แย้งมากมายถึงความอ่อนแอของระบบการสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียนก็ตาม นอกจากนี้ ยังได้เรียนรู้วิชาสิทธิมนุษยชน เพศภาวะศึกษา (Gender studies) พัฒนาชุมชนและระบอบประชาธิปไตยในแผ่นดินมาตุภูมิ เป็นต้น

ศูนย์การเรียนในเกือบทุกศูนย์มีนโยบายรับเด็กเข้าเรียนจากทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ชี้ว่าโลกชีวิตของผู้เรียนในทุกวัฒนธรรมได้นำเข้ามาผสมผสานเพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างเข้าอกเข้าใจ และเคารพในความแตกต่างหลากหลาย แม้ว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้บรรจุอยู่ในบทเรียนและหลักสูตรทางการ ทว่าโลกชีวิตที่ซับซ้อนเหล่านี้ได้เรียนรู้ผ่านหลักสูตรแฝงและหลักสูตรในวิถีชีวิตจริง จากการจัดฝึกอบรมให้ครูในศูนย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมวิจัยครั้งนี้ สะท้อนว่าครูมิได้มีความแวดไวในเรื่องความหลากหลาย

อย่างเป็นทางการมากนัก จึงไม่ได้นำสู่บทเรียน มีได้ออกแบบสื่อการสอน และปรับหลักสูตรให้เน้นเข้าหาภูมิหลังผู้เรียนทุกกลุ่ม แต่เด็กได้เรียนรู้จากการใช้ชีวิตร่วมกันในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ ครูมีความเกื้อกูลต่อเด็ก มองเห็นตัวเองในเด็ก ครูส่วนใหญ่อยู่ในสถานะคนพลัดถิ่นและเป็นแรงงานข้ามชาติด้วยเช่นกัน ซึ่งนับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่บ่มครูให้มีจิตใจทุ่มเทต่อการสอน ท่ามกลางความขาดแคลน นอกจากนี้ หลายศูนย์เผยว่าได้นำวิชาสิทธิมนุษยชนศึกษาเข้าสอนเพื่อให้เกิดจิตสำนึกเคารพความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียม มีใจรักประชาธิปไตย



บรรยากาศห้องเรียนในศูนย์การเรียนรู้

ส่วนการศึกษาในลักษณะที่ 2 ที่เป็นการศึกษาที่ได้รับการรับรอง (Accrediation) นั้น เด็กเรียนผ่านหลักสูตร 1) หลักสูตร กศน. ไทย สำหรับเด็กไม่มีสัญชาติ (Thai Non-Formal Education Curriculum) 2) หลักสูตร กศน. เมียนมา (Non-Formal Primary Education/ NFPE) และ 3) หลักสูตร School within School ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้ค่อย ๆ ยุติลง เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการบริการจัดการ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนไทยได้เข้ามาโอบอุ้มเด็กข้ามชาติโดยตรงมากขึ้น

## 2. รูปแบบความร่วมมือของเครือข่ายการจัดการศึกษาเด็กข้ามชาติในพื้นที่แม่สอด ซึ่งจัดแบ่งได้ทั้งหมด 3 เครือข่ายด้วยกัน คือ

### 1) กลุ่มศูนย์การเรียนรู้

ศูนย์การเรียนรู้ อาจจัดเป็นกลุ่มผู้มีบทบาทเป็นผู้ให้บริการ (Educational Provider) แต่มิได้เป็นกลไกของรัฐใดรัฐหนึ่ง (State Educational Provider) ซึ่งได้รับมอบอำนาจและรวมทั้งทรัพยากร กำลังคน ศูนย์เป็นหน่วยงานของชุมชน หรืออีกนัยเป็นองค์กรชุมชน คนพลัดถิ่นข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

### 2) กลุ่มเครือข่ายผู้สนับสนุนจากภาคประชาสังคมไทยและนานาชาติ

เครือข่ายผู้สนับสนุนการศึกษา ชี้ว่าการอุดหนุนของศูนย์ในพื้นที่ชายแดนไทย โดยปราศจากสถานภาพเป็นโรงเรียนตามกฎหมายรัฐไทยนั้น รวมทั้งบุคลากรครู และผู้บริหารโรงเรียนทั้งหมด นับพันคนนั้น ไม่มีสถานภาพเป็นครูตามกฎหมายคนเข้าเมือง ความร่วมมือของนานาชาติส่วน อาทิ องค์กรด้านศาสนา กลุ่มคนพลัดถิ่นที่เคลื่อนตัวไปอยู่ประเทศที่สาม อาทิ เกาหลีและญี่ปุ่น องค์กรพัฒนาเอกชนไทย และนานาชาติ รวมทั้งองค์กรของคนพลัดถิ่นเองที่ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ระยะแรก เช่น BMWEC, มูลนิธิ HWF, มูลนิธิสุวรรณนิมิต คลินิกแม่ดาว มูลนิธิ SAW และองค์กรจัดการ



ศึกษาอื่น ๆ หรือศูนย์การเรียนรู้จัดหาเอง และระดมทุนจากแหล่งทุน โดยตรงเป็นราย ๆ ไป องค์การ World Education และหน่วยงาน MECC ที่เป็นกลไกเชื่อมพื้นที่การเจรจาพูดคุยระหว่างศูนย์ และระหว่างศูนย์กับ หน่วยงานรัฐไทยในพื้นที่ อาทิ สพป. ตาก เขต 2 หน่วยงานความมั่นคง และอื่น ๆ ทั้งหมดนี้นับเป็นผู้ปฏิบัติการและองค์กรในภาคประชาสังคม และชุมชนคนพลัดถิ่นข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม มีความเปลี่ยนแปลงจุดสำคัญ เกิดขึ้นในด้านของกลไกการประสานงานเนื่องจาก MECC ซึ่งที่ผ่านมา เป็นพื้นที่เปิดในการสร้างความร่วมมือหลายระดับนั้น กำลังหมดบทบาทลง แหล่งทุนที่สนับสนุนต่างได้ถอนตัวออกจากพื้นที่ ประกอบกับบุคลากร ภาครัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล MECC ได้หมดหน้าที่ลงและย้ายไปรับ ตำแหน่งที่สูงกว่าในพื้นที่อื่น แนวโน้ม MECC อาจยุติบทบาทนั้นมี ค่อนข้างสูง

### 3) กลุ่มเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐไทย-เมียนมา

กลุ่มเครือข่ายที่สามนั้นเป็นมากกว่าผู้สนับสนุน แต่เล่นบทบาท เป็นผู้ให้บริการทางการศึกษาร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งเริ่มเข้ามามีส่วนร่วม ชัดเจนเมื่อศูนย์ขยายบทบาทส่งเด็กคืนสู่ระบบการศึกษาของรัฐ ประกอบด้วย หน่วยงานรัฐในประเทศไทย อาทิ ผู้บริหารและครูผู้สอน ในศูนย์การเรียนรู้ต่าง ๆ สพป. ตากเขต 2 ที่หนุนเรื่อง School within School สำนักงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอแม่สอด ที่เข้ามาร่วมเป็นภาคี หลักสูตร กศน. พิเศษ และ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีล้านนาตาก เป็นต้น ความร่วมมือในส่วนนี้เริ่ม ในปี พ.ศ.2556-2557 ในขณะเดียวกัน ศูนย์เริ่มสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับรัฐเมียนมา จนนำไปสู่ความร่วมมือจัดการศึกษาที่ได้รับการรับรองร่วมกัน ผ่านหลักสูตร กศน. หรือ NFPE ซึ่งมีความเป็นรูปเป็นร่างในปี 2558 ผ่านสำนักงานการศึกษาทางเลือก ที่พะอ้นและจังหวัดเมียวดี และเกิด หน่วยงานใหม่ คือ Measot Township ในพื้นที่ประเทศไทย เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม ร่องรอยพหุเครือข่ายทางการศึกษาชายแดน/ข้ามแดนที่กล่าวถึงยังไม่ได้อยู่ในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ และในกลุ่มประชาคมอาเซียน ทว่าเป็นผลจากการดิ้นรนของศูนย์การเรียนหรือองค์กรคนย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติ ภายใต้การสนับสนุนของเครือข่ายขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการมากนัก นอกจากนี้ ศูนย์การเรียนยังเข้าไปแสวงหาความร่วมมือและทรัพยากรจากโรงเรียนไทย ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความรู้ อาทิ มีการแลกเปลี่ยนครูภาษาไทยกับภาษาอังกฤษและพม่า มีการใช้ห้องทดลองร่วมกันกับสถานศึกษาไทยในพื้นที่ เช่น เข้าไปใช้บริการ ความรู้และเครื่องมือด้านช่างจากวิทยาลัยสารพัดช่าง วิทยาลัยชุมชน และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีล้านนา เป็นต้น

ในการถอดบทเรียนพลังอำนาจในการกระทำของคนเล็กคนน้อย และเครือข่าย การศึกษาข้ามแดนในพื้นที่แม่สอด-เมียวดีข้างต้นนั้นชี้ให้เห็นว่ายังมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งในเรื่องกรอบความร่วมมือ กลไกทรัพยากร เป็นต้น แม้ว่าจะมีความเป็นไปได้เช่นกัน จากการทบทวนเอกสารต่าง ๆ พบว่า ช่องว่างระหว่างแนวคิดในการจัดการศึกษา เพื่อความมั่นคง และการจัดการศึกษาถ่วงหน้าได้มีการโต้ตอบต่อรองกันไปมา เป็นพื้นที่ปฏิบัติการของกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ทำให้การจัดการศึกษาในพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สอดเป็นการสร้างทางเลือกทางการศึกษาให้แก่เด็กกลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถเข้าถึงและตรงตามความต้องการของเด็กทั้งช่วงวัย ภาษา และวัฒนธรรม ผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลายเข้ามาอยู่ร่วมกัน โดยเฉพาะในศูนย์การเรียนที่ได้การสร้างช่องทางในการจัดการศึกษาที่หลากหลายมากขึ้น โดยรับเอาหลักสูตรที่เห็นว่าเอื้อประโยชน์ต่อเด็กมากที่สุดมาจัดการสอน

ว่าการศึกษาทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ เป็นการศึกษาเพื่อมีชีวิตรอด มีมูลค่าทางเศรษฐกิจจำกัด สิ่งนี้นำไปสู่กลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย

ในพื้นที่อำเภอแม่สอดและจังหวัดเมียวดีเพื่อจัดการศึกษาข้ามแดนให้แก่เด็กที่เป็นบุตรหลานของแรงงานอพยพจากประเทศเมียนมา ซึ่งมีเครือข่ายที่สำคัญ ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรภาคประชาชน (NGOs) ร่วมมือกันในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาภายใต้ข้อจำกัดของนโยบายและกฎหมาย จากเงื่อนไขของความมั่นคงของทั้งสองประเทศ สิ่งเหล่านี้นำมาสู่การขยายทิศทางการศึกษาในภาวะวิกฤติสู่การศึกษาในระบบของชาติ

นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างศูนย์การเรียนรู้กับหน่วยงานภาครัฐผ่านหลักสูตร กศน. พิเศษ และ NFPE นั้น มีจุดอ่อนร่วมกัน คือ ปัญหาด้านบุคลากร หลักสูตร กศน. พิเศษ ที่มีอุปสรรคในเรื่องการสนับสนุนค่าตอบแทน ครูมีจำนวนน้อย และการพัฒนาศักยภาพในการจัดการเรียนการสอน ส่งผลให้การเรียนของเด็กล่าช้า และตกหล่น ที่สำคัญยังไม่มีกลไกในการสร้างความร่วมมือที่เป็นพื้นที่เปิด ปราศจากอำนาจกดทับ และลดทอนความหวาดระแวง แต่คอยรับฟังความคิดเห็น คลี่คลายข้อจำกัด และสร้างความไว้วางใจร่วมกัน ส่วนหลักสูตร NFPE ไม่พบปัญหาดังกล่าว แต่มีอุปสรรคในเรื่องสถานภาพของครูผู้สอน ที่ถือเอกสารเข้าเมืองผิดกฎหมาย ครู 37 คน ที่เดินทางมาจากเมียวดีนั้น ถือเอกสารเข้าเมืองผิดประเภทการทำงาน เนื่องจากประเทศไทยกำหนดให้แรงงานจากประเทศเมียนมาทำงานประเภทรับจ้างในภาคเกษตร ก่อสร้าง ทำงานบ้าน และประมง ทว่าพวกเขาข้ามแดนแม่สอดมาเป็นครู สอนในหลักสูตร กศน. เมียนมา ในขณะที่ปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการ หลักสูตร กศน. พิเศษ มีอุปสรรคในระดับองค์กร หลักสูตร NFPE มีอุปสรรคที่ใหญ่กว่านั้น คือ ปัญหาระหว่างประเทศ แนวทางการจัดการกับปัญหาของทั้งสองประเภทมีความคล้ายกัน คือ ต้องการเวทีกลางในการพูดคุยเพื่อหาจุดสมดุลในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดต่างๆ และสร้างความร่วมมือในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามแดนที่ยั่งยืน

ในส่วนของการสร้างกระบวนการในการเสริมพลังให้กับเครือข่าย การจัดการศึกษาข้ามแดนที่นอกเหนือจากร่างความร่วมมือทั้งสองรูปแบบข้างต้นแล้ว ได้มีข้อเสนอแนวทาง พัฒนาครู ด้านการศึกษาพหุวัฒนธรรม การวัดและประเมินผลตามสภาพจริง การผลิตสื่อที่ไวต่อความหลากหลาย ครูเป็นพลังสำคัญในการจัดการเรียนการสอนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม และเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาข้ามแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอด-เมียวดี ทว่าต้องอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ ขาดเสรีภาพในการเดินทางและอื่น ๆ กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษาชายแดนผ่านมิติการศึกษาพหุวัฒนธรรม คือ การตระหนักถึงความหลากหลายของผู้คน และความเป็นพหุภาษา ที่เป็นทุนทางสังคมของคนชายแดนกลุ่มต่างๆ อยู่แล้ว โดยการเชื่อมประสานการทำงานผ่านการสร้างกระบวนการ คิดและเรียนรู้ ความเป็นพหุวัฒนธรรมให้แก่ครูและภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างความตระหนักถึงความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ และเคารพความเป็นมนุษย์ของคนอื่น โดยสามารถนำการศึกษาเช่นนี้ไปเป็นต้นแบบของการศึกษาในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

### 3. กรอบแนวคิดและกลไกการจัดการการศึกษาข้ามแดนไทยและเมียนมาในพื้นที่แม่สอด ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ใช้กรอบแนวคิดสิทธิมนุษยชน และพหุวัฒนธรรม เป็นแนวคิดหลักในการจัดการศึกษา พื้นที่ชายแดนแม่สอดและอาจนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นต่อไป

2) มีกลไกระดับจังหวัด ซึ่งคณะทำงานนั้นต้องเป็นความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ทั้งศูนย์การเรียนรู้ภาครัฐของสองประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ไทยและนานาชาติ องค์กรครู ประชาคมในพื้นที่ภาคธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มเด็กและเครือข่ายผู้ปกครอง

3) ในส่วนของภาครัฐท้องถิ่น อาทิ สพป. ตาก เขต 2 และสำนักงาน การศึกษาอกระบบและตามอัธยาศัย อำเภอแม่สอด ควรขยับกลไก ของ MECC เป็นหน่วยงานใหม่หรือกลุ่มทำงานใหม่มีหน้าที่ส่งเสริมและ พัฒนาการศึกษเด็กข้ามชาติ (Migrant Education Department/Migrant Education working group)

4) กระบวนการทำงานของกลไกระดับจังหวัด เป็นพื้นที่ที่มีความ สัมพันธ์แบบยืดหยุ่น มีระบบอำนาจแบบอ่อนตัว เป็นพื้นที่ปลอดภัย สำหรับการถกเถียงเห็นแย้ง และมีความศรัทธาไว้วางใจ รวมทั้งมีเป้าหมาย และแผนงาน

5) กลไกระดับจังหวัด มีศักยภาพและมีกลไกย่อยในการนำเข้า ความรู้ ประเด็นปัญหา และข้อหารือต่างๆ เพื่อเคลื่อนงาน สร้างพื้นที่ เสวนาและสร้างตัวนโยบายระดับพื้นที่ ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างรัฐ ในสองประเทศ





# 09

## ความมั่นคงของมนุษย์ ชายแดนลาว-ไทย-เมียนมา ในบริบทการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ขวัญชีวัน บัวแดง

...

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

---

โครงการวิจัยนี้มีจุดเน้นเพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์ของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยง ในความพยายามที่จะสร้างสันติภาพชายแดน ที่มีลงนามในสัญญาการหยุดยิงทั่วประเทศหรือ Nation-wide Ceasefire Agreement-NCA ในปี พ.ศ.2558 และในบริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตอำเภอชายแดนของจังหวัดตากและในเขตรัฐกะเหรี่ยงของประเทศเมียนมา โดยพยายามตอบคำถามที่ว่ากระบวนการสันติภาพเชื่อมต่

การพัฒนาเศรษฐกิจในอาณาบริเวณชายแดนมากน้อยเพียงใด และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนด้านเศรษฐกิจของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงจะนำไปสู่ความมั่นคงของประชาชนรากหญ้าและกระบวนการสันติภาพที่มั่นคงเพียงไร

## ผลการศึกษา

ข้อค้นพบของโครงการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย การวิเคราะห์ผลในเชิงแนวคิดและข้อเสนอแนะต่อกองไกการพัฒนาพื้นที่อาณาบริเวณชายแดนมีดังต่อไปนี้

### 1. แนวคิด ข้อตกลง และกลไกการดำเนินการสร้างสันติภาพในพื้นที่ชายแดนขององค์กรติดอาวุธกะเหรี่ยง

กระบวนการสันติภาพมีความสัมพันธ์กับแนวทางทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างมีนัยที่สำคัญ ในส่วนของรัฐบาลเมียนมา การริเริ่มเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังอาวุธชาติพันธุ์มีขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองจากระบบเผด็จการทหารเป็นระบบประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์ปี พ.ศ.2531 (8-8-88) ที่เมียนมาเริ่มเปิดประเทศ พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ เข้าร่วมกับประชาคมอาเซียนและสร้างความสัมพันธ์กับนานาชาติ สำหรับรัฐบาลแล้วการสู้รบกับกลุ่มชาติพันธุ์บริเวณชายแดนถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาณาบริเวณชายแดนทางเหนือและตะวันออก สมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรป่าไม้และแร่ธาตุ อีกทั้งเป็นจุดยุทธศาสตร์ของการค้าที่เชื่อมโยงกันในหลายประเทศตามแนวทางหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลเมียนมาได้เริ่มการเจรจาสันติภาพ ตั้งแต่

ปี พ.ศ.2532 โดยมีกองกำลังชาติพันธุ์หลายกองกำลังเข้าร่วมทำข้อตกลงการหยุดยิง แต่สำหรับกองกำลังอาวุธกะเหรี่ยงภายใต้การนำของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ Karen National Union-KNU แล้ว ในขณะนั้นยังไม่มีแนวคิดที่จะเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากมีความเข้มแข็งทั้งในทางการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ เมื่อ KNU เริ่มสูญเสียพื้นที่สำคัญให้กับกองทัพกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย (Democratic Karen Buddhist Army-DKBA) ที่ก่อตั้งขึ้นจากทหารกลุ่มหนึ่งที่แยกตัวจาก KNU เมื่อ ปี พ.ศ. 2537 และร่วมมือกับกองทัพพม่าบุกยึดค่ายสำคัญและฐานที่มั่น ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัยที่ข้ามแดนมาอยู่ในเขตประเทศไทยจำนวนหลักแสน และผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอีกจำนวนมาก ผู้นำ KNU จึงตัดสินใจนำคณะไปเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่า ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการหยุดยิงที่ไม่ได้ผลอย่างจริงจัง การเจรจาหยุดยิงระหว่าง KNU กับรัฐบาลพม่ามีอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นช่วงหลังการเลือกตั้งรัฐบาลเมียนมา ในปี พ.ศ. 2553 และสุดท้ายได้ลงนามในข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nation-wide Ceasefire Agreement-NCA) ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นทางการ มีการทำรายละเอียดเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดกฎเกณฑ์และกลไกการทำงาน ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีการเจรจาทางการเมืองและการจัดประชุมปางโหลงในศตวรรษที่ 21 ที่จะได้ข้อสรุปถึงรูปแบบการเมืองการปกครองที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เห็นชอบ ทั้งนี้กลุ่มที่ลงนามใน NCA มี 8 องค์กรจาก 23 องค์กรติดอาวุธชาติพันธุ์ และใน 8 องค์กรนี้ เป็นองค์กรติดอาวุธกะเหรี่ยง 3 องค์กร ได้แก่ KNU, DKBA และ KNU/KNLA-PC



ผลที่เป็นรูปธรรมของ NCA ที่เกิดขึ้นประการแรกคือการลดลงของจำนวนการสู้รบระหว่างกองกำลังอาวุธกะเหรี่ยงกับกองทัพพม่า และลักษณะของการสู้รบจะเป็นการปะทะกันเนื่องจากมีการรุกล้ำเขตแดนมากกว่าการยกกองกำลังเข้าไปบุกยึดพื้นที่เช่นในอดีต ประการที่สองกองกำลังต่าง ๆ แม้จะยังคงอาวุธไว้ แต่เปลี่ยนสถานภาพเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองถูกต้องตามกฎหมาย เอื้อต่อการเคลื่อนไหวขององค์กร ประการที่สาม มีการร่วมมือกันมากขึ้นระหว่างกองกำลังติดอาวุธกับรัฐกะเหรี่ยง ภายใต้การสนับสนุนของทุนต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากญี่ปุ่น ในการสร้างพื้นที่รองรับผู้พิการและผู้หนีภัยจากการสู้รบ รวมทั้งการพัฒนาทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความขัดแย้งในองค์กร KNU ที่มีความเห็นต่างในแนวทางของผู้นำของตนเอง และความขัดแย้งจากการละเมิดข้อตกลง NCA โดยการที่รัฐบาลและกองทัพพม่าเข้าไปดำเนินการในเขตกำลังอาวุธของชาติพันธุ์ ภายใต้ข้ออ้างของการพัฒนา

## 2. กิจกรรมทางเศรษฐกิจขององค์กรติดอาวุธกะเหรี่ยงและความสัมพันธ์ต่อการสร้างสันติภาพ

ปัจจุบันกองกำลังอาวุธกะเหรี่ยงทุกกลุ่มใช้ประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนที่เติบโตอย่างมากในการดำเนินธุรกิจที่อยู่บนฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำป่าไม้ เหมืองแร่ เกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ ฯลฯ กลุ่ม BGF ที่เคยเป็น DKBA และเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพพม่า คุมด้านการค้าที่สำคัญและบริเวณที่ใกล้กับเครือข่ายการขนส่งและโทรคมนาคม ทำให้ BGF ขยายฐานเศรษฐกิจขนาดใหญ่จากการลงทุนกิจการหลายอย่างในเมืองเมียวดีร่วมกับนายทุนจากประเทศไทย จีนและประเทศอื่นๆ เช่น ทำธุรกิจคาสีโน เปิดด่านไม่เป็น

ทางการเพื่อเก็บภาษีการขนส่งสินค้า และที่สำคัญก็คือการสร้างเมืองใหม่ ยาไต-ฉวยโก๊ะโก่ ซึ่งเป็นการระดมทุนจากคนจีนทั้งจากแผ่นดินใหญ่และไต้หวันทะเล ที่มีแผนการลงทุนในระดับมากกว่าหมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ ในพื้นที่ดินหลายแสนไร่ ทำให้ BGF เป็นกองกำลังอาวุธที่มีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างมาก

การลงทุนในกิจการต่างๆ ของกองกำลังอาวุธ ทำให้ประชาชนบริเวณชายแดนบางส่วนเริ่มมีช่องทางอาชีพมากขึ้นมีรายได้มากขึ้นและมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น แต่ยังมีปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันเกิดจากการปะทะกันระลอกใหม่ และความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบด้านลบของการลงทุนทำโครงการใหญ่ที่แย่งยึดทรัพยากรธรรมชาติจากประชาชน การไม่ได้ใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดการ ซึ่งมักจะไม่ได้เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมีการประเมินผลกระทบ ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

### 3. บทสรุปวิเคราะห์

ปัญหาความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ทั้งภายในแต่ละกองกำลังอาวุธกะเหรี่ยง ระหว่างกองกำลังอาวุธและระหว่างกองกำลังอาวุธกับ BGF และกองทัพพม่า นั้น มีรากเหง้าที่ลึกซึ้งและซับซ้อนอันเนื่องมาจากความไม่ฝันที่จะได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเองของกลุ่มกะเหรี่ยง โดยความคิดแบบชาตินิยมชาติพันธุ์นั้นถูกถ่ายทอดและต่อยอดผ่านระบบการศึกษาที่จัดขึ้นโดย KNU ผ่านสื่อ และพิธีกรรมที่จัดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน การสู้รบที่ยืดเยื้อกว่า 60 ปีก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายและการพลัดถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มความเกลียดชังและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทำให้กระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ภัยคุกคามความมั่นคงทางชาติพันธุ์ก็ยังคงดำรงอยู่

การเจรจาทางการเมืองไม่อาจแยกออกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้นำกองกำลังอาวุธหรือการทำเพื่อผลประโยชน์ต่อประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ลี้ภัยผู้พลัดถิ่น ผู้พิการ เด็กกำพร้า ฯลฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบตามแนวคิดเรื่อง ทุนนิยมการหยุดยิง ที่พัฒนาขึ้นจากการสรุปทริเยนทกรณียการหยุดยิงของคะฉิ่นที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลพม่าเข้ามาลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ ร่วมกับนายทุนต่างชาติและผู้นำบางคนของกองกำลังคะฉิ่นอิสระ ก่อให้เกิดความขัดแย้งและปะทุขึ้นเป็นการสู้รบขนาดใหญ่อีกครั้งหนึ่งในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีส่วนที่สอดคล้องกับกรณีของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยง ที่เริ่มมีการลงทุนขนาดใหญ่ที่เป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้นำกองกำลัง BGF ที่เป็นส่วนหนึ่งของกองทัพและรัฐบาลพม่ากับนายทุนจีนและนายทุนสัญชาติอื่น อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างจากกรณีของกองทัพคะฉิ่นอิสระ ในกรณีของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงที่มีหลายกลุ่ม และมีความสัมพันธ์และการร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในระดับที่แตกต่างกัน ผู้นำกองกำลังอาวุธกะเหรี่ยงใช้โอกาสของการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนที่เจริญเติบโตในบริบทของการพัฒนาเขตทำการลงทุนในธุรกิจประเภทต่าง ๆ โดยยังไม่ปรากฏกิจการขนาดใหญ่ที่เป็นความร่วมมือกับรัฐบาลพม่าดังที่เห็นได้ชัดในกรณีของคะฉิ่น

กล่าวโดยสรุป กระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในอาณาบริเวณชายแดนได้อย่างมั่นคงมากขึ้น ขณะเดียวกัน ความขัดแย้งระลอกใหม่จากโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงในรูปแบบใหม่ที่บั่นทอนกระบวนการสันติภาพ

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โครงการวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะในด้านการปรับปรุงกลไกความสัมพันธและร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบริเวณชายแดนทั้งเขตประเทศไทยและเมียนมา เพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ดังนี้

ประการแรก ในส่วนของกลไกท้องถิ่น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและกลุ่มประชาสังคมทั้งสองฝั่งแม่น้ำเมยที่มีอยู่อย่างไม่เป็นทางการและเป็นไปเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ ควรได้รับการเสริมพลังให้มีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนไปในทิศทางที่จะเกิดการพัฒนอย่งยั่งยืน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม ส่งเสริมให้มีการติดตามและกำกับการพัฒนาในพื้นที่ โดยการพัฒนาบุคลากรในกลไกที่มีอยู่ทั้งในด้านความรู้ ทุนและเทคนิคในการวางแผนติดตามและแก้ไขผลกระทบของการพัฒนา รวมทั้งการมีพื้นที่สาธารณะซึ่งรวมถึงพื้นที่ในทางการสื่อสารเพื่อการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนและวางแผนทางป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง สำหรับกลไกระดับชาตินั้น มีคณะกรรมการหลายชุดที่ตั้งขึ้นมาเพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติในแต่ละประเด็น เช่น เรื่องเขตแดน การค้า ยาเสพติด ฯลฯ แต่เป็นลักษณะของการจัดประชุมและการดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาและเป็นเฉพาะประเด็น ควรพัฒนากลไกระดับชาติที่มุ่งเน้นการวางวิสัยทัศน์ นโยบาย และแผนการพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ เช่น พื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา ที่มีกองกำลังติดอาวุธหลายกลุ่มยึดครองพื้นที่อยู่ มีปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในที่เคลื่อนย้ายไปมาจำนวนมาก เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการวางนโยบายและแผนระยะยาว ติดตาม และ

แก้ไขปัญหาผลกระทบด้านลบ โดยร่วมมือและสนับสนุนกลไกในระดับท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการพัฒนาอย่างรอบด้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ประการที่สาม กลไกในระดับนานาชาติ ปัจจุบันมีองค์การความร่วมมือนานาชาติ รัฐบาลต่างประเทศและองค์กรเอกชนนานาชาติเข้ามาให้ทุนและดำเนินการพัฒนาบริเวณชายแดนจำนวนมาก ทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา สาธารณสุข การเกษตร เป็นต้น ควรพัฒนากลไกที่จะบูรณาการความช่วยเหลือและแผนงานของแต่ละองค์กร โดยมีการวางแผนการดำเนินการร่วมกันทั้งในระยะยาวและระยะสั้น ในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภาครัฐ เอกชน รวมทั้งผู้นำกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงแต่ละฝ่ายเพื่อให้การสนับสนุนทุนและการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



# 10

## สรุป: โอกาส ศักยภาพ ความท้าทาย และความเป็นไปได้ของการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก

ศิริพร วัชชวัลคุ

...

### 1. บทนำ

---

เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะแรกตามประกาศ กนพ. ที่ 1/2558 โดยครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ใน 3 อำเภอ ชายแดนของจังหวัดตาก ในกระบวนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ ได้มีการศึกษาวิจัยจากฝ่ายต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ และภาควิชาการ เพื่อให้กระบวนการดำเนินการ

เป็นไปโดยราบรื่นมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดในการพัฒนาประเทศ พื้นที่ และประชาชนผู้อาศัยในพื้นที่

ผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการจากเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา ที่ศึกษาเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจังหวัดตากจำนวน 7 โครงการนี้ แสดงให้เห็นถึงโอกาสและศักยภาพของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด แต่ในเวลาเดียวกัน ผลการศึกษาก็แสดงให้เห็นถึงความท้าทายและอุปสรรคของกระบวนการพัฒนาดังกล่าวด้วย และเพื่อที่จะก้าวข้ามอุปสรรคหรือความท้าทายดังกล่าว นักวิจัยของทั้ง 7 โครงการก็ได้เสนอแนะทางออกของปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะเหล่านี้ก็เป็นข้อเสนอแนะที่พัฒนาขึ้นจากมุมมองของนักวิชาการเป็นหลัก และต้องการการทดลองปฏิบัติหรือการประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่จริงก่อนจะกำหนดเป็นแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติอย่างแท้จริงต่อไป

## 2. โอกาสองการพัฒนาเวทีเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอด จังหวัดตาก

ข้อมูลจากงานวิจัยแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก **มีโอกาสในการได้รับทรัพยากรและการสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก** เพราะเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญในลำดับต้นในฐานะเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่และภูมิภาค

นอกจากโอกาสในการได้รับทรัพยากรจากรัฐ ในฐานะนโยบายที่ได้รับความสำคัญแล้ว การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ยังจะได้รับโอกาสในการพัฒนาพื้นที่อันเป็นผลเนื่องจาก**สถานการณ์สันติภาพในประเทศเพื่อนบ้าน** คือเมียนมาด้วย เพราะการหยุดยิงและสันติภาพ

ที่เกิดขึ้นเปิดโอกาสให้การลงทุน การค้า และการเคลื่อนย้ายแรงงาน เป็นไปได้มากขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตของการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่แม่สอด

ประการสุดท้าย พื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีต้นทุนทางสังคมสูง อันเป็นผลมาจากความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคมกลุ่มชาติพันธุ์ และเครือข่ายองค์กรเอกชนที่ปฏิบัติการในพื้นที่มาเป็นเวลายาวนาน ต้นทุนทางสังคมที่อุดมนี้สามารถเพิ่มโอกาสให้แก่พื้นที่ในการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษเพราะต้นทุนทางสังคมเหล่านี้จะช่วยเติมเต็มหรือ ชดเชยหรือทดแทนสิ่งที่เป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือ ผู้ที่ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อมาทำงานในพื้นที่ที่รัฐไม่สามารถ ตอบสนองให้ได้

### 3. ศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอด จังหวัดตาก

---

ข้อมูลทั้งจากภาครัฐและการศึกษาวิจัย แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ แม่สอด จังหวัดตาก มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมาก กล่าวคือ **ประการแรก ในด้านลักษณะทางภูมิศาสตร์**ของพื้นที่มีศักยภาพ ในการผลิต โดยเฉพาะภาคเกษตรซึ่งจะเป็นวัตถุดิบสำคัญ สำหรับการพัฒนา อุตสาหกรรมในพื้นที่ **ประการที่สอง ในเชิงโครงสร้างการบริหารราชการ แผ่นดิน** พื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่กำลังพัฒนาและเปิดประเทศมากขึ้น จึงมีศักยภาพในการพัฒนาไปเป็น พื้นที่ทางการค้า เพื่อส่งเสริมให้การค้าข้ามแดนขยายตัวเพิ่มมากขึ้น **ประการที่สาม โครงสร้างพื้นฐาน** ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางคมนาคม หรือ สาธารณูปโภคต่างๆ ได้รับการพัฒนาไปมากและมีแนวโน้มได้รับการ พัฒนามากขึ้นไปอีก เพราะเป็นพื้นที่ที่ได้รับความสำคัญ ซึ่งทำให้พื้นที่มี



ศักยภาพในการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ**ประการสุดท้าย** ด้วยความเป็นพื้นที่ชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังพัฒนา เปิดประเทศ และมีสันติภาพมากขึ้น ทำให้ความเป็นไปได้ของ**การเคลื่อนย้ายแรงงาน**จากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นในพื้นที่ มีความเป็นไปได้มากขึ้น อันเป็นการเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากศักยภาพทั้ง 4 ประการ ที่กล่าวมานี้ อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาขึ้น เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่เน้นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบด้านการเกษตรในพื้นที่ และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นจากแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเป็นพื้นที่ทางการค้าชายแดนที่สร้างมูลค่าทางการค้าได้เพิ่มขึ้น

## 4. ความท้าทายในการพัฒนาเวทีเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอด จังหวัดตาก

แม้ว่าข้อมูลจากภาครัฐและผลการศึกษาวิจัยจะแสดงให้เห็นถึงโอกาสและศักยภาพของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจแม่สอด จังหวัดตาก แต่ผลการศึกษาก็ได้ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายที่สำคัญในกระบวนการพัฒนาดังกล่าวด้วย ทั้งความท้าทายในเชิงนโยบายและความท้าทายในเชิงปฏิบัติการ

**ในเชิงนโยบาย** ความท้าทายที่สำคัญ คือ **ความไม่ชัดเจนของแนวคิดที่เป็นรากฐานของการกำหนดนโยบาย** การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ว่าต้องการพัฒนาพื้นที่ ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง หรือเหตุผลด้านเศรษฐกิจ บนความไม่ชัดเจนของฐานคิดดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดทิศทางของนโยบาย รวมถึงโครงสร้างเชิงสถาบัน อันได้แก่

กฎระเบียบต่าง ๆ และโครงสร้างเชิงองค์กรที่จะรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้ในบางครั้ง แม้วานโยบายจะสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าว แต่โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรมีไม่เพียงพอที่จะรองรับ รวมทั้งยังมีความไม่มั่นใจที่จะปรับโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจมีผลต่อประเด็นความมั่นคงในพื้นที่ เช่น การสร้างความยืดหยุ่นในการจัดการแรงงานข้ามชาติ หรือการกระจายอำนาจ (มอบอำนาจ) ให้องค์กรเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐในการทำกิจกรรมบางประการในชุมชน เป็นต้น

**ในเชิงปฏิบัติการ** ความท้าทายของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจแม่สอด มีหลายประการ กล่าวคือ **ประการแรก การใช้อำนาจรัฐในกระบวนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะการจัดการที่ดิน** เนื่องจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายที่ได้รับความสำคัญจากรัฐบาล ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความพยายามในการที่จะดำเนินโครงการโดยเร็ว ประกอบกับระบอบการปกครองในปัจจุบันของประเทศไม่ได้เป็นประชาธิปไตยทำให้มีการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินที่สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่ นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ **ประการที่สอง ความไม่โปร่งใสและตรวจสอบได้ในกระบวนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่** เนื่องจากการขาดระบบในการให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่รับทราบข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ **ประการที่สาม การมีทัศนคติในทางลบต่อองค์กรเอกชน/องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ** ทำให้เสียโอกาสในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรเหล่านั้น รวมทั้งการแบ่งงานกันทำ หรือการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของคนและกัน **ประการที่สี่ ความไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานของระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่**ที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต หรือสร้าง

แรงจูงใจในการทำงานให้แก่พวกเขาเหล่านั้น เช่น ระบบการจดทะเบียนแรงงานที่ไม่ยืดหยุ่น ระบบสวัสดิการที่ไม่ครอบคลุม ระบบสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ และระบบการศึกษาที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน (เป็นระบบการศึกษาเพียงเพื่อมีชีวิตรอดเท่านั้น) เป็นต้น **และประการสุดท้าย ความผันผวนทางการเมืองและความมั่นคงในพื้นที่** ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจ แม้ว่าจะมีการหยุดยิง และสถานการณ์โดยทั่วไปในประเทศเพื่อนบ้านมีสันติภาพมากขึ้น แต่ความขัดแย้งก็ยังไม่ได้หมดไป รวมทั้ง การจัดการเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ก็ยังไม่ได้ลงตัว หรือมีความชัดเจน ซึ่งความไม่แน่นอนนี้มีผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุนที่จะดำเนินอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก

## 5. ความเป็นไปได้ในการพัฒนาเวทีเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอด จังหวัดตาก

---

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยก็ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือทางออกที่เป็นไปได้สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวคือ **ประการแรก ในเชิงนโยบาย แนวคิดที่ชัดเจนในการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ในฐานะที่เป็นความคิดรากฐานสำคัญของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งที่เพื่อให้นโยบายดังกล่าวเป็นแกนหลักของการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งเป็นแนวทางให้แก่การจัดการโครงสร้างเชิงสถาบัน (กฎระเบียบ) และองค์กรในพื้นที่ให้เอื้อต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว **ประการที่สอง ในระดับปฏิบัติการ การสร้างธรรมาภิบาล (โปร่งใส ตรวจสอบได้) และประสิทธิภาพให้แก่**

ระบบต่างๆ ในพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถทำได้โดย

1. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ
2. เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
3. ออกแบบระบบและกลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเข้มแข็งของชาติในพื้นที่ (การขึ้นทะเบียนแรงงาน ระบบสวัสดิการ ระบบสาธารณสุข และระบบการศึกษา) ให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ กลุ่มคน และความต้องการของตลาดแรงงานในพื้นที่
4. สร้างระบบและกลไกในการแบ่งงานกันทำ หรือส่งเสริมซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐในพื้นที่ และ
5. การลงทุนของหน่วยงานภาครัฐในภาคส่วนที่ต้องการมาตรฐานและงบประมาณจำนวนมาก เป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนกลางต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญในการดำเนินการ เนื่องจากหน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการดำเนินการดังกล่าว

**ประการสุดท้าย ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อกัน** จำเป็นต้องมีกลไกที่สนับสนุนความสัมพันธ์อันดีระหว่างสองฝ่าย โดยเฉพาะกลไกระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ควรได้รับความสำคัญเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ที่เชื่อมต่อกันของทั้งสองประเทศ

## 6. สรุป

---

นโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกสร้างขึ้นมาบนความเชื่อว่าจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างของความล้มเหลวของนโยบายนี้มีในหลายประเทศแต่ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของความล้มเหลวของนโยบายนี้ก็ปรากฏในหลายพื้นที่เช่นเดียวกัน ดังนั้น การดำเนินนโยบายนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงเงื่อนไขปัจจัย และบริบทของแต่ละพื้นที่ และสร้างระบบกลไก รวมทั้งโครงสร้าง

เชิงสถาบันและองค์กรให้ตอบสนองต่อเงื่อนไข ปัจจัย และบริบทของแต่ละพื้นที่ดังกล่าว

กรณีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตากนั้น ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นถึงทั้งโอกาส ศักยภาพ ความท้าทาย และความเป็นไปได้ในการดำเนินนโยบาย ซึ่งความสำเร็จของการดำเนินนโยบายนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผู้กำหนดนโยบาย หรือเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในพื้นที่ด้วย



# บรรณานุกรม

- จังหวัดตาก. (2560). **คู่มือการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก**.  
มายอาร์ต: ตาก.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. **คู่มือการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ**. ลงวันที่ 1 มีนาคม 2559.
- สำนักงานคลังจังหวัดตาก. รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดตาก ประจำเดือนธันวาคม 2561. ฉบับที่ 4/2561 ลงวันที่ 31 มกราคม 2562.
- สำนักงานจังหวัดตากกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด. แผนพัฒนาจังหวัดตาก ปี 2561-2564 (ฉบับทบทวน). แหล่งที่มา [http://123.242.165.136/document\\_file/document/l1868.pdf](http://123.242.165.136/document_file/document/l1868.pdf)





ศูนย์ประสานงานเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา  
ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่  
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100  
โทรศัพท์ 0 5391 6674 โทรสาร 0 5391 6685 E-mail: tbs.unet@gmail.com

ISBN 978-616-470-015-4



9 786164 700154