

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ช่วงสงครามเย็นเป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยจำเป็นต้องระมัดระวังพื้นที่บริเวณแนวชายแดนเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้เพราะเป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว โดยเป็นพื้นที่ปฏิบัติการของฝ่ายคอมมิวนิสต์และบางส่วนของพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่า นอกจากนี้พื้นที่ดังกล่าวยังมีกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยของพม่าอีกหลายกลุ่ม ส่งผลให้พื้นที่ชายแดนไทยพม่าเป็นพื้นที่ที่ต้องเฝ้าระวัง และหน่วยงานหลักในการดูแลความมั่นคงในบริเวณด้านเหนือ ตะวันตก และได้ มีทั้งหน่วยงานต่างๆภายใต้กองทัพบก กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะทำงานร่วมกันทั้งด้านการลาดตระเวน งานด้านการข่าว ตลอดจนการวางกำลังเพื่อการป้องกันปรามการละเมิดอธิปไตยเหนือดินแดน ตลอดจนสร้างแนวป้องกันความมั่นคงตามบริเวณพรมแดน หากแต่ปริบทในพื้นที่ที่ได้ทำให้เกิดข้อพิพาทกลายเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทนำ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่สู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งต่อสู้กันมาเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 (พรพิมล ตรีโชติ, 2541) ซึ่งบริเวณสู้รบก็จะอยู่ในรัฐฉาน รัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์ และรัฐมอญ ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย บริเวณจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง การสู้รบดังกล่าวในบางครั้งทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยต้องหลบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเพื่อหนีการไล่ล่าจากกองทัพพม่า การปฏิบัติงานในสภาวะดังกล่าวจึงต้องเน้นที่การปฏิบัติการในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทนำจึงได้แก่หน่วยงานภายใต้กองทัพบก ซึ่งมีจุดเด่นคือมีกองกำลังที่เหมาะสมกับการจัดการงานในลักษณะดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การสู้รบบริเวณชายแดนไทย-พม่า ค่อยๆเข้าสู่สถานการณ์ปกติมากขึ้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา เนื่องจากพรมคอมมิวนิสต์พม่าสลายตัวและสมาชิกบางส่วนเข้ามาสวมักดิ์ กับรัฐบาลพม่า(พรพิมล ตรีโชติ, 2541) ประกอบกับนโยบายการปราบปรามชนกลุ่มน้อยอย่างหนักของรัฐบาลทหารพม่าทำให้กองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ จำยอมที่จะต้องเข้าทำข้อตกลงหยุดยิง (ceasefire) กับทหารพม่า แต่แม้กองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์จะทยอยทำข้อตกลงหยุดยิงไปบ้างแล้ว หากแต่กลุ่มหลักที่มีกำลังสำคัญ เช่น กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) และกลุ่มกองกำลังไทใหญ่ (SSA) ก็ยังคงต่อสู้กับทหารพม่าต่อไป ส่งผลให้ชายแดนไทยพม่ายังไม่ปลอดจากการสู้รบเสียทีเดียว ทำให้

บทบาทของกองทัพที่ต้องคอยเฝ้าระวังชายแดนโดยเฉพาะภัยจากการสู้รบยังคงเป็นบทบาทที่มีความสำคัญอยู่ต่อไป

ท่ามกลางความขัดแย้งบริเวณชายแดนนี้ ได้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ควบคู่กันไปด้วย นั่นคือการเกิดขึ้นของความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอันเป็นแนวโน้มใหม่ของภูมิภาคหลังการสิ้นสุดลงของยุคสงครามเย็นเมื่อราวต้นทศวรรษที่ 1990 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ อาทิ รัฐบาลไทยได้มีนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า” ในขณะที่รัฐบาลพม่ายกเลิกระบบสังคมนิยมวิถีพม่า หันไปใช้ระบบที่เป็นเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น โดยการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศตั้งแต่ปี 1988 เป็นต้นมา

ปรากฏการณ์ใหม่ทางด้านเศรษฐกิจนี้ส่งผลให้ทั้งไทยและพม่าต่างหันมาสำรวจ “พื้นที่ชายแดน” ด้วยมุมมองใหม่ และต่างฝ่ายต่างมีนโยบายส่งเสริมการค้า การลงทุน ในเขตบริเวณชายแดนเรื่อยมา โดยเฉพาะไทยซึ่งกำลังผันตัวเองไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ที่ต้องหันไปพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติของพม่ามากขึ้น จนทำให้ชายแดนมีลักษณะเปิดมากขึ้นและส่งผลให้ความเข้มงวดของการเฝ้าระวังชายแดนลดลงโดยปริยาย

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องหันมาบริหารบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายส่งเสริมการค้าการลงทุนกันใหม่เพื่อให้เกิดความสมดุล เพราะพื้นที่ชายแดนไทยมีแนวโน้มที่จะปราศจากปัญหาด้านความมั่นคงเสียทีเดียว เพราะปัญหาใหม่ทางด้านความมั่นคงที่ตามมา ทั้งปัญหา ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าของเถื่อน หรือแม้กระทั่งการบุกรุกพื้นที่ป่า ก็ได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี ปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ซึ่งกองทัพต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแล

ดังนั้นคำถามที่น่าสนใจจึงมีอยู่ว่าท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านของการเมืองระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมไร้พรมแดน และอาชญากรรมข้ามพรมแดน พร้อมกับความพยายามเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น บทบาทของกองทัพควรจะอยู่ตรงไหน หรือต้องมีการบริหารจัดการบทบาทใหม่อย่างไร จึงจะสามารถรักษาความมั่นคงทางการเมืองและสังคม พร้อมๆไปกับการส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจบริเวณชายแดนให้แข็งแกร่งไปในเวลาเดียวกันได้

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1) ศึกษาประเด็นทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนไทยพม่า
- 2) ศึกษานโยบายการปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดนของกองทัพบก รวมถึงภารกิจของหน่วยงานภายใต้กองทัพบกที่ปฏิบัติงานในพื้นที่
- 3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และผลกระทบต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจบริเวณแนวชายแดน
- 4) วิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ชายแดนในภาวะปัจจุบัน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาในขอบเขตพื้นที่แนวชายแดนไทยพม่า รวม 10 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง โดยเน้นศึกษาบทบาทของหน่วยงานภายใต้กองทัพบกที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับชายแดน อาทิ กรมกิจการชายแดนทหาร กองกำลังผาเมือง กองกำลังนเรศวร และกองกำลังสุรสีห์ เป็นต้นและเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 อันเป็นปีที่สิ้นสุดสงครามเย็น และเป็นช่วงเวลาที่เกิดความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในบริเวณนี้มากที่สุดจนถึงปี 2553 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลทหารพม่าได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐบาลพลเรือนเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลต่อนโยบายทั้งทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจจึงส่งผลสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ชายแดนพม่าอย่างมีนัยสำคัญ

1.4 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาชิ้นนี้พยายามทำความเข้าใจและนำเสนอภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดนไทยพม่า โดยมองการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดนว่าเป็นผลมาจากการเข้ามามีอิทธิพลกำหนดของระบบตลาด ภายใต้การกำกับของระบบทุนนิยมโลก และความพยายามมีส่วนกำหนดลักษณะและทิศทางการเปลี่ยนแปลงผ่านนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พื้นที่ชายแดนไทยพม่าได้เปลี่ยนแปลงคลี่คลายไปตามเหตุปัจจัยทั้งในเชิงเศรษฐกิจและความมั่นคง และอาจฉายภาพบางส่วนของลักษณะการเติบโตของระบบทุนนิยมโลกและประสิทธิภาพในการจัดการและรับมือของรัฐไทยต่อผลพวงของการพัฒนาดังกล่าวได้

มุมมองสำคัญอย่างหนึ่งของงานชิ้นนี้มองปัญหาชายแดนตลอดจนการพัฒนาทางเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นสิ่งใหม่ที่ “เพิ่งเกิดขึ้น” อันเป็น “ผล” มาจาก “โลกาภิวัตน์” โดยเฉพาะโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระดับโลกภายหลังจากที่กำแพงของสงครามเย็นได้พังทลายลงในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านม ผลกระทบ

ประการสำคัญของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจก็คือความสามารถของรัฐในการบริหารจัดการและมีอำนาจเหนือดินแดนของตนนั้นลดลง อันเป็นผลแปรผันกับการผกผันประสานกันในระดับโลกของเศรษฐกิจซึ่งนับวันจะแน่นแฟ้นขึ้น เห็นได้จากการเคลื่อนไหวทางด้านการเงินที่เคลื่อนไหวในลักษณะพื้นที่เดียวกันทั่วโลก เชื่อมด้วยเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ดังที่Castells มองว่า “สังคมเครือข่าย” (network society) ระดับโลก ได้เกิดขึ้นแล้ว และทำให้สภาวะที่ชียอนันต์ สมุทวนิช เรียกว่า “ไร้รัฐ-ล่อตรัฐ” เกิดขึ้น (อ้างถึงใน พิชญ์พงษ์สวัสดิ์, 2546)

วิธีการมองโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวทำให้เรารู้สึกว่าโลกาภิวัตน์นั้นเป็นเรื่องใหม่ และเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อันเนื่องมาจากโลกาภิวัตน์นั้นเป็นพลังผลักดันที่มาจากภายนอกพื้นที่ และจะก่อให้เกิด “ผลกระทบ” ต่อพื้นที่ต่างๆ ซึ่งทำให้พื้นที่เหล่านั้นจำเป็นต้องปรับตัวหรือแสดงอาการบางอย่างออกมาจนทำให้นักวิเคราะห์สามารถมองเห็น วัดค่า และอธิบายได้ ซึ่งวิธีหนึ่งที่ใช้กันก็คือศึกษากรณีศึกษาพื้นที่ต่างๆ เพื่อเข้าใจผลกระทบในแต่ละพื้นที่เพื่อให้เข้าใจผลกระทบโดยภาพรวมของกระบวนการโลกาภิวัตน์

ผลกระทบในทางนโยบายอันเนื่องมาจากแนวคิดในการมองปัญหาชายแดนผ่านตัวแบบผลกระทบของโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจการเมืองนั้นมีด้วยกันอย่างน้อยสองประเด็นใหญ่ ประเด็นแรก ปัญหาชายแดนถูกมองจากศูนย์กลางในลักษณะของความสนใจในความสามารถของ “รัฐ” ในการควบคุมบริหารจัดการชายแดน ขณะที่ประเด็นที่สองเป็นเรื่องของการพูดถึงความจำเป็นที่จะต้องวางแผนบริหารจัดการเมืองชายแดนเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากส่วนกลางและในระดับภูมิภาค โดยสนใจไปที่ข้อถกเถียงที่ว่ารัฐควรจะเข้าไปลงทุนวางโครงสร้างพื้นฐานในระดับไหนเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้ “ตลาดและภาคเอกชน” เข้าไปลงทุน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ 2546) ตลอดจนความสามารถของรัฐในการเข้าไปจัดการกับผลพวงจากการพัฒนาของพื้นที่ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาข้ามชาติในทศวรรษที่ 1990 ซึ่งทำให้เห็นพลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของพื้นที่ชายแดน ได้แก่ พลังของเศรษฐกิจระบบตลาด ภายใต้ระบบทุนนิยมโลก และพลังในการจัดการของรัฐ

งานชิ้นนี้ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศในการมองปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลังสำคัญดังกล่าวร่วมด้วย โดยแนวคิดนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษาปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่าง “รัฐ (states)” และ “ตลาด (markets)” ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศ (international system) โดย Robert Gilpin ได้ให้คำจำกัดความของเศรษฐศาสตร์การเมืองไว้ว่า “เป็นสาขาที่ศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาและคำถามที่เกิดขึ้นจาก การคงอยู่อย่างคู่ขนาน (parallel existence) และ ปฏิสัมพันธ์ซึ่งมีพลวัต (dynamic interaction) ระหว่าง “รัฐ” กับ “ตลาด” ในโลกสมัยใหม่”

“รัฐ” เป็นพื้นที่ของ “การกระทำและการตัดสินใจร่วม (collective action and decision)” ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะหมายถึง สถาบันทางการเมืองของชาติสมัยใหม่ ภูมิศาสตร์ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับอำนาจของการปกครองครอบคลุมอาณาบริเวณนั้นๆ ซึ่งรัฐชาติจะมีสภาพที่ถูกจัดแบ่งอาณาเขตและประชากรอย่างชัดเจน โดยใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐผ่านทางรัฐบาล นอกจากนี้แล้วยังสามารถกินความครอบคลุมไปถึงขอบเขตของการกระทำร่วม (domain of collective) และพฤติกรรมทางการเมือง (political behavior) ที่เกิดขึ้นในทุกระดับด้วยในขณะที่ “ตลาด” คือพื้นที่ของ “การกระทำและการตัดสินใจส่วนบุคคล (individual action and decision)” ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะหมายถึงสถาบันทางเศรษฐกิจของระบอบทุนนิยมสมัยใหม่ การกระทำต่างๆของมนุษย์ในตลาดนั้นจะถูกครอบงำโดยผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก และถูกขับเคลื่อนโดยสภาวะของการแข่งขัน แม้ว่าในบางครั้ง “ตลาด” จะมีนัยยะถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ (ตลาดสดสามย่าน, ตลาดหุ่นนวยอร์ก) แต่ตลาดยังสามารถส่งผลในแง่ของการเป็นตัวกระตุ้นและกำหนดเงื่อนไขของพฤติกรรมมนุษย์ บุคคลจะถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การเลือกผลิตสินค้าและบริการที่ขาดแคลน หรือการเลือกงานที่ได้ค่าแรงสูง เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนถูกขับเคลื่อนโดยแรงผลักดันจากสภาวะการแข่งขันของตลาด เพื่อที่จะสามารถผลิตสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (David N. Balaam and Michael Veseth, 2005: 13-14)

ดังนั้นปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” และ “ตลาด” จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของสถาบันทางสังคมต่างๆ ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่ถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของสังคม และส่งผลกระทบต่อประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และค่านิยมของสังคมนั้นๆ นอกจากนี้ “การคงอยู่อย่างคู่ขนาน (parallel existence)” ระหว่าง “รัฐ” และ “ตลาด” ยังได้ทำให้เกิด “สภาวะตึงเครียด (fundamental tension)” ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยสภาวะตึงเครียดนั้นเกิดขึ้นจากการมีผลประโยชน์และคุณค่าที่ยึดถือที่แตกต่างกัน และจะถูกจัดการโดยวิธีการในจังหวะเวลาที่ต่างกันออกไป โดยสภาวะตึงเครียด นี้ได้อยู่คู่กับประวัติศาสตร์ของมนุษย์มาโดยตลอดและส่งผลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “ตลาด” ให้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามรูปแบบของผลประโยชน์และคุณค่าที่ยึดถือ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็คือแนวทางการศึกษาของเศรษฐศาสตร์การเมืองนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งซึ่งทั้ง “รัฐ” และ “ตลาด” ล้วนให้ความสำคัญก็คือ ความมั่นคง (security) ซึ่งความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยจากความกลัวหรือภัยคุกคามต่างๆ ก็เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทั้งโดยส่วนตัวและส่วนรวม แต่ความมั่นคงนั้นมีหลายด้าน มนุษย์แสวงหาความมั่นคงซึ่งเกิดจากภัยคุกคามและความกลัวทางกายภาพ เช่น การรุกรานและความรุนแรงต่างๆ นอกจากนั้นยังแสวงหาความมั่นคงทางทรัพย์สิน เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ศาสนา สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทุกคนกลัวที่จะสูญเสียทั้งทางวัตถุและจิตใจ

ดังนั้นการแสวงหาความมั่งคั่งจึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ และความต้องการด้านความมั่งคั่งนั้นยังเป็นตัวผลักดันให้ “รัฐ” และ “ตลาด” ขยับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน (David N. Balaam and Michael Veseth, 2005: 16)

นักเศรษฐศาสตร์มักจะพูดถึง “ตลาด” ว่า “จัดสรร (allocate) และกระจาย (distribute) ทรัพยากรที่หายาก” ตลาดมีกลไกในการกระจายอำนาจไปสู่บุคคลอย่างสูง ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่หายาก (การจัดสรร) และผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับผลกำไรจากการนี้ (การกระจาย) ตลาดใช้ “มือที่มองไม่เห็น” ในการจัดการทรัพยากร ซึ่งส่งผลต่อการสร้างความมั่งคั่งทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐก็เข้ามามีส่วนในการจัดการทรัพยากรด้วยเสมอไม่ว่าจะเป็น “เศรษฐกิจแบบชี้นำ” ของสหภาพโซเวียตก่อนปี 1989 ที่การจัดสรรและการกระจายทรัพยากรถูกจัดการโดยรัฐเป็นหลัก บนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ หรือแม้แต่ “เศรษฐกิจแบบผสม” ของสหรัฐอเมริกาที่ถึงแม้ว่าตลาดจะมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรสูง แต่ก็ไม่ได้ทั้งหมดในขณะที่นักรัฐศาสตร์ก็มักจะพูดถึง “รัฐ” ว่า “จัดสรร (allocate) และกระจาย (distribute) อำนาจ” ซึ่งอำนาจนั้นหมายถึงความสามารถในการกำหนดผลลัพธ์ Hans Morgenthau ได้ให้คำจำกัดความของอำนาจไว้ว่า “ความสามารถในการควบคุมจิตใจและการกระทำของผู้อื่น” ในพื้นที่อิทธิพลของอำนาจอาจกล่าวได้ว่า รัฐได้ทำหน้าที่เป็นผู้เลือกกว่าที่ใดอำนาจจะถูกใช้ (การจัดสรร) และใครจะเป็นผู้ใช้มัน (การกระจาย) การเลือกตั้งก็เป็นตัวอย่างของการจัดสรรและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกระบวนการที่รัฐใช้ตัดสินว่าใครจะเป็นผู้ใช้อำนาจและใช้มันอย่างไร

เมื่อ อำนาจได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและการกระจายทรัพยากร การเมือง (อำนาจ) และเศรษฐกิจ (ความมั่งคั่ง) ก็ได้ยึดโยงเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาดจึงเกิดขึ้นเนื่องจากขอบเขตระหว่างสิ่งที่เรียกว่าความมั่งคั่ง (sphere of the market) และอำนาจ (sphere of the state) มีความคลุมเครือไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้ซึ่งสามารถควบคุมทรัพยากรในสังคมก็จะเป็นผู้ที่มีอำนาจไปด้วย ดังนั้นตลาดก็จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อรัฐ ในทางตรงกันข้าม ผู้ซึ่งสามารถควบคุมอำนาจในสังคมก็สามารถเข้าไปควบคุมทรัพยากรได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นในแง่ของความแตกต่างระหว่างรัฐและตลาดจึงไม่สามารถแบ่งแยกกันได้อย่างชัดเจน ซึ่งถ้าหากแทนตลาดด้วยสีเหลืองและแทนรัฐด้วยสีน้ำเงิน โลกเราก็จะประกอบไปด้วยสีเขียวที่มีความเข้มในหลายระดับ ซึ่งความเข้มนั้นก็สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์และอิทธิพลของรัฐและตลาดในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งก็เป็นผลมาจากปริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของพื้นที่นั้นๆ

เมื่อรัฐและตลาดมีเป้าหมายเดียวกัน หรือมีแรงขับเคลื่อนจากผลประโยชน์และคุณค่าเดียวกัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันก็จะมีแนวโน้มที่ไม่ขัดแย้งกัน แต่เมื่อแรงขับเคลื่อนของรัฐและตลาดมีความแตกต่าง

กัน ตลาดก็มักจะสะท้อนคุณค่าและผลประโยชน์ของบุคคลที่ประกอบรวม ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์ของตัวเองต่างก็จะทำตามแนวทางที่ตนคิดว่าจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด เช่น คนงานก็มีความพยายามจะเรียกร้องค่าแรงที่สูงขึ้น สภาพการทำงานที่ดีกว่า ในขณะที่เดียวกัน นายจ้างก็ต้องการจ่ายค่าแรงที่ต่ำและต้องการประสิทธิภาพของการทำงานของแรงงานที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วตลาดจะสะท้อนภาพของผลการเจรจาต่อรองของบุคคลที่มักจะมีผลประโยชน์ในทางตรงข้ามกันเหล่านี้ (David N. Balaam and Michael Veseth, 2005: 15)

รัฐก็สะท้อนคุณค่าของสังคมเช่นเดียวกัน แต่โดยวิธีการที่แตกต่างออกไป ในตลาดนั้นอำนาจในการเจรจาต่อรองของบุคคลจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณของทรัพยากรที่ดินถือครองอยู่ แต่รัฐนั้นได้ผูกพันอยู่กับสิ่งต่างๆ ซึ่งถูกรวมสร้างขึ้นมาจากสังคม เช่น กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกคนในสังคม เช่นเดียวกัน และกฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ ก็สะท้อนขึ้นจากผลประโยชน์ของสาธารณะชน (Public interest) ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง ระบบตัวแทนตลอดจนสถาบันต่างๆ ของสังคมที่มีอยู่ในประเทศนั้นๆ ในตลาดไม่มีผู้ใดต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งอาจนำไปสู่ทางเลือกของตลาดให้เอื้อประโยชน์ไปสู่บุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งต่างจากทางเลือกของรัฐที่ต้องการเอื้อประโยชน์สู่ประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี บางครั้งรัฐอาจถูกครอบงำโดยชนชั้นนำเพียงบางกลุ่มหรืออำนาจทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์สาธารณะก็อาจตกเป็นเหยื่อของคนบางกลุ่มได้

สิ่งสำคัญที่ตลาดยึดถือมากที่สุดคือ "ประสิทธิภาพ (efficiency)" ซึ่งหมายถึงความสามารถในการใช้และกระจายทรัพยากรที่หายาก ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสมาชิกในสังคม โดยประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยตลาดเป็นกลไกสำคัญ เพราะตลาดเป็นแหล่งรวมของข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากร เช่น แหล่งที่มาของทรัพยากรมาจากไหน ควรใช้ประโยชน์อย่างไรจึงจะได้รับประโยชน์สูงสุด เป็นต้น ตลาดสามารถทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์รวมข้อมูลได้ดี เนื่องจากตลาดมีกระบวนการของการกระจายอำนาจของการตัดสินใจ ซึ่งเป็นกระบวนการที่สามารถดึงความรู้ ประสบการณ์ จากบุคคลที่เกี่ยวข้องมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่รัฐยึดถือมากที่สุดก็คือความเป็นธรรม (fairness)" ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะมีความเป็นธรรมมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับอำนาจที่แต่ละบุคคลถือครองอยู่ ซึ่งรัฐมักใช้การรวมศูนย์อำนาจและจัดสรรต่อสมาชิกในสังคม (David N. Balaam and Michael Veseth, 2005: 17)

การพิจารณาพื้นที่ชายแดนไทยพม่าและบทบาทของกองทัพภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการมองกองทัพในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของรัฐไทยในการจัดการควบคุมพื้นที่ชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำลังได้รับอิทธิพลจากตลาดในการเข้ามาจัดสรรทรัพยากรต่างๆ อันเนื่องมาจากมูลค่าทางเศรษฐกิจของการผลิตในพื้นที่ชายแดนนี้ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ชายแดนก็เป็นพื้นที่ที่สะท้อนถึง

อำนาจของรัฐได้อย่างเด่นชัด การศึกษาในหัวข้อดังกล่าวนี้ด้านหนึ่งจึงเป็นการทำความเข้าใจรัฐในบริบทของโลกาภิวัตน์ได้ ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงตลอดจนเหตุปัจจัยต่างๆที่เกิดขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

รวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารต่างๆ ทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อันเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ตลอดจนนโยบายการบริหารจัดการชายแดนของทั้งไทยและพม่า นอกจากนี้ยังรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ของประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งก็คือบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ชายแดน ตลอดจนสำรวจพื้นที่ร่วมด้วย โดยงานศึกษาชิ้นนี้ ได้ให้ความสำคัญกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญใน 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดกองทัพบก 2) เจ้าหน้าที่รัฐสังกัดอื่นและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง 3) ภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดกองทัพบก

- พลตรีปราการ ชลยุทธ ผู้บัญชาการกองกำลังผาเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และเชียงราย ในวันที่ 9 มีนาคม 2554 ณ กองกำลังผาเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- พลเอกนิพัทธ์ ทองเล็ก ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กระทรวงกลาโหม และอดีตเจ้ากรมกิจการชายแดนทหาร ในวันที่ 14 มีนาคม 2554 ณ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พันเอกสิงห์ทอง หมีทอง รองผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 9 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี ถึงจังหวัดเพชรบุรี ในวันที่ 27 ธันวาคม 2554 ณ กองบัญชาการ กองพลทหารราบที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี
- พลตรีเกษม ธนาภรณ์ ผู้บัญชาการกองกำลังนเรศวร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่จังหวัดตาก ในวันที่ 23 มกราคม 2555 ณ กองบัญชาการ กองกำลังนเรศวร ค่ายวชิรปราการ จังหวัดตาก
- พันเอกประสาน แสงศิริรักษ์ รองเสนาธิการกองกำลังนเรศวร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่จังหวัดตาก ในวันที่ 23 มกราคม 2555 ณ กองบัญชาการ กองกำลังนเรศวร ค่ายวชิรปราการ จังหวัดตาก

2) เจ้าหน้าที่รัฐสังกัดอื่นและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

- นายชยุต จิตธำรงสุนทร ปลัดอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน หัวหน้าศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในวันที่ 19 กันยายน 2554 ณ ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน
- นายวชิระ โชติรสเศรณี ปลัดอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ดูแลงานศูนย์พื้นที่พักพิง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในวันที่ 20 กันยายน 2554 ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน
- นายสหพัฒน์ วรสุทธิ ปลัดอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน หัวหน้าฝ่ายงานบัตรประชาชน อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในวันที่ 20 กันยายน 2554 ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน
- นายชรัส ตะเพียนทอง ปลัดหัวหน้าฝ่ายป้องกันอำเภอเมืองกาญจนบุรี ในวันที่ 5 ตุลาคม 2554 ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองจังหวัดกาญจนบุรี
- นายประสาน สงวนพันธ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าอำเภอเมืองกาญจนบุรี ในวันที่ 5 ตุลาคม 2554 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองกาญจนบุรี
- นายชุมพล ทาเปี้ย รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2555 ณ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- ว่าที่ร้อยตรีประเสริฐ ปวงละคร รองนายกเทศมนตรีนครแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในวันที่ 5 มีนาคม 2555 ณ เทศบาลนครแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

3) ภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- นายประเสริฐ จีงกิจรุ่งโรจน์เลขานุการ หอการค้าอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และนักธุรกิจในอำเภอแม่สอด ในวันที่ 10 มีนาคม 2553 ณ ที่ทำการหอการค้าอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- นายบุญธรรม ทิพย์ประสงค์ ประธานหอการค้าแม่สาย จังหวัดเชียงราย และนักธุรกิจในอำเภอแม่สาย ในวันที่ 10 มีนาคม 2553 ณ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
- นายวสันต์ ตรีสุวรรณ หัวหน้าวิศวกรโครงการสร้างเส้นทางพุน้ำร้อน-ทวาย บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 5 ตุลาคม 2554 ณ ด่านพุน้ำร้อน ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองกาญจนบุรี

โดยทีมวิจัยได้ทำการเดินทางสำรวจพื้นที่ชายแดนในจุดสำคัญ โดยเน้นการสำรวจกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้คนที่อยู่ตามแนวชายแดนโดยเฉพาะกิจกรรมที่ทำข้ามแดน นอกจากนี้ ยังได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตลอดจนหน่วยงานของกองทัพบกที่มีภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าวในพื้นที่โดยการเดินทางสำรวจได้แก่

1) จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 1-13 มีนาคม 2553 โดยจุดสำรวจที่สำคัญ ได้แก่ ด้านชายแดนและจุดผ่อนปรนในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

2) จังหวัดกาญจนบุรี ในวันที่ 5 ตุลาคม 2554 และวันที่ 27 ธันวาคม 2554 โดยจุดสำรวจที่สำคัญ ได้แก่ อำเภอบ้านเก่า และบริเวณเตรียมสร้างด่านชายแดนพุน้ำร้อน

3) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในวันที่ 9-10 มีนาคม 2553 และ 23-25 กุมภาพันธ์ 2555 โดยจุดสำรวจที่สำคัญ ได้แก่ บริเวณท่าข้ามตามแนวตลิ่งแม่น้ำเมย ในอำเภอท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ในกระบวนการสัมภาษณ์และสำรวจพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์ผู้วิจัยได้กำหนดโครงสร้างกว้างๆ เป็นแนวคำถามเกี่ยวกับความเห็นในเรื่องของการพัฒนาของพื้นที่ชายแดนและประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้น บทบาทและการกิจของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการทำงาน และความเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดนในอนาคต รวมถึงรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดการชายแดนและความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า อย่างยั่งยืนและเอื้อประโยชน์กับทุกฝ่าย โดยหลังจากได้ข้อมูลแล้วผู้วิจัยได้นำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และข้อมูลภาคสนามที่ได้จากการบันทึก นำมาแยกประเภทและจัดหมวดหมู่ แล้วนำมาวิเคราะห์ในเบื้องต้นเป็นระยะด้วยวิธีอุปนัยที่เป็นการศึกษาข้อสรุปจากปรากฏการณ์ที่ได้รับซึ่งจะได้ข้อสรุปในระดับหนึ่งเพื่อค้นหว่าเหตุการณ์ใดสามารถอธิบายความได้มากน้อยอย่างไร แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาเปรียบเทียบเพื่อตัดทอนข้อมูลส่วนที่แตกต่างให้เหลือในส่วนที่มีคุณลักษณะร่วม เพื่อพิจารณาหาความสัมพันธ์ของข้อมูลแล้วสร้างข้อสรุปแบบพรรณนาตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในการศึกษาครั้งนี้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลและทำการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน เพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มีความถูกต้องและเชื่อถือได้หรือไม่

1.6 ผลผลิต (output) ที่ได้จากงานวิจัย

ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของกองทัพบกในการปฏิบัติหน้าที่บนพื้นที่ชายแดน รวมถึงแนวคิดในการปฏิบัติงาน ตลอดจนทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ชายแดนในภาวะปัจจุบันโดยข้อค้นพบจากงานวิจัยดังกล่าวสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายชายแดนของรัฐทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจต่อไป

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) งานวิจัยดังกล่าวจะเป็นส่วนสำคัญในการรวบรวมข้อมูลที่ทันสมัย เกี่ยวกับชายแดนไทยพม่า
- 2) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของไทยต่อพม่า
- 3) ข้อมูลจากงานวิจัยจะช่วยในการกำหนดนโยบายแนวทางการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่ชายแดน