

บทที่ 3

ประเด็นสำคัญในพื้นที่ชายแดน: การพัฒนากับปัญหาความมั่นคง

การพิจารณาเรื่องของความมั่นคงนั้น คงไม่สามารถพิจารณาเพียงมิติทางการทหารเพียงอย่างเดียว หากแต่จำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ควรพิจารณาไปถึงมิติอื่น ๆ ในพื้นที่ด้วย จึงจะครอบคลุมปัญหาที่ส่งผลต่อทั้งความมั่นคงต่อรัฐและต่อผู้คนเป็นสำคัญ ในบทนี้จึงพยายามพิจารณาประเด็นความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนไทยพม่าทั้งในมิติทางการทหาร เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้สามารถทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชายแดนได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเห็นถึงความเกี่ยวพัน สัมพันธและขัดแย้งที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาของมุมมองความมั่นคงในมิติต่างๆ นอกจากนี้การพิจารณาในมิติที่รอบด้านดังกล่าวยังเป็นการให้ความสำคัญกับหน่วยวิเคราะห์อื่นๆ นอกเหนือจากรัฐด้วย กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับหน่วยอ้างอิงในหลายระดับ ทั้งความมั่นคงของระดับรัฐ ความมั่นคงระดับบุคคล และอาจหมายรวมถึงความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ

ความมั่นคงในมิติทางการทหารนั้นเกี่ยวพันโดยตรงกับการเฝ้าระวังรักษาอธิปไตยของประเทศจากภัยภายนอกโดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตลอดแนวพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ซึ่งนำไปสู่การสู้รบที่ส่งผลโดยตรงเช่นการรุกรานอธิปไตยโดยกองกำลังเหล่านี้ หรือส่งผลโดยอ้อมเช่นปัญหาผู้อพยพหนีภัยสงครามและปัญหายาเสพติด เป็นต้น นอกจากนี้ การพิจารณาความมั่นคงในมิติทางเศรษฐกิจก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญโดยมีความเกี่ยวพันกับการประกันการเข้าถึงทรัพยากรของเอกชนในการดำเนินการผลิตทั้งสินค้าและบริการไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ ที่ดิน ทุนหรือแรงงาน ผ่านทางโครงข่ายการคมนาคมเชื่อมโยงและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทยพม่า และการพิจารณาในมิติของความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ในประเด็นของการพัฒนากับการสูญเสียพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ตลอดแนวชายแดน ตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง เป็นต้น

การพิจารณาในมิติต่างๆ เหล่านี้นอกจากจะเป็นการให้รายละเอียดถึงที่มา และสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องและความขัดแย้งของมิติความมั่นคงในด้านต่างๆ ที่เป็นอยู่ อันเป็นผลจากความยุ่งยากซับซ้อนของสถานการณ์ บริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความเกี่ยวพันที่ขยายตัวอย่างกว้างขวาง ตลอดจนปัญหาของการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยฉายภาพของพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และภาพดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาบทบาทของกองทัพในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของงานชิ้นนี้ด้วย

3.1 การอพยพย้ายถิ่นและคนพลัดถิ่นชายแดนไทย-พม่า

สถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นในพื้นที่พรมแดนระหว่างรัฐไทยและพม่าเปลี่ยนแปลงไปตามปัญหาภายในของพม่า ตั้งแต่เกิดกาชัตอำนาจของนายพลเนวินและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เรียกว่าระบอบสังคมนิยมวิถีพม่า (The Burmese Way to Socialism) ในปี พ.ศ.2515 (ค.ศ.1962) ปัญหาการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย และปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำภายในพม่าขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า ซึ่งรวมถึงการดำเนินนโยบายต่อชนกลุ่มน้อยในพม่าด้วย ก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของประชาชนจากพม่าในหลากหลายกลุ่มด้วยกัน โดยประเทศไทยมีสถานะเป็นทั้ง “ผู้แบกรับ” จากการหนีภัยของชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย และเป็นผู้รับประโยชน์จากการได้แหล่งแรงงานราคาถูกที่ลักลอบเข้ามาทำงานจากพม่า จำนวนประชากรจากพม่าที่หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้นมาโดยตลอด อีกทั้งกลุ่มที่เข้ามาล้วนแต่มีสถานะทับซ้อนกันอยู่ระหว่างความเป็น “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” กับ “แรงงานย้ายถิ่นเชิงเศรษฐกิจ” ส่งผลให้ปัญหาเกี่ยวกับการอพยพของผู้ย้ายถิ่นกลุ่มนี้ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น

เมื่อพิจารณาการเคลื่อนย้ายในอดีตจะพบว่ากลุ่มคนที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนจากพม่าสู่ไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 เป็นต้นมานั้น สามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มสำคัญ คือ

1. **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลหลายเชื้อชาติจากประเทศพม่า เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ฯลฯ ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 เนื่องจากเหตุการณ์ 3 เหตุการณ์ คือ 1) การเดินทางเข้ามาเพื่อหลบหนีภัยจากการสู้รบอันเนื่องมาจากการที่นายพลเนวินทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนุ และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยมในปี พ.ศ. 2515 2) การเดินทางเข้ามาเพื่อหลบหนีภัยการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยและ 3) การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอันเนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองในประเทศพม่าโดยทั้ง 3 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้บุคคลหลายเชื้อชาติจากประเทศพม่าบางส่วนได้อพยพหนีภัยและหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย สำหรับบุคคลที่หลบหนีเข้ามานั้น ได้หลบหนีเข้ามาอาศัยในประเทศไทย 9 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย จาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนองซึ่งหลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยมีประกาศเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2519 ห้ามบุคคลจากประเทศพม่าเดินทางเข้ามาอีก นอกจากนี้ กรมการปกครองได้เข้าทำทะเบียนบุคคลกลุ่มนี้โดยบัตรจะระบุว่าเป็น “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ถึงแม้ว่าทางการพม่าจะไม่ได้ยอมรับคนกลุ่มนี้บางส่วนในฐานะ “คนสัญชาติพม่า” ก็ตาม

ในกรณีของผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ารัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะให้สถานะคนต่างด้าวตามกฎหมายหากบุคคลเหล่านี้เกิดในประเทศไทยก็จะได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่หากบุคคลเหล่านี้เกิดในต่างประเทศ ก็จะทำให้ไปสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวและมีใบถิ่นที่อยู่ สำหรับสถานบุคคลตามกฎหมายไทยของกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า คือ เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยในประเทศไทยชั่วคราว ผลก็คือบุคคลดังกล่าวจะเดินทางออกนอกเขตจังหวัดที่อาศัยอยู่ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในปี จุฬานันท์ 2546) โดยหลักการนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลไทยย่อมหมายความว่า รัฐบาลไทยประสงค์ที่จะขจัดความไร้สัญชาติให้แก่กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า จะเห็นว่าการยอมรับให้สถานะคนต่างด้าวที่เข้าเมืองตามกฎหมายและสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวรแก่ชนกลุ่มนี้ในรุ่นที่เกิดนอกประเทศไทยย่อมมีความหมายถึงความเป็นไปได้ที่คนเหล่านี้จะได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด ซึ่งอาจจะเป็นสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ หรือสัญชาติไทยโดยการสมรสก็ได้ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2542)

2. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีที่อยู่อย่างถาวร เป็นกลุ่มที่หลบหนีจากเหตุการณ์เช่นเดียวกับกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า แต่อพยพเข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ซึ่งกลุ่มนี้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ให้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเพื่อผ่อนผันการทำงานและประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2543 ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลา และสามารถขออนุญาตทำงานได้ (มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล 2547: 49)

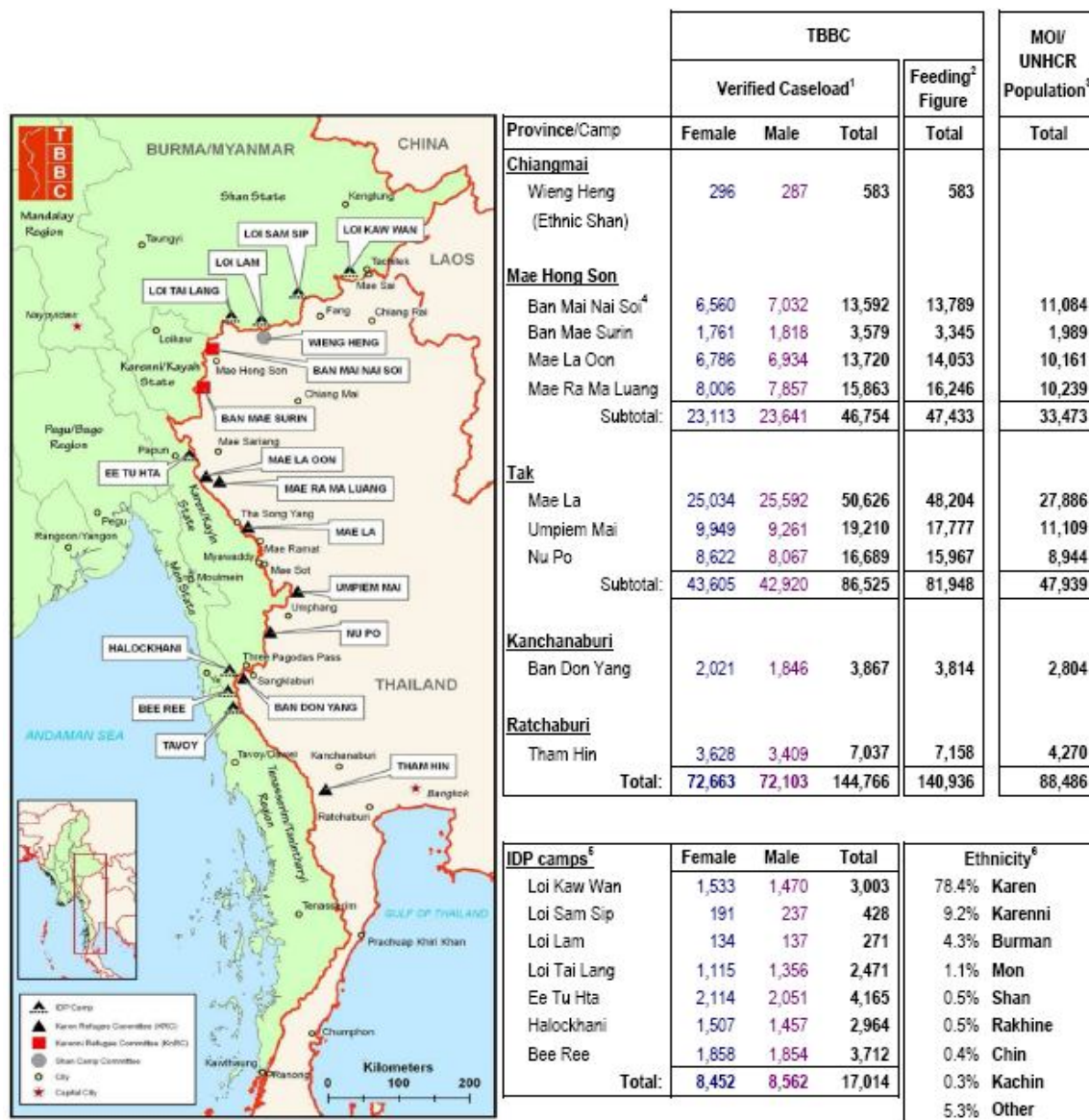
3. ผู้หนีภัยจากการสู้รบ หมายถึง ชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าที่หลบหนีมาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบและเข้ามาอาศัยอยู่บริเวณชายแดน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา ทางหน่วยราชการไทยได้ควบคุมประชากรกลุ่มนี้ให้อยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราว และยอมให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เข้าไปดูแลช่วยเหลือ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้าย ปี ค.ศ. 1967 ส่งผลให้บุคคลกลุ่มนี้ไม่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัย มีสถานะตามกฎหมายไทยเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หากแต่ประเทศไทยก็ให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้หนีภัยจากพม่า

เสมอมา (พรพิมล ตรีโชติ, 2548: 1,52) จนถึงปัจจุบันมีผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวน 144,766 คน (พฤศจิกายน 2554) (Thailand Burma Border Consortium (TBBC), 2011) อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิชชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัด คือ

- จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านใหม่นายสอย อำเภอเมือง, บ้านแม่สุริน อำเภอขุนยวม บ้านแม่ละอูน อำเภอแม่สะเรียง และบ้านลามาหลวง อำเภอสบเมย
- จังหวัดตาก บ้านอัมเปี้ยม อำเภอพบพระ, บ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง และบ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง
- จังหวัดกาญจนบุรี บ้านต้นยาง อำเภอสังขละบุรี
- จังหวัดราชบุรี บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง

นอกจากนี้ ยังมีผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิช คือ กลุ่มชาวไทยใหญ่ที่หลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนออกมาจากประเทศพม่า คาดว่าจะมีมากกว่า 200,000 คน (Thailand Burma Border Consortium (TBBC), 2011: 7) ในส่วนที่องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปให้ความช่วยเหลือดูแลอยู่ในพื้นที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่

แผนภาพ 1: แสดงพื้นที่พักพิงชั่วคราวและจำนวนผู้หนีภัย เดือนพฤศจิกายน 2554



ที่มา: Thailand Burma Border Consortium, Burmese Border Displaced Persons: November 2011.

หมายเหตุ:

- จำนวนผู้หนีภัยทั้งหมดที่ยังมีชีวิตอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ รวมทั้งผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนแล้ว และผู้ที่มาใหม่ที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียนไม่รวมผู้หนีภัยที่ไปตั้งถิ่นฐานถาวรอยู่ภายนอกพื้นที่พักพิง
- จำนวนผู้หนีภัยที่ได้รับสิ่งของบริจาค ซึ่งจะจัดสรรให้เฉพาะผู้ที่เข้ารับการแจกจ่ายสิ่งของ
- จำนวนผู้หนีภัยที่ได้รับการจดทะเบียนจากกระทรวงมหาดไทยหรือ UNHCR
- รวมกลุ่มผู้หนีภัยชาวคะยาห์
- จำนวนผู้หนีภัยที่อยู่ในค่ายผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDP)
- สถิติจากฐานข้อมูลผู้หนีภัยของ TBBC ไม่รวมผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

กลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศพม่านี้ สามารถแบ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ กลุ่มที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน และกลุ่มที่ได้รับรองสถานะเป็นบุคคลในความดูแล (Person of Concern - POC) จากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติหรือ UNHCR (The United Nations High Commissioner for Refugees) ส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาหรือนักเคลื่อนไหวทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่กำลังขอให้ได้สถานะเป็นผู้ลี้ภัยจาก UNHCR ซึ่งผู้ลี้ภัยในแต่ละประเภทตามกฎหมายไทยแล้ว จะต้องอยู่ในสถานที่ที่จัดไว้ให้หรือพื้นที่พักพิงชั่วคราว หากแต่ในทางปฏิบัติ ยังมีผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว เช่น กลุ่ม POC ที่อาศัยกระจัดกระจายอยู่ในกรุงเทพฯ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งภายหลังจากรัฐบาลไทยกำหนดให้บุคคลเหล่านี้ต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เช่นเดียวกับผู้หนีภัยกลุ่มอื่นๆ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นไป แต่มีเพียงประมาณ 1,200 คนที่มารายงานตัว ยังเหลืออีกกว่า 2,000 คนที่ไม่ได้มารายงานตัวและไม่รู้ว่าอาศัยอยู่ที่ใด ดังนั้น กลุ่ม POC ที่ไม่ได้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงนี้อาจถูกจับกุมภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองของไทยในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้ (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2548: 126-127)

ในระหว่างเกือบสามทศวรรษที่ผ่านมาตั้งแต่มีการตั้งศูนย์อพยพแห่งแรกในปี พ.ศ.2527 ประเทศไทยได้รับการดูแลผู้หนีภัยเกือบ 3 ล้านคน (UNHCR และ CCSDPT, 2550) และเฉพาะในปี พ.ศ.2554 มีผู้ลี้ภัยเดินทางไปยังประเทศที่สาม 4,842 คน รวมทั้งหมดตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 มีการส่งผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่สามมากกว่า 70,000 คน อย่างไรก็ตาม คาดว่าแนวทางในการส่งผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่สามเพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงลงนั้นจะฉีกรัฐบาลลดลงอย่างมากในปลายปี พ.ศ.2555 เนื่องจากยังมีผู้หนีภัยที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียนอีก 65,090 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากมีช่วงเวลาดังกล่าวที่กลุ่มผู้หนีภัยไม่ได้รับการจดทะเบียน เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่อนุญาตให้ผู้หนีภัยรายใหม่เข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวอย่างเป็นทางการ เป็นผลให้ PAB ไม่ได้มีการประชุม และไม่มีการพิจารณาทะเบียนผู้หนีภัยรายใหม่มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 แต่ยังมีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าอพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งในปลายปี พ.ศ.2547 รัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับ UNHCR เริ่มกระบวนการจดทะเบียนผู้หนีภัยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ อีกครั้งหนึ่ง (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2548: 127-128) อย่างไรก็ตาม กระบวนการจดทะเบียนดังกล่าวยังไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วนัก เนื่องจากในปี พ.ศ.2548 มีกลุ่มผู้หนีภัยจากพม่ากลุ่มใหญ่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ประกอบกับการสู้รบตามแนวชายแดนระหว่างทหารพม่าและกองกำลังปองกันชายแดน กับกองกำลังชนกลุ่มน้อย

รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงมีอยู่ ส่งผลให้มีผู้หนีภัยรายใหม่ที่อพยพเข้ามาอาศัยในพื้นที่พักพิงฯ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

การต่อสู้ครั้งล่าสุดระหว่างทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ครั้งล่าสุดเกิดในช่วงการเลือกตั้งของประเทศพม่าวันที่ 7 พฤศจิกายน 2553 ที่ได้เกิดการปะทะระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เมืองเมียวดีตรงข้ามกับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และเมืองพญาตองซูฝั่ งตรงข้ามอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี โดยในพื้นที่เมืองเมียวดี ผู้นำกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ หรือ DKBA (Democratic Karen Buddhist Army) ได้นำกำลังเข้ายึดและเผาทำลายสถานที่ราชการหลายแห่ง ซึ่งการจู่โจมดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากการจัดการเลือกตั้งในพม่าเพียง วัน ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจและความสงสัยต่อความจริงใจของทางการพม่าที่ทำผิดสัญญาในหลายข้อ เช่น เดิมให้สัญญาว่าหลังการแต่งตั้งให้เป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force - BGF) แล้วจะไม่ปลดอาวุธ แต่ตอนหลังกลับแจ้งว่าจะมีการสั่งปลดอาวุธกลุ่ม DKBA ประการสำคัญต่อมาคือ การจัดเก็บผลประโยชน์การค้าชายแดนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งถือเป็นบ่อน้ำเน่าจากการร่วมกับการกับกองทัพพม่าปราบปรามกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) หรือกลุ่มกะเหรี่ยงคริสต์ จะถูกพม่าเรียกคืนด้วย เงื่อนไขเหล่านี้นำไปสู่การกลับมาผกผันกำลังกันของกลุ่ม DKBA และ กลุ่ม KNU โดยมีกองกำลังชนกลุ่มน้อยอื่นๆ รวมด้วย เช่น ไทยใหญ่ ว่า คะฉิ่น มอญ เป็นต้น (คมชัดลึก, 2553) สำหรับการสู้รบในพื้นที่เมืองพญาตองซูเกิดขึ้นเนื่องจากกองทัพพม่าต้องการยึดพื้นที่ในเขตพญาตองซูคืนทั้งหมด(โพสทูเดย์, 2553) ในขณะที่ฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยเป็นการผกผันกำลังกันถึง 3 กลุ่ม คือ กลุ่ม DKBA กลุ่ม KNU และกลุ่มมอญที่ฟื้นตัวขึ้นมาใหม่

ผลกระทบจากการสู้รบครั้งใหญ่ในประเทศพม่านี้ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องรับภาระผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ทะลักเข้ามามากกว่า 10,000 คน โดยเฉพาะที่บ้านริมเมย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีผู้หนีภัยชาวพม่าจากเมืองเมียวดีอพยพเข้ามาประมาณ 5,000 -6,000 คน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจตระเวนชายแดนที่ 346 นำมาไว้ที่กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 346 อำเภอแม่สอด ทั้งนี้ มีผู้หนีภัยทยอยอพยพเข้ามาเรื่อยๆ จนถึงเกือบ 12,000 คน (คมชัดลึก, 2553) หลังจากเหตุการณ์ฝั่งพม่าค่อยๆ สงบลง ผู้หนีภัยบางส่วนทยอยเดินทางกลับไปยังพม่า ในขณะที่จากรายงานของ TBBC (Thailand Burma Border Consortium) พบว่าในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ.2554 ยังมีการสู้รบกันอย่างประปรายตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะระหว่างกองทัพพม่าและกลุ่ม DKBA ในขณะที่กองทัพพม่าได้เข้าสร้างเมืองใหม่ทางด้านใต้ของเมืองเมียวดี มีการตัดถนนใหม่ การวางกับระเบิด รวมถึงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ เช่น การบังคับใช้แรงงาน ส่งผลให้ผู้พลัดถิ่นจากพม่าจำนวนมากกว่า 6,000 คน

(Thailand Burma Border Consortium (TBBC), 2011) ยังคงหลบหนีอยู่ตามแนวชายแดนไทยบริเวณ จังหวัดตาก

จากสถานการณ์การสู้รบระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่าที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงความเป็นไปได้ของแนวคิดที่จะส่งผู้ลี้ภัยกลับพม่า รวมถึงการปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่งภายใน 2-3 ปีข้างหน้า ซึ่งจะดำเนินการนำร่องก่อนในจังหวัดตาก กาญจนบุรี และราชบุรี (แนวหน้า, 2554) ทั้งนี้ นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ได้ให้เหตุผลว่าภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในพม่า ประเทศไทยควรช่วยเหลือให้ประชาชนที่อยู่นอกประเทศ ได้กลับคืนและกลับไปใช้ชีวิตในพม่า นอกจากนี้ ยังได้มีการขานรับจากนายถวิล เสนีย์ศรี เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนไทยหลายฉบับต่อว่า ประเทศไทยมีแนวคิดจะส่งกลับผู้ลี้ภัยกว่า 140,000 คน ที่อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยจำนวน 9 แห่งตามแนวชายแดนไทย-พม่าจริง เมื่อสถานการณ์ภายในของพม่าเรียบร้อยแล้ว สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองต่างๆ น่าจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ยังเป็นเพียงการหารือร่วมกันเท่านั้น (มุขยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2553: 10-11)

4. แรงงานข้ามชาติ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าเพื่อเข้ามาเพื่อทำงาน โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรแน่นอน รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ โดยแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยกำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นคร่าวๆ ไป ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นหลัก ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (กระทรวงแรงงาน, 2548) รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการจัดการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ก่อนเป็นอันดับแรก โดยประกาศใช้นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นครั้งแรกคือ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2553 ที่อนุญาตให้นายจ้างใน 10 จังหวัดตามแนวชายแดนที่ติดกับประเทศพม่าสามารถขึ้นทะเบียนคนงานได้

ทั้งนี้ การเพิ่มปริมาณของแรงงานข้ามชาติจากพม่าในยุคการเติบโตของเมืองชายแดน นั้นเป็นผลโดยตรงจากการปรับใช้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” สมัยนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย (ดำรงตำแหน่งในช่วง 4 สิงหาคม 2531- 23 กุมภาพันธ์ 2534) ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้ชายแดนหลายแห่ง เช่น อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้เปลี่ยนบทบาทจากพรมแดนทางการเมือง กลายเป็นพื้นที่เชื่อมต่อทางการค้าที่เฟื่องฟู แต่ยังได้ทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็น

เมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรมแห่งใหม่(ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2549) ที่ดึงดูดแรงงานทั้งจากชนบทของไทย และแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงาน ต่อมาเมื่อมีโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน ยิ่งเร่งให้เกิดการขยายตัวของเมืองจากการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานจำนวนมาก แรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามานี้ ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกคือ แรงงานไทยจากจังหวัดใกล้เคียง โดยเฉพาะแรงงานจากภาคเกษตรกรรม ในชนบท ส่วนที่สองคือ แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ การย้ายฐานการผลิตของบริษัทข้ามชาติจากพื้นที่ชั้นในของประเทศไปยังบริเวณชายแดนเพื่ออาศัยความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายแดนจะช่วยดูดซับแรงงานจากพื้นที่ใกล้เคียงทั้งจากฝั่งพม่า และจากพื้นที่ชั้นในของไทย รวมถึงช่วยสกัดกั้นแรงงานจากพม่าไม่ให้เคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในพื้นที่ชั้นในของประเทศโดยเฉพาะชายแดนด้านตะวันตกของประเทศไทย ซึ่งผู้ประกอบการในพื้นที่พยายามผลักดันให้เกิดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากกำลังได้รับการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์ ตลอดจนเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมแบบใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive industry) และพื้นที่การเกษตรแบบพันธสัญญา (contract farming)

แม้แรงงานข้ามชาติจะเป็นแหล่งกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้า และการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมบริเวณชายแดนไทย-พม่า หากแต่ผลกระทบในเชิงบวกของแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นกลับไม่เป็นที่รับรู้เท่ากับผลกระทบในเชิงลบที่มีต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง อย่างเช่น ทหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ยังคงมีภาพของการเป็นแรงงานเถื่อนที่จะเข้ามายึดครองประเทศไทยจากการย้ายถิ่นแบบนำผู้ติดตามเข้ามาด้วยทั้งครอบครัวและเครือญาติ รวมถึงการให้กำเนิดบุตรของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย การตั้งรกรากเป็นชุมชนขนาดใหญ่ อาจจะมีการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ส่งผลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยในบริเวณชุมชนแรงงานต่างด้าว นั้นๆ นอกจากนี้ ยังมีความหวาดกลัวว่าแรงงานข้ามชาติจะเป็นพาหะของโรคติดต่อบางประเภท เช่น โรคเท้าช้าง และโรคพยาธิ ทั้งที่โรคเหล่านี้ได้หายไปจากระบบสาธารณสุขของไทยไปนานแล้ว ส่วนผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แรงงานข้ามชาติบางกลุ่มอาจส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการเมือง โดยกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าซึ่งแฝงตัวเข้ามาในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเมืองและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย และอาจใช้ประเทศไทยเป็นฐานบัญชาการ รวมถึงเป็นที่หลบซ่อนเพื่อดำเนินการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า (กระทรวงแรงงาน, 2548)

ตารางที่ 1: แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานใน 10 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า

พ.ศ. 2545 - 2554

จังหวัด	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552*	2553*	2554*
เชียงราย	6,621	4,810	13,061	13,255	13,074	10,221	7,806	15,074	11,580	21,654
เชียงใหม่	22,123	17,105	48,502	48,502	48,617	41,222	39,213	66,173	56,595	74,043
แม่ฮ่องสอน	2,121	1,428	2,080	2,080	1,519	1,296	1,235	1,860	1,147	1,867
ตาก	30,261	31,981	52,018	53,107	38,064	26,912	26,619	45,019	42,274	55,740
กาญจนบุรี	6,976	5,126	14,743	14,743	11,770	7,551	7,505	19,718	12,865	17,408
ราชบุรี	8,104	6,096	16,093	16,093	15,606	12,925	12,054	24,843	18,998	32,996
เพชรบุรี	1,905	1,679	4,484	4,484	2,008	1,853	1,548	5,485	4,793	6,685
ประจวบคีรีขันธ์	4,354	3,978	11,472	11,601	8,698	6,795	4,765	20,708	18,147	31,075
ชุมพร	8,460	7,198	18,293	18,239	12,851	9,311	8,983	31,974	23,646	55,110
ระนอง	18,102	14,164	31,166	31,979	22,622	17,809	18,494	49,120	41,962	48,537

ที่มา: รวบรวมจาก ฝ่ายทะเบียนและสารสนเทศ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ: * จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 – 2554 ประกอบไปด้วยกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานมาตรา 13 ตามมติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่ราชอาณาจักร
- 2) แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติตามมาตรา 9 บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวกับประเทศคู่ภาคี (MOU)
- 3) แรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาตามมาตรา 9 บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวกับประเทศคู่ภาคี (MOU)

จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการจ้างงานอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทยพมานั้น ถือเป็น 1 ใน 4 ของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานทั่วประเทศ โดยแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าหรือที่เดินทางมาจากประเทศพมานั้นคิดเป็นร้อยละ 80 ของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานอยู่ในประเทศไทย จากตารางแม้จะพบว่าสถิติการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงในทุกๆ ปี เนื่องจากถูกกระทบด้วยนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เป็นแบบต่อปี และยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ประกอบกับสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศพม่ายังคงทวีความรุนแรงอยู่ อย่างไรก็ตาม สถิติการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในเกือบทุกจังหวัด โดยเฉพาะในช่วง 3 ปีหลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2554 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและพม่าในการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าแรงงานตามช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม

2551 แม้ในทางปฏิบัติจะมีปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ รวมถึงความหวาดกลัวของแรงงานที่จะไปเปิดเผยตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐของพม่า เนื่องจากกลัวความไม่ปลอดภัยและอาจถูกเรียกเก็บภาษีกับครอบครัวที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศพม่าได้ ซึ่ง รัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าจำเป็นต้องหาทางออกร่วมกันเพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาเหล่านี้

การพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติเป็นการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลประการหนึ่ง และช่วยลดปัญหาการจัดการกับคนไร้รัฐ เนื่องจากแรงงานพม่าที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะถือเป็นบุคคลสัญชาติพม่า และมีสถานะเป็นแรงงานเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายพวกเขาจะได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวประเภทเพื่อการทำงาน และใบอนุญาตทำงาน ซึ่งสามารถทำงานได้เป็นเวลา 4 ปี รวมถึงการเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองทั้งในกรณีเจ็บป่วย ชราภาพ ว่างาน หรือเสียชีวิตภาคภูมิ แสงคำ, 2552) การพิสูจน์สัญชาติเพื่อเปลี่ยนสถานะให้กับแรงงานข้ามชาตินี้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ และเป็นรูปธรรมซึ่งจะช่วยทำให้ประเทศไทยสามารถได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานข้ามชาติอย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันแรงงานข้ามชาติเองก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย

นอกจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากนโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยแล้ว การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศพม่าเองถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในความสัมพันธ์ไทยพม่า ซึ่งการประชุมระหว่างไทยและพม่า เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2554 ได้มีการยกประเด็นเรื่องแรงงานพม่าในประเทศไทยขึ้นมาหารือกันเพื่อให้แรงงานเหล่านั้นเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยพม่าจะใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการตรวจสอบ และให้มีการออก Certificate of Identity หรือ CI สำหรับบุตรของแรงงานพม่าที่เกิดในประเทศไทยให้สามารถเดินทางเข้าออกประเทศได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย (ธนิศ โสรรัตน์, 2554) และในขณะนี้ธนาคารของพม่าก็สามารถเข้าเปิดบริการในประเทศไทยได้ (Aung Zaw, 2011) เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานพม่าแทนที่จะใช้ช่องทางส่งเงินแบบผิดกฎหมายเหมือนที่เคยทำกันมา

การจ้างแรงงานพม่าในอนาคตจะเกิดขึ้นทั้งในพื้นที่ชายแดนเดิม และช่องทางที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น พุน้ำร้อน-ทวาย โดยโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่บ้านพุน้ำร้อน จังหวัดกาญจนบุรี จะก่อให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงระบบการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจากพม่าแบบเข้าไป-เย็นกลับ ในขณะเดียวกัน ก็เป็นโอกาสของนักลงทุนไทยซึ่งเป็นประเทศเดียวที่มีพรมแดนทางถนนติดต่อกับพม่า

สามารถเข้าไปลงทุนในจังหวัดทวายและมะริดของพม่าได้โดยตรง และก่อให้เกิดการจ้างงานคนพม่าในพื้นที่
เช่นเดียวกัน ในขณะที่นักลงทุนจากชาติอื่น เช่น จีน มาเลเซีย ยากที่จะได้ประโยชน์จากส่วนนี้

3.2 ปัญหายาเสพติดของประเทศไทยและพม่า

สถานการณ์ปัญหายาเสพติดในประเทศไทยและพม่าที่ทวีความรุนแรงขึ้นมาโดยตลอดนั้น นอกจาก
จะมีปัจจัยสาเหตุมาจากกระบวนการค้ายาเสพติดในพม่าที่มีความซับซ้อนและดำเนินมาเป็นเวลามากกว่า
ครึ่งศตวรรษแล้ว ความเกี่ยวพันกันในฐานะประเทศผู้ส่งออกสารเคมีตั้งต้นในการผลิตยาเสพติด รวมถึงการ
เป็นประเทศผู้รับและทางผ่านของการกระจายยาเสพติดของไทย กับฐานะการเป็นประเทศผู้ผลิตยาเสพติด
รายใหญ่ของโลกอย่างพม่านั้น ทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าวงจรของปัญหายาเสพติดนี้ไม่มีใครเป็นผู้ร้ายแต่
เพียงฝ่ายเดียว จากรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ที่รวบรวมสถานการณ์
การค้ายาเสพติด การผลิตและส่งออกสารเคมีที่เกี่ยวข้องกับการผลิตยาเสพติดทั่วโลก ในปี 2011 พบว่า
ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกสารเคมีตั้งต้นในการผลิตยาเสพติดรายใหญ่ของโลก (Major Chemical Source
Countries and Territories) แม้ไทยจะไม่ได้เป็นประเทศผู้ผลิตสารเคมีดังกล่าวเอง แต่ก็เป็นผู้นำเข้าสารเคมี
หรือตัวยาที่สามารถนำมาใช้เป็นสารตั้งต้นในการผลิตยาเสพติดจำนวนมาก โดยเฉพาะยาซูดอเฟรดิน
(pseudoephedrine) ที่ผลิตในประเทศเกาหลีใต้ (International Narcotics Control Strategy Report, 2012)
ในขณะที่พม่าถูกจัดให้เป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกยาเสพติดรายสำคัญของโลก (Significant Illicit Drug
Manufacturing Countries) โดยเฉพาะเป็นแหล่งผลิตยาบ้าและเฮโรอีน โดยนำเข้าสารเคมีตั้งต้นในการผลิต
มาจากบังคลาเทศ จีน อินเดีย และไทย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงปัญหาภายในของแต่ละประเทศ แม้นัยสำคัญของปัญหายาเสพติดต่อทั้ง
สองประเทศมีความแตกต่างกัน แต่ล้วนเป็นปัจจัยหลักให้เกิดวงจรการผลิตและค้ายาเสพติดที่ไม่สิ้นสุด
กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับยาเสพติดสำหรับประเทศไทย เป็นเรื่องของการละเมิดกฎหมาย การคอร์รัปชัน
และปัญหาสังคม ในขณะที่ยาเสพติดสำหรับประเทศพม่านั้น เป็นเรื่องของการเมืองระหว่างรัฐบาลพม่าและ
ชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้ เจ้าคินไซ ใจเย็น บรรณาธิการ สำนักข่าวไทใหญ่ (Shan Herald Agency for News:
S.H.A.N) ได้กล่าวถึงความสำคัญของยาเสพติดต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยไว้ว่า
“...สำหรับพม่ายาเสพติดเป็นเรื่องการเมือง ฝ่ายรัฐบาลพม่าได้ใช้ยาเสพติดเป็นอาวุธในการต่อสู้กับกลุ่มชาติ
พันธุ์ที่ต่อต้านรัฐบาล ในพม่าใครมีปืนก็เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งนั้น และกองทัพพม่าเป็นกลุ่มที่มีปืนมากที่สุด
โดยรัฐบาลพมามีนโยบายให้กองทัพเลี้ยงตนเอง ฟังพาตัวเอง จึงใช้ปืนหาเลี้ยงตนเอง รวมถึงยาเสพติด

ด้วย...” (Khonkrutai, 2555) ดังนั้น พัฒนาการและระดับความรุนแรงของปัญหายาเสพติดในพม่าจึงมีสาเหตุหลักมาจากการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในปัจจุบัน ได้แก่ กลุ่มว่า โกกั้ง และไทใหญ่

สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทย

ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาเสพติดตั้งแต่ในขั้นเริ่มกระบวนการผลิต จนถึงขั้นตอนของการแพร่กระจายสินค้าและส่งออกไปยังแหล่งอุปสงค์ต่างๆ โดยไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสารเคมีตั้งต้นเพื่อผลิตยาเสพติดไปให้กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งต่อมายาเสพติดเหล่านั้นก็ถูกส่งเข้ามาขายในประเทศซึ่งไทยถือเป็นตลาดรองรับขนาดใหญ่ รวมไปถึงยังเป็นพื้นที่ทางผ่านสำหรับส่งยาเสพติดออกไปขายยังภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก สำหรับการพิจารณาสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาเสพติดในประเทศไทยสามารถแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ สถานการณ์การผลิตยาเสพติด การลักลอบนำเข้าและการค้ายาเสพติด และการส่งออกสารเคมีตั้งต้นเพื่อผลิตยาเสพติด

1. สถานการณ์การผลิตยาเสพติดภายในประเทศ สามารถแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ

1.1 สถานการณ์การเพาะปลูกพืชเสพติดในประเทศไทยลดลงเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืนตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รวมถึงความเข้มงวดในการเข้าทำลายแปลงเพาะปลูกทั่วประเทศของเจ้าหน้าที่รัฐ จากผลการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปป.ส.) พบว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างมากในการลดพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นและผลผลิตฝิ่น โดยเฉพาะตั้งแต่ภายหลังปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ที่สามารถลดพื้นที่การปลูกฝิ่นจากในปี พ.ศ. 2502 จำนวน 112,000 ไร่ (ผลผลิต 145 ตัน) จนเหลือเพียง 5,266 ไร่ (ผลผลิต 13.1 ตัน) และในปี พ.ศ. 2552 เหลือเพียงประมาณ 1,319 ไร่ (ผลผลิต 3.3 ตัน) (ดูตารางที่ 2) ซึ่งถือเป็นความสำเร็จที่นานาชาติให้การยอมรับ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2553) แต่สำหรับสถานการณ์การปลูกฝิ่นในปี พ.ศ. 2552/2553 นั้น กลับพบพื้นที่ลักลอบการปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้นเป็น 1,804.06 ไร่ โดยเฉพาะในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือที่มีการปลูกฝิ่นซ้ำซาก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน ตาก และกำแพงเพชร ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่นหนาแน่นมากกว่า 50 ไร่ ในพื้นที่ 7 อำเภอของ 4 จังหวัดคือ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีหมู่บ้านที่ปลูกฝิ่นมากที่สุด (ร้อยละ 74.10) รองลงมาคือ จังหวัดตาก (ร้อยละ 10.70) จังหวัดแม่ฮ่องสอน (ร้อยละ 6.24) และจังหวัดเชียงราย (ร้อยละ 3.08) ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2553:

5) สาเหตุสำคัญของการกลับไปปลูกฝิ่นเพื่อการค้า เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่นยังคงยากจน และด้อยโอกาส ประกอบกับแรงจูงใจด้านราคาของฝิ่นดิบที่ยังคงมีราคาสูง เพราะผลผลิตในพื้นที่ที่รอดจากการตัดทำลายหรือถูกตัดทำลายไม่สมบูรณ์ รวมถึงการตัดทำลายหลังจากผู้ปลูกเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว ทำให้ผลผลิตฝิ่นดิบเหลือน้อยมาก นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนารูปแบบการปลูกฝิ่นเพื่อหลบซ่อนจากการสำรวจทางอากาศและการตัดทำลาย มีการนำเทคโนโลยีทางการเกษตรเข้าไปใช้ เช่น การยกร่องแปลงปลูกฝิ่น การใช้ระบบน้ำสปริงเกอร์ การใช้สารเคมีเพื่อปรับปรุงดิน การใช้ยาฆ่าแมลง และการล้อมรั้วเพื่อป้องกันสัตว์เข้าทำลาย

ตารางที่ 2: ผลผลิตฝิ่นคงเหลือจากการตัดทำลายของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2544-2552)

ปี	พื้นที่ปลูกฝิ่น (ไร่)	ผลผลิต (กก.)	พื้นที่ตัด	พื้นที่คงเหลือ (ไร่)	ผลผลิตคงเหลือ (กก.)
2544-2545	7,857	19,643	6,183	1,674	4,185
2545-2546	5,266	13,165	4,795	471	1,136
2546-2547	803	2,008	762	41	103
2547-2548	744	1,860	689	55	138
2548-2549	984	2,460	958	26	65
2549-2550	1,445	3,611	1,373	71	178
2550-2551	1,800	4,500	1,778	22	55
2551-2552	1,319	3,298	1,272	57	143

หมายเหตุ : ค่าคำนวณพื้นฐานผลผลิตฝิ่นเฉลี่ยเท่ากับ 2.5 กิโลกรัมต่อไร่

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน), แผนแม่บท: โครงการขยายผลโครงการหลวงเพื่อแก้ปัญหาพื้นที่ปลูกฝิ่นอย่างยั่งยืน ระยะเวลาดำเนินการ (พ.ศ. 2553-2556). แหล่งที่มา: http://www2.hrdi.or.th/sites/default/files/file_content/plan_sta/phin_Plan2.pdf

สำหรับสถานการณ์การปลูกพืชเสพติดอื่นๆ ได้แก่ การปลูกพืชกัญชา จากการสำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน ยังคงพบการลักลอบปลูกในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร และสกลนคร ส่วนใหญ่มีลักษณะการปลูกแบบแปลงเดี่ยวๆ ตามริมห้วยในป่าลึก ส่วนในพื้นที่

ภาคเหนือมีการลักลอบปลูกกัญชาปะปนกับแปลงฝิ่นบ้างเล็กน้อย แต่ยังไม่พบพื้นที่ปลูกเป็นแปลงเดี่ยว ส่วนพืชกระท่อม จากการสำรวจครั้งแรกในปี พ.ศ. 2550/2551 พบว่ามีการปลูกพืชกระท่อมในทุกจังหวัด ของภาคใต้ แต่เป็นการปลูกกระจายตามบ้าน ในเกือบทุกชุมชนไม่สามารถระบุจำนวนที่แน่ชัดได้ สำหรับที่มีการปลูกเป็นแปลงเห็นได้ชัดคือที่จังหวัดสตูล ในปี พ.ศ. 2552/2553 มีพื้นที่เพาะปลูก 152.5 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ ป่ากระท่อมในธรรมชาติ และอยู่ในเขตป่าสงวนจำนวน 50 ไร่ สามารถตัดทำลายได้

1.2 การผลิตและสังเคราะห์ยาเสพติดในประเทศไทย นับตั้งแต่มีการประกาศสงครามยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ยังไม่เคยพบแหล่งผลิตยาเสพติดในประเทศไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2552 จะพบเพียงการลักลอบนำเม็ดยาบ้ามาบดผสมและอัดเม็ดใหม่ด้วยมือ เพื่อให้สามารถขายทำกำไรได้มากขึ้น เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมา เริ่มพบว่ามี การจับกุมแหล่งผลิตอัดเม็ดยาบ้า ในประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าในระยะหลังการดำเนินการปราบปรามอย่างเข้มงวดของ เจ้าหน้าที่ทำให้การจัดหายาเสพติดจากพื้นที่ชายแดนของกลุ่มนักค้าทำได้ยากลำบากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังใช้ ต้นทุนสูงกว่าการนำหัวเชื้อมาผลิตอัดเม็ดในพื้นที่ตอนใน จึงทำให้นักค้ายาเสพติดบางกลุ่มเริ่มหันมาผลิต อัดเม็ดยาบ้าเพิ่มขึ้น โดยมีนักโทษในเรือนจำเป็นผู้ติดต่อสั่งการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด, 2553) นอกจากนี้ ยังมีการลักลอบผลิตยาไอซ์ (crystal methamphetamine) ใน ลักษณะของ Kitchen Lab ซึ่งต้องรู้วิธีการผลิตและสั่งซื้อสารเคมีทางอินเทอร์เน็ต

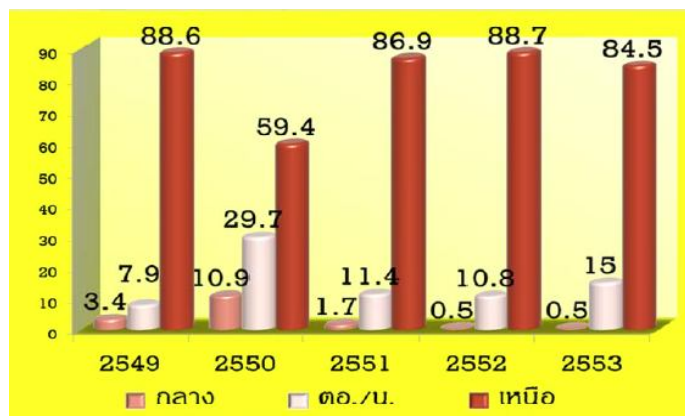
สำหรับแหล่งหัวเชื้อในการผลิตยาเสพติด จากการตรวจและวิเคราะห์ข้อมูลการตรวจพิสูจน์ยาเสพติดของกลางที่จับกุมได้ จากสถานพิษณุต่างๆ ทั่วประเทศ ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 พบว่า แหล่งผลิตหัวเชื้อที่พบมีประมาณ 12 แหล่ง แต่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และในช่วง 3 ปีหลัง (พ.ศ. 2551-2553) ปรากฏว่ามีแหล่งผลิตหัวเชื้อที่ผูกขาดการตลาดเพียงแหล่งเดียวซึ่งเป็นของกลุ่มว่า ขณะเดียวกัน ยังพบมี แหล่งผลิตอัดเม็ดยาบ้าหลายแหล่งกระจายอยู่ตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน และในจำนวนนั้น มี อยู่ 2 แหล่งที่เป็นของกลุ่มว่าที่ผูกขาดตลาดค้ายาบ้าในประเทศไทย โดยมีสัดส่วนการแพร่ระบาดประมาณ ร้อยละ 88 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2553)

2. สถานการณ์การลักลอบนำเข้าและการค้ายาเสพติดยาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดในประเทศ ส่วน ใหญ่มาจากแหล่งผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งพม่า สปป. ลาว กัมพูชาและมาเลเซีย โดยยาบ้า เฮโรอีน และไอซ์ ส่วนใหญ่นำเข้ามาจากประเทศพม่าทางชายแดนภาคเหนือด้านจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ส่วน แหล่งผลิตกัญชาที่สำคัญอยู่ใน สปป. ลาว นำเข้าทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ผ่านจังหวัด

นครพนม หนองคาย มุกดาหาร และยาเสพติดในกลุ่ม Club Drugs¹ ส่วนใหญ่นำเข้าทางท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีนักค้ายาเสพติดชายต่างชาติเป็นผู้นำเข้ามา

เมื่อเปรียบเทียบปริมาณการลักลอบนำเข้ายาเสพติดในแต่ละช่องทาง ตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553 พบว่า พื้นที่หลักในการลักลอบนำเข้ายาเสพติดคือ 3 จังหวัดชายแดนภาคเหนือที่มีพรมแดนติดกับประเทศพม่า คือ เชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ซึ่งสัดส่วนในการนำเข้ายาเสพติดช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีลักษณะขึ้นลงในบางช่วงปี ทั้งนี้ ช่วงที่การนำเข้าทางชายแดนภาคเหนือลดลงอาจเป็นเพราะมีการเปลี่ยนเส้นทางลำเลียงไปนำเข้าทางชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มมากขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุมของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม หลังจากปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ก็พบการนำเข้าทางชายแดนภาคเหนือสูงขึ้นเช่นเดิม อีกทั้งการลักลอบลำเลียงยาเสพติดในแต่ละครั้งมีปริมาณมากขึ้น มีการดำเนินการเป็นขบวนการ และใช้กองกำลังติดอาวุธคุ้มกัน(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2553: 9) โดยยาเสพติดที่มีการลักลอบนำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ ยาบ้า และไอซ์ ทั้งนี้ ยาบ้าที่ลักลอบนำเข้าในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน 2554 เป็นการลักลอบนำเข้าโดยผ่านทาง 3 จังหวัดชายแดนภาคเหนือนี้ถึงร้อยละ 96.6 ส่วนการลักลอบนำเข้าไอซ์ทางด่านนี้คิดเป็นร้อยละ 89.9 ของทั้งประเทศ(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2553)

แผนภาพที่ 2: สัดส่วนยาบ้าที่นำเข้าในพื้นที่ชายแดน พ.ศ. 2549-2553



ที่มา: สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สถานการณ์ยาเสพติดและแนวโน้มของปัญหาประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559), หน้า 9.

¹ ยาเสพติดในกลุ่ม Club drugs หมายถึง ยาและสารเสพติดที่ใช้ในสถานบันเทิงที่มีการเต้นรำ เช่น ยาเสพติดประเภทยาอี(stacy) ยาเค(katamine) โคเคน (cocaine) เป็นต้น

นอกจากการลักลอบนำเข้ายาเสพติดทางชายแดนภาคเหนือและพื้นที่ภาคอื่นๆ ของประเทศแล้ว ยังพบการลักลอบนำเข้าที่ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยพบเครือข่ายชาวต่างชาตินำเข้าเฮโรอีน ไอซ์ กัญชา และอีเฟดรีน เช่น เครือข่ายนักค้าชาวปากีสถานและอัฟกานิสถานลักลอบนำเข้าเฮโรอีน เครือข่ายนักค้าชาวอิหร่านและอัฟริกาใต้ลักลอบนำเข้าไอซ์ เครือข่ายนักค้าชาวเนปาลและสเปนลักลอบนำเข้ายางกัญชา เครือข่ายนักค้าชาวอินเดียลักลอบนำเข้าอีเฟดรีน เป็นต้น

สถิติการจับกุมการลักลอบนำเข้ายาเสพติดในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2549-2553) พบแนวโน้มการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มของยาบ้า และไอซ์ รวมถึงการนำเข้ายาแก้หวัดที่มีส่วนผสมของซูโดอีเฟดรีน (pseudoephedrine) เพื่อนำไปใช้ในการผลิตยาบ้าและไอซ์ในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสถิติการจับกุมที่สูงขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาระบาดของยาเสพติดที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ จากรายงานสถานการณ์ยาเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระบุอย่างชัดเจนถึงสาเหตุที่เพิ่มปริมาณการลักลอบนำเข้าและการแพร่ระบาดของยาเสพติดในประเทศไทย คือ การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ และอดีตเจ้าหน้าที่รัฐบางคนซึ่งมีสายสัมพันธ์กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นนักค้ายาเสพติดในพม่า ดังเช่นกรณีมีการลักลอบค้าอาวุธสงคราม โดยกลุ่มอดีตเจ้าหน้าที่รัฐ อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ทำการส่งอาวุธจากอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อนำส่งให้กับกลุ่มว้าเพื่อแลกเปลี่ยนยาเสพติด เนื่องจากกลุ่มว้าต้องการใช้อาวุธเพื่อใช้ป้องกันตัวจากการกดดันของรัฐบาลพม่า นอกจากนั้น ยังนำอาวุธไปใช้เพื่อคุ้มครองการลำเลียงยาเสพติดเข้ามาขายยังฝั่งประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2553)

ตารางที่ 3: การจับกุมการลักลอบนำเข้ายาเสพติดในประเทศไทย (พ.ศ. 2549-2553)

ปี พ.ศ.	ยาบ้า (ล้านเม็ด)	เฮโรอีน (กิโลกรัม)	ไอซ์ (กิโลกรัม)	กัญชา (กิโลกรัม)	เคตามีน (กิโลกรัม)	โคเคน (กิโลกรัม)	ยาแก้หวัด (เม็ด)
2549	12.5	92.8	94.3	11,659.6	32.0	37.7	-
2550	13.0	294.6	48.3	15,740.9	2.9	19.8	-
2551	20.7	200.6	54.7	20,616.4	18.4	12.6	200,000
2552	25.0	146.0	225.1	18,393.0	20.5	9.4	1,853,111
2553	48.5	138.4	726.6	16,753.5	171.6	35.3	32,883,988

ที่มา: ปรับจาก สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สถานการณ์ยาเสพติดและแนวโน้มของปัญหาประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559), หน้า 12-14.

3. สถานการณ์การส่งออกสารเคมีตั้งต้นเพื่อผลิตยาเสพติดไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะการส่งออกยาแก้หวัดที่มีส่วนผสมของซูดออีเฟดรีนไปยังประเทศพม่า ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา พบว่า มีการลักลอบนำสารตั้งต้นประเภทอีเฟดรีน (ephedrine) จากประเทศไทยเข้าไปในพม่าเพื่อผลิตยาเสพติด แต่เมื่อมีการควบคุมเข้มงวด กลุ่มผู้ผลิตยาเสพติดได้เปลี่ยนไปนำเข้าจากจีนและอินเดีย ต่อมาทั้งสองประเทศได้ออกมาตรการสกัดจับกุมอย่างเข้มงวดใน ปี พ.ศ. 2550 ส่งผลให้ผู้ผลิตยาเสพติดหันมาลักลอบนำเข้ายาแก้หวัดที่มีส่วนผสมซูดออีเฟดรีน ซึ่งสามารถสกัดให้ไดสารซูดออีเฟดรีนซึ่งเป็นสารตั้งต้นในการผลิตไอซ์และยาบ้า โดยเป็นวิธีการผลิตที่ใช้ต้นทุนถูกลงกว่าในอดีต ยาแก้หวัดที่มีส่วนผสมของซูดออีเฟดรีน 60 มิลลิกรัมต่อเม็ดจำนวน 1 ล้านเม็ด สามารถผลิตไอซ์หรือหัวเชื้อยาบ้าได้ 45 กิโลกรัม ซึ่งนำไปผลิตยาบ้าได้เกือบ 2 ล้านเม็ด การเปลี่ยนสารตั้งต้นในการผลิตยาเสพติดมาใช้ซูดออีเฟดรีน ทำให้สถานการณ์การผลิตไม่อยู่ในภาวะขาดแคลน และปริมาณการผลิตยาเสพติดโดยเฉพาะยาบ้ามีแนวโน้มสูงขึ้น ส่งผลให้มีการลักลอบลำเลียงยาแก้หวัดจากประเทศผู้ผลิต ได้แก่ จีน อินเดีย มาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ รวมทั้งประเทศไทยไปยังแหล่งผลิตยาเสพติดในประเทศพม่า และประเทศอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2553: 9,27)สำหรับกรณีประเทศไทย คาดว่าตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา มีการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลรัฐของไทยที่ร่วมมือกับขบวนการค้ายาเสพติด ส่งยาแก้หวัดที่มีส่วนผสมของซูดออีเฟ

ดินออกไปขายยังพม่ามากกว่า 48 ล้านเม็ด (Thomas Fuller, 2012) ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะกลายเป็นยาบ้าและไอซ์ที่ถูกส่งกลับเข้ามาขายในประเทศไทยในปริมาณที่มากกว่าเป็นเท่าตัว

แม้ภาพรวมสถานการณ์ของปัญหายาเสพติดดูเหมือนจะลดความรุนแรงลงตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2546 ที่มีการประกาศสงครามยาเสพติดที่ลดจำนวนนักค้ายาเสพติด และทำให้นักค้ายาเสพติดไม่กล้าดำเนินการอย่างเปิดเผยในช่วงเวลาดังกล่าว ประกอบกับความสำเร็จจากโครงการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืนตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่สามารถลดพื้นที่ปลูกฝิ่นลงไปมากกว่าร้อยละ 90 ซึ่งเป็นการตัดต้นตอการผลิตยาเสพติดที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การผลิตและค้ายาเสพติดกลับมาทวีความรุนแรงอีกครั้งจากปัจจัยภายนอกประเทศ กล่าวคือ แม้ประเทศไทยจะสามารถขจัดแหล่งอุปทานยาเสพติดภายในประเทศไปได้เกือบหมด แต่ก็ยังเกิดแหล่งอุปทานยาเสพติดขนาดใหญ่อยู่รายรอบประเทศ โดยเฉพาะแหล่งผลิตและส่งออกยาเสพติดจากประเทศพม่าที่ยังมียาเสพติดในปริมาณมากทั้งยาบ้า ไอซ์และเฮโรอีน ซึ่งพร้อมจะเข้าไทยตลอดเวลา รวมถึงขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติที่พยายามลักลอบนำเข้ายาเสพติดผ่านทางท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสนามบินนานาชาติด้วย นอกจากนี้ ปัจจัยภายในประเทศเองก็มีความสำคัญไม่น้อย ที่หล่อเลี้ยงให้วงจรค้ายาเสพติดในประเทศยังคงอยู่ นั่นคือ ยังคงมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งเป็นผู้ดำเนินการเองหรือเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุน ทำให้การสืบสวนปราบปรามมีความซับซ้อนและเป็นไปอย่างยากลำบาก อีกทั้ง นักค้ารายใหญ่ที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ ยังคงมีบทบาทสำคัญในการบงการยาเสพติด

สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทยพม่า

ประเทศพม่ายังคงเป็นแหล่งผลิตฝิ่นที่สำคัญ รวมถึงเป็นผู้ผลิตและส่งออกเฮโรอีนเป็นอันดับสองของโลก รองจากประเทศอัฟกานิสถาน นอกจากนี้ ตั้งแต่ในปี 2539 เป็นต้นมา ประเทศพม่ายังกลายเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดในกลุ่ม Amphetamine Type Stimulants หรือ ATS (Department of State, 2012) เช่น ยาบ้า และยาไอซ์ เป็นต้น จากรายงานการสำรวจการเพาะปลูกฝิ่นในพม่า ปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่าง Central Committee for Drug Abuse Control (CCDAC) ของพม่า และ UN Office of Drugs and Crime (UNODC) พบว่า ตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) เป็นต้นมา การปลูกฝิ่นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) มีพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นเพิ่มเป็น 38,100 เฮกตาร์ เพิ่มขึ้นมาร้อยละ 20 เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ที่มีพื้นที่ปลูกฝิ่น 31,700 เฮกตาร์ (UNODC, 2010) ที่สำคัญ

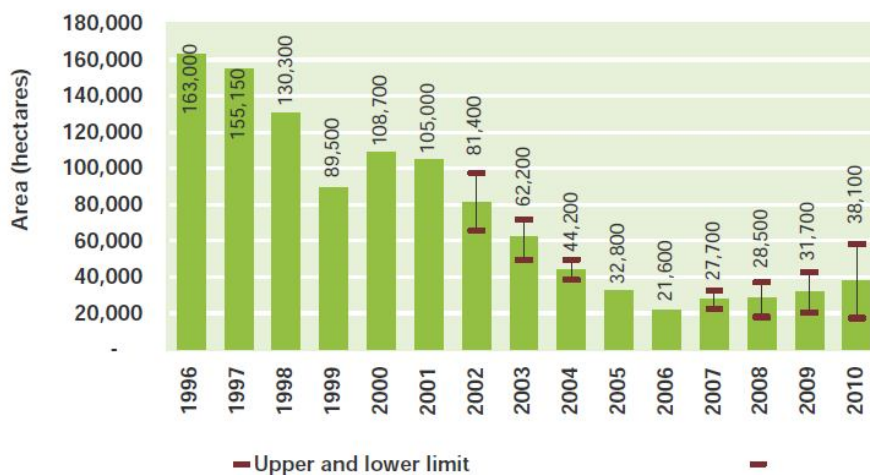
คือ รายงานล่าสุดของ UNODC ได้เปิดเผยว่าในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) มีพื้นที่ปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้นเป็น 43,600 เฮกตาร์ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 14 จากปี พ.ศ. 2553 (Department of State, 2012: 144)

ทั้งนี้ UNODC ได้ประเมินถึงสาเหตุของการปลูกฝิ่นที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความยากจน ประกอบกับรายได้จากการปลูกฝิ่นนั้นสูงกว่ามากหากเปรียบเทียบกับ การปลูกข้าว กล่าวคือ หากทำการปลูกฝิ่นและปลูกข้าวในพื้นที่ขนาดเท่ากัน 1 เฮกตาร์ รายได้ที่ได้จากการปลูกฝิ่นจะสูงกว่าการปลูกข้าวถึง 6.5 เท่า หากปลูกข้าวในที่ราบลุ่ม และสูงกว่าถึง 13 เท่า หากปลูกข้าวในที่ราบสูงหรือพื้นที่ภูเขา ส่งผลให้ประชาชนที่ปลูกฝิ่นอยู่เดิมไม่ต้องการที่จะเปลี่ยนไปปลูกข้าวหรือพืชชนิดอื่นในขณะเดียวกัน มีกลุ่มผู้ปลูกฝิ่นรายใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (UNODC, 2010: 43)

สำหรับศักยภาพในการผลิตฝิ่น (potential production of opium) ของประเทศพม่า นั้น แม้จะไม่ได้มีการผลิตฝิ่นสูงถึงเป็นพันเมตริกตันเหมือนในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา แต่หลังจากช่วงปี พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) ศักยภาพในการผลิตฝิ่นถือว่าเพิ่มสูงขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ที่มีศักยภาพในการผลิตฝิ่นถึง 580 เมตริกตัน อันเป็นผลจากการเพิ่มพื้นที่ในการปลูกฝิ่น และ UNODC ยังคาดว่าในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) จะมีศักยภาพในการผลิตฝิ่นถึง 610 เมตริกตัน

แผนภาพที่ 3: ปริมาณพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นในประเทศพม่า (หน่วย: เฮกตาร์)

ปี ค.ศ. 1996-2010 (พ.ศ. 2539-2553)

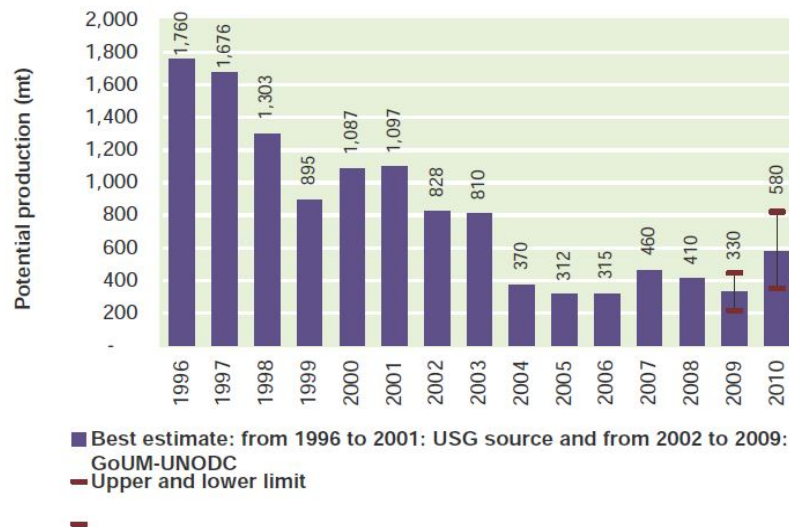


ที่มา: UNODC, 2010, *South-East Asia Opium Survey 2010: Lao PDR., Myanmar*, p. 44 Available from: <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>

² 1 เฮกตาร์ เท่ากับ 6.1 ไร่

แผนภาพที่ 4: ศักยภาพในการผลิตฝิ่นของประเทศพม่า (หน่วย: เมตริกตัน)

ปี ค.ศ. 1996-2010 (พ.ศ. 2539-2553)



ที่มา: UNODC, 2010, *South-East Asia Opium Survey 2010: Lao PDR., Myanmar*, p. 44 Available from:
<http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>

พื้นที่ในการปลูกฝิ่นมากกว่าร้อยละ 92 อยู่ในบริเวณรัฐฉาน (Shan State) ส่วนใหญ่ปลูกกันมากในพื้นที่รัฐฉานตอนใต้ (South Shan) นอกจากนั้นก็พบว่าการปลูกฝิ่นในพื้นที่รัฐคะฉิ่น (Kachin State) ร้อยละ 8 และรัฐคะยาห์ (Kayah State) ร้อยละ 0.3

ตารางที่ 4 พื้นที่การปลูกฝิ่นในประเทศพม่า ปี ค.ศ. 2008-2010 (พ.ศ. 2551-2553)

	2008	2009	2010	% of total area of opium poppy cultivation
East Shan	9,300 (6,800 to 11,800)	11,900 (8,100 to 15,000)	12,100 (6,200 to 19,000)	32%
North Shan	800 (400 to 1,200)	1,600 (390 to 2,900)	3,700 (1,500 to 6,700)	10%
South Shan	15,500 (9,500 to 21,500)	16,500 (10,900 to 22,600)	19,200 (9,400 to 31,500)	50%
Shan State Total	25,300	30,000 (24,000 to 40,000)	35,000 (22,700 to 50,100)	92%
Kachin	1,500 (1,100 to 1,900)	1,400 (1,100 to 1,700)	3,000 (500 to 3,800)	8%
Kayah	1,800 (1,800 to 2,500)	300 ⁷ (60 to 700)	100	0.3%
National Total (rounded)	28,500 (17,900 to 37,000)	31,700 (20,500 to 42,800)	38,100 (23,200 to 53,900)	100%

ที่มา: UNODC, 2010, *South-East Asia Opium Survey 2010: Lao PDR., Myanmar*, p. 43 Available from: <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>

สำหรับสถานการณ์การผลิตยาเสพติดประเภทสังเคราะห์ เช่น กลุ่มยาเสพติดประเภท Amphetamine Type Stimulants หรือ ATS เช่น ยาบ้า ไอซ์ ยาอี เป็นต้น จากรายงานของ UNODC พม่า เป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับให้เป็นแหล่งการผลิตที่สำคัญในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกของรัฐฉาน ซึ่งคาดว่าจะมีแหล่งผลิตยาบ้าขนาดใหญ่อย่างน้อย 12 แห่ง และมีกลุ่มนักค้ายาเสพติดไม่น้อยกว่า 50 กลุ่ม ยาบ้าที่ผลิตได้ส่วนใหญ่ในรัฐฉานนั้น จะถูกส่งออกไปยังประเทศไทย จีน และ สปป.ลาว รวมถึงส่งผ่านทางภาคตะวันตกของพม่าไปยังภูมิภาคเอเชียใต้ด้วย ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2553 พบว่ามีการเข้าจับกุมและยึดเครื่องผลิตยาบ้าได้เพียง 39 เครื่อง และส่วนใหญ่เป็นเพียงเครื่องขนาดเล็ก และสามารถจับกุมโรงงานขนาดใหญ่ได้เพียง 2 ครั้ง ในขณะที่ผลการจับกุมยาเสพติดในประเทศอื่นๆ ทั่วภูมิภาคสูงกว่าผลการจับกุมที่ปรากฏในพม่ามาก สำหรับในปี พ.ศ. 2553 มีการจับกุมการค้ายาเสพติด โดยสามารถยึดของกลางเป็นยาบ้าได้ 2 ล้านเม็ด และในปี พ.ศ. 2554 สามารถจับกุมได้อีก 5.89 ล้านเม็ด อย่างไรก็ตาม ของกลางในการจับกุมนี้ถือว่าลดลงอย่างมากจากในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งสามารถยึดยาบ้าได้

ถึง 24 ล้านเม็ด ด้านการจับกุมผู้ค้าไอซ์ ในปี พ.ศ. 2553 สามารถยึดของกลางได้จำนวน 226 กิโลกรัม สูงกว่าเกือบเท่าตัวกับของกลางที่เคยจับกุมและยึดได้ในปี ในปี พ.ศ. 2552 (UNODC, 2011)

เมื่อพิจารณารูปแบบของการผลิตและการลำเลียงยาเสพติดที่เปลี่ยนแปลงไปของกลุ่มนักค้ายาเสพติดในพม่า จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศไทย พบว่าในช่วง 3 ปีหลังมานี้ (พ.ศ. 2552-2554) กองกำลังชนกลุ่มน้อยผู้ผลิตยาเสพติดมีการย้ายพื้นที่การปลูกฝิ่นและฐานการผลิตยาเสพติดมาอยู่ใกล้แนวชายแดนไทย-พม่ามากขึ้น กล่าวคือ กองกำลังว้า (UWSA) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ส่งออกยาเสพติดมายังไทยมากกว่าร้อยละ 80 มีการเคลื่อนย้ายยาเสพติดจากพื้นที่ว่าตองเหนือ (ติดกับประเทศจีน) มาเก็บพักคอยไว้ในพื้นที่เขตว่าตองใต้ เนื่องจากกลุ่มกองกำลังว้าถูกทางการจีนกดดันไม่ให้มีการผลิตยาเสพติดบริเวณชายแดนพม่าจีน รวมทั้งไม่ให้มีการลักลอบลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่ประเทศจีน จึงทำให้มีการปรับเปลี่ยนแหล่งผลิตและเส้นทางการลำเลียง รวมถึงตลาดการค้ายาเสพติดจากเขตว่าตองเหนือมายังเขตว่าตองใต้ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2554)

นอกจากนี้ พื้นที่ปลูกฝิ่นเดิมที่ที่จะปลูกกันมากในเขตพื้นที่รัฐฉานตอนกลาง และพื้นที่ที่ติดกับชายแดนจีน แต่เนื่องจากมีกองกำลังติดอาวุธต่อต้านรัฐบาลพม่าทั้งใหม่และเก่าเคลื่อนไหวจำนวนมาก รวมถึงเรียกเก็บภาษีจากพ่อค้าฝิ่น ทำให้มีต้นทุนในการผลิตฝิ่นสูงขึ้น กลุ่มผู้ผลิตฝิ่นจึงย้ายพื้นที่ปลูกฝิ่นมายังพื้นที่แนวชายแดนไทยพม่า ด้านตรงข้ามจังหวัดเชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน เพื่อลดต้นทุนและง่ายต่อการลำเลียงวัตถุดิบ (ฝิ่นดิบ) และสารเคมีที่ใช้เป็นส่วนผสมเข้าสู่โรงงานผลิตเฮโรอีน และยาบ้า ในขณะที่รูปแบบการผลิตยาเสพติดของกลุ่มว้าก็มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเช่นกัน คือ การผลิตไอซ์และยาบ้า จะผลิตในโรงงานที่อยู่ห่างไกลชุมชนหรือมีสภาพแวดล้อมเป็นป่าเขา แต่ปัจจุบันพบแหล่งผลิตที่อยู่ในตัวอาคารและยังตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนตามแนวชายแดน โดยเฉพาะพื้นที่ฝั่งตรงข้าม อำเภอแม่สาย อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอแม่จัน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย พบว่ามีการกลับมาเคลื่อนไหวของกลุ่มว้าเพื่อเร่งผลิตยาเสพติดและนำออกมาขายในฝั่งประเทศไทยมากขึ้น

แผนภาพที่ 5: พื้นที่การปลูกฝิ่น และฐานที่ตั้งของกองกำลังรักษาชายแดน (BGF) ในเขตรัฐฉาน
ระหว่างปี พ.ศ. 2553-2554



ที่มา: Shan Herald Agency for News (S.H.A.N.), 2011, “Drug Lords in Parliament,” *Shan Drug Watch Newsletter*, 4 (October, 2011): 11.

ในขณะเดียวกัน พ่อค้ายาเสพติดจากฝั่งไทยก็สามารถเดินทางเข้าไปติดต่อซื้อขายยาเสพติดจากกลุ่มว่า
ได้มากขึ้น อีกทั้ง ใช้กลุ่มชาวเขาเผ่ามูเซอ และลีซอที่ชำนาญพื้นที่ลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่เขตประเทศไทย
ซึ่งรูปแบบการลักลอบลำเลียงยาเสพติดนี้เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยใช้กองกำลังชนกลุ่มน้อยของกลุ่มผู้ผลิตยา
เสพติดเองเป็นผู้ขนย้ายยาเสพติดข้ามเข้าสู่เขตประเทศไทย แต่ปัจจุบันจากข้อมูลการข่าวของสำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพบว่า รัฐบาลพม่าได้จัดตั้งขบวนการชายแดนที่ยินยอมเป็นกองกำลังรักษาชายแดน (Border Guard Frontiers: BGFs) เข้าเป็นกองกำลังอาสาสมัครประจำการตามแนวชายแดนด้านตรงข้ามอำเภอฝาง และอำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เป็นเหตุให้กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้หันมาค้าหรือรับจ้างลำเลียงยาเสพติดเพื่อหาเลี้ยงชีพด้วยนอกจากนั้น ยังพบความเคลื่อนไหวของชาวม้งที่ถูกทางการไทยผลักดันกลับ สปป.ลาว หลบไปอาศัยอยู่กับกลุ่มว่า และกลุ่มว่า ได้ฝึกให้เป็นกองกำลังและให้ประจำการตามแนวชายแดนไทย-พม่า ด้านตรงข้ามจังหวัดเชียงใหม่ และเชียงราย ซึ่งหมู่บ้านฝ่งไทยในบริเวณนี้มีชาวไทยเผ่าม้งอาศัยอยู่ จึงมีความเป็นพี่น้องกันสูง การเดินทางข้ามไปมาจึงทำได้โดยง่าย และอาจส่งผลกระทบต่อการค้าลำเลียงยาเสพติดต่อไป โดยในช่วง 1-2 ปีมานี้ (พ.ศ. 2552-2553) พบการจับกุมชาวเขาเผ่าม้งเพิ่มขึ้นหลายคดี ทั้งที่เป็นนักค้าเอง และเป็นผู้ลำเลียงยาเสพติด (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2555) นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการใช้เส้นทางลำเลียงยาเสพติดไปสู่แหล่งพักคอยบริเวณชายแดนพม่า-สปป.ลาว เนื่องจากมีเครือข่ายอยู่เป็นจำนวนมาก และปลอดภัยกว่าตามแนวชายแดนไทย-พม่า ก่อนที่จะส่งยาเสพติดเข้าสู่ประเทศไทยอีกทางหนึ่ง

แม้สถานการณ์การปลูกฝิ่นในรัฐฉานจะลดลงไปอย่างมากจากในช่วงเกือบ 15 ปีก่อนหน้านี้ แต่สิ่งที่น่าเป็นกังวลมากกว่านั้นคือ สถานการณ์ยาบ้าที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องพึ่งวัตถุดิบจากฝิ่นดิบเพียงอย่างเดียว แต่กลุ่มนักค้ายาเสพติดสามารถนำเข้าสารเคมีตั้งต้นในการผลิตได้จากประเทศเพื่อนบ้านรอบทิศทางทั้งประเทศไทย จีน และอินเดีย อีกทั้ง นโยบายประกาศสงครามยาเสพติดของรัฐบาลพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ก็ส่งผลกระทบเพียงโรงงานผลิตขนาดเล็กๆ เท่านั้น ในขณะที่โรงงานผลิตยาบ้าและเฮโรอีนขนาดใหญ่กลับไม่ได้รับผลกระทบ หรือเพียงแค่ปิดตัวลงชั่วคราวในช่วงที่มีกวาดล้าง หรือย้ายฐานการผลิตไปสู่พื้นที่ใหม่ซึ่งไม่มีการรณรงค์เรื่องยาเสพติด ทั้งนี้ เป็นที่สังเกตได้ว่า โรงงานผลิตยาเสพติดขนาดใหญ่ที่ยังคงดำรงอยู่ได้ก็เพราะดำเนินการโดยกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นพันธมิตรของรัฐบาลพม่า และบางครั้งทหารพม่าเองก็เป็นผู้ให้ความคุ้มครองกับโรงงานยาเสพติดเหล่านี้ (สาละวินโพสท์, 2547) สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลพม่ายังคงให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความมั่นคงมากกว่าการจัดการกับปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง รัฐบาลพม่ายอมให้มีการลักลอบค้ายาเสพติดเพื่อแลกเปลี่ยนกับความร่วมมือจากชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งจากรัฐบาลให้เป็นกองกำลังรักษาพื้นที่ในบริเวณของชนกลุ่มน้อยที่รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปดูแลจัดการได้อย่างทั่วถึง (Department of State, 2012: 144) ซึ่งกองกำลังรักษาพื้นที่นี้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยที่รัฐบาลพม่าได้จัดตั้งระบบคุ้มครอง

บ้านหรือหน่วยอาสาสมัครชาวบ้าน ที่เรียกว่า “กาข่ายเย” (Ka Kwe Ye- KKY) ในรัฐฉาน ตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2506 ซึ่งกองกำลังนี้จะได้สิทธิ์ใช้ถนนและเมืองต่างๆ เป็นเส้นทางและศูนย์กลางลักลอบค้าฝิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนในการต่อสู้กับกลุ่มต่อต้านรัฐบาล ผู้นำ KKY ที่พัฒนาตนเองขึ้นมาเป็นขุนศึก (Warlords) คุ่ม อาณาบริเวณการปลูกฝิ่น เรียกเก็บภาษีฝิ่นและค่าน้ำมันที่มีชื่อเสียง เช่น ขุนสา (Khun Sa) จากดอย หม้อ (Loi Maw) โบ ลาย อยู่ จากรัฐว้า โล ชิง ฮาน จากรัฐโกกั้ง เป็นต้น(พรพิมล ตรีโชติ, 2541) ในปีปัจจุบัน รัฐบาลพม่าได้เปลี่ยนมาจัดตั้งกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Forces-BGFs) ขึ้นแทน และกองกำลังนี้ยังคงได้รับอภิสิทธิ์ในการควบคุมพื้นที่และเส้นทางเพื่อตั้งโรงงานผลิตและลำเลียงยาเสพติดในพม่า

จากความเกี่ยวพันและความซับซ้อนของปัญหายาเสพติดทั้งในประเทศไทย และประเทศพม่า ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเพราะเหตุใดการประกาศสงครามยาเสพติดที่ผ่านมาของทั้งสองประเทศจึงยังไม่สามารถจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปได้ หรือในเอกสารที่เกี่ยวข้องบางชิ้นได้กล่าวถึงนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของไทยและพม่านี้เป็นเพียงการจัดการกับสัดส่วนเล็กๆ ของกระบวนการค้ายาเสพติดขนาดใหญ่ ดังนั้น การวางแผนแก้ไขปัญหายาเสพติดต่อไปของประเทศไทยจึงจะต้องมองให้เห็นถึงกระบวนการทั้งหมด และต้องเป็นการจัดการปัญหายาเสพติดแบบข้ามพรมแดน โดยเฉพาะต้องจับตามองบริบทการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติดขนาดใหญ่ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่รัฐ กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ได้รับผลประโยชน์จากการค้ายาเสพติดในประเทศพม่า รวมถึงการจัดการกับนักค้ายาเสพติด และเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติดในประเทศไทยด้วย

3.3 การพัฒนาเส้นทางการคมนาคมและการค้าชายแดน

ประเทศไทยและพม่าซึ่งเดิมนั้นต่างได้ติดต่อและมีความสัมพันธ์ระหว่างกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศทั้งสองเอง ที่ตั้งอยู่ประชิดติดกันตลอดแนวเหนือจรดใต้ ซึ่งหากใช้เส้นแบ่งเขตแดนมากล่าวเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนแล้ว ปัจจุบันประเทศไทยและพม่ามีเส้นเขตแดนร่วมกันยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร ในส่วนของไทยพรมแดนเหล่านี้เริ่มตั้งแต่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับรัฐต่างๆ ของพม่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ได้แก่ รัฐฉาน รัฐคะยาห์ รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และภาคตะนาวศรีของพม่า

ด้วยเหตุทางสภาพภูมิศาสตร์ดังกล่าว ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศทั้งสองจึงมีความเกี่ยวโยงกันอย่างแนบแน่นในทุกๆระดับ และพัฒนาความใกล้ชิดเพิ่มมากขึ้นตลอดระยะเวลาของประวัติศาสตร์ ตั้งแต่ในระดับของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ตามแนวพรมแดน ซึ่งได้มีการไปมาหาสู่กันตลอดมา จนกระทั่งมีความเกี่ยวข้องกันทางเครือญาติตราบนานนับปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่นในเขตอำเภอชายแดนในแถบจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอนนั้น ประชาชนบางส่วนก็มีเชื้อสายไทใหญ่ เชื้อสายเดียวกันกับประชาชนในเขตรัฐฉานประเทศพม่าซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกัน หรือในเขตอำเภอชายแดนในแถบจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดราชบุรีบางส่วนประชาชนบางส่วนก็มีเชื้อสายกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นเชื้อสายของรัฐกะเหรี่ยงของประเทศพม่าซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกัน เป็นต้น

ดังนั้น การค้าชายแดนจึงเป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติมาแล้วเป็นเวลานานก่อนการก่อเกิดเส้นเขตแดนของรัฐ ในลักษณะการแลกเปลี่ยนค้าขายของคนในพื้นที่และเป็นเส้นทางการค้าที่สำคัญระหว่างอาณาจักรต่างๆในสมัยโบราณ นอกจากนี้ยังได้เป็นช่องทางสำคัญในการบ่อนสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวันให้กับประชาชนพม่าตลอดระยะเวลาที่พม่าปิดประเทศและรัฐบาลเข้าทำการควบคุมการผลิตของเอกชนทั้งหมดส่งผลให้การผลิตหยุดชะงัก ขาดประสิทธิภาพ และนำไปสู่การขาดแคลนสินค้าอย่างหนักภายในประเทศ ซึ่งนับเป็นช่วงการวางรากฐานที่สำคัญของการค้าชายแดนไทย-พม่าที่มีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาทต่อปีในปัจจุบัน โดยพื้นที่ชายแดนนั้นก็ทำหน้าที่สำคัญในการเป็นช่องทางการกระจายสินค้าเข้าสู่ประเทศพม่าที่มีประสิทธิภาพ มากกว่าการขนส่งทางทะเล โดยปัจจุบันพ่อค้าที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนของประเทศทั้งสองจะทำหน้าที่สำคัญในการกระจายสินค้าระหว่างสองประเทศผ่านช่องทางติดต่อดังกล่าว ไทย-พม่า คือจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่อนปรน และจุดผ่านแดนชั่วคราวดังนี้

- **จุดผ่านแดนถาวร** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนทั้งสองประเทศนักท่องเที่ยว และยานพาหนะสามารถสัญจรไปมาเพื่อการค้า การท่องเที่ยว และอื่นๆ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทั้งสองประเทศ โดยในส่วนของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา(สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2554) จุดผ่านแดนถาวรที่สำคัญได้แก่

- 1) จุดผ่านแดนที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เปิดอย่างเป็นทางการในปี 2483 ปัจจุบันการค้าชายแดนที่ด่านแม่สายมีมูลค่ารวมเกือบ 100 ล้านบาทต่อวัน (หอการค้าอำเภอแม่สาย, 2551: 27) ถึงแม้ว่าการค้าที่ด่านแม่สายจะมีความคึกคักเป็นอย่างมาก แต่ปัญหาคือความไม่สงบบริเวณชายแดนไทยพม่าเนื่องจากรัฐบาลพม่าได้ทำการสู้รบกับชนกลุ่มน้อยส่งผลให้ต้องปิดด่านชายแดนแม่สายท่า

ชีเหล็กลอยอยู่หลายครั้ง ชมรมผู้ประกอบการค้าชายแดนจึงได้จัดตั้งหอการค้าชายแดนแม่สายหรือหอการค้าสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการค้าบริเวณด่านแม่สายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย พม่า ลาว และจีน โดยได้ทำพิธีเปิดในวันที่ 24 กันยายน 2551 (หอการค้าอำเภอแม่สาย, 2551: 27)

- 2) จุดผ่านแดนที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากเป็นเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศที่มากที่สุด โดยในปี 2554 (ม.ค.-ส.ค.) ชายแดนด่านแม่สอด จังหวัดตากมีมูลค่าการค้ารวม 13,575.37 ล้านบาท ลดลงจากปี 2553 ในช่วงเวลาเดียวกัน -33.67% (กรมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2554)
- 3) จุดผ่านแดนที่จังหวัดระนอง-เกาะสอง จังหวัดระนองมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่า โดยมีแม่น้ำกระบุรีเป็นเส้นแบ่งพรมแดน รวมความยาว 139 กิโลเมตร จุดผ่านแดนถาวร จังหวัดระนอง เป็นพรมแดนทางทะเล ติดกับเกาะสอง ประเทศพม่า อยู่ในความรับผิดชอบของด่านศุลกากรเกาะสอง ซึ่งมีจุดผ่านแดน 2 คือ บริเวณท่าเทียบเรือสะพานปลา ตำบลปากน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าและกาลงทุน, 2554) การค้าชายแดนไทย-พม่าที่จังหวัดระนองแตกต่างจากจังหวัดอื่น เพราะใช้เส้นทางทางทะเลในการคมนาคมค้าขายเป็นหลัก และการค้าชายแดนไทย-พม่าที่จังหวัดระนองไม่มีอิทธิพลของชนกลุ่มน้อย เนื่องจากดินแดนในบริเวณเกาะสองไม่มีกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถควบคุมพื้นที่ในเขตนี้ได้อย่างเต็มสมบูรณ์ (พรพิมล ตรีโชติ 2541: 37)

● **จุดผ่อนปรน** เป็นจุดที่เปิดให้มีการค้าเล็กน้อย โดยจะทำการตรวจสอบบุคคล ประเภท และจำนวนสินค้า ทั้งนี้การเปิดให้สินค้าและบุคคลเข้าออกจะคำนึงถึงความมั่นคงเป็นสำคัญพรพิมล ตรีโชติ และทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2537: 25) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านด้านมนุษยธรรมและส่งเสริมความสัมพันธ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่นเพื่อการผ่อนปรนให้มีการค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภค และยารักษาโรคที่จำเป็น ซึ่งระดับท้องถิ่นของทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่วมกันทั้งนี้การประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อนด้วย (สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554) โดยปัจจุบันมีทั้งหมดกว่า 20 จุดด้วยกัน อาทิ ช่องทางกิ่งผาผอด บ้านอรุโณทัย อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ บ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ช่องสิงขร ตำบลคลองวาฬ อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2552:220) เป็นต้น

- **จุดผ่านแดนชั่วคราว**เป็นการเปิดเพื่อผ่อนผันให้มีการผ่านแดนได้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะภายในห้วงเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนเฉพาะกิจที่ไม่มีผลกระทบด้านความมั่นคงและความปลอดภัย เมื่อครบกำหนดเวลาหรือบรรลุวัตถุประสงค์แล้วจะปิดจุดผ่านแดนทันทีโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว(สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554) จุดผ่านแดนชั่วคราวได้แก่ จุดผ่านแดนชั่วคราวเพื่อการชักลากไม้ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้เป็นจุดผ่านแดนชั่วคราวเนื่องจากบริษัทเอกชนได้รับได้รับอนุญาตให้ชักลากไม้ได้ในบริเวณที่ใกล้กับสัมปทาน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดระนอง จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดชุมพรพรพิมล ตรีโชติ และทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2537:26) เช่น จุดผ่านแดนชั่วคราวที่บ้านพุน้ำร้อน ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี เนื่องจากบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวลอปเมนต์ จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานโครงการพัฒนาทำเรื่อน้ำลิกทวาย ทางจังหวัดจึงได้อนุมัติให้บ้านพุน้ำร้อน ต.บ้านเก่า อ.เมือง จ.กาญจนบุรีเป็นจุดผ่านแดนชั่วคราว เพื่อความสะดวกในการ นำพนักงานของบริษัทฯ รวมทั้งเครื่องมือ เครื่องจักรเข้าไปสำรวจภูมิประเทศยังฝั งพม่าเพื่อการออกแบบก่อสร้าง เตรียมการก่อสร้างและดำเนินการก่อสร้าง (ผู้จัดการออนไลน์, 2554)

- **ช่องทางติดต่อทางภูมิศาสตร์** เป็นจุดที่ประชาชนสองฝั งสามารถใช้สัญจรติดต่อไปมาหาสู่กันตั้งแต่สมัยโบราณแต่ยังมีได้รับการประกาศให้เป็นจุดผ่อนปรนชั่วคราวหรือจุดผ่านแดนถาวรช่องทางติดต่อทางภูมิศาสตร์ไทย-พม่า มีอยู่เป็นจำนวนมากตลอดแนวพรมแดน อาทิ บริเวณเขาน้ำพุและหาดโพะ ตำบลปากจั่น อำเภอกระบุรี จังหวัดระนองพรพิมล ตรีโชติ และทรายแก้ว ชูทรัพย์ 2537:25-26) บริเวณบ้านหินกอง อำเภอปิสิอก อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ช่องผาสูก ตำบลห้วยเขยง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรีและบริเวณช่องบ้านกร่างสะตือช่องบ้านกกกอน ช่องรังเป้า ชุมนุ้มมะละกอ ช่องสอนกะลอน ช่องหุบผั ง ช่องเขาล้าน ช่องเหมืองคุณพ่อ ช่องหุบผาก ช่องชี ช่องหนองบอน ช่องคลองลอย ช่องโพกตะแบก ช่องเขาโป งดินดำ เขาช่องลม ช่องบ้านบางเจริญ และเขาช่องแก้ว ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอ บางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นต้น

ช่องทางการติดต่อเหล่านี้เป็นป้ จจัยสำคัญที่ส่งผลต่อมูลค่าการค้าชายแดนไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2553 ไทยมีมูลค่าการค้าชายแดนกับพม่า รวม 137,869.3 ล้านบาท ปี 2554(ม.ค.-ส.ค.) มีมูลค่า 102,937.2 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน ร้อยละ 12.4 โดยแบ่งเป็นการส่งออก มีมูลค่า 40,562.0 บาท การนำเข้า มีมูลค่า 62,375.2 บาท ไทยขาดดุลการค้า 21,813.2 ล้านบาท

ตารางที่ 5: แสดงมูลค่าการค้าชายแดน ปี 2551 – 2554 (ม.ค.-ส.ค.)

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)				
	2551	2551	2553	2553	2554
	(ม.ค.-ส.ค.)				
มูลค่าการค้ารวม	143,700.9	134,766.3	137,869.3	91,599.8	102,937.2
การส่งออก	35,197.5	42,604.3	50,854.4	35,101.1	40,562.0
การนำเข้า	108,503.4	92,162.0	87,014.9	56,498.7	62,375.2
ดุลการค้า	-73,305.9	-49,557.7	-21,397.6	-21,397.6	-21,813.2

ที่มา : กองเทคโนโลยีสารสนเทศ กรมการค้าต่างประเทศ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

จากสถิติในปี 2554 (ม.ค.-ส.ค.) มูลค่าการค้าชายแดนไทย-พม่าที่จังหวัดกาญจนบุรีมีมูลค่ามากเป็นอันดับหนึ่ง(รวมมูลค่าการนำเข้าก๊าซธรรมชาติ) คือ มีมูลค่าการค้ารวม 62,596.7 ล้านบาท รองลงมาคือ จังหวัดระนอง มีมูลค่า 17,927.6 ล้านบาท จังหวัดตาก (เนื่องจากการปิดด่านของทางการพม่าตั้งแต่เดือน มิถุนายน 2010 จึงทำให้ปริมาณการค้าลดลง)มีมูลค่า 13,575.4 ล้านบาท

ตารางที่ 6: แสดงมูลค่าชายแดนไทยพม่า ปี 2554 (ม.ค.-ส.ค.) แยกรายจังหวัด

หน่วย : ล้านบาท

จังหวัด	มูลค่าการส่งออก	มูลค่าการนำเข้า	ดุลการค้า	มูลค่าการค้ารวม
กาญจนบุรี	2,389.7	60,207.0	-57,817.3	62,596.7
ระนอง	16,530.0	1,397.6	15,132.5	17,927.6
ตาก	12,921.0	654.4	12,266.6	13,575.4

ที่มา : กองเทคโนโลยีสารสนเทศ กรมการค้าต่างประเทศ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

มูลค่าการค้าดังกล่าวนี้เกิดจากการแลกเปลี่ยนสินค้าในหลายหมวดหมู่ โดยมากไทยจะนำเข้าทรัพยากรธรรมชาติ หรือสินค้าที่แปรรูปขั้นต้นตลอดจนสินค้าเกษตรจากพม่า สินค้าที่ไทยนำเข้าจากพม่าและมีมูลค่าสูงสุดได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 30,000 ล้านบาท ต่อปี นำเข้าโดยระบบท่อที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อนำไปใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้าราชบุรี นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ไม้ไผ่ ไม้ไผ่สดเป็นสินค้าเชิงวัตถุดิบที่นำเข้ามาเพื่อแปรรูปเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เช่น ทำตะเกียบ ทำเฟอร์นิเจอร์ไม้ไผ่ และบางส่วนก็นำมาสร้างศูนย์อพยพสำหรับผู้พลัด

ที่มีระเบียบกฎหมายเกณฑ์ว่า ห้ามสร้างด้วยถาวรวัตถุอาหารทะเล เช่น ปูทะเลมีชีวิต ปลาเบญจพรรณ และกุ้งสด จากย่างกุ้งเข้ามาขายในจังหวัดเมียวดีเป็นจำนวนมาก โดยจะมีผู้รับซื้อจากมหาชัยและระนองนำรถห้องเย็น ไปรับซื้อที่จังหวัดเมียวดีซึ่งจะมีพ่อค้าของพม่านำอาหารทะเลมาจากย่างกุ้งมาขนถ่ายให้ที่สถานีขนถ่ายสินค้า และยังมีการนำเข้าสิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ ซึ่งเดิมสิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ที่เป็นไม้สักไม่สามารถนำเข้าได้ทางด่านศุลกากรแม่สอด ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้นำเข้ามาเพื่อชำระอากรได้ในเดือน ธันวาคม 2548 จึงทำให้มีการนำเข้าสิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้จำนวนมาก เช่น โต๊ะ ตู้ เตียง ตู้ ชุดเฟอร์นิเจอร์ ไม้คิ้วบัว ไม้แกะสลัก วงกบ บานประตู หน้าต่าง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสินค้าจำพวกสินค้าเกษตรเช่น ถั่วชนิดต่างๆ ตลอดจนโคกระบือมีชีวิตจากประเทศพม่า ซึ่งมีราคาถูกและสามารถขนย้ายข้ามประเทศเข้ามาโดยง่าย เป็นต้น (ด่านศุลกากรแม่สอด, 2554)

สำหรับสินค้าที่ไทยส่งออกไปพม่านั้นมักจะเป็นสินค้าที่ใช้อุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวันตั้งแต่อาหารแปรรูปประเภทต่างๆ ตลอดจนรวมถึงเครื่องใช้ไม้สอยในชีวิตประจำวัน และอุปกรณ์ก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมในประเทศพม่ายังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรสินค้าเหล่านี้ยังมีต้นทุนการผลิตที่สูงส่งผลต่อราคาสินค้าสูงไม่สอดคล้องกับรายได้เฉลี่ยของประชาชนทั่วไป เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าไทยซึ่งมีราคาถูกกว่าและยังมีคุณภาพดี จึงทำให้ชาวพม่านิยมใช้สินค้าไทยมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานจนปัจจุบันสินค้าไทยสามารถครองใจชาวพม่าและกินส่วนแบ่งการตลาดในเขตพม่าตอนใต้เกือบทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีสินค้าจากต่างประเทศเข้าสู่พม่าผ่านทางช่องทางชายแดนไม่น้อย เนื่องจากช่องทางชายแดนของไทยเป็นช่องทางการนำเข้าสินค้าสู่พม่าที่สะดวกที่สุด สามารถกระจายสินค้าเข้าสู่เมืองใหญ่ๆ และศูนย์กลางการกระจายสินค้าสำคัญๆ ของพม่า อาทิ เมืองตองยี เมืองหลวงของรัฐฉาน เมืองมัณฑะเลย์ ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจทางตอนเหนือของพม่า เมืองมะละลำโย และเมืองย่างกุ้งเมืองหลวงเก่าและศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศพม่า เป็นต้น โดยเมืองชายแดนทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์การบริการทางด้าน เทรดดิ้ง ชีฟปี้ง และการขนส่ง โดยมีจุดเด่นสำคัญ คือ มีความรวดเร็วในการขนส่งสินค้า ปัจจัยสำคัญทั้งในด้านที่ตั้งที่อยู่ใกล้เมืองเศรษฐกิจสำคัญของพม่า เช่น ย่างกุ้ง มัณฑะเลย์ มะละลำโย และตองยี ซึ่งเป็นตลาดและแหล่งกระจายสินค้าที่สำคัญ และในอีกด้านหนึ่งก็อยู่ใกล้กับกรุงเทพและปริมณฑลซึ่งเป็นแหล่งผลิตสินค้าที่สำคัญ อีกทั้งยังสามารถเชื่อมต่อกับท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นศูนย์กลางการนำเข้าจากต่างประเทศของไทยด้วย โดยเฉพาะอำเภอแม่สอดซึ่งตั้งอยู่บนเส้นทางการค้าที่ใกล้ที่สุดระหว่างย่างกุ้งและกรุงเทพรวมถึงท่าเรือแหลมฉบังซึ่งทำให้สามารถขนส่งสินค้าถึงกันได้อย่างรวดเร็ว หรืออาจเรียกได้ว่าแม่สอดเป็นจุดเปลี่ยนเงินที่เร็วที่สุด จึงทำหน้าที่สำคัญในฐานะจุดเชื่อมโยงแหล่งผลิตและตลาดเข้าด้วยกัน

นอกจากนี้ยังมีลักษณะของบริการที่สำคัญ ได้แก่ การรับประกันความเสียหายของสินค้า ด้วยลักษณะการทำงานของนักธุรกิจชายแดนของไทยที่ให้บริการสามารถตรวจสอบความเสียหายของสินค้าในระหว่างการขนส่งก่อนส่งเข้าพม่าและสามารถไม่รับสินค้าที่เสียหายได้ ทำให้ผู้ซื้อชาวพม่ายินยอมที่จะซื้อสินค้าผ่านทางเมืองชายแดนของไทยมากกว่าการนำเข้าทางท่าเรืออย่างกุ้ง ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ไทยมีสินค้าผ่านแดนไม่ว่าจะจากญี่ปุ่น หรือมาเลเซียเข้าทางท่าเรือแหลมฉบังผ่านชายแดนเข้าพม่าเป็นส่วนมากมากกว่าที่จะนำเข้าจากประเทศเหล่านี้โดยตรงเข้าสู่ท่าเรือที่อย่างกุ้ง ที่สำคัญที่สุดก็คือความไว้นื้อเชื่อใจ เนื่องจากระบบการโอนเงินและแลกเปลี่ยนสินค้ายังไม่เป็นสากลและขาดระบบการตรวจสอบที่ดี ทำให้นักธุรกิจที่ทำการนำเข้าส่งออกสินค้าต้องอาศัยความไว้นื้อเชื่อใจในการดำเนินธุรกิจเป็นสำคัญ ซึ่งนักธุรกิจชายแดนที่สามารถประกอบธุรกิจด้านนี้ได้ต้องมีสายสัมพันธ์และเคยค้าขายแลกเปลี่ยนกับนักธุรกิจฝั่งพม่าเป็นเวลานานจึงจะได้รับความไว้นื้อเชื่อใจ นักธุรกิจต่างถิ่นซึ่งไม่รู้จักมักคุ้นจึงยากที่จะเข้ามาแบ่งปันผลประโยชน์ในธุรกิจดังกล่าวได้ (สัมภาษณ์ ชัยสิทธิ์ (นักธุรกิจไทยในแม่สอด), 2554) สิ่งเหล่านี้ทำให้มูลค่าการค้าระหว่างไทย-พมามีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการค้าดังกล่าวทำให้ภาครัฐเห็นความสำคัญกับการค้าชายแดน และให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางคมนาคม ซึ่งแม้ว่าโดยส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการและผลักดันโดยภาคเอกชนในพื้นที่ อาทิ การสร้างถนนสายแม่สาย – เชียงตุง – เมืองลา เชื่อมจังหวัดเชียงราย รัฐฉานของพม่าและจีนตอนใต้ ปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนาด้านศุลกากรเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในด้านลอจิสติกส์ ถนนมิตรภาพไทยพม่า แห่งที่ 3 ภายใต้การกำกับดูแลของกรมศุลกากร โดยมีพื้นที่รวมกว่า 300 ไร่ ประกอบไปด้วยอาคารคลังสินค้า จุดตรวจสินค้าด้วยเครื่องเอกซเรย์ขนาดใหญ่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับพิธีการทางศุลกากร เส้นทางที่มีความสำคัญที่สุดคือเส้นทางหนึ่ง ได้แก่ เส้นทางสายแม่สอด (จังหวัดตาก) – เมียวดี – ฝะอ่าง – ฝะโค – ย่างกุ้ง เนื่องจากเส้นทางดังกล่าวเป็นเส้นทางที่ใกล้ที่สุดในการขนส่งสินค้าจากกรุงเทพและปริมณฑลซึ่งเป็นศูนย์กลางการผลิตของไทยไปสู่เมืองย่างกุ้งศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและศูนย์กลางการกระจายสินค้าภายในของประเทศพม่า โดยมีระยะทางราว 400 กิโลเมตร และใช้เวลาในการเดินทางราว 12 ชั่วโมง ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงถนนเมียวดี-กะเร็ก-ย่างกุ้ง ซึ่งไทยได้ให้งบประมาณเป็นวงเงินจำนวน 119 ล้านบาท สำหรับปรับปรุงถนนช่วงแรกระยะทาง 17.35 กิโลเมตร ทางกรมการไทยกำลังจะใช้งบประมาณเพิ่มสำหรับปรับปรุงเส้นทางในช่วงที่ 2 จากเชิงเขาตะนาวศรี-กะเร็ก กรมทางหลวงได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนสำรวจเส้นทาง มีระยะทาง 27 กิโลเมตร ใช้งบประมาณประมาณ 800

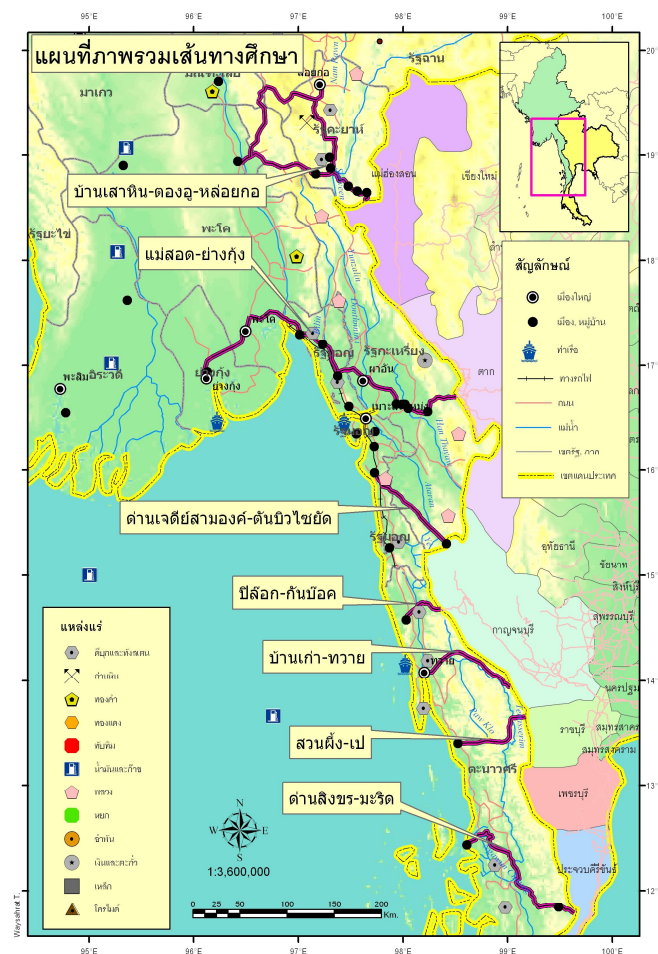
กว่าล้านบาท และได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2552 (เอกรัตน์ บรรเลง, 2552)

นอกจากเส้นทางหลักที่มีการใช้กันอยู่ในปัจจุบันแล้วตลอดแนวพรมแดนไทย-พม่ายังสามารถพัฒนาเส้นทางที่มีศักยภาพได้อีกหลายเส้นทาง อาทิ เส้นทางด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอนผ่านช่องทางห้วยต้นนุ่นและห้วยผึ้ง ซึ่งปัจจุบันใช้ในการส่งออกสินค้าสู่พม่าอยู่แล้ว หากแต่สภาพของถนนยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้ได้มาตรฐานยังเป็นถนนลูกรังในช่วงที่มีฝนตกหนักไม่สามารถใช้สัญจรได้ โดยศักยภาพของช่องทางดังกล่าวสามารถเชื่อมถึงเมืองใหญ่เขตพม่าตอนเหนือได้ อาทิ เมืองตองอู ตองยี มัณฑะเลย์ และเนย์ปีดอร์เมืองหลวงใหม่ของพม่า(สัมภาษณ์ นายชยุต จิตธำรงสุนทร ปลัดอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน 2554) ช่องทางพุน้ำร้อน (กาญจนบุรี)-ทวาย ซึ่งปัจจุบันกำลังพัฒนาโดยบริษัทอิตาเลียไทย โดยมีท่าเรือน้ำลึกและเขตอุตสาหกรรมรองรับในเมืองทวาย และเส้นทางผ่านด่านสิงขร ประจวบคีรีขันธ์-มะริด ซึ่งจะเชื่อมภาคใต้ของไทยเข้าสู่เมืองมะริดที่ความความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากร ทั้งป่าไม้ สัตว์น้ำ ตลอดจนการท่องเที่ยวด้านหมู่เกาะที่สามารถพัฒนาเชื่อมโยงเข้ากับไทยได้ เป็นต้น

ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามของภาคเอกชนในการผลักดันการเปิดจุดผ่านแดนตลอดแนวการสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อ หากแต่ยังไม่ได้รับการตอบรับจากภาครัฐเท่าที่ควร เนื่องจากสถานการณ์ชายแดนที่ยังไม่เป็นปกตินักโดยเฉพาะการสู้รบระหว่างกองกำลังกลุ่มต่างๆ ตลอดจนท่าทีของฝ่ายรัฐบาลพม่าที่ยังขาดความชัดเจน และปัญหาเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ ทำให้ความพยายามดังกล่าวต้องถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด อย่างไรก็ตาม หลังการเลือกตั้งครั้งล่าสุดของพม่าเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2554 ที่ผ่านมา ซึ่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงภายในพม่าหลายประการ ทั้งบรรยากาศทางการเมืองที่มีแนวโน้มการปรองดองของฝ่ายต่างๆ ความพยายามของรัฐบาลในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ทำให้โอกาสในการเปิดด่านพรมแดนในแต่ละจุดส่งสัญญาณความเป็นไปได้มากขึ้น อาทิ ท่าทีของพม่าที่เปลี่ยนแปลงโดยให้ความสนใจกับการเปิดจุดการค้าบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยการแจ้งของหน่วยงานรัฐของรัฐบาลไทยที่ขอหนังสืออย่างเป็นทางการจากไทยในการแสดงความจำนงค์ในการเปิดด่านเพื่อทางล่อยกจะได้ดำเนินการผลักดันในระดับนโยบายต่อไป หรือในกรณีการแจ้งจากรัฐฉานที่แสดงความสนใจอยากเปิดด่านการค้า ซึ่งมีความสัมพันธ์กับเรื่องชนกลุ่มน้อยในบริเวณดังกล่าวคือกลุ่มดาวแดงและกลุ่มพันเอกมหาจาที่ได้มีข้อตกลงกับรัฐบาลพม่าและเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังป้องกันชายแดน (BGF) ของรัฐบาลแล้ว (สัมภาษณ์ นายชยุต จิตธำรงสุนทร ปลัดอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน 2554) เป็นต้น สัญญาดังกล่าวถือเป็น

นิมิตหมายอันดีในการพัฒนาความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยพม่าไปอีกขั้น หากแต่ความเป็นไปได้ของการเปิดด่านมิได้อยู่ที่ท่าทีของฝ่ายพม่าเพียงฝ่ายเดียว หากขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายไทยด้วย ที่โดยปกติการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมักจะมีขั้นตอนที่ยุกยากซับซ้อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย แต่ละหน่วยงานก็จำเป็นต้องตรวจสอบผลได้ผลเสียจากการเปิดด่านในขอบข่ายของงานรับผิดชอบตน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาไม่น้อย และอาจได้รับการจัดอันดับความสำคัญอยู่ในลำดับท้ายๆ ในมุมมองของบางหน่วยงาน ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการในภาพรวมล่าช้าไปด้วย

แผนที่ภาพที่ 6: แสดงเส้นทางเชื่อมต่อไทย-พม่าที่มีศักยภาพในการพัฒนา



ที่มา: คณะทำงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สถาบันการศึกษาและสังคมแห่งชาติ,โครงการศึกษาวิจัยพื้นที่เศรษฐกิจเชิงลึกของประเทศแนวเขตตะนาวศรี ฝั่งทะเลอันดามันประเทศพม่า(กรุงเทพฯ: คณะทำงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สถาบันการศึกษาและสังคมแห่งชาติธุรกิจและสังคมแห่งชาติ2552),

3.4 การพัฒนาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการท่องเที่ยวเกี่ยวกับแรงงานพม่า

พื้นที่ตลอดแนวชายแดนไทย-พม่าก็เป็นจุดสำคัญในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองผ่านทางประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีสายสัมพันธ์กันอยู่เดิม และพัฒนาจนกระทั่งพื้นที่เหล่านี้ได้กลายเป็นชุมชนทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศทั้งสองเข้าด้วยกันในปัจจุบัน การเกิดขึ้นของชุมชนทางเศรษฐกิจดังกล่าวประกอบด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย มีผู้คนเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และเป็นพื้นที่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าชุมชนเศรษฐกิจชายแดนเริ่มก่อตัวจากการค้าชายแดนซึ่งอาศัยประชาชนที่อาศัยอยู่ตามเมืองชายแดนต่างๆ เป็นคนกลางในการกระจายสินค้าในทั้ง 2 ประเทศ และเกิดการขยายตัวของปริมาณการค้าอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นช่องทางการส่งออกสินค้าที่สำคัญของไทยในปัจจุบัน

นอกจากการค้าชายแดนแล้วพื้นที่ชายแดนยังสามารถเชื่อมโยงปัจจัยการผลิตและจุดเด่นด้านต่างๆ ของทั้งสองประเทศเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อการผลิตที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเพื่อความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกอีกด้วย ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนเพิ่มขึ้นอย่างมากและกลายเป็นสะพานทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจของไทยและพม่าเข้าด้วยกันในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเศรษฐกิจในพื้นที่ ทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องและก่อให้เกิดชุมชนทางการผลิตที่สำคัญไม่เพียงแต่ผลผลิตจะป้อนสู่ตลาดไทยและพม่าเท่านั้น หากแต่ยังเป็นแหล่งผลิตสำคัญสู่ตลาดโลกด้วย โดยในภาคอุตสาหกรรมนั้นจะพบว่าเกิดการขยายตัวอย่างมากในพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรและแรงงานเข้มข้น ที่สำคัญได้แก่

- **อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากไม้** โดยจะพบว่ามีการกระจายตัวอยู่ตลอดแนวชายแดนของทุกจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดตาก กาญจนบุรี และระนอง โรงงานส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานขนาดเล็ก ใช้แรงงานคนเป็นหลัก ผลิตภัณฑ์จะเป็นจำพวกเครื่องเรือนที่ทำจากไม้ ไม้แปรรูป อุปกรณ์ประกอบอาคาร รวมถึงผลิตภัณฑ์และของใช้จากไม้ไผ่ เป็นต้น ศักยภาพการพัฒนาของอุตสาหกรรมดังกล่าวอยู่ที่การพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ในพม่าที่ยังมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ทั้งไม้เนื้อแข็งหรือแม้กระทั่งไม้ไผ่ และการพึ่งพาแรงงานจากประเทศพม่าด้วย ประกอบกับเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยของไทย รวมถึงด้านการตลาดที่สามารถขยายสู่ระดับสากล
- **อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น** ได้แก่ โรงงานประเภทตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ทอเสื้อไหมพรม ทอผ้าฝ้าย ปักผ้า ทำกระดาดสา ทำดอกไม้กระดาษ ทำรองเท้า เป็นต้น จัดเป็นธุรกิจขนาดเล็กกลาง

เงินลงทุนโดยเฉลี่ยแล้วตั้งแต่หลักแสนถึงหลายสิบล้านบาท โดยโรงงานส่วนใหญ่จะกระจายตัวอยู่ตามอำเภอชายแดนของจังหวัดตากและกาญจนบุรีบางส่วน ศักยภาพของอุตสาหกรรมดังกล่าวอยู่ที่การพึ่งพาแรงงานจำนวนมากจากพม่าซึ่งเป็นข้อได้เปรียบที่ทำให้ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันได้ในตลาดระดับสากล โดยจะพบว่าสินค้าที่ผลิตนั้นได้ส่งไปจำหน่ายในตลาดทุกระดับในหลายประเทศทั่วโลก(สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2552: 199-238)

นอกจากนี้ ในทางเกษตรกรรมก็ได้มีการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ฝั่งพม่า โดยเฉพาะพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดตากภายใต้โครงการ “เกษตรพันธสัญญา (Contract farming)” ภายใต้ข้อตกลง ACMECS ในการสนับสนุนให้นักธุรกิจไทยเข้าไปลงทุนปลูกพืชเศรษฐกิจ โดยปัจจุบันพืชที่ได้รับการส่งเสริมเป็นพืชเป้าหมายได้แก่ มันฝรั่ง ข้าวโพดหวาน ฝรั่งหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ละหุ่ง งาม ยูคาลิปตัส ลูกเดือย ถั่วเขียวผิวมัน มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และอ้อย โดยพืชเป้าหมายเหล่านี้จะได้รับสิทธิพิเศษในด้านภาษี กล่าวคือ ภายใต้ภาษี ACMECS ไทยให้สิทธิพิเศษเก็บภาษี 0% ในลักษณะ one way free trade กับสินค้าผลผลิตทางการเกษตร 11 รายการข้างต้น ซึ่งนอกจากการมีส่วนทำให้เกิดการขยายพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว ยังส่งผลให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพื่อแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร ตั้งแต่ไซโลเพื่อเก็บรักษาผลผลิต โรงงานแปรรูปผลไม้ (กระป๋อง ตากแห้ง) และโรงงานแปรรูปพืชไร่ เช่น โรงงานแป้งมันสำปะหลัง ฯลฯ เป็นต้น (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2552: 199-238)

การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจดังกล่าว ปัจจัยสำคัญหนึ่งได้แก่การที่สามารถพึ่งพาแรงงานราคาถูกจากประเทศพม่า ซึ่งสามารถลดต้นทุนในการผลิตของผู้ประกอบการได้อย่างมาก ทำให้พื้นที่ชายแดนไทยพม่ากลายเป็นจุดสนใจของนักลงทุนจากทั่วโลก และเกิดการลงทุนในกิจการประเภทต่างๆ มากมาย กลายเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานพม่าเข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนก็มีจำนวนเป็นหลักแสน โดยมีทั้งแรงงานประเภทที่ทำงานในลักษณะเข้า-เย็นกลับ และประเภทที่เช่าที่พักอยู่ถาวร และบางส่วนก็หลบหนีเข้าสู่พื้นที่ชั้นในตามแหล่งเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ ทั้งกรุงเทพฯ หรือสมุทรปราการ เป็นต้น กลายเป็นปัญหาในแง่ของการบริหารจัดการ และไม่เป็นผลดีในแง่ของความมั่นคง อย่างไรก็ตาม แรงงานเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญในการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดน ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐ นโยบายของรัฐบาลพม่าที่ต้องการสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน แนวโน้มความร่วมมือระหว่างประเทศ และความน่าสนใจเนื่องจากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการ

ผลิตของพื้นที่ที่จะดึงดูดแหล่งทุนจากทั่วโลกให้เข้าสู่พื้นที่ โดยโครงการพัฒนาที่สำคัญที่ส่งผลสนับสนุนแนวโน้มดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่

- **การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย**

เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่นำร่อง 3 พื้นที่ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และอำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเป็นทางเลือกหนึ่งในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อนำไปสู่การเป็นประตูการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

เชียงรายเป็นประตูเศรษฐกิจที่สำคัญจะส่งผลให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการผลิต การค้า การลงทุน และการคมนาคมขนส่งของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยกำหนดบทบาทแต่ละอำเภอ ดังนี้ แม่สาย เป็นศูนย์กลางการค้า บริการ และการท่องเที่ยว และเป็นประตูเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เชียงแสน เป็นศูนย์กลางการค้าเชื่อมกับจีนตามแนวลำน้ำโขง และเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจพิเศษ เชียงของ เป็นพื้นที่อยู่ในเส้นทางถนนเชื่อมไปจีนโดยผ่าน สปป.ลาวส่งผลให้เชียงของมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมเกษตรครบวงจร และเขตอุตสาหกรรมทั่วไป

เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตตำบลศรีดอนชัย และตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จำนวน 6,250 ไร่ โดยเน้นอุตสาหกรรมที่มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มมูลค่าในการผลิตและเป็นอุตสาหกรรมสะอาด เช่น แปรรูปเกษตรและอาหาร อัญมณีและเครื่องประดับ สิ่งทอชั้นปลาย บริการขนส่ง เครื่องใช้ไฟฟ้า ยา/เครื่องสำอางสมุนไพร อุปกรณ์และเครื่องจักรกล การเกษตร หัตถกรรมOTOP และแปรรูปไม้และการพิมพ์

อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควรเนื่องจากนโยบายในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง หากแต่มีความก้าวหน้าในด้านการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 เชื่อมระหว่าง อ.เชียงของ จ.เชียงราย กับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว เป็นการเชื่อมแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ของภูมิภาคนี้ หรือ North-south economic corridor ตามโครงการความร่วมมือของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง หรือ GMS ได้แก่ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (มณฑลยูนนาน) เป็นการเชื่อมโยงโครงข่ายถนนจากเมืองคุนหมิง เมืองเอกของมณฑลยูนนาน กับกรุงเทพฯ ของไทย หรือที่เรียกว่าถนนสาย "คุนหมิง กงหลู" อีกด้วย และประเทศไทย สปป.ลาว และจีน ก็ให้ความสำคัญกับโครงการดังกล่าวเป็นพิเศษ (Ichiangrai, 2553)

การดำเนินการก่อสร้างนั้นจีนและไทยร่วมออกทุน โดยมีมูลค่าการก่อสร้างสะพานทั้งสิ้น 1,486.5 ล้านบาท ผู้รับเหมาก่อสร้างคือกลุ่มซีอาร์5-เคที จอยต์เวนเจอร์ ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัท ไชนา เรลเวย์ นัมเบอร์ 5 เอ็นจิเนียริง กรุป จำกัด จากประเทศจีน กับบริษัท กรุงธนเอ็นจิเนียร์ จำกัด ของประเทศไทย คาดว่าจะแล้วเสร็จปลายปี 2555 (Ichiangrai, 2553) ซึ่งในส่วนของประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญกับโครงการดังกล่าว โดย น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้เรียกแผนนี้ขึ้นมามอบหมายให้กระทรวงคมนาคมเร่งรัดการเตรียมความพร้อม และเร่งรัดกรมทางหลวงที่ได้รับมอบหมายสร้างสะพานแห่งนี้ให้พยายามเร่งรัดให้เสร็จทันกำหนดส่วนแผนรองรับอย่างอื่นก็อยู่ระหว่างดำเนินการ เตรียมกรอบการทำงานระหว่างไทย ลาว จีน ซึ่งจะแล้วเสร็จภายในปี 2556 ซึ่งอยู่ระหว่างการนำเสนอ กรม.พิจารณาความตกลงด้านการขนส่งทางบกอยู่ และไทยได้เตรียมเปิดเส้นทางเดินรถโดยสารระหว่างประเทศไทย จะเจรจารายละเอียดเดินรถยกวางสัญญาณนำเสนอกิจกรรมการบริษัทขนส่งลงนามสัญญาโดยเตรียมขั้นตอนนี้แล้วมีสะพานแห่งนี้เสร็จก็น่าจะมีรถโดยสารวิ่งระหว่างประเทศได้ทันที(Matichononline, 2555)

แม้ว่าการดำเนินโครงการสะพานเชียงของจะมีความล่าช้า แต่กลุ่มทุนเริ่มเข้าไปลงทุนในบริเวณใกล้เคียง เช่น โครงการ Kings Romans of Laos ASEAN economic & tourism development zone ของกลุ่มดอกจิวคำที่มีบริษัท จินมู่เหมิน จำกัด ของจีนเป็นผู้ขับเคลื่อนสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีทั้งโรงแรม พื้นที่การเกษตร กาสโน เขตการค้า ฯลฯ ที่เริ่มต้นฝั่ง แขวงบ่อแก้ว ห่างจากสะพาน 58 กิโลเมตร มูลค่านับหมื่นล้านบาท บนที่ดิน 5,168.75 ไร่ ระยะเวลาเช่า 75 ปี ส่วนที่เมืองห้วยทรายก็มีโครงการ "นาคราชนคร" บริษัท เอเอซี กรีน ซิตี้ ลาว จำกัด ซึ่งร่วมทุนระหว่างกลุ่มทุนไทยและเกาหลี ตั้งอยู่ติดคอสะพานและตรังหน 6 กิโลเมตรใน สปป.ลาว เนื้อที่ 1,200 ไร่ กำลังก่อสร้างถนน โรงแรม รีสอร์ท สนามกอล์ฟ พื้นที่ทางการเกษตร ฯลฯ เงินทุนกว่า 1,320 ล้านบาท ส่วนฝั่งไทย ทางบริษัท จิวโจว อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เตรียมก่อสร้างโรงแรมสูง 8 ชั้น 300 ห้อง บริเวณ ต.เวียง อ.เชียงของ มูลค่าลงทุนกว่า 500 ล้านบาท แต่ปัจจุบันก่อสร้างเฉพาะส่วนที่เป็นรีสอร์ท สำหรับในเขต อ.เมืองเชียงราย ซึ่งห่างจาก อ.เชียงของ ประมาณ 110 กิโลเมตร พบว่ามีธุรกิจใหญ่ ๆ ที่สร้างไว้รองรับ เช่น บริษัท สูดิวิไลซ์ คอมเพล็กซ์ จำกัด ผู้ประกอบกิจการอาคารพาณิชย์รอบสถานีขนส่งผู้โดยสารเชียงราย แห่งที่ 2 ติดถนนพหลโยธินสายเชียงราย-กรุงเทพฯ โดยมีการผลักดันให้ตั้งสถานกงสุลจีนและอาคารให้เข้าธุรกิจรถโดยสารของเอกชนจีนด้วย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทุนจำนวนมากที่เข้าไปสำรวจความเหมาะสมเพื่อการลงทุนในอนาคต และกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่ใกล้เคียงกับบริเวณสะพาน เช่น พื้นที่ ต.เวียง ต.สถาน ต.ทุ่งจิว ในเขต อ.เชียงของ โดยเฉพาะท่าเลทองเขตทุ่งสามหมอน ซึ่งเป็นทุ่งนา 16,000 ไร่ ติดถนนหมายเลข 1020 สายเชียงราย-เชียงของ ถูกถ่าย

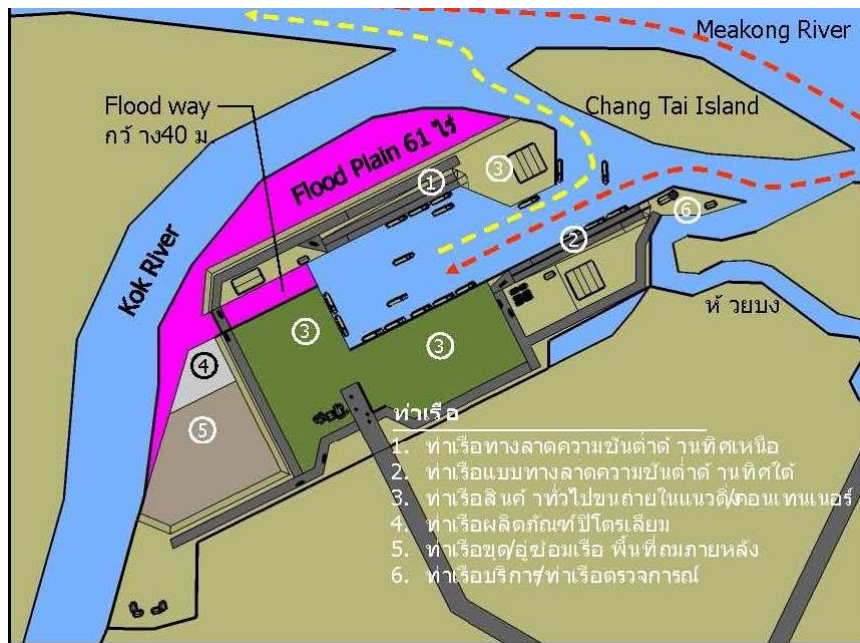
โอนจากมือของชาวบ้านที่เคยซื้อขายกันในราคาถูก ไร่ละ 30,000-50,000 บาท ไปสู่มือของกลุ่มทุนหลายสิบราย และมีการปั่นราคาซื้อขายกันไร่ละอย่างต่ำแสน-1 ล้านบาท และบางจุดสูงถึงไร่ละกว่า 1 ล้านบาท นายวิรุณ คำภีโร ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย กล่าวว่า เมื่อสะพานแห่งนี้ เปิดใช้คู่กับถนนอาร์ 3 เอ จะได้เห็นการขยายตัวของเศรษฐกิจเงินมากกว่านี้ เดิมเราคิดเพียงว่าเงินเป็นคู่แข่งสินค้าเกษตรของไทย แต่เมื่อค้าขายกันไปกลับพบว่าเงิน ตอนไต่ยังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์เหมาะกับการป้องกันอุตสาหกรรมใน ไทย เช่น ปัจจุบันมีการนำเข้าฟลูออไรด์จากจีนตอนใต้เพื่อทำยาเสพติด มากขึ้น (chiangrai, 2553)

- โครงการก่อสร้างท่าเรือเชียงแสนแห่งที่สอง

โครงการท่าเรือเชียงแสนแห่งที่สองดำเนินการก่อสร้างโดยบริษัท พอร์ท แอนด์ มารีน คอร์เปอร์เรชั่น จำกัด วงเงินในการดำเนินการ 1,546.4 ล้านบาท เริ่มก่อสร้างเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2552 สิ้นสุดระยะเวลาก่อสร้าง 28 ธันวาคม 2554 จากนั้นกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยกรรมจะทำการพิจารณาเลือกหน่วยงานมาบริหารจัดการท่าเรือต่อไป ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่สองตั้งอยู่ที่หมู่บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน บริเวณฝั่งขวาของปากแม่น้ำสบกก มีพื้นที่ประมาณ 102 ไร่ เป็นที่สปก. 4-01 ครอบครองโดยชาวบ้าน 18 ราย กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยกรรมได้ทำการจ่ายค่าชดเชยให้ไร่ละ 124,285 บาท เป็นเงินประมาณ 40 ล้านบาท และชดเชยให้สปก. 4-01 10 ล้านบาท (หอการค้าจังหวัดเชียงราย 2550)

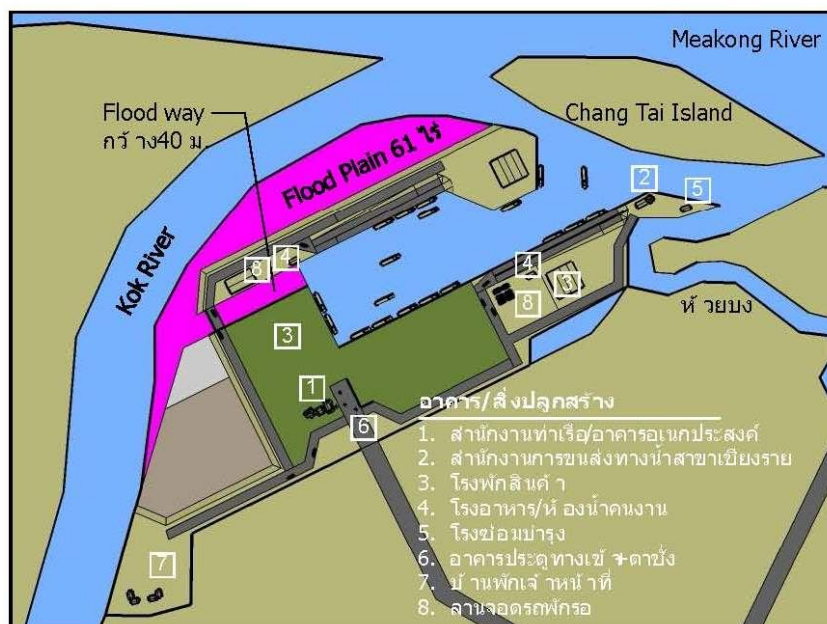
โครงการท่าเรือแห่งที่สอง ประกอบไปด้วย ท่าเรือทางลาดชั้นต่ำ 2 ท่า ท่าเรือสินค้าทั่วไปในแนวตั้ง/คอนเทนเนอร์ ท่าเรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ท่าเรือชุด อยู่ซ่อมรถ ท่าเรือบริการ ท่าเรือตรวจการณ์ นอกจากนี้ยังมีอาคารสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เช่น สำนักงานท่าเรือ อาคารเอนกประสงค์ สำนักงานการขนส่งทางน้ำสาขาเชียงราย โรงพักสินค้า โรงอาหาร ห้องน้ำคนงาน โรงซ่อมบำรุง อาคารประตูทางเข้า+ตาช้าง บ้านพักเจ้าหน้าที่ ลานจอดรถพักรอ (กรมศุลกากร ด้านศุลกากรเชียงแสน 2554)

แผนภาพที่ 7: แสดงแผนผังท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2



ที่มา: กรมศุลกากร ด่านศุลกากรเชียงแสน 2554

แผนภาพที่ 8: แสดงแผนผังอาคารสิ่งปลูกสร้าง ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2



ที่มา: กรมศุลกากร ด่านศุลกากรเชียงแสน 2554

ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่สองเมื่อสร้างเสร็จจะสามารถรองรับเรือรุ่นใหม่ที่มีความยาว 40 เมตร ได้พร้อมกัน 11 ลำ มีลานจอดรถขนาด 93,830 ตารางเมตร หน้าทางลาดกว้าง 15 เมตร ยาว 30 เมตร ระดับชั้น 2 ชั้น สามารถใช้ได้ทั้งระดับน้ำขึ้นและลง มีท่าเรือที่ขนถ่ายด้วยเครน 4 ท่า รองรับรถยก 30 คัน และมีท่าสำหรับขนถ่ายตู้คอนเทนเนอร์ มีสะพานขนาด 10 คูณ 50 เมตร ยื่นไปกลางแม่น้ำสำหรับเรือบรรทุกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม นอกจากนี้การก่อสร้างในระยะที่ 2 กำหนดให้เพิ่มระบบเครนและสายพาน 1 ท่า ระบบตู้คอนเทนเนอร์อีก 8 ท่า เป็นที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำนตรวจพืชสัตว์ องค์การอาหารและยา (อย.) ฯลฯ ซึ่งหากโครงการนี้สำเร็จเชียงแสนจะเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่และเมืองเชียงแสนจะมีการขยายตัวมากขึ้น (หอการค้าจังหวัดเชียงราย, 2550: 21-22)

- **การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดตาก**

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก เกิดจากการที่เล็งเห็นว่าแม่สอดตั้งอยู่ในทำเลที่ดี สามารถเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับพม่า โดยใช้เส้นทางแม่สอดเมียวดี-ย่างกุ้ง ซึ่งมีความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางไปยังพม่า แม่สอดจึงเป็นประตูการค้าไปยังพม่าผ่านไปยังประเทศเอเชียใต้และทวีปยุโรป โดยโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก เป็นส่วนหนึ่งของโครงการความร่วมมือไทย-พม่า ตามแผนที่สหภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดไว้ในแผนยุทธศาสตร์พัฒนาภาคเหนือ วงเงิน 8,000 ล้านบาท (อาคม สุวรรณกันธา, 2553) ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ว่าจ้างบริษัทอินเตอร์เนชั่นแนล คอลลัซแทนซี เนทเวิร์ค จำกัด ให้ทำการศึกษา “โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550: 2-13)

ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้กำหนดกรอบการพัฒนาพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ยกระดับ 3 อำเภอชายแดนของจังหวัดตาก คือ แม่สอด แม่ระมาด และพบพระ เป็นเขตเศรษฐกิจชายแดน อำเภอแม่สอดจะเป็นเขตการพัฒนาด้านการลงทุน ด้านอุตสาหกรรม การค้า และการท่องเที่ยว ส่วนอำเภอพบพระและอำเภอแม่ระมาด กำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาด้านการเกษตร และอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับแม่สอด นอกจากนี้ยังได้กำหนดแผนการพัฒนาต่อยอดจากโครงการเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดตาก คือ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2550: 2-13 / 2-14)

1. การกำหนดให้เขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดตาก เป็นฐานการผลิตหลักตามหลักแนวเศรษฐกิจเชื่อมโยงตะวันออก-ตะวันตก ซึ่งประกอบด้วย พม่า ไทย ลาว และเวียดนาม

2. การกำหนดพื้นที่พัฒนานำร่องในลักษณะเมืองคู่แฝดไทยพม่า คือแม่สอดกับเมียวดี โดยมีแนวทางการพัฒนา 3 แนวทาง

แนวทางที่1 ระยะสั้น พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จัดวางผังเมือง และจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

ระยะปานกลางและระยะยาว พัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

แนวทางที่2 พัฒนาสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและไม่ใช่ภาษี มาตรการสนับสนุนด้านกฎหมาย

เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

แนวทางที่3 สร้างกลไกบริหารจัดการโดยจัดตั้งองค์กรบริหารในรูปแบบคณะกรรมการระดับ

ท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

เมื่อวันที่19 ตุลาคม 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้มีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอด แต่ไม่ได้มีดำเนินการแต่อย่างใด ต่อมาในเดือนตุลาคม 2552 ได้เร่งรัดการดำเนินโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งศูนย์บริการนำเข้าส่งออก เบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และศูนย์โลจิสติกส์รวมทั้งคลังสินค้า(Logistics Park) ในพื้นที่บริเวณชายแดนไทยพม่า อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดหาพื้นที่ตามแนวเส้นทางก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทยพม่า แห่งที่2 เพื่อรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าที่เพิ่มมากขึ้นและรองรับระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor)

นอกจากนี้ ได้มีความพยายามพัฒนาแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนควบคู่กับเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ภายใต้ชื่อ“นครแม่สอด” ซึ่งนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) เป็นประธานอนุกรรมการชุดนี้ นครแม่สอดใช้รูปแบบองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษของระบบบริหารงานรูปแบบพิเศษ (governing board) ที่มีผู้บริหารท้องถิ่น นายกนครแม่สอดมาจากการเลือกตั้ง และมีคณะกรรมการบริหารคอยกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหาร(อาคม สุวรรณกันธา, 2553)

ล่าสุดเมื่อวันที่5 ตุลาคม 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางเข้าพบ พล.อ. เต็ง เส่ง ประธานาธิบดีพม่า ที่กรุงเนย์ปีดอร์ ประเทศพม่า ได้หารือในประเด็นการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมแม่สอด-เมียวดี การสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนและสนับสนุนเส้นทางคมนาคมจากแม่สอดไปเมียวดี เชิงเขาตะนาวศรีไปเมืองกอกาเร็ก รวมถึงส่งเสริมสนับสนุนและกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดนอย่างเป็นระบบ และเป็นเมืองหน้าด่านประตูการค้าระหว่างประเทศ (หอการค้าจังหวัดตาก 2554)

- **การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ/นิคมอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เมียวดี**

รัฐบาลพม่ามีนโยบายจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามแนวEast-West ทั้งสิ้น3 จุด ได้แก่ เมียวดี ฝะอัน เมาะละหม่ง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ/นิคมอุตสาหกรรม โดยว่าจ้างบริษัท ปญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด และบริษัท โซซิโอสโคโนมิก คอนซัลแตนท์ จำกัด ทำการศึกษาแล้วเสร็จในปี 2549 โดยผลการศึกษาพบว่า เขตนิคมอุตสาหกรรมเมียวดีมีความเหมาะสมในการจัดตั้งมากที่สุด พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเมียวดีห่างจากตัวเมืองเมียวดีไป5 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ950 เอเคอร์ เมืองเมียวดีอยู่ในรัฐะเหรี่ยงใกล้พรมแดนไทยที่อำเภอแม่สอด การที่พื้นที่เขตอุตสาหกรรมเมียวดีอยู่ใกล้กับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทำให้สามารถจัดหาพลังงานไฟฟ้าได้สะดวก และสามารถใช้น้ำมันแม่สอดในการคมนาคมขนส่งสินค้า (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2550)

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเมียวดีห่างจากแม่น้ำเมย11.5 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ600-700 เอเคอร์ หรือประมาณ 1,500-1,750 ไร่ โดยแบ่งเป็นเขตปลอดภาษี 466 เอเคอร์ หรือ 1,165 ไร่ ดินดินเมื่อยะ ประธานหอการค้าเมียวดีได้กล่าวกับคณะกรรมการเพื่อโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ(คสศ.) หอการค้า 10 จังหวัดภาคเหนือ และนักธุรกิจที่เดินทางไปสำรวจพื้นที่การค้าว่า รัฐบาลพม่าได้ให้สัมปทานกับเอกชนบริษัทพม่า 5 บริษัท เป็นเวลา 30 ปี โดยบริษัท Asia Wealth ได้รับสัมปทานก่อสร้างอาคารของส่วนราชการ บริษัทEden Construction ได้สัมปทานก่อสร้างอาคารพาณิชย์ คลังสินค้านำเข้า-ส่งออก บริษัทNgwe Sin Construction รับสัมปทานก่อสร้างที่อยู่อาศัย Hall แสดงสินค้า โรงแรม ห้องเย็น คลังสินค้า บางส่วน บริษัทShwe Nagar Min Construction และบริษัทLah Constructionรับสัมปทานก่อสร้างที่อยู่อาศัย การดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีจะใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษมุเซเป็นต้นแบบ โดยจะมีศูนย์บริการนำเข้า-ส่งออกครบวงจร (One Stop Service) รวมหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งตรวจคนเข้าเมือง ศุลกากร ตำรวจ และพาณิชย์ มีการก่อสร้างอาคารเพื่อรองรับสินค้าขาเข้าและขาออก ตลอดจนมีระบบกล้องวงจรปิดออนไลน์เพื่อสะดวกแก่การตรวจสอบของรัฐบาลพม่าด้วย ซึ่งทางการพม่าได้คาดการณ์ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีจะทำให้การค้าชายแดนเมียวดีมีมูลค่าไม่น้อยกว่า1,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี (เอกรัตน์ บรรเลง, 2552) การก่อสร้างในเบื้องต้นใช้งบประมาณ 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เริ่มดำเนินการก่อสร้างในปี 2549 ยังต้องใช้งบประมาณอีกกว่า100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อก่อสร้างโครงการทั้งหมดให้เสร็จ(คม ชัด ลึก, 2553)

นายอ่อง โซ เต็ง ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองเมียวดีได้กล่าวว่าเขตเศรษฐกิจเมียวดีมีระยะทางห่างจากย่างกุ้งราว 200 ไมล์ ใช้เวลาเดินทางจากเมียวดี-ย่างกุ้ง 10 ชั่วโมง หากเส้นทางสายนี้

ได้รับการพัฒนา จะส่งเสริมระบบโลจิสติกส์ของทั้งไทยและพม่า เส้นทางEast- West Economic Corridor มีจังหวัดเมียวดีเป็นเส้นทางผ่าน ดังนั้นเขตเศรษฐกิจพม่าจึงไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อรองรับการค้าขายระหว่างพม่า-ไทยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเทศในภูมิภาคอาเซียนด้วย(คมชัดลึก, 2552)

- **โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกทวาย**

โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกทวาย (Dawei) เป็นโครงการที่มีการริเริ่มกันมานาน นายองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ได้กล่าวว่า โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกทวายเดิมสภาอุตสาหกรรมได้ทำการศึกษาและได้ทำสัญญากับพม่า แต่เนื่องจากไม่มีเงินทุนในการดำเนินการเวลาผ่านไปจนหมดสัญญากับพม่า ต่อมาในสมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการพูดถึงโครงการทวายอีกครั้ง และในปี2551 บริษัทิตาเลียนไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจเบื้องต้น(MOU) กับหน่วยงานของรัฐบาลพม่าเพื่อให้ิตาเลียนไทยเข้าไปศึกษาสำรวจรูปแบบและศักยภาพของโครงการ (ประกาย แบ่งสันเทียะ, 2553) ต่อมาในเดือนเมษายน 2553 ได้มีการจัดการประชุมคณะกรรมการร่วมทางการค้า (Joint Trade Commission: JTC) ระหว่างไทย-พม่าครั้งที่5 ในการประชุมนี้เป็นครั้งแรกที่จะมีการขับเคลื่อนประตูตะวันตก(West Gate Policy) (Logisticsdigest, 2553)

ในเดือนพฤศจิกายน 2010 บริษัทิตาเลียนไทยและการท่าเรือพม่า (The Myanmar Port Authority) ได้ลงนามในข้อตกลง The Framework Agreement ที่กรุงเนปิดอร์ บริษัทิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเมนต์ ได้รับสัมปทานที่ดินนาน75 ปี โดยโครงการมีทั้งหมด3 ส่วน ส่วนที่ 1 คือ การสร้างถนนไฮเวย์จากบ้านพุน้ำร้อน จังหวัดกาญจนบุรี ถึงท่าเรือน้ำลึกทวายระยะทาง 160 กิโลเมตร คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2013 ส่วนที่ 2 ก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกทวาย และส่วนที่3 สร้างเขตนิคมอุตสาหกรรม มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 2 แสนไร่ แบ่งพื้นที่เป็นโซนต่างๆคือ โซน A Port&Heavy Industry โซน B – Oil & Gas Industry โซน C1 Up Stream Petrochemical Complex โซน C2-Down Stream Petrochemical โซน D-Medium Industry และโซน E –Light Industry (ประกาย แบ่งสันเทียะ, 2553)

การก่อสร้างโครงการทั้งหมดมีมูลค่าถึง 13 พันล้านเหรียญสหรัฐ ตามข้อตกลงจะต้องก่อสร้างสาธารณูปโภค 3 ระยะ ระยะที่ 1 (ปีที่1-5) จะเป็นการก่อสร้างท่าเรือ 1 ท่า และก่อสร้างถนน 4 เลน (Road Link) เชื่อมจากทวายมายังด่านพุน้ำร้อน จังหวัดกาญจนบุรี ระยะทาง160 กม. ระยะที่ 2 (ปีที่6-10) จะต้องขยายจากถนนเส้นเดิม 4 เลน เป็น 8 เลน พร้อมกับการสร้างท่าเรือเพิ่มอีก1 ท่า ระยะที่ 3 จะเป็นเรื่องการเก็บงานในระยะแรกและระยะที่สองให้สมบูรณ์แบบ (ประกาย แบ่งสันเทียะ, 2553)

ขั้นตอนมาบริษัทอิตาลีของไทยต้องลงนามกับหน่วยงานของรัฐบาลพม่า เพื่อประกาศให้พื้นที่อ่าวทวายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นถ้าโครงการนี้สำเร็จจะช่วยลดระยะเวลาในการเดินเรือไปยุโรปเหลือเพียง 5 วัน และสามารถเดินเรือจากท่าเรือน้ำลึกทวายมาท่าเรือแหลมฉบังภายใน 1 วันจากนั้นสามารถส่งสินค้าออกสู่จีน เกาหลี ญี่ปุ่น และประเทศในแปซิฟิกได้ ท่าเรือน้ำลึกทวายจึงเป็น “New Land Bridge” ซึ่งจะช่วยส่งเสริมศักยภาพของการเป็นลอจิสติกส์ฮับของไทย(Logisticsdigest, 2553) ทางรัฐบาลไทยได้มีการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณบ้านพุน้ำร้อน อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อบริการเรือเดินสมุทรทางเศรษฐกิจบริเวณเมืองทวายที่จะเกิดขึ้น

บ้านพุน้ำร้อน ตั้งอยู่ที่ ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ห่างจากทวาย 60 กิโลเมตร จากการลงพื้นที่พบว่าตอนนี้ปัจจุบันเป็นจุดผ่านแดนชั่วคราว ณ ตอนนี้ทางราชการพม่าได้มาตั้งด่านที่ชายแดนแล้วโดยจะมีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่การค้าชายแดนประจำด่านอยู่เปิดให้สำหรับบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการก่อสร้างโครงการท่าเรือน้ำลึกทวายผ่านเท่านั้น ดังนั้นในตอนนี้นี้จึงยังไม่มีการค้าขายผ่านด่านพุน้ำร้อน แต่ในอนาคตทางจังหวัดกาญจนบุรีได้มีการจัดทำแผนการจัดการบริเวณบ้านพุน้ำร้อนโดยได้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 โซน โซน A เป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการ โซน B เป็นที่ตั้งของร้านค้าธุรกิจต่าง ๆ และโซน C เป็นด้านตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร นอกจากนี้จะมีการสร้างทางมอเตอร์เวย์ 8 เลนส์ และรางรถไฟจากทวายมาจบที่กาญจนบุรี กิโลเมตรที่ 8 รวมพื้นที่ในแผนการจัดการบริเวณบ้านพุน้ำร้อน 16,000 ไร่ แผนงานทั้งหมดคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2020 ปี ปัจจุบันแผนผังการจัดการบริเวณบ้านพุน้ำร้อนได้ทำประชาพิจารณ์เสร็จสิ้นแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการทำเรื่องเสนอรัฐบาล โครงการพัฒนาบริเวณบ้านพุน้ำร้อนได้รับความสนใจจากนักธุรกิจชาวไทยจำนวนมาก โดยนักธุรกิจไทยได้กว้านซื้อที่ดินบริเวณบ้านพุน้ำร้อนและมีนักธุรกิจไทยบางท่านได้มีโครงการสร้างรีสอร์ท บ่อนคาสิโนที่ฝั่งพม่าทางด้านตรวจคนเข้าเมืองของพม่าได้ให้ความเห็นว่า เมื่อโครงการทวายและโครงการที่พุน้ำร้อนนั้นแล้วเสร็จจะทำให้ชาวบ้านบริเวณชายแดนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ชาวพม่าที่ไปทำงานยังต่างแดนกลับมาทำงานที่พม่า ทางพม่ามีนโยบายพัฒนาในชาวบ้านบริเวณแนวชายแดนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจึงเร่งผลักดันโครงการพัฒนาตามด้านชายแดนต่าง ๆ นอกจากนี้ทางพม่าต้องการให้หอการค้าจังหวัดกาญจนบุรีมาประชุมร่วมกับหอการค้าทวายเพื่อสร้างความร่วมมือทางการค้าชายแดนของทั้ง 2 ประเทศ

- การพัฒนาเขตค้าขายพิเศษ(ฟรีโซน) หรือตลาดนัดการค้าไทย-พม่า บริเวณด่านชายแดน จังหวัดระนอง-เกาะสอง

หอการค้าจังหวัดระนอง สมาคมอุตสาหกรรมจังหวัดระนอง สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดระนอง และสมาคมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจังหวัดระนองได้ผลักดันให้จัดตั้งเขตการค้าพิเศษ (ฟรีโซน) หรือตลาดนัดการค้า เพื่อส่งเสริมบรรยากาศการค้าตามแนวชายแดนด้านจังหวัดระนอง-เกาะสอง ทั้งยังเป็นการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว ซึ่งทางภาคเอกชนมีเป้าหมายที่จะผลักดันให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญในอนาคต

นายนิธย์ อยู่เต็กเค่ง ประธานหอการค้าจังหวัดระนองได้ให้สัมภาษณ์กับผู้สื่อข่าวว่า ทางหอการค้าผลักดันโครงการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2551 ภายใต้ชื่อโครงการจัดการตลาดเสริมสร้างธุรกิจการท่องเที่ยว จังหวัดระนอง ตอนนี้ทางศุลกากร เจ้าของพื้นที่ และทางจังหวัดระนองต่างเห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว ทางภาคเอกชนจังหวัดระนองจะนำเรื่องนี้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-พม่า ด้านจังหวัดระนอง เพื่อให้คณะกรรมการชายแดนท้องถิ่นของพม่าช่วยผลักดันเรื่องนี้ต่อไป

พื้นที่บริเวณด่านชายแดนตำบลปากน้ำ อำเภอเมือง และที่ตำบลน้ำจืด อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง เป็นพื้นที่เหมาะแก่การพัฒนาเป็นเขตค้าขายพิเศษ นายอุกฤษฐ์นิติธรรมนันท์ นายกเทศมนตรีตำบลน้ำจืด อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง กล่าวว่า ด้วยลักษณะพื้นที่ และศักยภาพของพื้นที่ทั้ง 2 ประเทศสามารถที่จะเปิดจุดผ่อนปรน และพัฒนาเป็นตลาดนัดการค้าการค้าไทย-พม่าได้ในลักษณะเดียวกับด่านสิงขรที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งหากเปิดได้จะทำให้บรรยากาศการค้าขายตามแนวชายแดนไทย-พม่าทางด้านจังหวัดระนอง-เกาะสองมีความคึกคักอย่างแน่นอน ทั้งยังจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของจังหวัดระนอง ทั้งยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่จะส่งเสริมการค้าตามแนวชายแดนทางด้านจังหวัดระนอง-เกาะสองประเทพม่าซึ่งมีตัวเลขด้านการค้าขายระหว่างกันกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปี (กรุงเทพธุรกิจ, 2553)

3.5 ปัญหาคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในพื้นที่ชายแดนไทยพม่ากับยุทธศาสตร์การจัดการ

ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในด้านต่างๆ บางส่วนมีปัญหากับการส่งกลับและตกค้างอยู่ในประเทศไทย นำมาซึ่งความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานภาพตามกฎหมายและสิทธิของบุคคล ซึ่งปัจจุบันมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยหลายกลุ่ม บุคคลเหล่านี้มีทั้งในส่วนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทวงราชการ และกลุ่มที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุผลทั้งทางด้านการเมืองเศรษฐกิจ และความไม่ปลอดภัยในชีวิต โดยบางส่วนไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้จำนวนประมาณ 1-2 ล้านคนเศษและมี

แนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้นทั้งนี้สถานภาพการดำรงชีวิตของบุคคลดังกล่าวไม่สื่อต่อความมั่นคงและสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ดังนั้นหากปล่อยไว้โดยไม่ดำเนินการแก้ไข ญุทจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในระยะยาวอย่างรุนแรง โดยผลกระทบดังกล่าว ไม่จำกัดเฉพาะที่จะเกิดจากกลุ่มบุคคลกลุ่มนี้โดยตรงเท่านั้น แต่จะรวมถึงกลุ่มบุตรหลานที่จะเกิดขึ้นในภายหลังซึ่งจะมีปัญหาด้านสังคมตามมาอันจะเป็นการเพิ่มความรุนแรงของสภาพปัญหาให้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย(สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 2554)

ความพยายามในการแก้ไข ญุทหาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างเป็นระบบเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มเครือข่ายคนทำงานด้านสถานะและสิทธิของคนชายขอบทั้งภาครัฐ นักวิชาการ นักการเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ร่วมกันผลักดันให้เกิด “ยุทธศาสตร์การจัดการ ญุทหาสถานะและสิทธิบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548 เพื่อแก้ไข ญุทหาคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในสังคมไทย ภายใต้แนวคิดการจัดการ ญุทหาความมั่นคงในมิติใหม่” นั่นคือ ดำเนินถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน โดยหลักการสำคัญของการแก้ไข ญุทหาความไร้รัฐ ได้แก่ การสำรวจ การกำหนด และพัฒนาสถานะบุคคล ซึ่งนับอย่างเป็นทางการของการบันทึกการบุคคลในฐานะข้อมูลของกรมการปกครองก็คือคนกลุ่มนี้จะไม่ใช่คนไร้รัฐอีกต่อไป แต่เป็น “ราษฎรต่างด้าว” ของประเทศไทย (ปิ่นแก้ว อุณแก้ว, 2554)

คำว่า “บุคคลที่มี ญุทหาสถานะและสิทธิตามยุทธศาสตร์” นี้หมายรวมถึง บุคคลที่ตกอยู่ในภาวะไร้รัฐ หรือไร้สัญชาติ³ หรือไม่มีสถานะที่ได้รับการรับรองอย่างถูกกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายสัญชาติ กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงภาวะการไร้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ 2550 (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ 2554)

สำหรับภาษาทางราชการของประเทศไทยเรียกกลุ่มคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และไร้รากเหง้าว่า “คนไม่มีสัญชาติไทย” หรือ “คนไร้รัฐทางทะเบียน” โดยคนเหล่านี้จะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพราะไม่มีเอกสารแสดงสถานะบุคคลของตนเอง (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554) จากข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง แสดงถึงจำนวนผู้มี ญุทหาสถานะและสิทธิของบุคคลทั่วประเทศ

³ รศ. พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรรา สายสุนทร อธิบายถึงความหมายและที่มาของ “คนไร้สัญชาติ” คือ คนซึ่งไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย (Nationalityless) ภายหลังจากได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริง (Genuine link) กับบุคคลนั้นแล้ว ดังเช่นชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่ายอมตกเป็นคนไร้สัญชาติเมื่อถูกปฏิเสธจากทางปฏิบัติราชการพม่าที่จะยอมรับความเป็นคนสัญชาติพม่าของชนกลุ่มน้อยนี้ อีกทั้งจะตกเป็นคนไร้ภูมิสำเนาด้วยหากประเทศพม่าปฏิเสธสิทธิของพวกเขาไม่ให้อาศัยอยู่ในประเทศพม่า และผลของการปฏิเสธนี้ นำไปสู่การเป็นคนไร้รัฐโดยทันที กล่าวคือ ไม่มีรัฐใดยอมรับความสัมพันธ์อย่างแท้จริงทั้งโดยหลักบุคคล และโดยหลักดินแดนกับพวกเขา กลายเป็นคนต่างด้าว (Alien) สำหรับทุกรัฐ และเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายสำหรับทุกรัฐเช่นกัน

ไทยประมาณ 3, 261,058 คน (4 เมษายน 2554) (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ 2554: 2) แบ่งเป็น 4 กลุ่มสำคัญ ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาหรืออยู่อาศัยในประเทศไทยมานาน แต่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เริ่มจัดทำทะเบียนบ้านของชนกลุ่มน้อยครั้งแรกในปี พ.ศ.2515 เพื่อใช้สำหรับคนที่ได้สัญชาติไทยแล้วถูกถอนสัญชาติไปตามประกาศคณะปฏิวัติที่337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และบุคคลที่เกิดมาแล้วไม่ได้สัญชาติไทยเพราะบิดามารดาเข้าเมืองมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทยบนพื้นที่สูงหรือที่เรียกว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง” หรือ “ชาวเขา” ต่อมาในปี พ.ศ. 2526 มีการดำเนินการโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก สำหรับคนไทยทุกคนและบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย โดยคัดลอกจากทะเบียน พ.ศ.2515 และออกบัตรประจำตัวให้กับคนไร้สัญชาติที่มีอายุ 12 ปีขึ้นไป เป็นบัตรสีต่างๆ พร้อมให้เลข 13 หลักเหมือนกับบัตรประชาชนของคนสัญชาติไทย แต่เลขหลักแรกจะขึ้นต้นด้วยเลข “6” และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยได้รับเลข 13 หลักขึ้นด้วยเลข “7”

ในปี พ.ศ. 2547 มีการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ทำให้คนไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบนี้ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษตามอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจกกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จากนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนประวัติของชนกลุ่มน้อย ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนรวมประมาณ 323,084 คน (4 เมษายน 2554) แบ่งได้เป็น 15 กลุ่มย่อย ได้แก่

ตารางที่ 7: แสดงจำนวนและสถานะชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว

ชื่อกลุ่ม/สถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	จำนวน (ประมาณ)
1. ญวนอพยพ	36,000
2. อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพ	21,000
3. จีนฮ่ออิสระ	14,000
4. อดีตจีนคอมมิวนิสต์มาลายา	498
5. ไทยลื้อ	9,000
6. ลาวอพยพ	9,000
7. เนปาลอพยพ	1,000

8. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	32,000
9. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า	100,000
10. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย	7,800
11. บุคคลบนพื้นที่สูง เผ่าตองเหลือง และชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีใช้คนไท	66,000
12. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา	13,000
13. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา	2,200
14. มังถ้ำกระบอกที่ทำประโยชน์	2,000
15. ชาวมอร์แกนที่ประสบภัยสึนามิ	539

ที่มา: ปรับจาก สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (4 เมษายน 2554) อ้างใน บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, *อนาคตคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคล 10 โอกาสเพื่อการเปลี่ยนแปลง* [Online] แหล่งที่มา: <http://thaingo.org/web/2011/06/14/%...สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2554>

ชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการสำรวจและออกบัตรประจำตัวเหล่านี้จะได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยอย่างถาวร แต่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ส่วนบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสัญชาติไทย(มติคณะรัฐมนตรี, 3 พฤศจิกายน 2552) ซึ่งเมื่อพิจารณาการกระจายตัวตามจังหวัดที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนของชนกลุ่มนี้พบว่าจำนวนชนกลุ่มน้อยในรุ่นของพ่อแม่ หรือปู่ ย่าตายา ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทยพม่าทั้งในภาคเหนือ และภาคตะวันตกของประเทศไทย จังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้มากที่สุด 5 ลำดับแรก คือ เชียงใหม่ กาญจนบุรี เชียงราย ตาก และแม่ฮ่องสอน แต่สำหรับชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นลูกหลานที่เกิดในประเทศไทยจะกระจายตัวอยู่ตามจังหวัดในภาคเหนือ ภาคตะวันตก และภาคกลาง โดยจังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยรุ่นลูกหลานมากที่สุด 5 ลำดับแรกคือ เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี กรุงเทพฯ และสระบุรี (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554: 109)

กลุ่มที่ 2 คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า หมายถึง บุคคลที่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ส่วนใหญ่คือ ชนกลุ่มน้อยที่ตกการสำรวจจากกรมการปกครอง ที่อาจเกิดในประเทศไทย หรืออยู่ประเทศไทยมานานแล้ว และมีจำนวนหนึ่งเป็นคนไทยแต่ไม่มีเอกสารรับรองตน โดยหลังจากรัฐบาลประกาศ“ยุทธศาสตร์การจัดการกับปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล กรมการปกครอง จึงได้เริ่มทำการสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ กรกฎาคม 2548 เพื่อใช้เป็นข้อมูลจัดทำเลขประจำตัว 13 หลัก ที่ขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข“0” จากการสำรวจจนถึงปี ปัจจุบันมีจำนวนรวม 218, 538 คน (4 เมษายน 2554) แบ่งได้เป็น 4 กลุ่มย่อย ได้แก่

ตารางที่ 8: แสดงจำนวนประชากรที่ไม่มีสถานะบุคคล (คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า) ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “0”

ประชากรที่ไม่มีสถานะบุคคล (คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า)	จำนวน
1. กลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามา และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน แบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ (1) กลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและมีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิมแต่ตรวจสอบ (2) กลุ่มบุคคลที่ไม่มี ความเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยแต่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานาน ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2542 ในที่นี้รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นประมาณ 20,000 คน	148,389
2. กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษา รวมถึงการศึกษานอกโรงเรียนของประเทศไทย ⁴ ที่ไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎรและเลขประจำตัว 13 หลัก ต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันตั้งแต่ก่อนวันที่ 18 มกราคม 2548 และไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้	65,663
3. กลุ่มคนไร้รากเหง้า เป็นบุคคลที่ไม่ปรากฏบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้งและอยู่ในสถานสงเคราะห์หรือความควบคุมดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไม่มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน โดยจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันตั้งแต่ก่อนวันที่ 18 มกราคม 2548	4,461
4. กลุ่มบุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ เป็นบุคคลที่มีผลงาน ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในด้านการศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมถึงด้านอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร	25

ที่มา: ปรับจาก สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (4 เมษายน 2554) อ้างใน บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, *อนาคตคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคล 10 โอกาสเพื่อการเปลี่ยนแปลง* [Online] แหล่งที่มา: [⁴ ผลจากการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติของเด็กกลุ่มนี้ ในทางปฏิบัติพบว่ายังเกิดความสับสนระหว่างเด็กนักเรียน 2 กลุ่ม ซึ่งจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนแตกต่างกัน คือ กลุ่มเด็กนักเรียนที่เป็นบุตรของกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศเป็นเวลานานจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาหาสถานะตามกลุ่มของพ่อแม่ คือ มีสิทธิได้รับสัญชาติไทยและมีบัตรประชาชนที่ขึ้นต้นด้วยเลข “0” เช่นกรณีของเด็กชายหม่อง ทองดี ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเป็นเด็กนักเรียนที่เป็นกลุ่มผู้ติดตามหรือบุตรของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ เด็กเหล่านี้จะได้รับสัญชาติตามพ่อแม่ของประเทศต้นทางและมีบัตรประชาชนที่ขึ้นต้นด้วยเลข “0”](http://thaingo.org/web/2011/06/14/%...สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2554; กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554, “การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย” ใน สุรีย์พร พันพื้ง และมาลี สันภูวรรณ, บก., ประชากรและสังคม 2554: จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.</p>
</div>
<div data-bbox=)

สำหรับผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคลในกลุ่มนี้ เริ่มมีการจัดระบบหลังประกาศใช้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2548 ซึ่งจะได้รับ การผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวเพื่อรอกระบวนการแก้ปัญหา โดยมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบอำนวยความสะดวกและประสานงาน ประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคเหนือ ภาค ตะวันตก และภาคใต้ตอนบน จังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้อยู่มากที่สุด 5 จังหวัดแรกคือ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี และระนอง (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554: 111)

นอกจากนี้ จากการติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของ บุคคลจากหลายหน่วยงานทั้งนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ ต่างพบอุปสรรค สำคัญของการดำเนินงานจัดระบบคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติที่คล้ายกันคือ ปัญหาการตีความของเจ้าหน้าที่ระดับ ปฏิบัติ และการแสวงประโยชน์ของเจ้าหน้าที่บางส่วน ทำให้ผู้ที่ควรได้สิทธิกลับไม่สามารถเข้าถึง ขณะที่ผู้ มีสิทธิกลับได้รับการจัดระบบ (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554: 123) ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่พบในรายงาน สถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของผู้มีปัญหสถานะบุคคลปี 2553 โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อ เฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ ซึ่งพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันในหลายพื้นที่ ได้แก่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอ เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอแม่จันจังหวัดเชียงราย ทำให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและมีความเกี่ยวพันกับชนกลุ่มน้อยไว้นั้น ตกสำรวจ ขณะที่ส่วนหนึ่งของผู้ได้รับการสำรวจกลับไม่ใช้กลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากมีกระบวนการต่อรอง เรียกรับผลประโยชน์จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีการสำรวจแล้วไม่ส่งข้อมูลให้อำเภอ ทำให้การทำงานใน ภาพรวมต้องสะดุด เพราะมีการปิดระบบหลังจากพบการทุจริตดังกล่าว(ปิ่นแก้ว อุ่นแก้ว, 2554: 3-4)

กลุ่มที่ 3 แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) สำนักบริหารการทะเบียน กรมการ ปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวเป็นหลักฐาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และ 27 เมษายน 2547 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรและเป็นครั้งที่ให้ สิทธิอาศัยครอบคลุมถึงผู้ติดตามแรงงานด้วย โดยผู้ที่เป็นแรงงานและผู้ติดตามต้องไปรายงานตัวเพื่อจัดทำ ทะเบียนประวัติ ทร. 38/1⁵ ได้เลขประจำตัว 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข “00” และได้รับสิทธิอาศัยอยู่ใน ประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 (Gotoknow, 2554)

⁵ ทร.38/1 คือ ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวที่เดินทางเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย กรณีนี้คือ แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา โดยจะมีเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วย“00” แตกต่างจาก ทร.38 ก. ซึ่งหมายถึง ทะเบียนราษฎรที่ใช้สำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะ ทางทะเบียน โดยจะมีเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วย“0” หรือ “000”

(หลังจากนั้นก็มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติปีต่อปี) ตัวเลขแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่ได้รับเลขประจำตัวจากการจดทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 – 2552 รวม 6 ครั้ง คือ 2,581,899 คน

กรณีบุตรของแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยหรือเดินทางติดตามพ่อแม่มาจากประเทศเพื่อนบ้านก็ตามจะได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยหรือไม่ สามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มบุตรของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้แก่ บุตรของแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนพร้อมกับพ่อแม่ตั้งแต่ปี 2547 โดยพ่อหรือแม่ได้ขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางานอย่างต่อเนื่องทุกครั้ง หรือในกรณีที่บุตรของแรงงานข้ามชาติที่พ่อแม่เป็นกลุ่มใหม่ไม่เคยจดทะเบียน (ไม่มี ทร.38/1) และเป็นเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี ให้พ่อแม่พาไปรายงานตัวและจดทะเบียนทำประวัติ ทร.38/1 ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) กลุ่มบุตรที่ไม่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้แก่ บุตรของแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนพร้อมกับพ่อแม่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 แต่พ่อหรือแม่ไม่ได้ขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางานเมื่อปี พ.ศ. 2548 ซึ่งแม้จะขออนุญาตทำงานภายหลังเมื่อปี พ.ศ.2549 หรือ 2550 ก็ไม่ได้รับการผ่อนผัน และบุตรของแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนใหม่ภายหลังปี พ.ศ. 2547 รวมถึงกรณีจดทะเบียนแรงงานตามมาตรการสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะกิจ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ บุตรของแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยและไม่มี ทร.38/1 (Gotoknow, 2554)

กลุ่มที่ 4 ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า รัฐไทยได้ออกบัตรประจำตัวให้แก่ชนกลุ่มน้อยที่หนีภัยการสู้รบจากพม่าเข้ามาอาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและ UNHCR แม้ว่าบัตรนี้จะไม่มียกเว้นทางกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรไทย แต่ก็ปฏิเสธมิได้ว่าบัตรดังกล่าวมิใช่ “การกระทำของรัฐไทย” บัตรที่ออกให้แก่คนกลุ่มนี้มีอยู่ 2 รุ่น กล่าวคือ รุ่นแรก ก็คือ บัตรที่ใช้ในช่วง พ.ศ.2548-2549 ซึ่งถูกเรียกว่า “บัตรประจำตัวชั่วคราวสำหรับผู้ลี้ภัย (Temporary Identity Card For Displaced Person)” โดยมีเลขประจำตัว 11 หลัก รุ่นที่สอง ก็คือ บัตรที่ใช้ในช่วง พ.ศ. 2550-2552 ซึ่งถูกเรียกว่า “บัตรประจำตัวผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า (D Card for displaced person)” โดยมีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข “000” (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2554)

สำหรับตัวเลขของผู้หนีภัยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และได้รับเลขประจำตัว 3 หลักที่ขึ้นต้นด้วย "000" มีจำนวน 138,076 คน (4 เมษายน 2554) ประกอบด้วย (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2554: 3)

- จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีพื้นที่พักพิง ๔ แห่ง ได้แก่ บ้านในสอย บ้านแม่สุรินทร์ บ้านแม่ละอูน บ้านลามะหลวง รวม 49,696 คน

- จังหวัดตาก มีพื้นที่พักพิง ๘ แห่ง ได้แก่ แม่หละ และนุโพ รวม 77,030 คน

- จังหวัดกาญจนบุรี มีพื้นที่พักพิง ๗ แห่ง คือ บ้านต้นยาง รวม 3,917 คน

- จังหวัดราชบุรี มีพื้นที่พักพิง ๗ แห่ง คือ บ้านถ้ำหิน รวม 6,808 คน

กรณีเด็กที่เกิดในพื้นที่พักพิง แต่เดิมนั้นเด็กจะได้รับการจดบันทึกการเกิดโดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการให้กับ UNHCR ในพื้นที่พักพิง นั้นๆ โดยเด็กจะได้เอกสารรับรองการเกิด พ.1/1 กระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงการรับรองการเกิดเท่านั้น ไม่ใช่การจดทะเบียนการเกิด แต่หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 โดยพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2551 ทำให้เด็กที่เกิดในพื้นที่พักพิง สามารถจดทะเบียนการเกิดและรับสูติบัตรภายใต้กฎหมายไทยได้ เพียงแต่กระบวนการจดทะเบียนการเกิดนั้นจะแตกต่างจากเด็กทั่วไป เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อพยพลี้ภัยเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจะถูกรัฐให้สถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นผู้หนีภัยจึงมีปัญหาลำบากในการเดินทางไปจดทะเบียนการเกิดกับนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ณ สำนักงานทะเบียนอำเภอหรือสำนักงานท้องถิ่นที่เด็กเกิด ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดวิธีการจดทะเบียนการเกิดที่พ่อแม่ของเด็กไม่จำเป็นต้องเดินทางออกจากพื้นที่พักพิง แต่ก็สามารถจดทะเบียนการเกิดได้อย่างสมบูรณ์

การปกครองในค่ายผู้ลี้ภัยนั้นมีความแตกต่างกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป โดยกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งปลัดฝ่ายความมั่นคงของอำเภอในพื้นที่พักพิง นั้นตั้งอยู่ ให้เป็น Camp Commander ทำหน้าที่ปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่พักพิง โดยมีสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (อส.) เป็นผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงาน ไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นนายทะเบียนประจำหมู่บ้าน ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ Camp Commander เป็นผู้รับแจ้งเกิดในค่ายผู้ลี้ภัย โดยมีคณะกรรมการค่ายผู้ลี้ภัย เป็นผู้ไปแจ้งการเกิดกับ Camp Commander โดยเมื่อรับแจ้งการเกิดแล้ว Camp Commander จะนำใบหลักฐานการรับแจ้งการเกิดตามแบบ ทร.1 ตอนหน้า ไปออกใบสูติบัตรที่สำนักงานทะเบียนอำเภอ พร้อม

ทั้งบันทึกการบุคลของเด็กที่เกิดไว้ในทะเบียนประวัติของค่ายผู้ลี้ภัย เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการการจดทะเบียนการเกิดแล้ว Camp commander ก็จะเป็นผู้นำสูติบัตรไปให้พ่อแม่ของเด็กในค่ายผู้ลี้ภัย

สูติบัตรที่เด็กถูกผู้หนีภัยจะได้รับเป็นแบบ ทธ.031 เช่นเดียวกับสูติบัตรที่ออกให้กับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เลขประจำตัวประชาชนของเด็กเกิดในพื้นที่พักพิงฯ นั้นจะแตกต่างกัน กล่าวคือ เด็กถูกผู้หนีภัยจะได้รับเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักขึ้นต้นด้วย “0” และเลขหลักที่หก และเจ็ด เป็นเลข “75” (0 xxxx 75xxx xx x) เพื่อประโยชน์ในการจำแนกประเภทบุคคลได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ในสูติบัตรจะระบุคำว่า “ศูนย์พักพิงชั่วคราว” เอาไว้ด้วย ส่วนการบันทึกการบุคล นายทะเบียนจะทำการเพิ่มชื่อเด็กที่เกิดเข้าไปในทะเบียนประวัติ ทธ.38 ก. ของบ้านเลขที่ที่กำหนดขึ้นโดยพื้นที่พักพิงฯ แต่ละแห่ง และจะมีการระบุชื่อพื้นที่พักพิงฯ ไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนการเกิดสำหรับเด็กที่เกิดใหม่ในพื้นที่พักพิงฯ นั้น เป็นเพียงการออกหลักฐานในการมีตัวตนของเด็กคนหนึ่ง และให้เด็กคนนั้นมีรายการบุคลในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ไม่ใช่การให้สัญชาติไทยแต่อย่างใด หากแต่การจดทะเบียนการเกิด เป็นการช่วยให้เด็กไม่ต้องตกอยู่ในสภาพไร้รัฐ และเมื่อวันหนึ่งที่เขาได้มีโอกาสกลับไปยังรัฐบ้านเกิดของพวกเขา ก็จะมีหลักฐานแสดงว่าพวกเขามีตัวตนทางกฎหมาย (ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, บก., 2553)

นอกจาก 4 กลุ่มนี้แล้ว ยังมีกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ คือ กลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองมารายใหม่ และกลุ่มที่เข้าเมืองถูกต้องแต่อาศัยเกินกำหนด ที่จะต้องดำเนินการปราบปรามจับกุมและส่งกลับภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แต่ปัญหาคือ กรณีของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ยังมีการสู้รบจากแนวชายแดนไทย-พม่า ส่งผลให้คนกลุ่มนี้อพยพเข้ามาอาศัยบริเวณพื้นที่ตะเข็บชายแดนอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งจำนวนและรูปแบบของการอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยของคนกลุ่มนี้ก็ยังไม่สามารถคาดประมาณได้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่นกรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอนที่เดินทางข้ามชายแดนเข้ามาอย่างต่อเนื่อง บางส่วนเป็นกลุ่มคนไทยใหญ่ที่เข้ามาอยู่อาศัยนานจนกลายเป็นคนท้องถิ่นกระจายตัวกันอยู่ในหลายอำเภอชายแดนไทยพม่า และบางกลุ่มที่หลบหนีภัยจากการสู้รบระหว่างกองกำลังพม่าและกองกำลังไทใหญ่แต่ไม่เข้าไปอยู่พื้นที่พักพิงฯ คนกลุ่มนี้จะอพยพเข้ามาสร้างกระท่อมอยู่ตามหัวไร่ปลายนาของคนไทยใหญ่ที่อาศัยอยู่เดิม หรือกลุ่มอื่นที่อยู่ในพื้นที่ชายแดน โดยเขทำงานเป็นแรงงานรับจ้าง หรือเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องที่เข้ามาอยู่ก่อนแล้ว กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองนี้จำนวนไม่น้อยที่เริ่มสร้างบ้านเรือนของตน ทำไร่ทำนาและธุรกิจอื่นๆ อยู่อย่างถาวรในเขตหมู่บ้านต่างๆ บริเวณชายแดน (ขวัญชีวัน บัวแดง 2550: 21-22)

3.6 การใช้ที่ดิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กับปัญหาการปักปันเขตแดน

พื้นที่ชายแดนไทย-พม่าได้กลายเป็นแหล่งการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมอุตสาหกรรม และภาคบริการทั้งด้านการค้าชายแดนและการท่องเที่ยว เป็นการผลิตที่มีลักษณะพึ่งพาอาศัยกันอาศัยทุนและเทคโนโลยีจากประเทศไทย และใช้แรงงานรวมถึงทรัพยากรจากประเทศพม่า โดยมีตลาดประชากรของประเทศทั้งสองเป็นตลาดสำคัญ อาทิ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมตามแนวชายแดนโดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอซึ่งต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก หรืออุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากไม้และแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งใช้ทั้งแรงงานและวัตถุดิบจากประเทศพม่าและใช้เทคโนโลยีการผลิต ทุน ตลอดจนการจัดหาตลาดจากฝั่งไทยนอกจากนี้ การเติบโตในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะภายใต้นโยบาย Contact Farming ของไทยที่สนับสนุนให้เกิดการเปิดพื้นที่เกษตรกรรมตามตะเข็บแนวชายแดนในฝั่งพม่า โดยอาศัยความได้เปรียบของพม่าที่มีที่ดินเกษตรกรรมราคาถูกและเนื้อดินเหมาะกับการเพาะปลูก ขณะที่ไทยมีทุนและเทคโนโลยีทางการเกษตร ซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกโดยเฉพาะในเขตเมืองมีวดีของพม่าติดต่อชายแดนไทยด้านจังหวัดตาก ซึ่งนอกจากก่อให้เกิดรายได้ให้กับเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรผู้เพาะปลูกชาวพม่าแล้ว ยังทำให้ได้วัตถุดิบราคาถูกเพื่อแปรรูปในภาคอุตสาหกรรมอาหารหลายชนิดของไทย เช่น มันสัปะหลังในอุตสาหกรรมแป้งมัน ข้าวโพด ถั่วเหลือง ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ เป็นต้น

การเกิดขึ้นของรูปแบบความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วควบคู่กันทั้งในฝั่งไทยและพม่าและได้ทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของปัจจัยการผลิตที่สำคัญโดยเฉพาะที่ดินมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว อาทิ ที่ดินในเขตเทศบาลแม่สอดมีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันประมาณไร่ละ 5-20 ล้านบาท (สัมภาษณ์ รองนายกเทศมนตรีนครแม่สอด, 2555) ซึ่งเป็นความต้องการที่เกิดตามมาจากการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมที่ต้องการขยายพื้นที่การเพาะปลูก การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมสำหรับพื้นที่สร้างโรงงาน และการขยายตัวของภาคบริการ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวที่ใช้ที่ดินในการสร้างที่พัก รีสอร์ท และพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวนานาชาติ ตลอดจนการขยายตัวของเขตเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับปริมาณประชากรของเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี พื้นที่ชายแดนเกือบทั้งหมดล้วนเคยเป็นพื้นที่ป่า ที่บั่นเนื่องจากอยู่ห่างไกลจากการพัฒนาของรัฐมาเป็นเวลานาน และที่สำคัญเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ที่ติดต่อกับผืนป่าใหญ่กับประเทศพม่าโดยเฉพาะผืนป่าที่ครอบคลุมตลอดเทือกเขาตะนาวศรีตั้งแต่ด่านเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี ยาวจนถึงจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นป่าผืนใหญ่ที่มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกเพาะ

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยปลอดภัย เพื่อว่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวจะได้มีโอกาสสืบพันธุ์และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น ทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสกระจายจำนวนออกไปในท้องที่แหล่งอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ตั้งอยู่ตลอดแนวชายแดนก็มีราว 20 แห่ง (สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า 2555) อีกทั้งพื้นที่ชายแดนส่วนใหญ่ยังอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวน ที่มีช่องว่างของข้อกฎหมายที่กำหนดให้การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นต้องไม่เป็นที่ดินของเอกชนที่มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือเป็นที่ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือทบวงการเมือง ดังนั้น จึงมักจะเกิดข้อพิพาทชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์พื้นที่อยู่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวโดยชอบก่อนที่จะประกาศว่าเขตนั้นเป็นเขตป่าสงวนและสามารถเรียกร้องให้เพิกถอนเขตดังกล่าวออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งหากพื้นที่ดังกล่าวถูกพิจารณาว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม ทางกรมป่าไม้ก็อาจอนุญาตให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าทำกินได้ ประกอบกับกำลังคนของบุคคลากรที่มีหน้าที่ดูแลพื้นที่เหล่านี้ที่ไม่เพียงพอ ทำให้การดูแลพื้นที่เนี่ยไปอย่างยากลำบาก ไม่ทั่วถึง และขาดประสิทธิภาพช่องว่างเหล่านี้จึงกลายเป็นช่องทางแสวงประโยชน์ของนายทุนและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ในการบุกรุกและใช้ประโยชน์ที่ดิน

ดังนั้น เมื่อพื้นที่ชายแดนเกิดการพัฒนาดังกล่าวต่อเนื่องและรวดเร็วโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ และขาดการวางแผนและจัดการควบคุมที่ดีจากภาครัฐการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวย่อมกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ดังเช่นกรณีการบุกรุกที่ราชพัสดุในอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรีที่เป็นป่าสมบูรณ์ลุ่มน้ำชั้น 1 A และเป็นอำเภอที่มีพื้นที่ติดชายแดนพม่าโดยพบว่าในบริเวณดังกล่าวนั้นมีการบุกรุกแผ้วถางป่าไปแล้วกว่าร้อยละ 80 โดยจากการตรวจสอบพบว่ามีกรยื่นขอเช่าพื้นที่จากกรมธนารักษ์ไปบางส่วนแล้วแต่ขณะนี้พบว่ามีกรบุกรุกพื้นที่เกินกว่าที่ทำการเช่าไว้ ส่วนนายทุนที่เข้าไปบุกรุกนั้นพบว่า เป็นญาติของนักการเมืองระดับชาติ แม้พื้นที่ดังกล่าวจะเคยถูกรวมสอบสวนคดีพิเศษติดตามตรวจสอบการบุกรุกที่ดินและดำเนินคดีไปแล้ว โดยมีการสั่งห้ามแผ้วถางขยายพื้นที่ต่อ แต่ก็ยังพบว่ามีกรดำเนินกาเช่าอยู่ (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 2553) กรณีนี้พบว่ามีกลุ่มนายทุนบุกรุกและเข้าไปครอบครองพื้นที่ราชพัสดุ อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี เนื้อที่เกือบ 3 หมื่นไร่ โดยมีการใช้เครื่องจักรกลหนักเข้าไปปรับพื้นที่ถึงบนเนินเขา ตัดถนนเข้าไปในป่า พร้อมเร่งปรับพื้นที่เป็นแปลงปลูกพืชแบบขั้นบันได เตรียมไว้ปลูกสวนยางพารา สวนปาล์ม น้ำมัน ฯลฯ (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ 2554) โดยรวมแล้วปัจจุบันมีผู้บุกรุกที่ดินราชพัสดุใน อ.สวนผึ้งแล้วกว่า 1.5 แสนไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ราบ จากจำนวนพื้นที่ทั้งหมด 5 แสนไร่ โดยมีการเช่าพื้นที่อยู่อาศัยไปสร้างรีสอร์ท และลักลอบแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตร ปลูกยางพาราบริเวณที่เป็นภูเขา ซึ่งผิดกฎหมาย

ชัดเจน รวมทั้งยังใช้วิธีต่างๆหลายรูปแบบในการบุกรุกที่ดินตาม ภาท.ที่ระบุว่า ห้ามซื้อขาย แต่กลับมีการตั้งสหกรณ์ขึ้นมาบังหน้า โดยไม่ได้ดำเนินการกิจการสหกรณ์แต่อย่างใด ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างนายทุนกำหนดผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกรงกลัวอิทธิพลไม่กล้าดำเนินการตามกฎหมาย และยังมีการใช้วิธีกฎหมาย คือให้ระดมชาวบ้านออกมากดดันหากภาครัฐมีความเคลื่อนไหวเรียกคืนพื้นที่ (ผู้จัดการรายวัน 2553) กรณีการจับกุมคดีบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 56 คดี ตรวจยึดพื้นที่ 6,245 ไร่ 3 งาน 65 ตารางวา จับกุมผู้กระทำผิด 3 ราย แบ่งเป็นตรวจยึดพื้นที่ปลูกพืชผลอาสิน 22 คดี รวมพื้นที่ 2,287 ไร่ 72 ตารางวา ตรวจยึดพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการปลูกพืชผลอาสิน 34 คดี รวมพื้นที่ 3,958 ไร่ 2 งาน 97 ตารางวา ในพื้นที่ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี (หนังสือพิมพ์แนวหน้า 2554) และกรณีการเข้ามาจับจองและกว้านซื้อที่ดินบริเวณริมลำน้ำเมยของนายทุนและผู้มีอิทธิพลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ หลังการขยายตัวของการค้าชายแดนระหว่างไทยพม่า และแนวโน้มการขยายตัวด้านเศรษฐกิจของพม่าหลังการเลือกตั้งปี 2010 เป็นต้น (สัมภาษณ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด, 2555)

นอกจากผลกระทบจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว การพัฒนาดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบในเชิงการเมืองระหว่างประเทศได้ อันมีสาเหตุเนื่องจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนที่ทำให้ที่ดินจำนวนไม่น้อยไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ไม่สามารถพัฒนาให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ อาทิ การเปิดจุดผ่อนปรนเพิ่มเติมเพื่อเป็นช่องทางในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การพัฒนาศูนย์กลางทางเศรษฐกิจใหม่ๆบริเวณชายแดนทั้งแหล่งจับจ่ายซื้อสินค้าและการเป็นช่องทางสำคัญเพื่อการเพิ่มปริมาณการค้าชายแดน นอกจากนี้ที่ดินบริเวณชายแดนส่วนใหญ่ซึ่งไม่สามารถครอบครองกรรมสิทธิ์โดยเอกชนได้ ทำให้การลงทุนที่เกิดขึ้นมักจะเป็นการลงทุนขนาดเล็กเนื่องจากมีความเสี่ยงสูง เป็นต้น

เส้นเขตแดนระหว่างไทย-พม่า ประกอบไปด้วยภูมิประเทศที่มีความหลากหลาย ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์ต่อลักษณะของปัญหาเขตแดนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมันแล้วแต่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนทั้งสิ้น โดยลักษณะเขตแดนไทยพม่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 รูปแบบ ดังนี้ (นพดล โชติศิริ, 2556)

1. ใช้เขตแดนแบบคงที่ (Fixed Boundary) เป็นเส้นเขตแดนในบริเวณแม่น้ำสายและแม่น้ำรวก ระยะทางประมาณ 59 กิโลเมตร (ดำเนินการร่วมกับพม่าเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2534 และให้สัตยาบันร่วมกันเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2535)

2. ใช้สันเขาเป็นเส้นเขตแดนในบริเวณทิวเขาแดนลาว และทิวเขาถนนธงชัย ระยะทางประมาณ 632 กิโลเมตร

3. ใช้ฝั่ของแม่น้ำเป็นเส้นเขตแดนในแม่น้ำสาละวินแม่น้ำเมย ห้วยวะเลห์ และบริเวณช่วงปลายน้ำของแม่น้ำกระบุรี ระยะทางประมาณ 565.5 กิโลเมตร

4. ใช้สันปันน้ำเป็นเส้นเขตแดนในบริเวณทิวเขาตะนาวศรี ระยะทางประมาณ 92 กิโลเมตร

5. ใช้เส้นตรงเป็นเส้นเขตแดนบริเวณทิวเขาถนนธงชัย (เฉพาะบางส่วนในเขตจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี) ระยะทางประมาณ 63 กิโลเมตร

6. ใช้ร่องน้ำลึกเป็นเส้นเขตแดนในบริเวณห้วยกระใน (ช่วงต้นน้ำของแม่น้ำกระบุรี) ระยะทางประมาณ 89.5 กิโลเมตร (ช่วงปลายน้ำของแม่น้ำกระบุรีใช้ฝั่ของแม่น้ำเป็นเส้นเขตแดน)

จะเห็นว่า เขตแดนไทย-พม่าตลอดความยาวกว่า 2,000 กิโลเมตรนั้น ได้รับการปักปันเป็นเขตแดนแบบคงที่ (Fixed Boundary) แล้วเพียงประมาณ 59 กิโลเมตร ในบริเวณแม่น้ำสายและแม่น้ำรวก ซึ่งกันจังหวัดเชียงรายของไทยกับจังหวัดท่าขี้เหล็กของพม่าเท่านั้น ที่เหลือยังไม่มีเส้นเขตแดนที่แน่นอน เนื่องจากข้อตกลงการแบ่งเขตแดนแต่เดิมนั้นขาดความชัดเจน อีกทั้งยังใช้ภูมิประเทศตามธรรมชาติเป็นเครื่องบ่งบอกซึ่งมีสภาพไม่คงทน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา โดยลักษณะเขตแดนอันสัมพันธ์กับปัญหอาจแบ่งได้เป็นประเภทใหญ่ 2 ประเภท ได้แก่

1) เขตแดนที่เป็นพื้นดินได้แก่การแบ่งเขตแดนโดยใช้ สันเขา สันปันน้ำ และเส้นตรง ซึ่งลักษณะของปัญหาของเขตแดนประเภทนี้ มักจะเป็นเรื่องของการยึดถือแผนที่เส้นเขตแดนคนละฉบับกัน และความไม่ชัดเจนของแผนที่ เช่น ปัญหาดอยกลางดอยห้วยฮะ อยู่ในพื้นที่ อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ที่เป็นปัญหาคาบเกี่ยวกันประมาณ 32 ตารางกิโลเมตร ปัญหาบ้านอรุโณทัยละบ้านเมืองนะ อยู่ในพื้นที่ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่ปัญหาประมาณ ๗ ตารางกิโลเมตร หรือ ปัญหาที่ด่านเจดีย์สามองค์ ในเขตอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี สาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของการทำอนุสัญญาของฝ่ายอังกฤษกับฝ่ายไทย ส่งผลให้การพิมพ์แผนที่ของทั้งสองประเทศไม่ตรงกัน ต่างฝ่ายต่างตีความเป็นเจ้าของพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากนี้ ด้วยปัญหาการเมืองภายในของพม่าที่มีการสู้รบกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งส่วนใหญ่มีฐานที่มั่นอยู่แถบบริเวณชายแดนไทย ซึ่งมักจะมีปัญหาการรุกรานของกองกำลังเมื่อมีการต่อสู้ซึ่งกันอยู่เสมอทำให้เกิดการอ้างสิทธิครอบครองในพื้นที่ยุทธศาสตร์บางแห่งด้วย อาทิ ปัญหาใน 491 ในพื้นที่ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นที่ตั้งของกองกำลังกะเหรี่ยง (KNU) ต่อมากองกำลังทหารพม่าเข้ายึดได้และอ้างกรรมสิทธิ์ เป็นของพม่า แต่ตามแผนที่ทั้งของไทยและพม่านั้น 491 อยู่ในเขตไทย หรือ ปัญหาวัด

เวียงฟ้าอินทร์ ตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ บริเวณช่องทางหลักแต่ง ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่อิทธิพลของกองกำลัง MTA (ขุนสา) และหลังจากขุนสายยุติการสู้รบเมื่อ พ.ศ. 2539 กองกำลังพม่าได้เข้าควบคุมพื้นที่และเผชิญหน้ากับกำลังฝ่ายไทย เป็นต้น

2) เขตแดนที่เป็นพื้นน้ำ ได้แก่การแบ่งเขตแดนโดยใช้ร่องน้ำลึก และฝั่ งของแม่น้ำ โดยลักษณะของปัญหาของเขตแดนประเภทนี้ ได้แก่ ปัญหาการกัดเซาะของน้ำทำให้แนวตลิ่งและร่องน้ำเปลี่ยนแปลงไป เช่น ปัญหาเขตแดนตามแนวลำน้ำเมยและเกาะกลางลำน้ำเมย ในพื้นที่ของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นต้น โดยปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะปักปันเขตแดนเหล่านี้ ให้กลายเป็นเขตแดนแบบคงที่ (Fixed Boundary) เพื่อจัดปัญหาการเปลี่ยนแปลงเขตแดนอันเนื่องจากปัจจัยทางธรรมชาติ โดยได้ริเริ่มแล้วในส่วนของเส้นเขตแดนในบริเวณแม่น้ำสายและแม่น้ำรวก ระยะทางประมาณ 59 กิโลเมตร

นอกจากนี้ เขตแดนที่เป็นพื้นน้ำระหว่างไทย-พม่านั้นยังประกอบด้วยเขตแดนทางทะเลโดยเริ่มตั้งแต่ปากแม่น้ำปากจั่นหรือแม่น้ำกระซึ่งกันระหว่างจังหวัดระนองของไทย กับจังหวัดเกาะสองของพม่า ลากผ่านหมู่เกาะและเกาะต่างๆทางตอนใต้แหลมวิกตอเรียของพม่า เรื่อยไปจนออกสู่ทะเลเปิด ซึ่งในบริเวณนี้เป็นบริเวณที่ยังไม่ได้มีข้อตกลงในการปักปันที่ชัดเจนมาตั้งแต่ต้น เส้นเขตแดนมีความยาวประมาณ 50 ไมล์ทะเล โดยในปัจจุบันต่างฝ่ายต่างอ้างสิทธิ์ทับซ้อนเหนือเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะซี (เกาะมู เจริญลาก, 2549) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบในแง่การใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว เขตแดนที่เป็นพื้นน้ำจะมีความชัดเจนกว่าเขตแดนที่เป็นพื้นดิน เนื่องจากมีจุดสังเกตที่แบ่งแยกชัดเจนเป็นรูปธรรม คือแนวลำน้ำต่างๆ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เมืองชายแดนที่ได้รับการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นั้น มักจะเป็นเมืองที่มีเส้นเขตแดนที่เป็นพื้นน้ำ ได้แก่ เมืองแม่สายซึ่งมีลำน้ำสายเป็นเขตแดน เมืองแม่สอดซึ่งมีลำน้ำเมยเป็นเส้นเขตแดน และเมืองระนองซึ่งมีลำน้ำปากจั่นและปากแม่น้ำเป็นเส้นเขตแดน ในขณะที่เขตแดนที่เป็นพื้นดินที่ใช้สันปันน้ำ สันเขา หรือเส้นสมมุติ นั้น ไม่สามารถสังเกตได้เด่นชัดทันที ต้องมีการสำรวจทางเทคนิคประกอบและผลการสำรวจต้องเป็นที่ยอมรับจากทั้งสองประเทศ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานาน เนื่องจากต้องเป็นการเจรจาต่อรองในระดับระหว่างประเทศ ดังนั้นเขตแดนที่เป็นพื้นดินในปัจจุบันจึงไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มรูปแบบ และโดยมากมักจะถูกลอยให้กร้าง

ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนดังกล่าว ยังกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้หลายประการ อาทิ การรุกรานเขตแดนทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจของกองกำลังต่างๆ อันเนื่องมาจากปัญหาการต่อสู้ระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งบ่อยครั้งก็นำไปสู่การปิดด่าน

พรมแดน ซึ่งทำให้ฝ่ายความมั่นคงของไทยจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขปัญาและป้องกันความขัดแย้งที่อาจบานปลายต่อไปได้ ในขณะเดียวกันก็เป็นอุปสรรคในการค้าการลงทุนที่ควรจะมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ พื้นที่บางแห่งที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนซึ่งถูกอ้างกรรมสิทธิ์โดยทั้งสองประเทศ กลายเป็นพื้นที่ที่อำนาจรัฐของทั้งสองฝ่ายไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้อย่างเต็มที่ ทำให้พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นแหล่งของการทำผิดกฎหมาย เช่นพื้นที่เกาะกลางลำน้ำเมย ซึ่งได้กลายเป็นพื้นที่ที่ใช้ติดต่อกันในการค้ายาเสพติดรายย่อย หรือเก็บสินค้านิยามีเพื่อรอโอกาสในการลักลอบขนเข้าประเทศต่อไป การเข้าไปกวาดล้างอาชญากรรมดังกล่าวต้องดำเนินการผ่านการยินยอมจากทั้งสองฝ่ายคือทั้งไทยและพม่า ทำให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอนระเบียบการทางราชการมากมาย อาชญากรรมดังกล่าวจึงสามารถหลุดรอดและดำเนินการต่อเนื่องมาได้จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้แล้ว ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนนี้ในบางครั้งกลับกลายเป็นข้ออ้างของนักธุรกิจบางกลุ่มในการเข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ในประเทศพม่า อาทิ การขยายพื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรโดยพลการ ซึ่งอาจเกิดผลบานปลายและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ดี ในปีปัจจุบันก็ได้มีกลไกในการจัดการปัญหาดังกล่าวในระดับพื้นที่ ซึ่งสามารถช่วยลดความรุนแรงของปัญหาที่อาจบานปลายได้ในเฉพาะหน้า ซึ่งกองทัพบกได้จัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือเพื่อความมั่นคงชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นกลไกหลักในการประสานงาน รวมถึงการทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาต่างๆ ทางด้านชายแดนไทยพม่าในระดับพื้นที่ เรียกว่า คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น ไทย-พม่า (TBC) มีการจัดตั้งเป็น 5 คณะ คือ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอแม่สอดจังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ทำงานในระดับอำเภอ เพื่อสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีในระดับของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่

หัวข้อสำคัญที่นำเข้าหารือได้แก่ การเสริมสร้างความร่วมมือและการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งฝ่ายทหารข้าราชการพลเรือนและราษฎรของทั้งสองฝ่ายการส่งเสริมการค้าบริเวณชายแดนปัญหาชนกลุ่มน้อย/กลุ่มต่อต้านตามแนวชายแดน และปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองรวมทั้งแรงงานต่างด้าว โดยมีรูปแบบการประชุมทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการขึ้นอยู่กับความเร่งด่วนและประเด็นปัญหาโดยคณะกรรมการที่เข้าร่วมประชุมประกอบไปด้วย ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเป็นประธาน นายทหารประจำสำนักงานร่วม ไทย-พม่า เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องความมั่นคงและปัญหาชายแดน ตลอดจนจัดตั้งชุดติดต่อดูแลประสานงานระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบของระดับพื้นที่ทั้งสองฝ่าย กลไกการประสานงานเหล่านี้ ได้มีส่วนสำคัญในการคลี่คลายปัญหาให้จำกัดอยู่เพียงใน

ระดับพื้นที่ ไม่ลุกลามบานปลายกลายเป็นความขัดแย้งในระดับประเทศ และมีส่วนช่วยเสริมสร้างบรรยากาศอันเอื้อต่อการเติบโตของเศรษฐกิจเมืองชายแดน(กรมกิจการชายแดนทหาร, 2554)

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาดังกล่าวแม้จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างคนในพื้นที่และช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งในเบื้องต้นได้ดี แต่ยังคงเป็นเพียงกลไกที่ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในลักษณะประนีประนอมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีอยู่ไม่กี่ราย ซึ่งเป็นวิธีที่สามารถแก้ได้เฉพาะเรื่องที่มีผลประโยชน์ไม่มากเท่านั้น หากเป็นเรื่องที่ต้องมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากและมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องหลายกลุ่มแล้ว วิธีดังกล่าวคงไม่สามารถเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้หมด ดังนั้นการที่จะแก้ปัญหาที่ต้นเหตุได้จริงคงต้องแก้กันที่ความชัดเจนของเส้นเขตแดนที่ต้องเร่งทำความร่วมมือในการสำรวจและเจรจาปักปันเส้นเขตแดนถาวรขึ้นมา หรือทางเลือกใหม่ซึ่งมีผู้เสนอในปี ปัจจุบันคือการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างไทย-พม่า และร่วมกันพัฒนาและรับประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย