รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

โดย

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี

สัญญาเลขที่ RDG 5710031

สัญญาเลขที่ RDG5710031

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

คณะผู้วิจัย	สังกัด	
1. อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์	สำนักวิชานิติศาสตร์	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
2. อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี	สำนักวิชานวัตกรรมสังคม	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ชุดโครงการ การจัดการพื้นที่ชายแดน : จังหวัดเชียงรายและแขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาถึง แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว. ฝ่าย1 ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ) ที่กรุณาให้ทุนสนับสนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และรองศาสตราจารย์ นายสัตวแพทย์ ดร.เทอด เทศประทีป รักษาการคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงที่ส่งเสริมการทำวิจัย มา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล อาจารย์ ดร.อรัญญา ศิริผล อาจารย์ ดร.เณศรา สุขพานิช และอาจารย์ ดร.ร่มเย็น โกไศยกานนท์ ที่ได้ให้ข้อคิดและคำแนะนำทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัย

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์พิพัฒน์ ไทยอารี และผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่กรุณารับเป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขงานวิจัยให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของรัฐจากทุกหน่วยงาน ผู้แทนชุมชน และผู้ประกอบการทุกท่านที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย โดยเฉพาะคุณวุฒิพงศ์ ท้าวฟาที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ท้ายที่สุดขอขอบพระคุณประชาชนในอำเภอเชียงของที่กรุณาให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือต่างๆ ตลอดระยะเวลาการทำงานในโครงการวิจัยเป็นอย่างดี

สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์
ฉลองรัฐ เจริญศรี

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากระบบ CIQ ณ ด่านพรมแดนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนอำเภอเชียงของที่สามารถรองรับผลกระทบจากระบบดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวิจัยตามโครงการนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่อาศัยเครื่องมืออย่างการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อเก็บข้อมูลจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2557 ถึงเดือนมีนาคม 2558

ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชียงของในปัจจุบันนั้นควรมีการทบทวนเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังจะมาถึง เนื่องจากผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ยังคงมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความสมดุลในการมีส่วนในกระบวนการพัฒนาพื้นที่ในระยะยาว รวมทั้งขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และการประสานความร่วมมือในลักษณะการบูรณาการของท้องถิ่นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนายังคงอ่อนแอเนื่องจากความขัดแย้งของภาคส่วนต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการพัฒนา

ข้อเสนอแนะจากโครงการวิจัยได้แก่การเพิ่มอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรหลักในการพัฒนา และการจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนการบริหารเชิงบูรณาการ เพื่อทำให้เมืองชายแดนเชียงของสามารถบรรลุเป้าหมายของการเป็นเมืองทางผ่านที่มีความยั่งยืนได้ในอนาคต

ABSTRACT

This research project aimed at the analysis of the impact of the CIQ system at the 4th Thailand-Lao PDR Friendship Bridge at Chiangkong district, Chiang Rai province and the search for an appropriate model of Chiangkhong borderland management for the local administrative organization in the future. The documentary research, in-depth interview, and focus group discussion were applied to collect data from stakeholders in both public and private sectors in Chiang Rai during February 2014 to March 2015.

It was revealed that the existing spatial development in Chiangkhong still needs to be review in order to cope with the forthcoming economic and cultural change. Local residents still concern about the economic impact of the use of the Friendship Bridge and the practice of CIQ system in terms of the equality in the share of development for the local people in the long run. Moreover, the capacity of the local administrative organizations and cooperation among those entities are still unhealthy due to the multi-party conflicts that emerged in the development administration.

Recommendation from the research project on the adjustment of the integrate administration of Chiangkhong spatial development towards the concept of sustainable transit city comprises of the empowerment of the local administrative organizations through the special local administrative body and the establishment of supporting units which can facilitate the integrate borderland management.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
(Executive summary)

การพัฒนาเมืองเชียงของเพื่อเป็นประตูทางการค้าแห่งหนึ่งของเชียงรายนั้นถือว่าเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงราย ด้านการค้า การลงทุนและโลจิสติกส์ที่มีนัยสำคัญเนื่องจากเชียงรายตั้งอยู่ ณ จุดเหนือสุดของประเทศไทย จากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงรายโดยการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นบริเวณรอยต่อระหว่างประเทศไทย สปป.ลาว และสหภาพเมียนมา จึงเกิดโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง ณ บริเวณอำเภอเชียงของ ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนที่สำคัญแห่งหนึ่งของเชียงราย

สะพานข้ามแม่น้ำโขงในอำเภอเชียงของ ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีพื้นที่ 120 ตารางกิโลเมตร (75,000 ไร่) ครอบคลุมพื้นที่ 11 หมู่บ้านรายได้จากประชากรส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม แต่ก็มีแนวโน้มในการขยายตัวทางพาณิชยกรรมและยังเป็นเส้นทางการท่องเที่ยวทั้งทางบกและทางเรือ ทำให้ปัจจุบันอำเภอเชียงของ ได้รับการพัฒนาอย่างมาก พร้อมๆ กันนั้นก็เกิดปัญหาหลายประการขึ้นในพื้นที่ เช่น การพังทลายของดินริมฝั่งอันเนื่องมาจากการเดินเรือในแม่น้ำโขง, ถนนชำรุด เพราะมีรถบรรทุกขนาดใหญ่ขนสินค้าตลอดเวลา, การบุกรุกที่ดินของรัฐ เพราะการรุกเข้ามาของนายทุน ราคาที่ดินแพงเกินกว่าประชาชนจะซื้อได้ เป็นต้น ตลอดจนปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว, ปัญหายาเสพติด, ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การพัฒนาเมืองชายแดนซึ่งเป็นที่ตั้งของสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 นี้ จึงต้องพิจารณาถึงการพัฒนาเมืองและการพัฒนาชนบทไปควบคู่กัน โดยคณะผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เป็นอันดับแรก ประเด็นต่อมาคือยุทธศาสตร์ของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นว่ามีความสอดคล้องกันเพียงใด ประเด็นสุดท้าย คือการวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่ และบทบาทของส่วนราชการว่าจะมาช่วยเหลือดำเนินการกับการพัฒนาบริเวณสะพานชายแดนเชียงของได้อย่างไร แล้วจึงจะสรุปเป็นตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการใช้กลไกทางภาครัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนตามกรอบของนโยบายและกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย ประกอบด้วย

1) เพื่อศึกษาผลกระทบของการจัดตั้ง CIQ ที่มีต่อพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย
2) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชียงของ ระหว่างจังหวัดเชียงราย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ

3) เพื่อค้นหาแนวทางการทำงานเชิงบูรณาการในพื้นที่ชายแดนเชียงของร่วมกัน ระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (จังหวัดเชียงราย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ)

โครงการวิจัยเรื่องนี้ มีกรอบแนวคิดเรื่องอาณาบริเวณชายแดนว่าเป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่พิจารณาพรมแดนในลักษณะของการเป็นพรมแดนที่จัดการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนและเจริญเติบโตได้ (soft border) โดยเฉพาะประเด็นทางเศรษฐกิจอย่างการอำนวยความสะดวกของรัฐให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้า และบริการได้อย่างเสรี ซึ่งระบบ CIQ และ National Single Window (NSW) กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการพรมแดนร่วมกันระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการในลักษณะกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นปฏิบัติการสลายเส้นแบ่งพรมแดนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน และผู้คน เมื่อการเคลื่อนย้ายผ่านพรมแดนแบบ soft border เกิดมากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดการท้าทายรัฐที่ไม่สามารถปรับตัวได้หลายประการ ได้แก่ การบูรณาการในหลายระดับชั้น ตั้งแต่ระดับทวิภาคี ระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และการถูกเชื่อมโยงเข้ากับโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนบนในระดับโลก การเปลี่ยนแปลงความรับรู้ต่อประเด็นปัญหาที่เคยมีเพียงมิติเดียวเป็นปัญหาเดียวที่มีหลายมิติ โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคง ที่ไม่ได้มีแค่ความมั่นคงของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป หากยังต้องพิจารณาความมั่นคงในมิติอื่นๆ หรือของกลุ่มคนอื่นๆ ร่วมด้วย และการจัดการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภูมิทัศน์ชายแดนของประเทศ ทั้งส่วนที่เป็นใจกลาง (border heartland) ส่วนต่อเนื่อง (intermediate borderland) และรอยต่อรอบนอกของบริเวณชายแดน (outer borderland) อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะประเด็นของการให้สิทธิ (inclusion) และการกีดกันสิทธิ (exclusion) แก่ผู้คนที่อาศัยและใช้ประโยชน์พื้นที่เหล่านั้นอยู่ การบริหารราชการเชิงบูรณาการ ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองในองค์การของรัฐในมิติเชิงธุรกิจ โดยเฉพาะการบริหารกลยุทธ์ (strategic management) เพื่อรองรับกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์เป็นแนวทางที่จะทำให้การพัฒนาพื้นที่สามารถรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

การวิจัยตามโครงการนี้ มุ่งวิเคราะห์ผลกระทบจากระบบ CIQ ณ ด่านพรมแดนสะพานมิตรภาพ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ในปัจจุบันตามกรอบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อบริเวณชายแดนอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ และการประชุมกลุ่มย่อยกับส่วนราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมาสรุป วิเคราะห์ เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดให้สามารถรองรับกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีทั้งกลไกหลักและกลไกสนับสนุนที่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิผล

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิจากข้อมูลเอกสารพื้นฐาน ข้อมูลจากภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง การประชุมระดมสมองของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและเข้าถึงปัญหาด้านผลกระทบ ยุทธศาสตร์ นโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับท้องถิ่น การบูรณาการระหว่างส่วนราชการ ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และเป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ โดยการนำเอาทฤษฎี และข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาบูรณาการยุทธศาสตร์ มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารจัดการ นโยบาย และอาจรวมถึงการสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการค้าข้ามแดนไทย-สปป.ลาว ต่อไป

ผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยตามโครงการ สามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ผลกระทบของการพัฒนาระบบ CIQ ที่เกิดขึ้นกับชุมชน

ในทางเศรษฐกิจ พบว่าธุรกิจขนส่งระหว่างประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น เนื่องจากระบบให้บริการเบ็ดเสร็จนั้นอำนวยความสะดวกแก่รถขนส่งสินค้าอย่างมาก ขณะที่ภาคบริการต้องประสบกับปัญหานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เข้ามาพักในพื้นที่ลดลงเพราะต้องไปใช้จุดข้ามแดนที่สะพาน ทำให้เกิดความยุ่งยากในการเดินทางท่องเที่ยว ทำให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์จากปริมาณการค้าที่เพิ่มขึ้นมาก ขณะที่ผู้ค้าและผู้ประกอบการรายย่อยในท้องถิ่นประสบปัญหาต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขนส่งสินค้าผ่านสะพานฯ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพรับจ้างบางกลุ่มเสียประโยชน์แต่บางกลุ่มได้ประโยชน์จากการเปิดใช้สะพาน ที่ดินมีราคาสูงขึ้นโดยที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้เต็มที่ อันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในอนาคตของพื้นที่ ทำให้ไม่เกิดการลงทุนที่จะทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความคึกคักขึ้นมาอย่างที่คาดการณ์กันไว้ตั้งแต่ช่วงที่สะพานมิตรภาพยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ

ในทางสังคม ประชากรแฝงในอำเภอเชียงของเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตของธุรกิจขนาดใหญ่ ประชาชนในอำเภอเชียงของไม่มีส่วนร่วมกับสะพานมิตรภาพฯ ปัญหาการใช้เศรษฐกิจนำหน้าวัฒนธรรมในพื้นที่อำเภอเชียงของ สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 เป็นอุปสรรคต่อการจัดกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว

ในทางสิ่งแวดล้อม พบว่าปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นและภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็วในอำเภอเชียงของ ถ้าไม่มีกฎหมายผังเมืองออกมาใช้บังคับ และชุมชนท้องถิ่นไม่มีอำนาจต่อรองในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง

การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 ปรากฏข้อเท็จจริง ว่าเกิดความขัดแย้งขึ้นเนื่องมาจากความแตกต่างหรือการแบ่งแยก กล่าวคือ สังคมชนบทปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง, การแบ่งแยกเศรษฐกิจชุมชนกับการพัฒนาประเทศ ถึงแม้จะมีการกำหนดให้เชียงของเป็นประตูการค้าก็ตาม ตลอดจน ความขัดแย้งระหว่างผู้สูญเสียกับผู้ที่ได้ประโยชน์ ความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับการพัฒนา ความขัดแย้งระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค (ส่วนกลาง) ความขัดแย้งระหว่างราชการส่วนกลางด้วยกัน สรุปได้ดังนี้

1. ความขัดแย้งระหว่าง ชาวบ้าน ผู้ประกอบการ กับหน่วยงานของรัฐ

ผลกระทบจากการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 ในสายตาชาวบ้านแล้วจะเป็นไปในทางลบมากกว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ อำเภอเชียงของเป็นเมืองชายแดนที่มีการข้ามแดนมาเป็นเวลานาน ต่อมาไทยและลาวสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 ขึ้น โดยที่ตั้งของสะพานจะอยู่ห่างจากจุดข้ามแดนเก่าประมาณ 10 กิโลเมตร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะทาง , ระเบียบการผ่านเข้า – ออก เป็นต้น ล้วนเป็นเรื่องระเบียบอำนาจแห่งรัฐที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ ระเบียบอำนาจรัฐเป็นการมองเฉพาะภาพรวมของประเทศ ซึ่งรัฐต้องการให้เกิดความขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ การค้า ที่เชื่อมโยงกับสังคมภูมิภาค

2. ความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินอำเภอเชียงของ

ที่ดินในอำเภอเชียงของส่วนมากจะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและป่าสงวน ปัจจุบันการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนา จะเป็นที่ดินของ ส.ป.ก. ดังจะเห็นได้จากและทำให้เกิดภาวะชะงักงันในการเวนคืนเพื่อจัดทำโครงการของรัฐ เช่นศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่ง ขณะที่กรณีที่ดินของเอกชนนั้นพื้นที่อำเภอเชียงของนั้น มีที่ดินเอกชนไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตป่า ปัจจุบันโครงการขนาดใหญ่เริ่มหลั่งไหลเข้าไปในเชียงของ ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมที่ดินหรือก่อสร้าง สำหรับที่ดินในตัวเมืองเชียงของนั้นราคาไม่ขึ้นสูงมากนักและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนมือ ต่างจากที่ดินบริเวณใกล้สะพานฯ ซึ่งมีราคาสูงมาก อนาคตของเมืองเชียงของอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภค เพราะประชากรในเมืองจะเพิ่มขึ้น

3. ความขัดแย้งของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเชียงของมีอยู่ทั้งหมด 8 แห่ง พื้นที่ในอำเภอเชียงของนั้น อาจจะแบ่ง พื้นที่ออกเป็นสองส่วน คือ พื้นที่ด้านในซึ่งจะเป็นชุมชนดั้งเดิมและอยู่ใกล้กับสะพานฯ กับพื้นที่ส่วนอื่นซึ่งจะอยู่ห่างออกไปโดยยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและคงความเป็นธรรมชาติ ผลกระทบจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสะพานมิตรภาพไทย – ลาว

แห่งที่ 4 น่าจะมีผลต่อพื้นที่ส่วนตัวอำเภอมากกว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละกลุ่ม

4. ความขัดแย้งของส่วนราชการ

การประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันยังไม่สะดวกเท่าที่ควร เช่นการขอใช้พื้นที่บางส่วนในอาคารสำนักงาน ณ สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 จากทางกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าของสถานที่ การพัฒนาสะพานมิตรภาพ ไทย – ลาว แห่งที่ 4 ในระยะเริ่มแรกจะติดขัดทั้งในเรื่องสถานที่ซึ่งกำลังก่อสร้าง เช่น ศุลกากรกำลังก่อสร้างที่ทำการและอาคารปฏิบัติงาน และ การปฏิบัติงานซึ่งจะต้องประสานกับประเทศลาว กล่าวคือ กรมศุลกากรกำลังศึกษาความพร้อมของระบบ Single Window Inspection เรื่องนี้ไปเกี่ยวข้องกับทางศุลกากรของ สปป.ลาว และจีน ซึ่งในปัจจุบันศุลกากรทั้งสามประเทศมีการจัดประชุมกันปีละครั้ง เพื่อทำความเข้าใจระบบการทำงาน และช่วยกันแก้ไขปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการค้า

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดเชียงราย ในฐานะผู้จัดทำแผนฯ ตระหนักในสถานะของจังหวัดเชียงรายในฐานะของเมืองชายแดนที่เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญ หรือประตูสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในกรอบความร่วมมือทวิภาคี และพหุภาคี ทั้งในกรอบความร่วมมือของประชาคมอาเซียน และกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นอย่างดี ตลอดจนเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมทั้งในเชิงกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยเริ่มกำหนดแผนงานและโครงการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2555 รวมทั้งเน้นย้ำความสำคัญของเชียงของ ในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย คือการเป็นเมืองศูนย์กลางการเปลี่ยนถ่ายกระจายสินค้าหรือโลจิสติกส์ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการเชื่อมโยงพื้นที่เข้าสู่กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศผ่านระบบสนับสนุนการค้าชายแดนและโลจิสติกส์ไว้เป็นอันดับแรก จากนั้นจึงเป็นประเด็นของการส่งเสริมการผลิต และเรื่องของคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของตนเองให้มุ่งเน้นไปในทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นหลัก โดยสังเกตได้จากการกำหนดพันธกิจของหน่วยงาน ไว้ที่เรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะด้านการศึกษาไว้เป็นอันดับต้นๆ รองลงไปจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตเชิงเกษตร และเรื่องอื่นๆ แต่เมื่อพิจารณาที่การวางยุทธศาสตร์ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายได้กำหนดให้การจัดโครงสร้างพื้นฐานภายในจังหวัดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์อันดับหนึ่ง หลังจากนั้นจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเน้นการเกษตรและการท่องเที่ยว และการพัฒนาคุณภาพชีวิตในประเด็นต่างๆ เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ เป็น

พื้นที่สำคัญซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่และระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 โดยตรงนั้น ได้พิจารณาความสำคัญและประเด็นปัญหา ความท้าทายที่เกิดจากการเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของตน ได้กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็น “วาระแห่งท้องถิ่น”แต่ก็ยังคงเป็นเรื่องของท้องถิ่นแบบ “ท้องถิ่นจริงๆ” ไม่ใช่ “ท้องถิ่นที่เป็นเมืองชายแดน”

เมื่อพิจารณาการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา พบว่าพื้นที่ใจกลางอย่างเทศบาลตำบลเวียงให้ความสำคัญกับการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ เทศบาลตำบลสถาน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ ซึ่งเกี่ยวพันกับการพัฒนาระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 โดยเทศบาลพิจารณาว่าพื้นที่ของตนเองนั้นมีจุดแข็งในการเป็นพื้นที่ชายแดน และได้โอกาสจากโครงการพัฒนาของรัฐบาล ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของตนเองและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ตามกรอบภารกิจอย่างกว้างๆ การพัฒนาพื้นที่ในฐานะเมืองศูนย์กลางการขนถ่ายกระจายสินค้านั้นถูกบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ลำดับที่หนึ่ง ขณะที่เรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถูกกล่าวถึงเป็นลำดับสุดท้าย

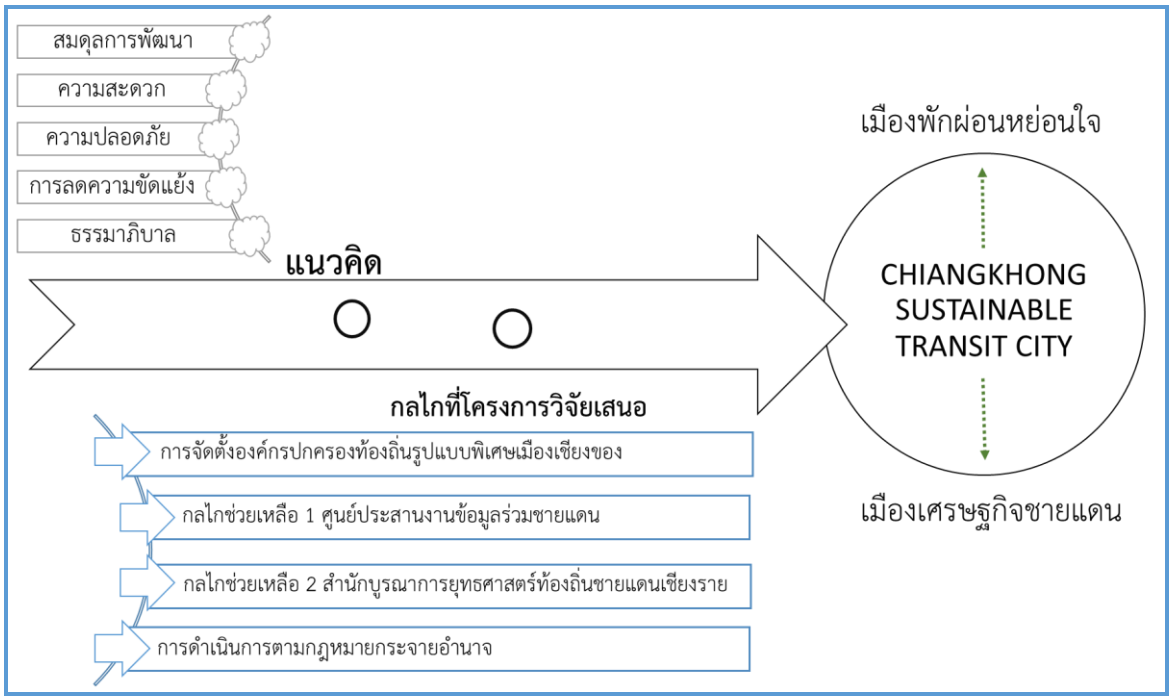
เนื่องจากในการบริหารนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะต้องมีการดำเนินงานให้สอดคล้องกันในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงมาจนถึงระดับท้องถิ่น ดังปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถเป็น “แม่บท” ของการจัดทำแผนพัฒนา หรือแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการอื่นๆ ทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในพื้นที่ นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาโดยนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาเสนอปัญหาความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ หากพบว่าโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ หรือจำเป็นต้องจัดทำร่วมกับส่วนราชการอื่นในเขตจังหวัด คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด อาจเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจทั้งโดยตรง และอำนาจที่รับมอบมาจากส่วนราชการเพื่อบริหารยุทธศาสตร์ โครงการ และงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ในภาพรวมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นในเชิงบูรณาการสำหรับพื้นที่อำเภอเชียงของนั้นพบว่ามีความสอดคล้องกันพอสมควร หากแต่ยังไม่สามารถผลักดันการพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสมร่วมกันได้ เนื่องจากเชียงของไม่ได้เป็นพื้นที่เดียวที่มีโครงการเกินศักยภาพ อำเภออื่นๆ ก็มี

เช่นเดียวกัน จึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยว่าจะร่วมผลักดันการพัฒนาพื้นที่อย่างไร

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 แนวทางการบูรณาการ

การนำเสนอแนวทางการจัดการในส่วนนี้ประกอบด้วยแนวคิดการเสนอให้เมืองเชียงของเป็นเมืองทางผ่านที่มีความยั่งยืน และคนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของเมืองทั้งหน้าที่ในการเป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดนด้านโลจิสติกส์ และเมืองท่องเที่ยวที่สามารถเชื่อมต่อพื้นที่ท่องเที่ยวภายในประเทศไทยและภายนอก ทั้ง สปป.ลาว และจีน มากำหนดเป็นกรอบในการดำเนินการ และกลไกการจัดการที่เป็นไปได้



แนวคิดและกลไกการจัดการเชิงบูรณาการสำหรับเมืองเชียงของในฐานะเมืองทางผ่านที่มีความยั่งยืน

แนวคิดสำหรับการบูรณาการ

ในการตอบคำถามการวิจัยข้อสุดท้ายของโครงการวิจัย ซึ่งแสวงหาแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมในการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย คณะผู้วิจัยได้พิจารณาจากเอกสาร และประเด็นปัญหาที่มีการนำเสนอทั้งในการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 6 ครั้ง จึงนำมาสรุปเป็นแนวคิดที่เป็นกรอบการพัฒนาการบูรณาการ ประกอบด้วย สมดุลการพัฒนา ความสะดวก ความปลอดภัย การลดความขัดแย้ง และหลักธรรมาภิบาล

1. การคำนึงถึงสมดุลในการพัฒนาเมืองเชียงของใน 5 มิติหลัก ได้แก่

(1) สมดุลระหว่างความทันสมัยและการอนุรักษ์

(2) สมดุลระหว่างพื้นที่ศูนย์กลาง กับพื้นที่รอบนอกที่เป็นเขตต่อเนื่อง เพื่อทำให้มีการกระจายความเจริญของพื้นที่ การได้รับบริการต่างๆ ของรัฐ และการกระจายรายได้อย่างเหมาะสม

(3) สมดุลระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(4) สมดุลระหว่างธุรกิจของคนเชียงของ (ซึ่งโดยมากเป็นขนาดกลางและขนาดเล็ก) กับธุรกิจของคนที่มาจากต่างถิ่น (ซึ่งมีทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก)

(5) สมดุลของการกำหนดเป้าหมายในการทำให้เชียงของเป็นเมืองที่สามารถอำนวยความสะดวกให้การผ่านเข้า-ออกประเทศได้พร้อมๆ กับการทำให้เชียงของเป็นเป้าหมายการเดินทางท่องเที่ยว ทั้งในลักษณะการตั้งใจมาเพื่อท่องเที่ยวในเชียงของและใช้เชียงของเป็นจุดเชื่อมต่อในแผนการท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยเพิ่มรายได้ในภาคบริการให้กับคนในพื้นที่

2. ความสะดวกในการบริหารจัดการ

การบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเมืองเชียงของได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว หรือมีความสะดวกในการดำเนินการสูง ซึ่งจะต้องเน้นที่ความไหวทันและความเท่าทันต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีอิสระในการดำเนินการมากพอสมควร เนื่องจากการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะต้องเผชิญทั้งพลังทางเศรษฐกิจจากการแสการเปิดเสรีและความพยายามเข้าควบคุมพื้นที่ของรัฐบาล รวมทั้งพลังทางการเมืองระดับชาติและในจังหวัดเชียงรายเองซึ่งอาจทำให้การพัฒนาเชียงของในทิศทางที่พึงประสงค์เป็นไปได้ล่าช้า หรืออาจไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การออกแบบกลไกการบริหารจัดการควรมุ่งเน้นการลดขั้นตอน และการจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก ในการบูรณาการ

3. ความปลอดภัยในพื้นที่

ความปลอดภัยในพื้นที่ เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งการบูรณาการเพื่อพัฒนาจำเป็นต้องคำนึงถึง เนื่องจากเชียงของมีพื้นที่ชายแดนที่มีความยาวขนานไปกับชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นประตูหน้าด่านสำคัญที่เปิดรับผู้คนจากที่ต่างๆ ให้เข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากอาชญากรรม การรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนในการใช้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีการก่อสร้างและพัฒนาขึ้นใหม่ บนพื้นฐานของความมั่นคงของรัฐ ทั้งที่เกี่ยวกับระบบ CIQ ณ บริเวณด่านพรมแดน การรักษาความสงบเรียบร้อยในแม่น้ำโขง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และการลักลอบนำเข้า-ส่งออกสินค้าโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงความมั่นคงของมนุษย์ การมีสวัสดิการสังคมหรือโครงข่ายรองรับทางสังคมที่เหมาะสมอีกด้วย

4. การลดความขัดแย้ง

จากการเก็บข้อมูล ปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องหนึ่งซึ่งขัดขวางทิศทางการพัฒนาและการบูรณาการยุทธศาสตร์ โครงการวิจัยเรื่องนี้จึงกำหนดให้การลดความขัดแย้งในพื้นที่เป็นแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาแนวทางการบูรณาการ ประกอบด้วย

(1) การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่อย่างชัดเจน

(2) การเพิ่มพูนความสามารถในการสื่อสารขององค์การบริหาร

(3) การออกแบบกลไกแก้ไขความขัดแย้งซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และ

(4) องค์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการต้องสามารถรักษาภาพลักษณ์ของความเป็นองค์การที่สามารถไว้วางใจได้และเป็นมืออาชีพ

5 การดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล

เพื่อให้การบริหารจัดการเชิงบูรณาการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเหมาะสมจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งไม่อาจละเว้นได้ ประกอบไปด้วยการดำเนินการตามเป้าหมายธรรมาภิบาลต่อประชาชน ตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ บริหารภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ คำนึงถึงประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาลภายในองค์กร เพื่อให้ สามารถรักษาขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วย ได้แก่ การบริหารที่สมเหตุสมผล ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาคมภายในองค์กร และการรักษาดุลแห่งอำนาจในองค์กร

กลไกการจัดการ

จากแนวคิดในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการดำเนินการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบ CIQ ณ ด่านพรมแดนเชียงของ ซึ่งในปัจจุบันมีความสะดวกเรียบร้อยในการดำเนินการอยู่แล้ว และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมบริเวณ 3 อำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงราย ได้แก่ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ 2/2558

เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2558 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ

ดังนั้น กลไกการบริหารจัดการเชิงบูรณาการที่ปรากฏนี้จึงมุ่งไปที่การบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นในอนาคตสำหรับการพัฒนาเมืองเชียงของตามเป้าหมายเป็นสำคัญ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ ประกอบด้วยองค์กรหลักในรูปขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่สนับสนุนการบูรณาการ และการดำเนินการตามกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ

1. กลไกหลัก: ส่วนราชการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ในการดำเนินการของประเทศไทยเกี่ยวกับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบัน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ก.ถ. พิจารณาแล้วเห็นว่า การยกฐานะอปท. ในพื้นที่ดังกล่าว ให้เป็น อปท. รูปแบบพิเศษ ไม่ขัดแย้งกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.2556 เนื่องจากไม่มีการเลิกใช้การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ แต่เป็นการดำเนินการที่มุ่งการทำงานให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน สำหรับเชียงของนั้น มีเพียงตำบลเวียงที่มี อปท. 2 แห่งในท้องที่เดียวกัน ได้แก่ เทศบาลตำบลเวียง และเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ การยุบรวมนั้นไม่ได้อยู่ในเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน อาจใช้วิธีตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลตำบลเวียงได้ หรือหากมีการบรรจุข้อเสนอเรื่องการยุบรวม อปท. ให้มีลักษณะ 1 ตำบล 1 อปท. ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการยกร่าง การดำเนินการเรื่องนี้ก็จะเป็นไปได้ง่ายขึ้น ดังนั้น จากความเคลื่อนไหวของรัฐบาลในปัจจุบันที่เร่งรัดการพัฒนาพื้นที่ชายแดนอย่างต่อเนื่องในลักษณะนี้ ย่อมจะทำให้กรณีของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้มีโอกาสเกิดขึ้นและจะเป็นต้นแบบให้กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอื่นๆ ได้ในอนาคต

2. กลไกสนับสนุน

แม้จะมี อบท./อปท. รูปแบบพิเศษเป็นองค์กรหลักในการจัดการพื้นที่แล้ว ยังต้องดำเนินการร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งท้องถิ่นข้างเคียงและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถเป็นไปได้โดยสะดวกเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ จำเป็นจะต้องมีการออกแบบหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานข้อมูลร่วมชายแดน และ สำนักบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นชายแดนเชียงราย

(1) ศูนย์ประสานงานข้อมูลร่วมชายแดน

การจัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูลร่วมชายแดนเชียงของ-เชียงรายเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาระดับอำเภอและจังหวัดซึ่งเป็นคณะทำงานที่มีอยู่แต่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งสามารถนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการประสานแผนฯ เพื่อนำสู่การขับเคลื่อนเป็นนโยบายใหม่ๆ ร่วมกัน ตลอดจนเป็นช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ อปท./อบท. ในเชียงของ

(2) สำนักบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นชายแดนเชียงราย

นอกเหนือไปจากศูนย์ประสานข้อมูลฯ แล้ว คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นชายแดนเชียงรายในลักษณะขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบการประสานงานพัฒนาเชิงบูรณาการของท้องถิ่นชายแดน ซึ่งอาจเน้นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างคล่องตัว เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลง

3. การดำเนินการตามกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีอยู่และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

แม้จะมีการเสนอให้จัดตั้งองค์การและปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ แต่หลักการสำคัญที่ไม่พึงละเลยคือการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจเพื่อเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นที่มาของรูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 รวมทั้งหลักการที่มีการบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย ซึ่งเป็นกรอบแนวทางของการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่กำลังจะเป็นไปในอนาคต

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ ก

บทคัดย่อ ข

ABSTRACT ค

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary) ง

สารบัญ ฌ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 2

1.3 ขอบเขตของการวิจัย 3

1.4 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 3

1.5 แผนงานและกิจกรรมของโครงการ 8

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัยและสถานที่เก็บข้อมูล 9

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ 10

1.8 กรอบแนวคิดการวิจัย 11

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 2 สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา 12

2.1 จังหวัดเชียงราย 13

2.2 อำเภอเชียงของ 17

2.3 การค้าชายแดนจังหวัดเชียงรายและอำเภอเชียงของ 19

บทที่ 3 แนวคิด CIQ และผลกระทบที่มีต่อชุมชน 36

3.1 แนวคิด CIQ 37

3.1.1 ความเป็นมาของหลักการ “การจัดชายแดนร่วม” 38

3.1.2 หลักการของ “การจัดการชายแดนร่วม” 40

3.1.3 ประสบการณ์ของต่างประเทศในการจัดระบบการจัดการชายแดนร่วม 46

3.1.4 การจัดการชายแดนร่วมกันระดับในประเทศ 46

3.1.5 การจัดการชายแดนร่วมกันระดับระหว่างประเทศ 49

3.1.6 ผลกระทบของแนวคิดการจัดการชายแดนร่วมต่อการจัดการระบบ CIQ ของประเทศไทย 52

3.1.7 ความสัมพันธ์ทางการค้าชายแดนระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทย 56

3.1.8 บทสรุป 61

สารบัญ (ต่อ)

3.2 ผลกระทบที่มีต่อชุมชน 62

3.2.1 ผลกระทบในทางเศรษฐกิจ 67

3.2.2 ผลกระทบในทางสังคม 70

3.2.3 ผลกระทบในทางสิ่งแวดล้อม 71

บทที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนา ความขัดแย้งและรูปแบบการบูรณาการยุทธศาสตร์ 74

4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเชียงรายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 74

4.2 ความขัดแย้งในการบูรณาการยุทธศาสตร์ 80

4.3 แนวทางการจัดการเพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงของ 96

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 113

บรรณานุกรม 123

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้า

ภาคผนวก ข สรุปการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1-6

ภาคผนวก ค หนังสือร้องเรียน เรื่อง ผลกระทบจากการเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) ต่อชาวบ้านและผู้ประกอบการอำเภอเชียงของ

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การพัฒนาเมืองเชียงของเพื่อเป็นประตูทางการค้าแห่งหนึ่งของเชียงรายนั้นถือว่าเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงราย[1]ด้านการค้า การลงทุนและโลจิสติกส์ที่มีนัยสำคัญเพราะเหตุว่าเชียงรายตั้งอยู่ ณ จุดเหนือสุดของประเทศไทย นอกจากการเป็นชายแดนสามแผ่นดินระหว่างสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแล้ว เชียงรายยังมีแม่น้ำโขงซึ่งจัดว่าเป็นแม่น้ำนานาชาติไหลผ่าน ความสำคัญดังกล่าวข้างต้นมิได้หยุดอยู่เพียงการเป็นเมืองชายแดนเท่านั้น หากจะพิจารณาในมิติทางเศรษฐกิจแล้ว เชียงรายเป็นส่วนหนึ่งของการเชื่อมต่อกับจีนซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองคุนหมิง มณฑลยูนนาน ปัจจุบันด้วยระบบการขนส่งทั้งทางน้ำและทางบกทำให้เชียงรายต้องเข้าไปอยู่ในนโยบายระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาการขนส่งทางแม่น้ำโขง ตามข้อตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง (Agreement on Commercial Navigation on Lanchang – Mekhong River) ตลอดจนการพัฒนาเส้นทางการคมนาคมทางบก เส้นทาง R3A เชื่อมโยงระหว่างประเทศจีน (มณฑลยูนนาน) – ประเทศลาว (แขวงหลวงน้ำทาและแขวงบ่อแก้ว) และประเทศไทย (อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย) โดยการสนับสนุนของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) จากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงรายโดยการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ บริเวณรอยต่อของสามประเทศนี้ จึงเกิดโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง ณ บริเวณอำเภอเชียงของ ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนที่สำคัญแห่งหนึ่งของเชียงราย

---

[1]ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงราย ประกอบด้วย

1. พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. พัฒนาการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์
3. สร้างความเข้มแข็งภาคการเกษตร อุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่า
4. ดำรงฐานวัฒนธรรมและทุนทางสังคมชาวล้านนา
5. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสร้างความเข้มแข็งกระบวนการประชาสังคม
6. ดำรงฐานทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี
7. ความมั่นคงพื้นที่ปกติและพื้นที่ตามแนวชายแดน
8. ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สะพานข้ามแม่น้ำโขงในอำเภอเชียงของ[22] ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีพื้นที่ 120 ตารางกิโลเมตร (75,000 ไร่) ครอบคลุมพื้นที่ 11 หมู่บ้านรายได้จากประชากรส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม แต่ก็มีแนวโน้มในการขยายตัวทางพาณิชยกรรมค่อนข้างมาก โดยดูจากการมีท่าเรือ และด่านศุลกากร นอกจากนี้ยังเป็นเส้นทางการท่องเที่ยวทางเรือสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการไปเที่ยวยังเมืองหลวงพระบาง ใน สปป.ลาว

ปัจจุบันอำเภอเชียงของ ได้รับการพัฒนาอย่างมาก จึงเกิดปัญหาหลายประการขึ้นในพื้นที่ เช่น การพังทลายของดินริมฝั่งอันเนื่องมาจากการเดินเรือในแม่น้ำโขง, ถนนชำรุด เพราะมีรถบรรทุกขนาดใหญ่ขนสินค้าตลอดเวลา, การบุกรุกที่ดินของรัฐ เพราะการรุกเข้ามาของนายทุน ราคาที่ดินแพงเกินกว่าประชาชนจะซื้อได้ เป็นต้น ตลอดจนปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว, ปัญหายาเสพติด, ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงจุดแข็งของอำเภอเชียงของแล้วจะพบว่า เชียงของเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงโดยมีทั้งธรรมชาติที่หลากหลาย และวัฒนธรรมประเพณีที่ยังรักษาไว้ได้ ประกอบกับค่าครองชีพต่ำและมีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน

การพัฒนาเมืองชายแดนที่กำลังจะมีการเปิดสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 นี้ จึงต้องพิจารณาถึงการพัฒนาเมืองและการพัฒนาชนบทไปควบคู่กัน โดยคณะผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เป็นอันดับแรก ประเด็นต่อมาคือยุทธศาสตร์ของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นว่ามีความสอดคล้องกันเพียงใด ประเด็นสุดท้าย คือการวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่ และบทบาทของส่วนราชการว่าจะมาช่วยเหลือดำเนินการกับการพัฒนาบริเวณสะพานชายแดนเชียงของได้อย่างไร แล้วจึงจะสรุปเป็นตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการใช้กลไกทางภาครัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนตามกรอบของนโยบายและกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาผลกระทบของการจัดตั้ง CIQ ที่มีต่อพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย
2) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชียงของ ระหว่าง จังหวัดเชียงราย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ
3) เพื่อค้นหาแนวทางการทำงานเชิงบูรณาการในพื้นที่ชายแดนเชียงของร่วมกัน ระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (จังหวัดเชียงราย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ)

---

[2]ที่มา : เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้มีขอบเขตเนื้อหาในเรื่อง :

1.1 ผลกระทบจากการเปิด ClQ

1.2 ยุทธศาสตร์ของจังหวัดเชียงราย, องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และเทศบาล ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ

1.3 นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

2. การวิจัยนี้มีขอบเขตพื้นที่ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และแขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

1.4 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการชายแดน

อาณาบริเวณชายแดนมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากเป็นพื้นที่สุดปลายอาณาเขตของรัฐซึ่งติดต่อกับปลายอาณาเขตของประเทศอื่นซึ่งนับเป็นประเทศ “เพื่อนบ้าน” และอาจเชื่อมต่อไปยังประเทศที่เป็น “บ้านใกล้เรือนเคียง” อื่นๆ ที่อาจตั้งอยู่ห่างออกไป แต่อาจมีประเด็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่สามารถส่งผลกระทบต่อกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่การมองพรมแดนแบบกำแพง (hard border) ที่เน้นประเด็นปัญหาความมั่นคงของรัฐเป็นหลักมักละเลยความสำคัญไป ได้แก่ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการพัฒนา ความหลากหลายและความเป็นชายขอบของผู้คน (ทั้งที่เป็นพลเมืองและที่ไม่ถูกนับว่าเป็นพลเมืองของรัฐ) และรวมถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่โครงสร้างระบบราชการของรัฐอาจตามไม่ทัน ซึ่งส่งผลให้ปัญหาหลายอย่างไม่ได้รับการแก้ไข

ดังนั้น การพิจารณาพรมแดนในลักษณะของการเป็นพรมแดนที่จัดการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนและเจริญเติบโตได้ (soft border) จึงกลายเป็นประเด็นที่ชวนพิจารณา[3] โดยเฉพาะประเด็นทางเศรษฐกิจอย่างการอำนวยความสะดวกของรัฐให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้า และบริการได้อย่างเสรี ซึ่งระบบ ClQ และ National Single Window (NSW) กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการพรมแดนร่วมกันระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการในลักษณะกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นปฏิบัติการสลายเส้นแบ่งพรมแดน อย่างการใช้ระบบตรวจลงตราร่วม

---

[3] ขจิต จิตตเสวี. (2552). “อาณาบริเวณชายแดนไทยในศตวรรษที่ 21: ปัญหาและบริบทใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยต่อเพื่อนบ้าน” ใน จันจิรา สมบัติพูนศิริ (บรรณาธิการ). (2557). **สู่การสลายพรมแดน: ความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐ และตะเข็บชายแดน.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 190

ของสหภาพยุโรป (Schengen Visa)[4]ที่ทำให้มาตรการควบคุมเส้นเขตแดนของรัฐอ่อนลงอย่างเห็นได้ชัด และเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตประเทศภาคีสมาชิกอย่างมากที่กลายเป็นที่นิยมมากขึ้นสำหรับการจัดการชายแดนของประเทศต่างๆ

เมื่อการเคลื่อนย้ายผ่านพรมแดนแบบ soft border เกิดมากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดการท้าทายรัฐที่ไม่สามารถปรับตัวได้หลายประการ ได้แก่ การบูรณาการในหลายระดับชั้น ตั้งแต่ระดับทวิภาคี ระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และการถูกเชื่อมโยงเข้ากับโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนบนในระดับโลก การเปลี่ยนแปลงความรับรู้ต่อประเด็นปัญหาที่เคยมีเพียงมิติเดียวเป็นปัญหาเดียวที่มีหลายมิติ โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคง ที่ไม่ได้มีแค่ความมั่นคงของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป หากยังต้องพิจารณาความมั่นคงในมิติอื่นๆ หรือของกลุ่มคนอื่นๆ ร่วมด้วย[5] และการจัดการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภูมิทัศน์ชายแดนของประเทศ ทั้งส่วนที่เป็นใจกลาง(border heartland) ส่วนต่อเนื่อง (intermediate borderland) และรอยต่อรอบนอกของบริเวณชายแดน (outer borderland) อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะประเด็นของการให้สิทธิ (inclusion) และการกีดกันสิทธิ (exclusion) แก่ผู้คนที่อาศัยและใช้ประโยชน์พื้นที่เหล่านั้นอยู่ ดังนั้น การจัดการชายแดนหรืออาณาบริเวณชายแดนนั้นจึงไม่อาจคำนึงถึงชายแดนของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังต้องพิจารณาถึงชายแดนแบบอื่นที่ซ้อนทับคาบเกี่ยวลงไปในเขตเดียวกันนั้นด้วย เช่น ชายแดนของชาติพันธุ์ และชายแดนของการผลิต[6] ที่นับวันจะมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการเชิงบูรณาการ

การบริหารราชการเชิงบูรณาการ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองในองค์การของรัฐเพื่อรองรับกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ที่มุ่งปรับลดบทบาทของภาครัฐให้อยู่ในขอบเขตของการให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพในฐานะผู้สนับสนุนภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาคสาธารณะจะต้องปรับตัวตามกระบวนทัศน์การบริหารแบบใหม่ที่เน้นความยืดหยุ่น มีความชำนาญเฉพาะด้าน และมีความสามารถในด้านการสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้าง กระบวนการ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน[7]

---

[4]Martin W. Lewis. (2011). International Land Borders, Hard and Soft. (http://www.geocurrents.info/geopolitics/international-land-borders-hard-and-soft)

[5] Emmanuel Brunet-Jailly. (2012). “Securing Borders in Europe and North America”. inThomas M. Wilson and Hastings Donnan (editors). (2012). **A Companion to Border Studies.** Singapore: Blackwell Publishing. P.102

[6]ยศ สันตสมบัติ และคณะผู้วิจัย. (2556). **ชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน.** เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. หน้า 3-38

[7]ดูการอภิปรายในประเด็นนี้เพิ่มเติมได้ใน BidyutChakrabarty and Prakash Chand. (2012**). Public Administration in a Globalizing World.** New Delhi: SAGE Publication. Pp. 494-498

จึงก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนภารกิจจากหน่วยการปกครองที่ปฏิบัติงานตามคำสั่งของรัฐในส่วนกลาง ไปสู่การเป็นระบบการปฏิบัติราชการที่ตอบสนองความต้องการภายในท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ใหญ่อันเดียวกัน ทำให้องค์กรภาครัฐนั้นมีลักษณะการปฏิบัติงานคล้ายกับหน่วยธุรกิจมากขึ้น โดยเริ่มจากการทบทวนภารกิจของส่วนราชการโดยกำหนดพันธกิจและการวิเคราะห์ศักยภาพ (SWOT Analysis) เพื่อจัดกลุ่มของส่วนราชการตามศักยภาพและเป้าหมาย (clusters) และวางยุทธศาสตร์ร่วมกัน[8]

ในการนี้มีแนวคิดการบริหารจัดการองค์การสมัยใหม่มาจัดทำกรอบการดำเนินการเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกันได้ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกันระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ และยุทธศาสตร์หน่วยงานเช่น การมีผู้บริหารที่สามารถทำงานเชิงกลยุทธ์ได้ดีในลักษณะของการบริหารแบบ CEO ที่รับผิดชอบตามคำรับรองการปฏิบัติงาน การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หลักองค์การที่เรียนรู้ (Learning Organization) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)[9] การดำเนินการตามหลักการและกรอบการปฏิบัติเหล่านี้จะทำให้ส่วนราชการทุกภาคส่วนมีการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันได้

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง CIQ

CIQ หรือ Customs, Immigration and Quarantine[10] เป็นหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยหลักในการนำเข้าสินค้า และการเข้าเมืองของบุคคลในพิธีการเข้าเมือง โดยมีหลักเกณฑ์ในการควบคุม การเข้าเมืองใน 3 ประเด็นคือ การควบคุมฝ่ายศุลกากร หรือสินค้าและสิ่งของที่จะมีการส่งเข้ามาในประเทศว่าอยู่ในข่ายต้องห้ามหรือไม่ และจะมีการจัดการกับสินค้าและสิ่งของที่มีการส่งเข้ามาตามพิธีการอย่างไร ในขณะที่การเดินทางเข้าเมืองของบุคคลจะต้องถูกตรวจสอบแยกออกมาจากสินค้าหรือสิ่งของ ว่าพิธีการในการเข้าเมืองของบุคคลนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากมีบุคคลใดต้องห้าม สิงสิ่งของใดต้องห้ามเข้ามาในประเทศ จะต้องมีการกักกันบุคคลหรือสิ่งของดังกล่าวเอาไว้เพื่อมิให้เข้าสู่ประเทศได้ โดยเหตุผลในเรื่องความมั่นคงของประเทศ สุขอนามัยของประเทศ และเพื่อเป็นการปกป้องเศรษฐกิจของประเทศให้ดำรงอยู่ได้

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องหลักการบริการ การลงทุนประตูเดียว

หลักการเกี่ยวกับเรื่องการบริการ การลงทุนประตูเดียว คือ หลักการที่ผู้ลงทุนสามารถยื่นคำร้อง ณ สถานที่หนึ่งและได้คำตอบจากสถานที่เดิมได้ โดยเป็นการบริการที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องรับผิดชอบต่อผู้รับบริการทางด้านข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่จำเป็นแก่ผู้ลงทุนอย่าง

---

[8] วันชัย มีชาติ. (2557). **การบริหารองค์การ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 7. หน้า 113-148

[9] เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2556). **ยุทธศาสตร์การพัฒนา: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติเชิงรุก.** นนทบุรี:บุ๊คพอยท์วิชาการ. หน้า 253-280

[10] http://www.asagroupltd.com/what-we-do.php?lm=001&s=0004 (20 June 2011)

โปร่งใส และการบริการนั้นจะต้องเป็นไปตามระเบียบการ มีแบบแผนที่เป็นการลดขั้นตอน มีความรวดเร็วสร้างสรรค์ โปร่งใส เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้[11]

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะทำงานร่วมธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. **ปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว (นครพนม – คำม่วน และเชียงราย – บ่อแก้ว),** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539.

จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศเปิดจุดผ่านแดนถาวรที่อำเภอเชียงของ และที่อำเภอเชียงแสน และรัฐบาลลาวมีนโยบายเปิดประเทศให้มีการค้าเสรีมากขึ้น ประกอบกับโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง 4 ประเทศเริ่มมีการเคลื่อนไหวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณจุดการค้าอำเภอเชียงของกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ซึ่งเป็นประตูการค้าในการส่งสินค้าออกที่สำคัญของไทย การขยายตัวดังกล่าวทำให้รัฐบาลลาวประกาศให้เมืองห้วยทรายเป็นด่านสากล เพื่อรองรับการค้าที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี การค้าในบริเวณดังกล่าวยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง เช่น ปัญหาการค้านอกระบบ เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีนำเข้าและส่งออก เนื่องจากอัตราอากรขาเข้าสินค้าบางประเภท เช่น สินค้าทางการเกษตร ยังอยู่ในเกณฑ์สูงอันเป็นอุปสรรคกีดกันการค้าระหว่างกันและเป็นแรงจูงใจให้มีการค้านอกระบบ และการนำสัตว์ใหญ่ประเภทโค-กระบือ จากลาวเข้าไทยยังไม่สะดวกเท่าที่ควร เนื่องจากต้องรอการดำเนินการตรวจโรคสัตว์บริเวณด่านกักกันสัตว์ฝ่ายไทยซึ่งมักจะใช้เวลานาน

การเดินทางเข้า-ออก ระหว่างสองประเทศยังคงเสียค่าใช้จ่ายสูง คือค่าธรรมเนียมในการเดินทางเข้าประเทศคนละ 50 บาทต่อครั้ง หากเดินทางเกินรัศมี 25 กิโลเมตร ต้องเสียค่าธรรมเนียมเข้าจังหวัดอีกคนละ 500 บาทต่อครั้ง หากเดินทางเข้า-ออกบ่อยครั้ง ก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมทุกครั้ง นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาที่เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว เพื่อมาท่องเที่ยวที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ไม่สามารถทำพิธีการเข้าเมืองได้เนื่องจากด่านต้นผึ้งไม่ใช่ด่านสากล ในส่วนของนักท่องเที่ยวไทยที่ประสงค์จะเดินทางไปเมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว และมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ต้องไปขอบัตรผ่านแดนจากจังหวัดเชียงราย สร้างความไม่คล่องตัวสำหรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในวันสุดสัปดาห์ นอกจากนั้นเวลาทำงานของด่านตรวจคนเข้าเมืองทั้งสองฝ่าย ยังแตกต่างกัน ทำให้นักธุรกิจ นักท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไป ไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทางไปมาระหว่างกัน โดยต้องเสียเวลารอในบางช่วง

---

[11] อรพรรณ พนัสพัฒนา, "กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว" วารสาร รพี 54 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2554. หน้า 71-72.

สมคิด พุทธศรี. **ข้อตกลงการค้าเสรีของประเทศในอุษาคเนย์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551.

ประเทศคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของลาวคือประเทศไทย โดยไทยเป็นประเทศคู่ค้าที่มีสัดส่วนสูงสุดทั้งในสินค้าส่งออกและนำเข้าของลาว ทั้งนี้ลาวส่งออกมายังตลาดไทยกว่าร้อยละ 19.3 ของการส่งออกทั้งหมด และนำเข้าสินค้าจากไทยกว่าร้อยละ 60.5 ของสินค้านำเข้าทั้งหมด ในขณะที่ประเทศลาวมีนโยบายในการลดความยากจนภายในประเทศ โดยอาศัยการค้าเป็นกลไกที่สำคัญ และเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยการปรับปรุงโครงสร้างของภาษีศุลกากรใหม่ และแก้ไขระบบใบอนุญาตส่งออก และนำเข้า ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมการค้าที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ของลาว

กรวรรณ (ชีวสันต์) สังขกร และสุพัฒน์ โตวิจักษณ์ชัยกุล. **ผลกระทบจากการเป็นเมืองท่าของอำเภอเชียงแสนและอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย.** เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม, 2547.

เส้นทางการค้าชายแดน ณ อำเภอเชียงแสนและอำเภอเชียงของ เป็นเส้นทางการค้าที่ได้รับความสนใจจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นอย่างมาก เพราะมีต้นทุนต่ำและสามารถขนถ่ายสินค้าได้ในปริมาณมาก การค้า ณ อำเภอเชียงแสนและอำเภอเชียงของจึงมีความสำคัญ ในฐานะเป็นจุดศูนย์กลางของการค้าชายแดนทางภาคเหนือ และจากการพัฒนาเส้นทางหมายเลข 3 จากอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย – เมืองห้วยทราย – แขวงบ่อแก้ว – หลวงน้ำทา – บ่อเต็น – เชียงรุ่ง – คุนหมิง ย่อมจะทำให้การคมนาคมขนส่งสะดวก สินค้าไทย และจีนจะสามารถถ่ายเทแลกเปลี่ยนกันได้อย่างสะดวก

ทั้งนี้การพัฒนาเส้นทางหมายเลข 3 ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านกฎหมายหลายประการได้แก่ ผู้ใช้แรงงานในพื้นที่ การเคลื่อนย้ายประชากร การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สิทธิในที่ดินทำกิน การลักลอบทำการค้านอกระบบ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านแดน ฯลฯ เป็นต้น

อัครพงศ์ อั้นทอง อร จุนถิระพงศ์ และนริทร์ พันธ์เขียว. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาศักยภาพและโอกาสของสินค้าส่งออกไทยในตลาดกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ปีที่ 2.** เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม, 2551.

ปัญหาและอุปสรรคในการค้าระหว่างประเทศไทยและประเทศลาวที่สำคัญ คือ การที่ยังไม่สามารถเปิดจุดข้ามแดนถาวรเพิ่มเติม เพื่อให้การค้าคล่องตัวได้ ปัญหาความเข้มงวดในการนำเข้าสินค้าของ สปป.ลาว เนื่องจาก สปป.ลาว มีเป้าหมายที่จะลดภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ ปัญหาทางการค้าระหว่างสองประเทศที่ยังไม่เป็นการค้าเสรีโดยสมบูรณ์ ปัญหาค่าขนส่ง และค่าบริการนำเข้า – ส่งออก ค่อนข้างสูง และเส้นทางการคมนาคมขนส่งใน สปป.ลาว ที่ค่อนข้างทุรกันดาร ปัญหาของขั้นตอนและระเบียบการส่งออกของไทยมีความยุ่งยาก ซับซ้อนและมีเอกสารประกอบมาก

ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งการคืนภาษีอากรยังล่าช้า ปัญหาการค้านอกระบบที่มีต้นทุนต่ำสร้างแรงจูงใจในการดำเนินธุรกิจของผู้ค้านอกระบบเป็นอย่างมาก ฯลฯ เป็นต้น

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. **สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.** กรุงเทพฯ: ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, 2545.

การค้าระหว่างไทยและลาวนั้น ยังมีปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอนของกฎระเบียบ ซึ่งบางครั้งไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ การขาดแคลนสาธารณูปโภคต่างๆ และนอกจากปัญหาและอุปสรรคทั่วไปทางกฎหมายเท่านั้น แต่ทัศนคติของรัฐบาลลาวต่อนักลงทุนไทยยังไม่ค่อยดีนัก เนื่องจากชาวลาวเห็นว่านักลงทุนไทยไม่มีความจริงใจในการเข้าไปทำธุรกิจในลาว นอกจากนี้ยังชอบดูถูกและเอาเปรียบคนลาวอีกด้วย

1.5 แผนงานและกิจกรรมของโครงการ

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	กิจกรรมรอง	ช่วงระยะเวลาดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ
1. เพื่อศึกษาผลกระทบของการจัดตั้ง CIQ ในเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ	1.1 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบในการจัดตั้ง CIQ	1.1.1 การรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง 1.1.2 สัมภาษณ์เชิงลึก	6 เดือนที่ 1	อาจารย์สมชายและอาจารย์ฉลองรัฐ
	1.2 วิเคราะห์ผลกระทบของการจัดตั้ง CIQ ณ พื้นที่อำเภอเชียงของ	1.2.1 วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งทางเอกสารและจากการสัมภาษณ์เชิงลึก 1.2.2 สัมมนากลุ่มย่อย	6 เดือนที่ 1	อาจารย์สมชายและอาจารย์ฉลองรัฐ
2. เพื่อศึกษาถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเชียงราย, องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ	2.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายแดนอำเภอเชียงของ	2.1.1 สัมมนากลุ่มย่อย 2.1.2 สัมภาษณ์เชิงลึก	6 เดือนที่ 1	อาจารย์สมชายและอาจารย์ฉลองรัฐ
		2.2.3 ตรวจสอบร่างงานวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญ	6 เดือนที่ 2	อาจารย์สมชายและอาจารย์ฉลองรัฐ

3. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายของจังหวัดเชียงราย, องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และเทศบาลตำบลเวียงอำเภอเชียงของ ที่มีต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกัน	3.1 ศึกษาความเป็นไปได้ของการบูรณาการพื้นที่ร่วมกันภายใต้กรอบของกฎหมาย	3.1.1 สัมภาษณ์เชิงลึก	6 เดือนที่ 2	อาจารย์สมชายและอาจารย์ฉลองรัฐ
4. รูปแบบ (Model) ของกลไกการดำเนินการยุทธศาสตร์พื้นที่ชายแดน ณ สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4	4.1 ศึกษารูปแบบการบูรณาการ	4.1.1 สัมมนากลุ่มย่อย 4.1.2 สัมภาษณ์เชิงลึกจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม	6 เดือนที่ 2	อาจารย์สมชายและอาจารย์ฉลองรัฐ

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย และสถานที่เก็บข้อมูล

1.6.1 วิธีดำเนินการวิจัย

(1) ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบการเปิด CIQ ที่มีต่อพื้นที่เทศบาลตำยลเวียง อำเภอเชียงของ

(2) สัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการบูรณาการเชิงพื้นที่ระหว่างส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอ เชียงของ โดยการสัมภาษณ์ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐทั้งฝ่ายไทยและลาว

1.6.2 วิธีการวางแผนการดำเนินงานรวมทั้งวิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

(1) ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิจากข้อมูลเอกสารพื้นฐาน ข้อมูลจากภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง การประชุมระดมสมองของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน และการเสวนาทางวิชาการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและเข้าถึงปัญหาด้านผลกระทบ ยุทธศาสตร์ นโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับท้องถิ่น การบูรณาการระหว่างส่วนราชการ ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และเป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ โดยการนำเอาทฤษฎี และข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาบูรณาการยุทธศาสตร์ มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารจัดการ นโยบาย และอาจรวมถึงการสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการค้าข้ามแดนไทย-ลาว ต่อไป

(2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ทำการศึกษา ได้แก่

- ราชการส่วนกลาง (กรมศุลกากร, สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง)
- ราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอเชียงของ และจังหวัดเชียงราย)
- ราชการส่วนท้องถิ่น

(เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย) ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องทั้งไทยและลาว ซึ่งทำการค้า ณ จุดผ่านแดนเชียงของโดยเลือกตัวแทนกลุ่มโดยการเจาะจง (purposive sampling)

(3) วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

- **ลักษณะและปริมาณเก็บข้อมูล**

การเก็บข้อมูลจะดำเนินการทั้งข้อมูลทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อเท็จจริงและความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของฐานข้อมูล และในปริมาณที่สามารถเป็นไปได้

- **วิธีการเก็บข้อมูล**

การเก็บข้อมูลเอกสาร ทำโดยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบกับวิธีการสัมภาษณ์ซึ่งคณะผู้วิจัยกำหนดให้เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง นอกจากนี้จะยังจัดให้มีเวทีประชุมระดมสมอง (Focus Group) เพื่อสำรวจความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

(4) วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาของเอกสาร การสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่ม พร้อมกับการแปลความหมาย (Interpretation) แล้วแยกแยะ จัดหมวดหมู่ จัดอันดับและประเภท

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทราบถึงผลกระทบของการเปิด CIQ บริเวณ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

(2) ทราบถึงความสอดคล้องในการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น

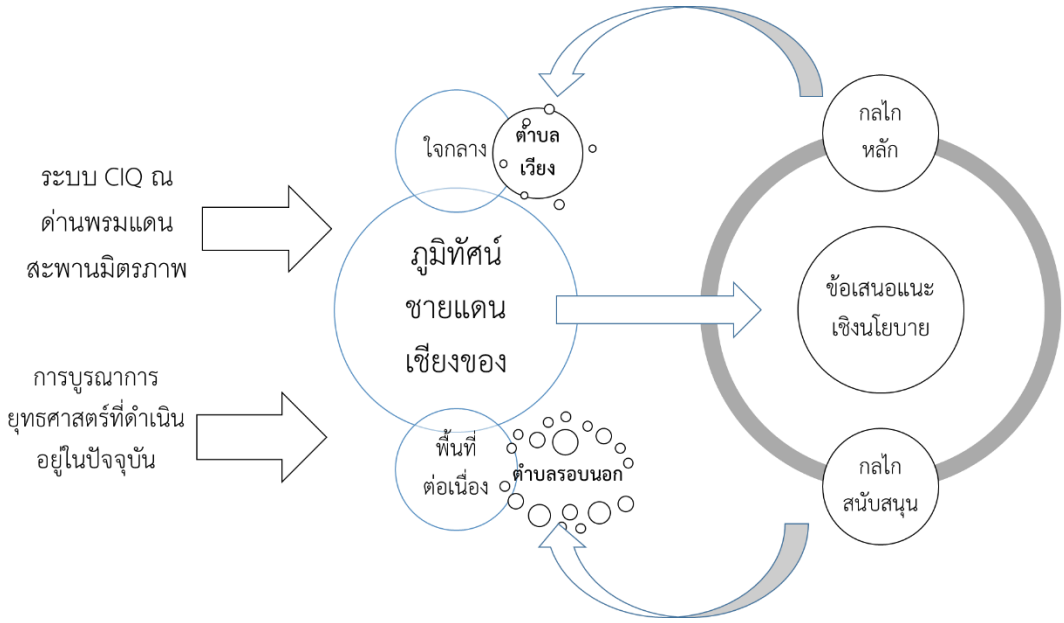
(3) ได้รูปแบบยุทธศาสตร์การบูรณาการพื้นที่ชายแดนของสะพานมิตรภาพไทย–ลาวแห่งที่ 4

ตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

รูปแบบยุทธศาสตร์การบูรณาการพื้นที่ชายแดนของสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4

1.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยตามโครงการนี้มุ่งวิเคราะห์ผลกระทบจากระบบ CIQ ณ ด่านพรมแดนสะพานมิตรภาพ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ในปัจจุบันตามกรอบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อบริเวณชายแดนอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ และการประชุมกลุ่มย่อยกับส่วนราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมาสรุป วิเคราะห์ เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดให้สามารถรองรับกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีทั้งกลไกหลักและกลไกสนับสนุนที่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิผล จึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยไว้ดังปรากฏในภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 2
สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

เมืองเชียงรายตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำกก ที่มีต้นกำเนิดจากเทือกเขาในรัฐฉานของพม่าไหลเข้าสู่เมืองเชียงราย ไปรวมกับแม่น้ำลาวและแม่น้ำกรณ์ ไหลลงสู่แม่น้ำโขง[1] จากการศึกษาทางโบราณคดีได้มีการสำรวจและจดทะเบียนวัตถุจารึกในจังหวัดเชียงราย โดย ศรีเลา เกษพรหม และ อภิรดี เตชะศิริวรรณ จำนวน 24 จารึก จารึกที่เก่าแก่ที่สุด คือ จารึกวัดจันทรอาราม โดยมีข้อความย่อว่า พ.ศ.2011 เจ้าหมื่นท้าว เจ้าเมืองวังเหนือ สร้างจันทรอารามพร้อมทั้งถวายคนและที่นาแด่อาราม ซึ่งค้นพบที่วัดร้างใกล้ๆ เตาเครื่องสังคโลก เวียงกาหลง ต.หัวฝาย อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย[2]

พื้นที่ของเมืองเชียงรายมีผู้คนอาศัยอยู่มานานตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ดังจะเห็นได้จากการค้นพบเครื่องมือหินกระเทาะ สมัยก่อนประวัติศาสตร์พบที่อำเภอเชียงแสน (วีระพันธ์ มาไลยพันธ์, 2515) แต่เชียงรายเป็นที่รู้จักกันในฐานะเมืองที่พญามังรายมหาราชมาสร้าง พญามังรายเป็นพระราชบุตรของเจ้าชายลาวเม็งกับพระนางเทพคำขยาย[3] พญามังรายประสูติเมื่อ พ.ศ.1802 และสวรรคต พ.ศ. 1861 ทรงประทับอยู่ที่เมืองเชียงราย ในพ.ศ. 1797 และย้ายไปเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 1835[4]

ในทางกฎหมาย พญามังรายเป็นผู้ริเริ่ม มังรายศาสตร์ ซึ่งถือว่าเป็นหลักในการวินิจฉัยคดีของกษัตริย์มังรายศาสตร์ฉบับเก่าแก่ที่สุดพบที่วัดเสาไห้ อำเภอเสาไห้ จังหวัดสระบุรี[5] นอกจากนี้ ยังมีบันทึกและเอกสารล้านนาหลายฉบับกล่าวถึงพญามังราย ได้แก่ ชินกาลมาลีปกรณ์ ตำนานสิบห้าราชวงศ์ เป็นต้น[6] การสร้างบ้านแปงเมืองของพญามังรายและกษัตริย์ในรุ่นต่อมา ตั้งแต่ พ.ศ. 1839 – 1898 จัดว่าเป็นสมัยก่อร่างสร้าง

---

[1] บดินทร์ กินาวงศ์ และคณะ. **ประวัติศาสตร์เมืองเชียงราย-เชียงแสน**, 2546 หน้า 4. อ้างใน ศรีศักร วัลลิโภดม “โยนก” วารสารเมืองโบราณ 3 : 45-60 เมษายน-มิถุนายน 2519.

[2] คลังข้อมูลจารึกล้านนา. **ประชุมจารึกล้านนา เล่ม 13 จารึกในจังหวัดเชียงราย.** หน้า 29 : 2551.

[3] อสิธารา. **เล่าเรื่องเมืองเหนือ.** กรุงเทพ: บ.โรงพิมพ์มิตรสัมพันธ์กราฟฟิค จำกัด. 2551, หน้า 33

[4] บดินทร์ กินาวงศ์ และคณะ. อ้างแล้ว หน้า 125-124

[5] ประเสริฐ ณ นคร. มังรายศาสตร์. **หนังสือพระราชทานเพลิงศพ หลวงโหตรกิตยานุพัทธ์ (อาสา โหตระกิตย์)**. 4เม.ย. 2514, หน้า 20

[6] วินัย พงศ์ศรีเพียร (บรรณาธิการ).**ปาไป่สีฟู่-ปาไป่ต้าเตี้ยน เชียงใหม่ในเอกสารประวัติศาสตร์จีนโบราณ.** 12 เม.ย. 2539, หน้า40

อาณาจักรล้านนา[7] สรุปได้ว่า การก่อกำเนิดเมืองเชียงรายในอดีตนั้น มีมาช้านาน ปรากฏตามบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนโบราณวัตถุ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

2.1 จังหวัดเชียงราย

จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดที่อยู่ทางตอนเหนือสุดของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านสองประเทศ คือ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เชียงรายมีแนวชายแดนที่ติดกับเมียนมายาวประมาณ 130 กิโลเมตร และติดกับ ลาวประมาณ 180 กิโลเมตร

2.1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

จังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ทั้งหมด 7,298,981 ไร่[8] ลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาและเทือกเขาสูง ที่เหลือเป็นที่ลาดเขาและที่ราบลุ่ม มีที่ราบขนาดใหญ่บริเวณชายแดนตอนบนของจังหวัด สรุปภาพรวมทางกายภาพของเชียงรายโดยสังเขปได้สามลักษณะ คือ หนึ่ง เป็นเขตทิวเขาและภูเขา สอง เป็นเขตที่สูงและที่ลาดเขา และสาม เป็นเขตที่ราบระหว่างภูเขา ลักษณะการวางตัวของแนวภูเขาสลับกับที่ราบเขาของจังหวัดเชียงราย ทำให้เกิดลักษณะเด่นขึ้น กล่าวคือ เมื่อภูเขาส่วนใหญ่วางตัวในแนวเหนือใต้ ส่งผลต่อการวางระบบโครงข่ายคมนาคมให้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแนวเหนือใต้ด้วย[9]

2.1.2 ประชากร

ในอดีตจากการสำรวจพลเมืองในจังหวัดเชียงราย เมื่อปี พ.ศ. 2490 มีจำนวน 487,118 คน[10] อย่างไรก็ดีจากการสำรวจเมื่อ เดือนมิถุนายน 2556 เชียงรายมีประชากรทั้งสิ้น 1,201916 คน เป็นชาย 590,784 คน เป็นหญิง 611,132 คน ความหนาแน่นของประชากรทั้งจังหวัด 110.81 คนต่อตารางกิโลเมตร อำเภอเมืองมีประชากรมากที่สุด คือ 226,999 คนแต่อำเภอแม่สายเป็นอำเภอที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด คือ 299.11 คน/ตร.กม[11] ประชากรในจังหวัดเชียงรายนอกจากชาวเหนือแล้ว ยังมีกลุ่มคนชาติพันธุ์

---

[7] สรัสวดี อ๋องสกุล.**ประวัติศาสตร์ล้านนา.** พิมพ์ครั้งที่ 8: บ.อมรินทร์พิ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่งจำกัด (มหาชน), หน้า 143.

[8] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย** โดย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กุมภาพันธ์ 2554, หน้า 5-1

[9] **โครงการวางแผนและจัดทำแผนผังเมืองเฉพาะและแผนผังพัฒนาพื้นที่ เฉพาะบริเวณกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน. รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย.** กรมโยธาธิการและผังเมือง. กรกฎาคม 2548, หน้า 2-2 ถึง 2-5

[10] บุญช่วย ศรีสวัสดิ์. **30 ชาติในเชียงราย.** กรุงเทพ สำนักพิมพ์สยาม. 2551, หน้า 2

[11] **รายงานประจำปี พ.ศ.2556 จังหวัดเชียงราย**,ตุลาคม 2556 หน้า 2-4

อื่นๆ ได้แก่ ไทใหญ่ เขิน ลื้อ กะเหรี่ยง แม้ว ข่า เย้า อาข่า มูเซอ เป็นต้น[12] ลักษณะเด่นของจังหวัดเชียงรายในมิติด้านประชากรนั้น คือ การมีชาวไทยชาติพันธุ์เป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ต่างก็มีอัตลักษณ์ ทำให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมและประเพณี

2.1.3 การปกครอง

จังหวัดเชียงรายแบ่งหน่วยปกครองออกเป็น[13]

1. ส่วนราชการ สังกัดส่วนภูมิภาค 34 หน่วยงาน

สังกัดส่วนกลาง 84 หน่วยงาน

2.อำเภอ 18 อำเภอ 124 ตำบล 1,751 หมู่บ้าน

3. ส่วนราชการสังกัดส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลตำบล 71 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 71 แห่ง

2.1.4 การคมนาคมขนส่ง

โครงสร้างพื้นฐาน[14]

ระบบขนส่งทางถนน

1. โครงข่ายถนนเส้นทาง 3a เชื่อมโยงตามระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ จากกรุงเทพมหานครสู่จีนตอนใต้ผ่านเมียนมาและลาว ประกอบด้วยสองเส้นทางย่อย ดังนี้

- เส้นทาง R3a หรือชื่อเดิม R3E เชื่อมโยงระหว่าง ไทย- ลาว- จีน จากประเทศไทย (เชียงราย-เชียงของ) ข้ามแม่น้ำโขงไปยังประเทศลาว(บ่อแก้ว-เวียงภูคา-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น) และเข้าสู่ประเทศจีน(บ่อหาน-เชียงรุ่ง-คุนหมิง) รวมระยะทาง 1,200 กิโลเมตร

-- เส้นทาง R3b หรือR3W เชื่อมโยงระหว่าง ไทย-เมียนมา- จีน จากประเทศไทย (เชียงราย-แม่สาย)ผ่านประเทศเมียนมา (ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง และเข้าสู่ประเทศจีนที่ต้าลั่ว ก่อนเชื่อมโยงกับเส้นทาง R3a ที่เชียงรุ้งและคุนหมิง รวมระยะทางแม่สายถึงเชียงรุ่ง 380 กิโลเมตร

2. สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 เป็นเส้นทางที่เชื่อมโยงระหว่าง เชียงราย - คุนหมิง ผ่าน สปป.ลาว ตามเส้นทาง R3a ระยะทาง 430 กิโลเมตร ถือเป็นการเชื่อมโยงสามประเทศอย่างสมบูรณ์

---

[12] บุญช่วย ศรีสวัสดิ์. **อ้างแล้ว** หน้า 2

[13] **รายงานประจำปี พ.ศ.2556 จังหวัดเชียงราย**,น.2

[14] **Ibid,**10

ระบบขนส่งทางน้ำ

1. ท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน มีอยู่สองแห่ง คือ ท่าเรือเชียงแสนเดิมอยู่ในตัวเมืองเชียงแสนมีลักษณะเป็นท่าเรือแบบโป๊ะลอย ขึ้นลงได้ตามระดับน้ำ ขนาด12 คูณ 50 เมตร[15] ปัจจุบันยังคงใช้ขนส่งอยู่ สำหรับท่าเรือแห่งที่สองซึ่งถูกใช้เพื่อการขนส่งสินค้าโดยตรง มีที่ตั้งอยู่บริเวณปากแม่น้ำกก รองรับการค้าในเส้นทางแม่น้ำโขงของสี่ประเทศ คือ จีน เมียนมา ลาวและไทย อยู่ห่างจากท่าเรือแห่งแรก ประมาณ 5 กิโลเมตร สามารถรองรับเรือได้ขนาด 200-300 ตันกรอส

2. ท่าเรือเชียงของ สร้างขึ้นเพื่อรองรับการค้าและการท่องเที่ยว สามารถรองรับเรือได้ขนาด 100 ตันกรอส

ระบบขนส่งทางอากาศ

ท่าอากาศยานนานาชาติแม่ฟ้าหลวงเชียงราย อยู่ห่างจากตัวเมืองเชียงรายประมาณ 10 กิโลเมตร มีจำนวนเที่ยวบินเฉลี่ย 18 เที่ยวบินต่อวัน สามารถรองรับการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าทางอากาศ ได้รับการวางแผนให้เป็น Land Journey สำหรับการเดินทางไปยัง เมียนมา จีนและเวียดนาม

มีข้อสังเกตจาก ศูนย์ความเป็นเลิศทางโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งได้ศึกษาเรื่องการขนส่งระหว่างประเทศของประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะการขนส่งทางรางในเส้นทาง R3a ว่ามีปัญหาการเชื่อมโยงตลอดระยะทาง 1,400 กิโลเมตร จุดขาดที่หนึ่งประเทศไทย ช่วงขาดของเส้นทางคือ อ.เด่นชัย จ.แพร่ ถึง จ.เชียงราย ระยะทางประมาณ 246 กิโลเมตร จุดขาดช่วงที่สอง ประเทศลาว ประมาณ 240 กิโลเมตร จุดขาดที่สาม ประเทศจีน การศึกษาในเวลานั้น จีนมีรถไฟจากคุนหมิงมาถึงเมืองอวี้ซี 75 กิโลเมตร เท่านั้น[16]

---

[15] สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์และนรชาติ วัง.**การเดินเรือสินค้าในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง,**หน้า 160

[16] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ** กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม 2552.หน้า 7-20 ถึง 7-23

2.1.5 แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย[17]

แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย 4 ปี (พ.ศ.2553-2556) กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“เมืองทองของวัฒนธรรมล้านนา นำการค้าสู่สากล ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข”

โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์(Strategy) ไว้ห้าประเด็น คือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ 1	เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจสู่วิถีชีวิตแบบพอเพียง
ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ 2	ฟื้นฟู สื่อสารวัฒนธรรมค่านิยม สังคมล้านนา พัฒนาชุมชน คนคุณภาพ
ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ 3	การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม
ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ 4	การรักษาความมั่นคงและสร้างความสมานฉันท์
ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ 5	ส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐแบบบูรณาการ

สำหรับตำแหน่งทางยุทธศาสตร์(Positioning) เชียงรายเน้นการพัฒนาสามด้าน คือ

1. เมืองส่งเสริมการค้าชายแดนเพื่อการค้าและการลงทุน
2. เมืองเกษตรกรรม
3. เมืองท่องเที่ยว

จากจุดเด่นของเชียงรายที่เป็นจังหวัดชายแดนจังหวัดหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบแนวทางการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่ที่มีศักยภาพ(31 มีนาคม 2556) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ศึกษาและเสนอการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นหัวหน้าคณะทำงานดำเนินการยกร่างแผนแม่บทให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

อนึ่ง ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ 2/2558 วันจันทร์ที่ 16 มีนาคม 2558 เวลา 13.00 น. ณ ตึกสันติไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล ระเบียบวาระที่ 3.2 สิทธิประโยชน์ การกำหนดพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน นั้น คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตพื้นที่และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน เห็นควรกำหนดขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามเขตการปกครองในระยะที่สอง ซึ่งเชียงรายเป็นหนึ่งในห้าจังหวัดที่ได้รับการประกาศ(ระยะที่สอง ประกาศเพิ่มห้าจังหวัด ได้แก่ หนองคาย นราธิวาส เชียงราย นครพนม กาญจนบุรี)

---

[17] **รายงานประจำปี พ.ศ.2556 จังหวัดเชียงราย**,น.12-28

กรณีเชียงราย มี 21 ตำบลใน3 อำเภอ คือ

อำเภอแม่สาย: ตำบลเวียงพางคำ ตำบลแม่สาย ตำบลโป่งผา ตำบลโป่งงาม ตำบลห้วยไคร้ ตำบลบ้านด้าย ตำบลศรีเมืองชุม ตำบลเกาะช้าง

อำเภอเชียงแสน: ตำบลศรีดอนมูล ตำบลเวียง ตำบลป่าสัก ตำบลโยนก ตำบลบ้านแซว ตำบลแม่เงิน

อำเภอเชียงของ: ตำบลครึ่ง ตำบลบุญเรือง ตำบลเวียง ตำบลริมโขง ตำบลสถาน ตำบลศรีดอนชัย ตำบลห้วยซ้อ

จากแผนพัฒนาจังหวัดเชียงรายประกอบกับการผลักดันของรัฐบาลว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลต่อพื้นที่อำเภอเชียงของเป็นอย่างมากซึ่งจะได้อธิบายสภาพทั่วไปของอำเภอเชียงของโดยละเอียดในลำดับถัดไป

2.2 อำเภอเชียงของ

มีอาณาเขตติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นอาณาเขตซึ่งมีระยะทางยาวประมาณ 42 กิโลเมตร[18]

2.2.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

ลักษณะภูมิประเทศ เป็นภูเขาทางตอนเหนือ ทางตะวันออกและทางตะวันตก โดยมีพื้นที่ราบลุ่มตรงกลาง ที่ราบเชิงเขาและที่ราบริมฝั่งแม่น้ำโขง แม่น้ำอิง มีพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 61 ของพื้นที่ทั้งหมด[19] ชุมชนจับกลุ่มเกาะตัวอยู่ตามแนวเหนือใต้ ริมฝั่งแม่น้ำโขง และตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1020 ซึ่งสามารถเชื่อมโยงขึ้นไปทางตอนเหนือถึงอำเภอเชียงแสนและลงใต้ไปอำเภอเทิง[20]

2.2.2 ประชากร

เชียงของมีประชากรรวม 62,444 คน เป็นชาย 31,184 คน และเป็นหญิง 31,260 คน ความหนาแน่นของประชากร 74.34 คนต่อตารางกิโลเมตร[21] ในพื้นที่ชนบทประชากรจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักแต่ถ้าเป็นชุมชนเมืองก็จะดำเนินธุรกิจการค้า การบริการ การท่องเที่ยว เป็นต้น

---

[18] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย** โดย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กุมภาพันธ์ 2554, หน้า 5-16

[19] **Ibid**,หน้าเดียวกัน

[20] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเมือง เชียงใหม่- ลำพูน- เชียงราย.**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.มีนาคม 2553, หน้า 2-65

[21] **รายงานประจำปี พ.ศ.2556 จังหวัดเชียงราย**,น.4

2.2.3 การปกครอง

เชียงของประกอบด้วย 7 ตำบล 101 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 7 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง มีระยะทางจากอำเภอถึงเมืองเชียงราย 145 กิโลเมตร[22]

2.2.4 การคมนาคมขนส่ง

เชียงของมีเส้นทางคมนาคมสายหลัก 6 สาย ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 1020 เชียงราย-เทิง-เชียงของ ระยะทาง 137 กิโลเมตร ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 1129 เชียงแสน-เชียงของ ระยะทาง 55 กิโลเมตร ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 1098 1173และ1174 [23] โดยทั่วไปสภาพผิวจราจรเป็นแอสฟัลท์สองช่องจราจรแต่ในปัจจุบันเส้นทางบางช่วงถูกพัฒนาให้เป็นสี่ช่องจราจรแล้วเพื่อรองรับและเชื่อมต่อกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4

2.2.5 นโยบายการพัฒนาตามระเบียงเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ ส่วนตะวันตก

เชียงรายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่างกรุงเทพสู่มณฑลทางตอนใต้ของจีน โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่ง รุธิ์ พนมยงค์,2554 อธิบายว่า มี สี่ระดับ คือ หนึ่ง ระเบียงการขนส่ง (Transport Corridor) สองระเบียงที่เชื่อมโยงหลายจุด (Multi Modal Coridor) สาม ระเบียงโลจิสติกส์ (Logistics Corridor) และสี่ ระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridor) ปัจจุบันยังอยู่ในการพัฒนาขั้นที่หนึ่ง[24]

นโยบายในระดับประเทศและระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าและบริการในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีความชัดเจนที่จะผลักดันให้การพัฒนาโลจิสติกส์เกิดเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จาก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบโลจิสติกส์ของจังหวัดเชียงราย ทั้งระบบการขนส่งทางบก คือ การก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ระบบการขนส่งทางน้ำ คือ การก่อสร้าง ท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน และ ระบบการขนส่งทางอากาศ คือ ท่าอากาศยานนานาชาติ แม่ฟ้าหลวง คาดว่าปริมาณสินค้าและคนที่จะผ่านเข้าออกจังหวัดเชียงรายจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่จะบ่งบอกถึงศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดสู่การเป็นศูนย์กลางในภูมิภาค GMS[25]

---

[22] **Ibid**,p.3

[23] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเมือง เชียงใหม่- ลำพูน- เชียงราย**.สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.มีนาคม 2553, หน้า 2-65

[24] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย** โดย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กุมภาพันธ์ 2554, หน้า 4-3

[25] **Ibid**,p. 4-7,8,9 และ4-24

2.3 การค้าชายแดนจังหวัดเชียงรายและอำเภอเชียงของ

2.3.1 การค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย

จังหวัดเชียงรายมีจุดผ่านแดนกับประเทศสหภาพเมียนมา จำนวน หกจุด แยกเป็น จุดผ่านแดนถาวร จำนวน สองจุด จุดผ่อนปรน สี่จุด สำหรับชายแดนที่ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เชียงรายมีจุดผ่านแดนรวมแปดจุด เป็น จุดผ่านแดนถาวร จำนวน สามจุด จุดผ่อนปรนจำนวนห้าจุด[26] กรณีจุดผ่านแดนที่ติดกับประเทศลาวมีรายละเอียด ดังนี้

1. จุดผ่านแดนถาวร อำเภอเชียงของ กับเมืองห้วยทราย
2. จุดผ่านแดนถาวร อำเภอเชียงแสน กับเมืองต้นผึ้ง
3. จุดผ่านแดนถาวร สามเหลี่ยมทองคำ กับเมืองต้นผึ้ง
4. จุดผ่อนปรน บ้านสวนดอก หมู่ 8 ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน กับบ้านสีเมืองงาม เมืองต้นผึ้ง
5. จุดผ่อนปรน บ้านแจมป๋อง ตำบลหล่ายงาว อำเภอเวียงแก่น กับบ้านด่าน เมืองห้วยทราย
6. จุดผ่อนปรน บ้านห้วยลึก หมู่ 4 ตำบลม่วงยาย อำเภอเชียงแสน กับบ้านครกหลวง-บ้านปากดิน เมืองห้วยทราย
7. จุดผ่อนปรน บ้านหาดบ้าย หมู่ 1 ตำบลริมโขง อำเภอเชียงของ กับบ้านดอยแตง เมืองต้นผึ้ง
8. จุดผ่อนปรน บ้านร่มโพธิ์ทอง หมู่ 9 ตำบลตับเต่า อำเภอเทิง กับบ้านปางไฮ เมืองคอบ

กรณีของด่านพรมแดน ซึ่งเป็นด่านควบคุมสินค้าเข้าออกตามพระราชบัญญัติศุลกากรนั้น ในปัจจุบันการค้าชายแดนจังหวัดเชียงรายจะมีอยู่สามด่านหลัก คือ[27]

1. ด่านแม่สาย ประกาศเมื่อ 26 กรกฎาคม 2483
   (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 หน้า 280 วันที่ 6 สิงหาคม 2483)
2. ด่านเชียงแสน ประกาศเมื่อ 22 กรกฎาคม 2548
   (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 46 ก วันที่ 15 มิถุนายน 2548)

---

[26] คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดเชียงราย สำนักงานจังหวัดเชียงราย.แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2558-2561,หน้า 1-18

[27] ด่านศุลกากรแม่สาย รายงานประจำปี 2555

3. ด่านเชียงของ ประกาศเมื่อ 22 กรกฎาคม 2548
(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 46 ก วันที่ 15 มิถุนายน 2548)

สำหรับจุดผ่านแดนถาวร ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 นั้น ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศ ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรสะพานมิตรภาพ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) บ้านดอนมหาวัน ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เปิดจุดผ่านแดนเพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ เชื่อมโยงเส้นทางการคมนาคมขนส่ง ส่งเสริมเศรษฐกิจการค้า และการท่องเที่ยวระหว่างกัน

กรณีของด่านศุลกากร ซึ่งย้ายจากบริเวณท่าเรือบั๊คมาที่สะพานฯ อยู่ระหว่างการออกประกาศกรมศุลกากร เพื่อกำหนดเขตแดนทางบก ทางอนุมัติ ด่านพรมแดน ด่านศุลกากร ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร แต่ในทางปฏิบัติ สินค้าเข้าและออกจะผ่านการตรวจ ณ ด่านศุลกากรที่สะพานฯ

ส่วนด่านตามกฎหมายอื่นๆ ได้แก่ ด่านตรวจพืช (กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ (กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข)ด่านตรวจคนเข้าเมือง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ด่านกักสัตว์ (กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และด่านตรวจสัตว์ป่า (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็เข้าปฏิบัติงาน ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ผ่านมาแล้วหนึ่งปี จุดผ่านแดนและด่านศุลกากรรวมทั้งด่านอื่นๆที่ปฏิบัติงานบริเวณชายแดนหากเราจะมองย้อนหลังในมิติการค้าชายแดน จะพบมูลค่าการค้าที่เติบโตขึ้น ดังนี้[28]

ปี 2552	มูลค่า	14,400.19 ล้านบาท
ปี 2553	มูลค่า	21,077.16 ล้านบาท
ปี 2554	มูลค่า	29,771.81 ล้านบาท
ปี 2555	มูลค่า	35,977.62 ล้านบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า การค้าทางแม่น้ำโขงก็มีอัตราการเติบโตเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากสถิติเรือสินค้าผ่านท่า [29] ในปี 2555 มีเรือสินค้าผ่านท่า จำนวน 2,175 เที่ยวเรือ ในปี 2556 มีเรือสินค้าผ่านท่า จำนวน 8,367 เที่ยวเรือ

[28] ที่มา ด่านศุลกากร เชียงของ เชียงแสน แม่สาย และสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย

[29] ข้อมูล ท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน

จังหวัดเชียงรายจึงได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนอำเภอชายแดนที่มีศักยภาพ สามอำเภอ คือ แม่สาย เชียงแสนและเชียงของให้เป็นกลุ่มอำเภอเศรษฐกิจชายแดน ทั้งนี้ได้กำหนดให้[30]

อำเภอแม่สาย จะพัฒนาเป็น Trading City รองรับการค้าการลงทุนและบริการทางการเงิน

อำเภอเชียงแสน จะพัฒนาเป็น Port City รองรับการนำเข้าส่งออกทางแม่น้ำโขงและการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์

อำเภอเชียงของจะพัฒนาเป็น Logistics City รองรับการนำเข้าส่งออกตามเส้นทาง R3a โดยมีศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า และระบบการขนส่งทางราง

การผลักดันจังหวัดเชียงรายให้เป็นประตูการค้าอย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องศึกษาความเหมาะสมด้านต่างๆ รวมทั้งการมีแผนแม่บท ซึ่ง คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่(สัญญาจ้างเลขที่ 7/2554 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2554 ระยะเวลาดำเนินการ 7 เดือน)ได้ทำการศึกษาไว้ โดยเฉพาะในเรื่อง แนวทาง และยุทธศาสตร์ในการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนของจังหวัดเชียงราย กำหนดหลักการและแนวคิดสำคัญไว้ ได้แก่[31]

- ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ
- การตอบรับกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาภายนอก
- การเชื่อมต่อกับพื้นที่เศรษฐกิจอื่นๆในบริเวณจังหวัดใกล้เคียงและประเทศเพื่อนบ้าน
- การมียุทธศาสตร์ในการดึงดูดการลงทุนจากภายนอกและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นไปควบคู่กัน
- ความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดและการกำหนดตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของจังหวัด
- การเน้นแนวทางการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน
- มีความต่อเนื่องเชิงนโยบาย ความพร้อมของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง และต้องดำเนินการโดยกระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ได้มีการวางกรอบการจัดทำแผนแม่บท สองกรอบคือ กรอบการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนของจังหวัดเชียงรายเชิงพื้นที่และกรอบการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนของจังหวัดเชียงรายเชิงเวลา[32]

---

[30] รายงานประจำปี พ.ศ.2556 จังหวัดเชียงราย,น.33

[31] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย** โดย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กุมภาพันธ์ 2554, หน้า 10-1 ถึง 10-8

[32] มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2554 **เพิ่งอ้าง**.

สรุปในภาพรวมได้ว่า นโยบายและทิศทางเศรษฐกิจชายแดนของจังหวัดเชียงรายชัดเจนทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด ดังนี้ ข้อขัดข้องในการพัฒนาน่าจะเป็นการนำเอาหลักการและแนวคิดมาปรับใช้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่จะต้องทำงานร่วมกันมีความจำเป็นต้องปรับตัวและทำงานเชิงบูรณาการให้มากขึ้น

2.3.2 การค้าชายแดนอำเภอเชียงของ

หากจะพิจารณาการค้าชายแดนอำเภอเชียงของแล้วก็ต้องกล่าวถึงเมืองห้วยทราย ของประเทศลาวด้วย อาจารย์เอกกมล สายจันทร์ (2553) อธิบายว่า ห้วยทรายในยุคก่อนได้รับการพัฒนามาก คนเชียงของเมื่อสามสิบปีที่แล้วถ้าจะไปใช้สถานพยาบาลหรืออยากจะดูหนังเขาจะไม่มาที่เชียงรายเพราะกว่าจะเดินทางมาถึงจังหวัดก็ลำบากมาก[33] ที่จริงแล้วประเทศในอินโดจีนมีลักษณะ Borderless อยู่แล้ว การเดินทางแถบนี้จึงจำกัดอยู่เฉพาะคนบางกลุ่ม เช่น จีนฮ่อ แต่การเข้ามามีบทบาทของ ADB ในสิบโครงการใหญ่นั้น มีอยู่สองโครงการที่ดำเนินการได้ คือ ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ และระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก[34] จากการศึกษาของ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ กรกฎาคม 2546 ได้ศึกษาการจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดนในจังหวัดเชียงรายว่าเป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมและความได้เปรียบด้านที่ตั้งในเส้นทางเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งจะครอบคลุม 3 เมืองชายแดนหลัก ได้แก่ แม่สาย เชียงแสนและเชียงของ[35] ถ้าจะมองภาพรวมทางการค้าระหว่างไทยกับลาว ซึ่งมีชายแดนติดต่อกัน 1,810 กิโลเมตร โดยพิจารณาเฉพาะการขนส่งทางถนน พบว่ามีบทบาทต่อการค้าระหว่างประเทศสูงขึ้นทุกปี[36]

---

[33] ชาญวิทย์ เกษตรศิริและ กาญจนี ละอองศรี บรรณาธิการ.**แม่น้ำโขง ณ เชียงราย.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2553, น.79

[34] **Ibid**,82

[35] วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ.**ยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง,**รายงานโดย สถาบันยุทธศาสตร์การค้า,2547,ม.109

[36] **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม** 2552.หน้า 6 -2

กรณีด่านเชียงของจากการสำรวจสถิติมูลค่าสินค้านำเข้าและส่งออก ประจำปีงบประมาณ 2552 ถึง 2556 พบว่า[37]

มูลค่าการค้ารวม ปี 2552 1,931,040,266.86 บาท

มูลค่าการค้ารวม ปี 2553 3,206,834,671.71 บาท

มูลค่าการค้ารวม ปี 2554 5,931,142,765.61 บาท

มูลค่าการค้ารวม ปี 2555 9,453,687,905.03 บาท

มูลค่าการค้ารวม ปี 2556 10,298,876,038.59 บาท

จากตัวเลขมูลค่าการค้ารวม ด่านศุลกากรเชียงของ ปี 2552 ถึง 2556 เห็นได้อย่างชัดเจนว่าปริมาณการค้าชายแดนเพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับปี 2557 ซึ่งเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ณ อำเภอเชียงของ ด่านศุลกากรเชียงของได้เปรียบเทียบปริมาณการค้าไว้ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 สถิติการนำเข้าและจัดเก็บรายได้ ด่านศุลกากรเชียงของ ประจำปีงบประมาณ 2557

	ปีงบ57 (ล้านบาท)	ปีงบ56 (ล้านบาท)	ประมาณการ (ล้านบาท)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว		เปรียบเทียบกับประมาณการ	
				จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
มูลค่า	3,285.783	3,343.987		-58.204	-1.74		
อากร	12.824	11.646	17.548	1.178	10.12	-4.724	-26.92
ค่าธรรมเนียมและรายได้เบ็ดเตล็ด	1.024	0.909	1.764	0.115	12.65	-0.740	-41.95
VAT	48.427	56.071		-7.644	-13.63		
จำนวนใบขนสินค้า (ฉบับ)	10,627.000	11,596.000		-969	-8.36		

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

[37] ข้อมูล ด่านศุลกากรเชียงของ จังหวัดเชียงราย

ตารางที่ 2.2 ข้อมูลแสดงปริมาณมูลค่าสินค้านำเข้า 10 อันดับ (เรียงตามมูลค่า) ประจำปีงบประมาณ 2557

ที่	ประเภท / ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า (บาท)	อากร
1	พืชผัก	กก.	106,334,331.00	1,282,080,654.13	12,659.03
2	ผลไม้สด	กก.	51,132,921.00	857,101,699.53	-
3	เครื่องจักรกล - อุปกรณ์	UNIT	484.00	425,363,503.25	442,883.87
4	ดอกไม้, ไม้ประดับ	กก.	2,765,879.50	217,256,157.48	-
5	แก๊สอาร์ก้อน	กก.	11,280,000.00	134,629,802.51	-
6	บุหรี่ (EPZ)	หีบห่อ	8,939.00	41,734,641.52	-
7	ใบยาสูบแห้ง	กก.	560,000.00	38,248,660.20	1,258,234.56
8	น้ำผึ้ง	กก.	553,800.00	32,950,002.08	-
9	ไม้แปรรูป	ลบ.ม.	2,896.85	32,248,509.39	322,485.11
10	รถบรรทุกหัวลาก	UNIT	11.00	13,797,485.98	2,759,497.21
รวม				3,075,411,116.07	4,795,759.78
11	สินค้าอื่นๆ	หีบห่อ	64,133,799.16	210,372,377.03	8,028,433.98
รวมทั้งสิ้น				3,285,783,493.10	12,824,193.76

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.3 มูลค่าสินค้านำเข้าแยกประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2557

ประเทศ	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ	อากร (ล้านบาท)
จีน	3,072.778	93.52	11.797
สปป. ลาว	213.005	6.48	1.027
รวม	3,285.783	100.00	12.824

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.4 ข้อมูลแสดงปริมาณมูลค่าสินค้านำเข้า 10 อันดับ (เรียงตามอากร) ประจำปีงบประมาณ 2557

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า (บาท)	อากร
1	รถโดยสาร	คัน	7.00	11,355,009.05	4,542,003.62
2	รถบรรทุกหัวลาก	UNIT	11.00	13,797,485.98	2,759,497.21
3	ใบชา	กก.	150,000.00	2,700,395.04	2,430,355.53
4	ใบยาสูบแห้ง	กก.	560,000.00	38,248,660.20	1,258,234.56
5	เครื่องจักรกล - อุปกรณ์	UNIT	484.00	425,363,503.25	442,883.87
6	ผ้าถัก, ผ้าทอ เป็นผืน	กก.	60,248.00	2,506,410.00	403,207.00
7	ไม้แปรรูป	ลบ.ม.	2,896.85	32,248,509.39	322,485.11
8	อุปกรณ์อิเล็คทรอนิกส์	หีบห่อ	1,946.00	3,544,873.74	266,353.36
9	เสื้อผ้าเก่าใช้แล้ว	กก.	14,775.00	419,550.00	125,865.00
10	หิน	กก.	51,995,000.00	8,979,000.00	89,790.00
รวม				539,163,396.65	12,640,675.26
11	ของเบ็ดเตล็ดอื่นๆ	หีบห่อ	183,987,693.66	2,746,620,096.45	183,518.50
รวมทั้งสิ้น				3,285,783,493.10	12,824,193.76

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.5 สถิติการส่งออก ปีงบประมาณ 2557

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบ 57	ปีงบ 56	แตกต่าง	ร้อยละ
มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)	11,992.252	10,298.876	1,693.38	16.44
จำนวนใบขนสินค้า (ฉบับ)	18,588	17,959	629.00	3.50

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.6 มูลค่าสินค้าส่งออกแยกประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2557

ประเทศ	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ
จีน	7,325.265	61.08
สปป.ลาว	4,222.610	35.21
พม่า	444.377	3.71
รวม	11,992.252	100.00

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.7 ข้อมูลแสดงปริมาณมูลค่าสินค้าส่งออก 10 อันดับ (เรียงตามมูลค่า) ประจำปีงบประมาณ 2557

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า(บาท)
1	น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	ลิตร	126,998,329.00	3,245,048,788.31
2	เครื่องอุปโภค - บริโภค	หีบห่อ	3,896,706.50	1,813,537,214.35
3	ผลไม้สด	กก.	112,310,801.30	1,404,219,836.05
4	ยางพารา, เศษยางพารา	กก.	18,737,270.00	1,316,557,307.04
5	น้ำมันเบนซิน	ลิตร	34,610,554.00	864,697,873.98
6	วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง	หีบห่อ	9,079,276.00	682,211,277.41
7	อัลมอนด์, แมคคาเดเมีย, ถั่ววอนัทแห้ง, ถั่วอินคา	กก.	5,452,665.51	631,318,407.55
8	ปลากระตักตากแห้ง	กก.	20,324,771.00	566,894,819.80
9	รถยนต์นั่งส่วนบุคคล	คัน	491.00	412,162,722.31
10	เหล็กเส้น, เหล็กรูปต่างๆ, เศษเหล็ก	หีบห่อ	1,377,556.88	142,594,191.25
รวม				11,079,242,438.05
11	ของเบ็ดเตล็ดอื่นๆ	หีบห่อ	29,434,067.30	913,009,088.87
รวมทั้งสิ้น				11,992,251,526.92

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.8 สินค้านำเข้า 10 อันดับ เปรียบเทียบปีงบประมาณ 2556 (เรียงตามมูลค่า)

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า(บาท)	อากร	ประเทศต้นทาง
1	พืชผัก	กก.	105,813,652.10	1,206,608,581.70	131,364.31	จีน, สปป.ลาว
2	ผลไม้สด	กก.	52,363,508.50	918,232,657.83	-	จีน
3	ถ่านหินลิกไนท์	กก.	468,000,000	495,910,000.00	-	สปป.ลาว
4	ดอกไม้, ไม้ประดับ	หีบห่อ	177,439	342,511,965.75	-	จีน
5	แก๊สอาร์ก้อน	กก.	12,060,000	140,322,742.12	-	จีน
6	เครื่องจักรกล - อุปกรณ์	UNIT	101	74,704,653.81	911,185.19	จีน, สปป.ลาว
7	ไม้แปรรูป	ลบ.ม.	3,674.626	35,065,757.84	350,657.56	สปป.ลาว
8	บุหรี่ (EPZ)	หีบห่อ	6,080	18,644,111.16	39,600.00	จีน, สปป.ลาว
9	รถบรรทุกหัวลาก	UNIT	12	14,030,020.08	2,806,004.04	จีน
10	ลูกต๋าว	กก.	793,490	12,813,175.12	-	สปป.ลาว
11	สินค้าอื่นๆ	หีบห่อ	77,730,492.24	85,143,695.95	7,407,612.89	จีน, สปป.ลาว
รวม				3,343,987,361.36	11,646,423.99	

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.9 สินค้านำเข้า 10 อันดับ เปรียบเทียบปีงบประมาณ 2557 (เรียงตามมูลค่า)

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า(บาท)	อากร	ประเทศต้นทาง
1	พืชผัก	กก.	106,334,331.00	1,282,080,654.13	12,659.03	จีน
2	ผลไม้สด	กก.	51,132,921.00	857,101,699.53	-	จีน
3	เครื่องจักรกล - อุปกรณ์	UNIT	484.00	425,363,503.25	442,883.87	จีน
4	ดอกไม้, ไม้ประดับ	กก.	2,765,879.50	217,256,157.48	-	จีน
5	แก๊สอาร์ก้อน	กก.	11,280,000.00	134,629,802.51	-	จีน
6	บุหรี่ (EPZ)	หีบห่อ	8,939.00	41,734,641.52	-	จีน
7	ใบยาสูบแห้ง	กก.	560,000.00	38,248,660.20	1,258,234.56	จีน, สปป.ลาว
8	น้ำผึ้ง	กก.	553,800.00	32,950,002.08	-	จีน
9	ไม้แปรรูป	ลบ.ม.	2,896.85	32,248,509.39	322,485.11	สปป.ลาว
10	รถบรรทุกหัวลาก	UNIT	11.00	13,797,485.98	2,759,497.21	จีน
11	สินค้าอื่นๆ	หีบห่อ	64,133,799.16	210,372,377.03	8,028,433.98	จีน, สปป.ลาว
รวม				3,285,783,493.10	12,824,193.76	

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.10 สินค้านำเข้า 10 อันดับ เปรียบเทียบปีงบประมาณ 2556 (เรียงตามอากร)

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า(บาท)	อากร	ประเทศต้นทาง
1	ใบชา	กก.	290,000	4,953,137.84	4,457,824.08	จีน
2	รถบรรทุกหัวลาก	UNIT	12	14,030,020.08	2,806,004.04	จีน
3	เครื่องจักรกล - อุปกรณ์	UNIT	101	74,704,653.81	911,185.19	จีน, สปป.ลาว
4	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	กก.	490,000	1,863,502.61	741,098.40	สปป.ลาว
5	เสื้อผ้าเก่าใช้แล้ว	กก.	41,585	1,247,550.00	374,265.00	สปป.ลาว
6	อุปกรณ์ห้องทำความเย็น	หีบห่อ	445	3,702,875.85	370,287.58	จีน
7	ไม้แปรรูป	ลบ.ม.	3,674.626	35,065,757.84	350,657.56	สปป.ลาว
8	ผ้าถัก, ผ้าทอ เป็นผืน	กก.	49,282.00	2,163,382.01	310,855.00	จีน, สปป.ลาว
9	อุปกรณ์อิเล็คทรอนิกส์	หีบห่อ	2,282	3,809,390.96	294,310.44	จีน
10	รถโดยสาร	คัน	1	678,596.94	271,438.78	จีน
11	สินค้าอื่นๆ	หีบห่อ	716,071,066.84	3,201,768,493.42	758,497.92	
รวม				3,343,987,361.36	11,646,423.99	

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.11 สินค้านำเข้า 10 อันดับ เปรียบเทียบปีงบประมาณ 2557 (เรียงตามอากร)

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า(บาท)	อากร	ประเทศต้นทาง
1	รถโดยสาร	คัน	7.00	11,355,009.05	4,542,003.62	จีน
2	รถบรรทุกหัวลาก	UNIT	11.00	13,797,485.98	2,759,497.21	จีน
3	ใบชา	กก.	150,000.00	2,700,395.04	2,430,355.53	จีน
4	ใบยาสูบแห้ง	กก.	560,000.00	38,248,660.20	1,258,234.56	จีน, สปป.ลาว
5	เครื่องจักรกล - อุปกรณ์	UNIT	484.00	425,363,503.25	442,883.87	จีน
6	ผ้าถัก, ผ้าทอ เป็นผืน	กก.	60,248.00	2,506,410.00	403,207.00	สปป.ลาว
7	ไม้แปรรูป	ลบ.ม.	2,896.85	32,248,509.39	322,485.11	สปป.ลาว
8	อุปกรณ์อิเล็คทรอนิกส์	หีบห่อ	1,946.00	3,544,873.74	266,353.36	จีน
9	เสื้อผ้าเก่าใช้แล้ว	กก.	14,775.00	419,550.00	125,865.00	สปป.ลาว
10	หิน	กก.	51,995,000.00	8,979,000.00	89,790.00	สปป.ลาว
11	สินค้าอื่นๆ	หีบห่อ	183,987,693.66	2,746,620,096.45	183,518.50	จีน, สปป.ลาว
รวม				3,285,783,493.10	12,824,193.76	

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.12 สินค้าส่งออก 10 อันดับ เปรียบเทียบปีงบประมาณ 2556

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า(บาท)	ประเทศปลายทาง
1	น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	ลิตร	105,779,296	2,628,750,283.75	จีน, สปป.ลาว
2	เนื้อสัตว์แช่แข็ง, เนื้อสัตว์ที่ทำไว้ไม่ให้เสีย	กก.	31,462,277.40	1,517,406,099.72	จีน, สปป.ลาว
3	เครื่องอุปโภค - บริโภค	หีบห่อ	2,698,618	1,284,368,504.39	พม่า, จีน, สปป.ลาว
4	ผลไม้สด	กก.	110,830,208.35	1,201,095,796.20	จีน, สปป.ลาว
5	น้ำมันเบนซิน	ลิตร	39,050,522	942,529,311.34	จีน, สปป.ลาว
6	วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง	หีบห่อ	8,323,331	739,852,609.15	จีน, สปป.ลาว
7	ยางพารา, เศษยางพารา	กก.	8,269,531	643,442,160.18	จีน, สปป.ลาว
8	รถยนต์นั่งส่วนบุคคล	คัน	433	328,338,242.11	จีน, สปป.ลาว
9	พืชตระกูลถั่ว	กก.	1,005,680.08	151,050,355.97	จีน, สปป.ลาว
10	เหล็กเส้น, เหล็กรูปต่างๆ, เศษเหล็ก	หีบห่อ	928,250	117,338,352.29	สปป.ลาว
11	สินค้าอื่นๆ	หีบห่อ	12,554,175.78	744,704,323.49	พม่า, จีน, สปป.ลาว
รวม				10,298,876,038.59	

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.13 สินค้าส่งออก 10 อันดับ เปรียบเทียบปีงบประมาณ 2557

ที่	ประเภท/ชนิดสินค้า	หน่วย	ปริมาณ	มูลค่า(บาท)	ประเทศปลายทาง
1	น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	ลิตร	126,998,329.00	3,245,048,788.31	จีน, สปป.ลาว
2	เครื่องอุปโภค - บริโภค	หีบห่อ	3,896,706.50	1,813,537,214.35	พม่า, จีน, สปป.ลาว
3	ผลไม้สด	กก.	112,310,801.30	1,404,219,836.05	จีน, สปป.ลาว
4	ยางพารา, เศษยางพารา	กก.	18,737,270.00	1,316,557,307.04	พม่า, จีน, สปป.ลาว
5	น้ำมันเบนซิน	ลิตร	34,610,554.00	864,697,873.98	จีน, สปป.ลาว
6	วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง	หีบห่อ	9,079,276.00	682,211,277.41	จีน, สปป.ลาว
7	อัลมอนด์, แมคคาเดเมีย, ถั่ววอนัทแห้ง, ถั่วอินคา	กก.	5,452,665.51	631,318,407.55	จีน, สปป.ลาว
8	ปลากระตักตากแห้ง	กก.	20,324,771.00	566,894,819.80	จีน
9	รถยนต์นั่งส่วนบุคคล	คัน	491.00	412,162,722.31	สปป.ลาว
10	เหล็กเส้น, เหล็กรูปต่างๆ, เศษเหล็ก	หีบห่อ	1,377,556.88	142,594,191.25	จีน, สปป.ลาว
11	สินค้าอื่นๆ	หีบห่อ	29,434,067.30	913,009,088.87	พม่า, จีน, สปป.ลาว
รวม				11,992,251,526.92	

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.14 พืชผักนำเข้า ปีงบประมาณ 2557

ชนิดสินค้า	ปริมาณ (ก.ก.)	มูลค่า (บาท)	อากร (บาท)
บร็อคโคลี่	19,774,473.00	355,980,150.32	576.93
ผักกาดฮ่องเต้, กวางตุ้ง	24,595,655.00	262,587,931.40	-
กะหล่ำปลี, กะหล่ำดาว	22,388,255.00	239,026,134.02	-
กะหล่ำเจดีย์, กะหล่ำดอก	10,101,012.00	108,477,094.44	-
พริก, พริกหยวก	8,781,630.00	94,065,886.09	-
ถั่วลันเตา, ถั่วลันเตาหวาน	6,951,492.00	74,411,004.02	-
สลัดแก้ว, สลัดแก้วแดง	5,645,188.00	60,473,392.61	-
ผักกาดขาว	3,491,375.00	37,102,692.52	-
ปวยเล้ง	1,366,450.00	14,724,132.95	-
สลัดหอม, สลัดคอส	1,166,750.00	12,457,800.30	-
คะน้า	489,830.00	5,237,893.24	-
คื่นไช่	462,485.00	4,968,998.92	12,082.10
รากบัว, บัวหิมะ	380,796.00	4,528,116.42	-
ผักชี	292,840.00	3,130,480.21	-
แครอท	228,000.00	2,450,404.49	-
มะเขือเทศ	105,350.00	1,202,244.41	-
ต้นกระเทียม	72,800.00	763,951.66	-
เผือก	27,000.00	352,636.20	-
พาร์สเล่	12,950.00	139,709.91	-
รวม	106,334,331.00	1,282,080,654.13	12,659.03

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.15 ดอกไม้ ไม้ประดับ นำเข้า ปีงบประมาณ 2557

ชนิดสินค้า	ปริมาณ (ก.ก.)	มูลค่า (บาท)	อากร (บาท)
ดอกคาร์เนชั่น	1,374,528.00	91,651,905.21	-
ดอกกุหลาบ	643,125.00	48,910,742.26	-
ดอกไม้รวม	366,221.00	31,412,414.40	-
ดอกลิลลี่	138,875.00	27,208,153.90	-
ดอกเยอร์บีร่า	57,077.00	5,056,141.42	-
ดอกลิโมเนียม	50,619.00	4,450,037.42	-
ดอกจิปโซฟิลล่า	22,355.50	2,055,444.89	-
ดอกไลซิแอนทัส	18,039.00	1,695,415.08	-
กิ่งซาลิค	35,613.00	1,170,452.61	-
ดอกมิสคารี่	11,230.00	1,089,625.03	-
ดอกสแตติส	12,188.00	890,886.41	-
ดอกยูสโตม่า	9,172.00	712,829.09	-
ซิมบิเดี้ยม ไฮบริด	8,800.00	465,523.82	-
ต้นดอกทิวลิป	13,200.00	172,848.38	-
ต้นกุหลาบหิน	1,880.00	114,384.96	-
ดอกไฮเดรนเยีย	705.00	68,367.19	-
ดอกมัททิโอล่า	792.00	55,149.57	-
ต้นดอกบีโกเนีย	640.00	50,837.76	-
ต้นกุหลาบพันปี	820.00	24,998.08	-
รวม	2,765,879.50	217,256,157.48	-

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.16 ผลไม้สด นำเข้า ปีงบประมาณ 2557

ชนิดสินค้า	ปริมาณ (กก.)	มูลค่า (บาท)	อากร (บาท)
องุ่น	27,291,419.70	504,506,230.46	-
ทับทิม	7,932,904.00	107,661,978.44	-
ลูกพลับ	6,331,749.00	99,259,181.14	-
ส้ม	6,171,953.80	83,186,766.90	-
เกาลัด	1,396,200.00	30,925,750.13	-
แอปเปิ้ล	1,713,736.50	27,993,564.06	-
สาลี่	222,358.00	2,788,463.22	-
สตอเบอร์รี่	72,600.00	779,765.18	-
รวม	51,132,921.00	857,101,699.53	-

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.17 ผลไม้สด ส่งออก ปีงบประมาณ 2557

ชนิดสินค้า	ปริมาณ (กก.)	มูลค่า (บาท)
มังคุด	44,038,510.00	666,892,317.42
ลำไย	35,262,788.00	424,283,052.10
กล้วยไข่	18,256,700.00	153,888,503.81
ลิ้นจี่	5,598,150.00	57,823,843.68
มะขาม	4,320,711.00	40,587,770.26
ทุเรียน	2,162,418.00	31,328,698.15
มะม่วง	918,660.00	10,128,476.12
ส้มโอ	936,610.00	8,961,433.54
ส้ม	173,200.00	2,277,739.19
ขนุน	182,000.00	1,940,105.65
แคนเบอร์รี่	18,654.30	1,845,796.93
มะกรูด, มะนาว	111,900.00	1,487,870.00
ชมพู่	148,500.00	1,446,391.89
มะพร้าว	181,400.00	1,269,859.67
สับปะรด	600.00	57,977.64
รวม	**112,310,801.30**	**1,404,219,836.05**

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.18 มูลค่าสินค้านำเข้าแยกประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2557

ประเทศ	ปริมาณ (ก.ก.)	มูลค่า (บาท)	อากร (บาท)	VAT (บาท)
จีน	175,864,259.00	3,072,778,648.34	11,797,473.98	42,518,588.73
สปป.ลาว	68,586,036.30	213,004,844.76	1,026,719.78	5,908,496.04
รวม	244,450,295.30	3,285,783,493.10	12,824,193.76	48,427,084.77

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ตารางที่ 2.19 มูลค่าสินค้าสิ่งออกแยกประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2557

ประเทศ	ปริมาณ (ก.ก.)	มูลค่า (บาท)
จีน	275,665,756.951	7,325,264,632.22
สปป.ลาว	270,965,431.292	4,222,609,670.71
พม่า	14,609,060.350	444,377,223.99
รวม	561,240,248.593	11,992,251,526.92

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ 2558

ในส่วนของด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสนซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมถึงอำเภอเชียงของด้วย ได้แสดงสถิติการผ่านเข้าออกของบุคคลและรถยนต์ ดังต่อไปนี้

สถิติการเดินทางเข้าออกประเทศของบุคคลจุดตรวจเชียงของ ตั้งแต่ มกราคม 2557 ถึง ธันวาคม 2557 มีรายละเอียด ดังนี้

1. คนไทยเดินทางเข้า 68,208 คน
2. คนไทยเดินทางออก 79,424 คน
3. ชาวต่างประเทศเดินทางเข้า 88,930 คน
4. ชาวต่างประเทศเดินทางออก 126,195 คน

รวมเข้าออกทั้งหมด 362,757 คน

ในกรณีบุคคลสัญชาติจีนเดินทางเข้าออก มีสถิติดังนี้

1. บุคคลสัญชาติจีนเดินทางเข้า 31,618 คน
2. บุคคลสัญชาติจีนเดินทางออก 27,794 คน

รวมบุคคลสัญชาติจีนเดินทางเข้าออก 59,412 คน

สำหรับรถยนต์มีสถิติที่น่าสนใจ ดังนี้

1. รถยนต์เข้า	36,236 คัน
2. รถยนต์ออก	37,154 คัน

กรณีพาหนะจีน มีตัวเลข ดังนี้

1. พาหนะจีนเข้า	5,419 คัน
2. พาหนะจีนออก	5,232 คัน

ดังนั้นจากปริมาณการค้า การขนส่ง และการคมนาคมข้ามแดนที่มีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาเมืองเชียงของในฐานะเมืองโลจิสติกส์ชายแดนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงยิ่งทวีความสำคัญและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีความสอดคล้องเชื่อมโยง และมีแนวนโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดรับกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อไป

บทที่ 3
แนวคิด CIQ และผลกระทบที่มีต่อชุมชน

ในบทที่สามนี้ขอกล่าวถึงแนวคิดของระบบ CIQ ที่เกี่ยวข้องกับ ความหมาย ระบบหลักการ ตลอดจนการจัดการชายแดนร่วมทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

ในต่างประเทศ มีผู้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เรื่องของชายแดนในด้านต่างๆ เช่น พรมแดนระหว่างสหรัฐและเม็กซิโก จัดเป็นพรมแดนทางการเมืองที่มีประเด็นหลักอยู่ที่ ทัศนคติ อุดมการณ์ชาติ และเชื้อชาตินิยม การเน้นถึงความมั่นคงของชาติและการควบคุมการข้ามถิ่นของคน ทำให้เส้นพรมแดนนี้มีความแข็งกระด้าง เป็นพรมแดนทางสังคมที่มีอารมณ์ความรู้สึกระหว่างคนอเมริกันและคนลาติน อย่างไม่อาจปฏิเสธได้[1]

พรมแดนระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา เป็นพรมแดนระหว่างประเทศที่ไม่มีการใช้กำลังทหารป้องกันที่ยาวที่สุดในโลกซึ่งมีความยาวถึง 5,525 ไมล์ ทั้งสองประเทศทำข้อตกลงที่เรียกว่า Accord on Our Shared Border โดย ดำเนินการร่วมกันในเรื่องที่เกี่ยวกับชายแดน 4 ด้าน ได้แก่ 1)การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวกการเดินทางข้ามไปมาของผู้คน 2)การป้องกันการลักลอบค้ายาเสพติด 3)การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย 4)การลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและสาธารณะ เป้าหมายประการหนึ่งของการร่วมกันบริหารจัดการชายแดน คือ เพื่อทำให้การบริหารจัดการชายแดนมีความทันสมัย ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้คนและสินค้าที่ถูกกฎหมาย โดยที่ในขณะเดียวกันก็สามารถจัดการกับบุคคลและสิ่งของที่เป็นภัยร่วมกันได้ ตลอดจนเพื่อให้สามารถจัดการกับปริมาณสินค้าจำนวนมากที่ผ่านเข้าออกในแต่ละวัน เพื่อลดปัญหาในเรื่องข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานบนบริเวณชายแดน การดำเนินงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพทำให้มีการเรียกชื่อพรมแดนนี้ว่า ชายแดนปลอดความตึงเครียด[2]

การบริหารจัดการชายแดนแบบแข็ง (Hard Border) และแบบอ่อน (SOFT Border) ตามตัวอย่างที่อธิบายไว้ข้างต้น เป็นตัวอย่างของการจัดการชายแดนซึ่งจะบอกว่าแบบหนึ่งดีกว่าอีกแบบหนึ่งไม่ได้ เพราะสถานการณ์ของแต่ละชายแดนมีความแตกต่างกัน การจัดการชายแดนร่วมกัน

---

[1] **60ปี อานันท์ กาญจนพันธุ์. ข้ามพรมแดนความรู้แห่งสังคมศาสตร์ไทย**, วารสารทางวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่20 ฉบับที่2/2551, หน้า 216-217

[2] จันจิรา สมบัติพูนศิริ (บรรณาธิการ). **สู่การสลายพรมแดน : ความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐ และตะเข็บชายแดน.** หน้า 179-183

ในฐานะตัวแบบที่ควรศึกษาเป็นอย่างยิ่ง คือ การบริหารจัดการชายแดนในการรวมตัวระดับภูมิภาคแบบบูรณาการในสหภาพยุโรป ซึ่งมีผสมผสานทั้งแบบแข็งและแบบอ่อน การจัดการชายแดนแบบอ่อน เช่น โครงการ PHARE,INTERREG iii (2000-2006), European Territorial Co-operation(2007-2013) European Neighborhood Policy (ENP) ส่วนชายแดนแบบแข็งหรือแบบกำแพง ได้แก่ โครงการบริหารจัดการชายแดนสำหรับเอเชียกลาง(BOMCA)[3]

ดังนั้น เนื้อหาส่วนใหญ่ของเรื่อง แนวคิด CIQ จะเป็นการศึกษาประสบการณ์ของสหภาพยุโรป ด้วยเหตุผลว่า 1.ควรปรับวิธีการมองปัญหาชายแดนใหม่เพื่อวางระบบการบริหารให้เหมาะสม 2.ชายแดนแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยเป็นปัญหาเฉพาะ ดังนั้น รัฐควรศึกษาบริบทของพื้นที่เพื่อกำหนดนโยบายการจัดการชายแดนให้เป็นแบบอ่อนหรือแบบแข็ง 3.การบูรณาการยุทธศาสตร์ เครื่องมือ ของสหภาพยุโรป จะเป็นแนวทางสำหรับไทยและประชาคมอาเซียนเพื่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการชายแดนต่อไป

3.1 แนวคิด CIQ (Customs Immigration Quarantine)

การจัดการระบบพิธีการศุลกากร(Customs) พิธีการผ่านแดนหรือตรวจคนเข้าเมือง (Immigration) และการตรวจและกักพันธุ์พืชและสัตว์ (Quarantine) หรือระบบ CIQ ณ บริเวณด่านชายแดนสมัยใหม่เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน เนื่องจากจะต้องสร้างความสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนของคนกับสินค้า และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากชายแดนเป็นจุดยุทธศาสตร์ในการกำหนดอาณาเขตของประเทศ และเป็นด่านสกัดกั้นบุคคลหรือของที่ไม่พึงประสงค์ไม่ให้ผ่านเข้าหรือออก อีกทั้งการจัดการชายแดนยังมีความสลับซับซ้อนในแง่ที่มีผู้เล่นที่เกี่ยวข้องหลายกลุ่มไม่ว่าหน่วยงานของรัฐเช่น ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือ สาธารณสุข ฯลฯ รวมไปถึงภาคเอกชนที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเช่น ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้ประกอบการขนส่ง นักท่องเที่ยว เป็นต้น

นอกจากนั้นชายแดนยังเป็นสถานที่ที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการค้า รวมไปถึงกฎหมายภาษีทั้งศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

---

[3] **Ibid**.,305-306

3.1.1 ความเป็นมาของหลักการ “การจัดการชายแดนร่วม”

(Coordinated Border Management)

ในปัจจุบันมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ มากมายในหลายระดับ[4] ไม่ว่าจะเป็นในระดับเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) สหภาพศุลกากร (Custom Unions) ตลาดร่วม (Common Market) สหภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Union) ไปจนถึงระดับสหภาพทางการเมือง (Political Union) วัตถุประสงค์หนึ่งก็เพื่อจะเพิ่มการค้าขายระหว่างกันให้มากขึ้น เพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และเพื่อต่อรองทางการค้ากับประเทศนอกกลุ่ม อีกทั้งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังส่งผลให้เกิดความเจริญเติบโตในธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งยิ่งทำให้การค้าขายและการผ่านแดนบริเวณชายแดนโดยเฉพาะระหว่างประเทศในกลุ่ม มีความคึกคักและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การล่าช้าในการผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นคนหรือสินค้า อันเป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายการเพิ่มปริมาณการค้าขายระหว่างกันรวมไปถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนั้นเพื่อส่งเสริมการค้าขายและการเดินทางระหว่างประเทศ ที่สามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร่วมกันอย่างยั่งยืน นอกจากประเทศในกลุ่มจำเป็นต้องใช้มาตรการทั้งทางด้านภาษีอากร (Tariffs) และมาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariffs) แล้ว ยังมีความจำเป็นต้องทำให้การผ่านแดนเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนทั้งเงินและเวลาแก่ผู้เดินทางและผู้ประกอบการ อีกทั้งลดความเสียหายของสินค้าในกรณีใช้เวลานานในการผ่านแดนเช่น สินค้าประเภทพืช ผัก ผลไม้ เป็นต้น แนวความคิดเรื่องการจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management) จึงเป็นแนวทางหลักที่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าบริเวณชายแดน

เอกสาร Coordinated border management: From theory to practice[5]ใน World Customs Journal Volume 5 Number 2 ได้บรรยายว่าแนวความคิดเรื่อง “การจัดการชายแดนร่วม” พัฒนามาจากเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ หนึ่งคืออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures) หรืออนุสัญญาเกียวโตฉบับแก้ไข (the Revised Kyoto Convention 1999) อนุสัญญาดังกล่าวเกี่ยวกับการร่วมมือกันระหว่างศุลกากร 2 ประเทศ เช่นการตรวจปล่อยร่วมกัน (Joint Border Controls) การมีเวลาเปิดปิดทำการที่ตรงกัน จนไปถึง

---

[4] www.economicsonline.co.uk/Global_economics/Economic_integration.html เมื่อ 21/6/57

[5] http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~/media/799443EF399B48C0B18DA2285B034F36.ashx หน้า 51 เมื่อ 22/6/57

การมีสำนักงานร่วมกัน (Juxtaposed Customs Offices) นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการมี Single Window ในการยื่นเอกสารต่างๆ เพื่อผ่านแดน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดการในการแลกเปลี่ยนเอกสารข้อมูลกันเอง เอกสารอีกฉบับหนึ่งคือ กรอบมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัย และการอำนวยความสะดวกทางการค้าโลก (the SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade2011) ซึ่งกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกทางการค้าทั้งระหว่างศุลกากรแต่ละประเทศ และระหว่างศุลกากรกับภาคธุรกิจ อันเป็นการให้ความสำคัญของการถ่วงดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยของประเทศ

แนวความคิดการจัดการชายแดนร่วมกันได้ถูกกล่าวถึงและพัฒนาในเอกสารขององค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization = WCO) อีกหลายฉบับ โดยเฉพาะในการประชุมคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรเมื่อ ปี 2008 ได้มีมติรับรองเอกสารชื่อ “ศุลกากรในศตวรรษที่ 21” (Customs in the 21st Century: Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security[6]) ซึ่งเป็นเอกสารที่กำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ใหม่สำหรับศุลกากร 10 กรอบงาน (ซึ่งรวมถึงการจัดการชายแดนร่วมกันด้วย) อันได้แก่

(1) เครือข่ายศุลกากรโลก (Globally Networked Customs)

(2) การบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Better Coordinated Border Management)

(3) การบริหารความเสี่ยงโดยอาศัยข้อมูลจากการข่าว (Intelligence-driven Risk Management)

(4) ความร่วมมือกันระหว่างศุลกากรและภาคธุรกิจ (Customs-Trade Partnership)

(5) การนำวิธีการทำงานสมัยใหม่กระบวนการและเทคนิคที่ทันสมัยมาใช้ (Implementation of Modern Working Methods, Procedures and Techniques)

(6) การนำมาใช้ซึ่งเทคโนโลยีและเครื่องมือต่าง ๆ (Enabling Technology and Tools)

(7) การบังคับใช้ซึ่งอำนาจตามกฎหมาย (Enabling Powers)

(8) การมีวัฒนธรรมการบริการอันเปี่ยมด้วยฐานความรู้และความเป็นมืออาชีพ (A Professional, Knowledge-based Service Culture)

(9) การเสริมสร้างขีดความสามารถในการทำงาน (Capacity Building)

(10)การมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงาน (Integrity)

---

[6] http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/~/media/3EE76BC165B9409CBE6E31F9923CABB8.ashxหน้า 7-8 เมื่อ 18/6/57

ต่อมาเมื่อวันที่ 29-30 มิถุนายน 2009 ได้มีการจัดการประชุมขององค์การศุลกากรโลกที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียมเกี่ยวกับการจัดการชายแดนร่วมกัน (WCO Inter-Agency Forumon Coordinated Border Management) ซึ่งได้สะท้อนแนวคิดของ “การจัดการชายแดนร่วม” ขององค์การศุลกากรโลก ไว้อย่างชัดเจนดังที่ปรากฏในเอกสาร Coordinated Border Management – a concept paper[7]

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการชายแดนร่วมกัน ยังได้รับการพัฒนาในยุโรปซึ่งมีการรวมตัวกันอย่างกลมกลืนเป็นสหภาพยุโรป (European Union) แต่ใช้คำที่แตกต่างคือใช้คำว่า Integrated Border Management แทนคำว่า Coordinated Border Management แต่ก็มีแนวคิดที่คล้ายคลึงกัน

นอกจากนี้ยังมีคำอื่นๆ ที่คล้าย ๆ กันแต่ใช้แทนคำว่า Coordinated Border Management เช่น ธนาคารโลกใช้คำว่า Collaborative Border Management ในหนังสือ Border Management Modernization[8]โดยสาเหตุที่ WCO ใช้คำว่า Coordinated Border Management นั้นก็เพื่อหลีกเลี่ยงการชี้นำแนวทางใดแนวทางหนึ่งว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการจัดการชายแดนร่วมกัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแต่ละประเทศยังคงต้องพิจารณาปัจจัย เงื่อนไข และข้อจำกัดต่างๆ เพื่อให้ทราบว่าวิธีการใดเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมของตนเอง

3.1.2 หลักการของ “การจัดการชายแดนร่วม”

เอกสาร “ศุลกากรในศตวรรษที่ 21” (Customs in the 21st Century: Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security[9]) ในปี 2008 ได้ให้ภาพของการจัดการชายแดนร่วมว่าเป็นการเสนอระบบการจัดการชายแดนที่มีประสิทธิภาพกว่าเดิม โดยมีการประสานงานกันและร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับความมั่งคงปลอดภัยชายแดนและการบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ กับ คนเดินทาง สินค้า รวมไปถึงการขนส่งผ่านชายแดน รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องแสวงหาทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในการ

---

[7] http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~/media/07A938B0E7E74757B0DE18557FDF35BB.ashxเมื่อ 18/6/57

[8] https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2544/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf?sequence=1หน้า 11 เมื่อ 21/6/57

[9] อ้างแล้ว 3 หน้า 7

บริหารจัดการชายแดน การสร้างการจัดการชายแดนที่มีการประสานงานที่ดีกว่าสำหรับการผ่านแดนของสินค้าต้องการ

(1) การรับรองว่าศุลกากรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานศุลกากรเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงานชายแดนเพื่อที่จะควบคุมการผ่านแดนของสินค้า ตามการศึกษาของเครือข่ายเพื่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าของสหประชาชาติ (UN Trade Facilitation Network) หน่วยงานศุลกากรเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดในการเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนากระบวนการร่วมกันในการตรวจสิ่งของผ่านแดน ณ จุดนำเข้า

(2) การนำแนวคิด Electronic Single Window มาใช้ โดยให้ผู้ติดต่อสามารถนำส่งข้อมูลเอกสารที่จำเป็นเพียงครั้งเดียวแก่หน่วยงานที่ได้รับการกำหนด แล้วหน่วยงานนั้นจะเป็นผู้กระจายข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเอง

เอกสารแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการชายแดนร่วม (Coordinated Border Management - A Concept Paper[10]) ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการจัดการประชุมขององค์การศุลกากรโลกเกี่ยวกับการจัดการชายแดนร่วม ในปี 2009 (WCO Inter-Agency Forumon Coordinated Border Management) ได้สะท้อนแนวคิดของการจัดการชายแดนร่วม ขององค์การศุลกากรโลกที่กว้างขึ้น ดังต่อไปนี้

การจัดการชายแดนร่วม คือ วิธีการในการบริหารชายแดนซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานบริการสาธารณะหลายหน่วยงาน ทำงานประสานกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐต่อความท้าทายของการบริหารจัดการชายแดน การจัดการชายแดนร่วมคือวิธีการที่สมเหตุสมผลในการบริหารการปฏิบัติงานชายแดน เพื่อจะทำให้เกิดกระบวนการทำงานอันมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยการทำงานร่วมกันของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงชายแดนและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับนักท่องเที่ยว สินค้า การขนส่งผ่านชายแดนระหว่างประเทศ วัตถุประสงค์ของระบบการจัดการชายแดนร่วมกันคือการให้ความสะดวกทางการค้าและการเดินทางของผู้คน โดยยังมีความมั่นคงปลอดภัยที่ชายแดนในเวลาเดียวกัน

ในเอกสาร the European Commission (EC)Guidelines for Integrated Border Management for the Western Balkansได้ให้นิยามของคำว่าการบริหารชายแดนแบบบูรณาการ หรือ Integrated Border Management ว่าเป็น “การทำงานร่วมกันและประสานงานกัน

[10] อ้างแล้ว 4 หน้า 8

ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยชายแดนและการให้ความสะดวกทางการค้า เพื่อสร้างการบริหารจัดการชายแดนที่มีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการมีชายแดนที่เปิดแต่ได้รับการควบคุมที่ดีและมีความมั่นคงปลอดภัย”[11]

เอกสาร Coordinated Border Management-a concept paper[12]ได้อธิบายว่าการจัดการชายแดนร่วมว่าประกอบด้วย 2 มิติ

(1) ระบบการจัดการชายแดนในประเทศ (Domestic Border Management System) ซึ่งต้องการความร่วมมือประสานงานกันทั้งภายในหน่วยงานเดียวกันเอง และระหว่างหน่วยงานของประเทศหรือสหภาพศุลกากร

(2) ระบบการจัดการชายแดนระหว่างประเทศ (International Border Management System) ซึ่งต้องการการร่วมมือกันของประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้า

ทั้งนี้ ระบบทั้ง2ดังกล่าว ต้องมีการร่วมมือประสานงานกันทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง และปัจจัยที่เป็นรากฐานในการสร้าง “การจัดการชายแดนร่วมกัน” ที่จะสัมฤทธิ์ผลก็คือ การติดต่อประสานงานร่วมมือกัน ทั้งการร่วมมือประสานงานภายในหน่วยงานเดียวกันเอง (Intra-Service Cooperation) เช่น ในหน่วยงานศุลกากร เป็นต้น การร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Cooperation) เช่น ระหว่าง หน่วยงานศุลกากร หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง หน่วยงานตรวจพืช เป็นต้น แนวทางการปฏิบัติงานผ่านระบบหน้าต่างเดียว หรือSingle Window การมีกระบวนการร่วมกันตรวจและควบคุมโดยประสานงานกันก็เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การร่วมมือที่สลับซับซ้อนมากขึ้นต่อไป โดยการร่วมมือประสานงานกันในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานชายแดน มักจะใช้บันทึกช่วยจำ (MOUs) สำหรับการร่วมมือประสานงานกันในเบื้องต้น อย่างไรก็ดี การร่วมมือประสานงานที่สลับซับซ้อนต้องมีกฎหมายรองรับ และต้องดำเนินการในระดับชาติ ความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะสร้างความร่วมมือประสานงานกันระหว่างหน่วยงานจึงเป็นสิ่งที่ความสำคัญเป็นลำดับแรก ในจุดเริ่มต้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชายแดนทั้งหมดจะต้องทบทวนเป้าหมาย นโยบาย กระบวนการ วิธีการทำงาน และข้อมูลที่ต้องการในการทำงาน ของหน่วยงานเอง หลังจากนั้น แต่ละหน่วยงานควรที่จะเปรียบเทียบความต้องการของหน่วยงานตนกับความต้องการ

---

[11] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdfหน้า 18 เมื่อ 19/6/57

[12] อ้างแล้ว 4 หน้า 8-13

ของหน่วยงานอื่น เพื่อจะได้กำหนดจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน นอกจากนี้ แต่ละหน่วยงานควรจะค้นหาและระบุถึงงานใด ๆ ในอนาคตที่สามารถร่วมมือกันได้ อีกทั้งทบทวนถึงงานใด ๆ ที่ควรจะมีการยกเลิกเพราะมีความทับซ้อนหรือซ้ำซ้อนกันของแต่ละหน่วยงาน รวมไปถึงงานที่ได้ประโยชน์เพียงเล็กน้อยก็ควรจะอยู่ในประเภทของงานที่ควรยกเลิกด้วยการร่วมมือประสานงานกัน ของหน่วยงานชายแดนระหว่างประเทศจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นกับกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศที่ตกลงกัน การร่วมมือระหว่างประเทศสามารถเริ่มต้นในรูปแบบการประกาศนโยบาย การลงนามในบันทึกช่วยจำ (MOU) จนถึงการมีความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศมี 3 ระดับคือ

ระดับที่ 1 การร่วมมือในระดับท้องถิ่น (Local cooperation)

รูปแบบที่ได้รับความนิยมที่สุดในการร่วมมือประสานงานกันบริเวณชายแดนในระดับท้องถิ่นได้แก่ “One Stop Border Post” แนวคิดก็คือการมีสำนักงานชายแดนแห่งเดียวแต่มีการปฏิบัติงานร่วมกันของสองประเทศ การจัดการเช่นนี้จะมีการร่วมมือประสานงานกันสำหรับงานบริหารประจำวัน การสร้างความกลมกลืนกันในระบบเอกสารที่เอกชนจะต้องยื่น การพัฒนาของกรอบกฎหมายซึ่งครอบคลุมไปถึงการรับรู้ซึ่งกันและกันในการควบคุมและแลกเปลี่ยนข้อมูล การร่วมกันบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ การร่วมกันใช้เครื่องมือในการตรวจตราซึ่งมีราคาสูง รวมไปถึงการปฏิบัติงานโดยเจ้าหน้าหน่วยงานชายแดนนอกพื้นที่อธิปไตยของประเทศตนด้วย การร่วมมือประสานงานกันบริเวณชายแดนในระดับที่เข้มข้นน้อยกว่า “One Stop Border Post” ยังรวมไปถึงการวางแนวทางร่วมกันในการปฏิบัติงานประจำวัน ข้อตกลงร่วมกันในเรื่องเวลาทำการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีประโยชน์และเป็นก้าวแรกซึ่งนำไปสู่การร่วมมือที่เข้มข้นขึ้น

ระดับที่ 2 การร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน (Bilateral Cooperation)

การร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน รวมไปถึงการประชุมกันของประเทศเพื่อนบ้านทั้งในระดับส่วนกลาง และภูมิภาค เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น การประสานงานร่วมกันในการตรวจตราชายแดน การตั้งจุดตรวจร่วมกัน เป็นต้น

ระดับที่ 3 การร่วมมือในระดับนานาชาติ (Multinational Cooperation)

การร่วมมือในระดับนานาชาติในการจัดการชายแดนเช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศต่าง ๆ กับองค์กรระหว่างประเทศที่จัดอบรมเรื่องที่เกี่ยวข้องการจัดการชายแดน การประชุมสัมมนาระหว่างประเทศต่าง ๆ จะให้ข้อมูลและเสริมสร้างความมั่นใจ รวมไปถึงช่วยให้เกิดการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการในระดับนานาชาติ การร่วมมือระดับนานาชาติยังรวมไปถึงการร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการกำหนดและนำไปใช้ซึ่งมาตรฐานระหว่างประเทศต่าง ๆ และแนวปฏิบัติที่จะทำให้การจัดการชายแดนร่วมกันประสบผลสำเร็จ

แม้จะต้องผ่านความยากลำบาก และการใช้งบประมาณจำนวนมากในการทำให้เกิดการจัดการชายแดนร่วมกัน แต่หากทำสำเร็จก็จะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวทั้งในระดับรัฐบาลและในระดับผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในระดับรัฐบาลนั้น ระบบการจัดการชายแดนร่วมกันจะทำให้การบริการที่ชายแดนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนของการทำงานทั้งในระดับนโยบายและทางปฏิบัติ รัฐบาลสามารถมีนโยบายแบบองค์รวมได้ง่ายขึ้นในการบริหารจัดการชายแดน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรต่างๆ เพราะจะมีการใช้ทรัพยากรลดลงเช่น การใช้อาคารสิ่งก่อสร้าง การใช้อุปกรณ์ ระบบสาระสนเทศ และการฝึกอบรม ซึ่งสามารถทำร่วมกันในหลาย ๆ หน่วยงาน เป็นต้น อีกทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูล เอกสาร ข่าวสารต่าง ๆ ยังมีประโยชน์ต่อหน่วยงานชายแดนทั้งหมดและช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ได้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ในระดับเอกชน การจัดการชายแดนร่วมกันสามารถลดต้นทุนทั้งต้นทุนเงินและต้นทุนเวลาในการผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นคนหรือสินค้า ความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนในการตรวจผ่านสินค้าจะลดความเสียหายแก่เอกชนอีกด้วย

Sandeep Raj Jain เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic And Social Commission For Asia And The Pacific หรือ ESCAP) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติ (United Nations) ที่ทำงานกับประเทศสมาชิกในเอเชียแปซิฟิกในการชี้ปัญหาอุปสรรคของการค้าและการขนส่งในภูมิภาค ได้สรุปแนวคิดจากประสบการณ์ของการนำการจัดการชายแดนร่วมมาใช้ในภูมิภาคนี้ไว้ในเอกสาร Coordinated Border Management: the experience of Asia and the Pacific region[13] ดังต่อไปนี้

[13] http://www.irica.gov.ir/Portal/File/ShowFile.aspx?ID=b1a3612a-9207-4322-b34a-f1c2fc10b4fb หน้า 12-15 เมื่อ 23/6/57

(1) พันธสัญญาทางการเมือง หรือ ความตั้งใจของฝ่ายการเมือง เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้การนำ “การจัดการชายแดนร่วมกัน” มาใช้ประสบผลสำเร็จ

(2) หน่วยงานศุลกากรเหมาะสมที่สุดในการเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทนำ อย่างไรก็ดีจะต้องมีการแก้กฎหมายทั้งกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานนำสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องเผชิญข้อขัดแย้งทางกฎหมาย

(3) ควรเริ่มด้วยการที่ศุลกากรทั้ง 2 ประเทศ ร่วมกันตรวจ แล้วค่อยพัฒนาไปสู่การร่วมตรวจโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(4) การตรวจศุลกากรควรทำในประเทศที่นำเข้าเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีศุลกากรของประเทศส่งออกมีข้อมูลพิเศษเฉพาะกรณี

(5) การทำอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีแนวทางการดำเนินการ “การจัดการชายแดนร่วมกัน”จะสร้างความมั่นใจให้แก่ชุมชนระหว่างประเทศและประเทศผู้บริจาคช่วยเหลือ

(6) การทำข้อตกลงระหว่างประเทศหรือบันทึกช่วยจำ (MOU) สำหรับพื้นที่ชายแดนเฉพาะมีประโยชน์ในแง่ที่สามารถลงรายละเอียดที่เป็นปัญหาของพื้นที่ได้

(7) ประเด็นที่สำคัญที่ควรได้รับการใส่ไว้ใน MOU ได้แก่มาตรการในการแทรกแซงนอกเขตอำนาจอธิปไตย หน้าที่ร่วมกันของเจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่อื่น การจัดการกับสินค้าและพาหนะที่ถูกกักไว้ การพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงและระบบกำหนดความเสี่ยง และเกณฑ์วัดเวลาในการตรวจปล่อยที่ชายแดน

(8) ควรมีการออกแนวปฏิบัติร่วมกันในการดำเนินงานของหน่วยงานควบคุมการผ่านแดนทุกหน่วย การมีแผนปฏิบัติการร่วมกันประจำปีและการประเมินผลรวมไปถึงการทบทวนแผนก็เป็นทางปฏิบัติที่ได้ผลการกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันของเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงานก็เป็นอีกวิธีที่ถูกนำมาใช้และได้ผล

(9) ต้องให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุน “การจัดการชายแดนร่วมกัน”

(10)เพื่อบรรเทาแรงกดดันที่ชายแดน กระบวนการร่วมมือประสานงานกันในการตรวจศุลกากรและการควบคุมอื่น ๆ ควรจะได้รับการดำเนินการก่อนที่สินค้าจะไปถึงที่ชายแดนในกรณีของสินค้าส่งออก

(11)การร่วมมือประสานงานกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพในระดับประเทศ จะนำไปสู่การร่วมมือประสานงานกันที่สัมฤทธิผลในระดับระหว่างประเทศ เป็นต้น

3.1.3 ประสบการณ์ของต่างประเทศในการจัดระบบการจัดการชายแดนร่วม

การจัดการชายแดนร่วมมีรูปแบบที่หลากหลายซึ่งได้รับการพัฒนาในหลายภูมิภาคของโลก จะเห็นได้จากเอกสาร Coordinated Border Management: A concept paper[14]ว่าในความเห็นของ WCO ไม่มีรูปแบบใดที่ดีที่สุด ทุกรูปแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นกับสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ แนวทางทางการเมืองของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน บางประเทศอาจมุ่งเน้นไปที่ความมั่นคงบริเวณชายแดน ในขณะที่บางประเทศมุ่งเน้นที่การให้ความสะดวกในการค้า แต่ไม่ว่าจะใช้รูปแบบใด เป้าหมายของระบบการจัดการชายแดนร่วมกันคือการให้ความสะดวกทางการค้าและการเดินทางของผู้คน โดยยังมีความมั่นคงปลอดภัยที่ชายแดนในเวลาเดียวกัน ซึ่งการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ เบื้องต้นขึ้นกับความแน่วแน่และการนำของรัฐบาลในนำรูปแบบการร่วมมือประสานงานกันมาใช้ให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ในการจัดการบริหารชายแดน

เอกสาร Coordinated border management: from theory to practice[15]มองว่าการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศในการจัดการชายแดนร่วม สามารถแบ่งออกได้เป็นระดับในประเทศ และระดับระหว่างประเทศ

3.1.4 การจัดการชายแดนร่วมกัน ระดับในประเทศ

งานชายแดนมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลากหลาย ซึ่งทำให้เกิดความสลับซับซ้อนและล่าช้าในการผ่านแดนของคนและสินค้า ดังนั้นวิธีแก้ปัญหาหลักสามารถกระทำได้ด้วยการลดจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ชายแดน ซึ่งอาจจะทำโดยการจัดการให้มีการร่วมมือประสานงานกันในกิจกรรมของหน่วยงานชายแดนต่าง ๆ ไปจนกระทั่งถึงการรวมหน่วยงานชายแดนทั้งหมดให้มาอยู่เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยพบว่ามีประเทศชั้นนำหลายประเทศได้ปรับปรุงระบบการจัดการชายแดนของตนให้เท่าทันต่อประเด็นปัญหาในการข้ามแดนที่เปลี่ยนแปลงไปในต้นศตวรรษที่ 21 ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

ก่อนปี 2001 ในสหรัฐอเมริกา[16]งานด้านชายแดนถูกแบ่งแก่หน่วยงานหลายแห่ง แต่ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ได้มีการรวบรวมงานเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้องค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นั่นคือ ทบวงความมั่นคงมาตุภูมิ หรือ Department of Homeland Security(DHS) ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์การ

---

[14]**อ้างแล้ว** 4 หน้า 6

[15]**อ้างแล้ว** 2 หน้า 53-60

[16]**อ้างแล้ว** 2 หน้า 55

ป้องกันประเทศในปี 2002 ซึ่งภายใต้ DHS ประกอบด้วยหน่วยงาน เช่น สำนักศุลกากรและการป้องกันชายแดน(Bureau of Customs and Border Protection - CBP) ดูแลงานที่ด่านทั้งหมด สำนักบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองและ ศุลการักษ์ (Bureau of Immigration and Customs Enforcement -ICE) ดูแลงานด้านสืบสวนและปราบปรามและสำนักบริหารความปลอดภัยระบบขนส่ง (Transportation Security Administration -TSA) ดูแลเรื่องความปลอดภัยของระบบขนส่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยรักษาความปลอดภัยชายฝั่งทะเล(US Coast Guard)ดูแลน่านน้ำทั้งหมด

ส่วนประเทศแคนาดา[17]ได้มีการจัดตั้งกรมบริการชายแดน หรือCanadian Border Service Agency (CBSA) ในปี 2003 ซึ่งรวบรวมหน่วยงานย่อยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายผู้คนและสิ่งของซึ่งเคยอยู่ภายใต้องค์กร 3 แห่ง คือ งานศุลกากรซึ่งเคยอยู่ภายใต้สำนักงานศุลกากรแคนาดา หรือ Canada Customs Revenue Agencyงานข่าวกรองและต่อต้านการข่าวกรองภายใต้กำกับของสำนักงานพลเมืองและตรวจคนเข้าเมืองแคนาดา หรือ Citizenship and Immigration Canadaและการตรวจสินค้า ณ จุดนำเข้า ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจอาหารแคนาดา หรือ Canadian Food Inspection Agencyเข้าด้วยกัน

ขณะที่ประเทศอังกฤษ[18] ได้พัฒนารูปแบบการจัดการชายแดนร่วมไปสู่รูปแบบที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนซึ่งมีหน่วยงานหลัก ได้แก่กรมสรรพากรและศุลกากร Her Majesty’s Revenue and Customs (HMRC) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2005 โดยรวมกรมสรรพากรเดิม (Inland Revenue) และกรมศุลกากรและสรรพสามิตเดิม (Customs and Excise Department) เข้าด้วยกันโดยงานสืบสวนสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ทางด้านการลักลอกค้ายาเสพติดและทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ได้รับการโอนย้ายไปยังสำนักงานอาชญากรรมองค์การร้ายแรง หรือSerious Organised Crime Agency (SOCA) ต่อมาในปี 2007 รัฐบาลอังกฤษได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานกิจการชายแดนแห่งสหราชอาณาจักร หรือUnited Kingdom Border Agency (UKBA) ซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้เต็มกำลังในปี 2009 UKBA เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในงานส่วนใหญ่ทางด้านศุลกากรและชายแดน โดย UKBA ทำงานเสมือนเป็นตัวแทนของ HMRC กล่าวคืองานของ UKBA ต้องเป็นไปตามเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของ HMRC นอกจากนี้มีคณะกรรมการร่วมของ HMRC และ UKBA (A

[17]**อ้างแล้ว** 4 หน้า 14

[18]**อ้างแล้ว** 2 หน้า 56

Joint HMRC-UKBA Partnership Committee) คอยดูแลผลการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ในการทำงานของสององค์กร

เมื่อปี 2008 รัฐบาลนิวซีแลนด์[19] จัดตั้งคณะกรรมการกิจการชายแดน หรือBorder Sector Governance Group อันประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานชายแดนได้แก่ สำนักงานศุลกากร หรือ Customs Service กรมแรงงาน หรือ Department of Labor กรมกิจการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคมหรือ Department of Internal Affairs, Ministry of Transport กระทรวงเกษตรและป่าไม้ หรือ Ministry of Agriculture and Forestry และสำนักงานความปลอดภัยทางอาหาร หรือ Food Safety Authority เพื่อที่จะดูแลการนำการจัดการชายแดนร่วม มาใช้ ซึ่งยุทธศาสตร์ในการสร้างความร่วมมือประสานงานกันของหน่วยงานชายแดนคือ การมี Single Window การอำนวยความสะดวกให้แก่ผ่านแดนของผู้คนโดยการปรับปรุงการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) การใช้ข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ในขณะเดียวกันนั้นออสเตรเลีย[20]ได้มีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานศุลกากรจาก Customs เป็น Customs and Border Protection Service (CBPS) และเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการดูแลชายแดน ทั้งงานด้าน ศุลกากร การเข้าเมือง การตรวจพืชและสัตว์ แต่ก็ยังต้องทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น Federal Police, Quarantine and Inspection Service, Department of Immigration and Citizenship และ Department of Defenseในการป้องกันการผ่านเข้าของคนและสินค้าตามแนวชายแดนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีของรัสเซีย[21]ได้กำหนดให้ The Federal Customs Service of the Russian Federation เป็นหน่วยงานอิสระทางด้านศุลกากร ที่ไม่ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลัง แต่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางรัสเซีย ขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีน[22] กำหนดให้ สำนักงานศุลกากรเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางของจีน และหัวหน้าหน่วยงานอยู่ในระดับรัฐมนตรี ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

---

[19] **อ้างแล้ว** 4 หน้า 14

[20] **อ้างแล้ว** 2 หน้า 55

[21] **อ้างแล้ว** 2 หน้า 54

[22] **อ้างแล้ว** 2 หน้า 54

3.1.5 การจัดการชายแดนร่วมกัน ระดับระหว่างประเทศ

(1) การจัดการชายแดนร่วมกัน ระดับระหว่างประเทศในทวีปยุโรป

แนวความคิดของการจัดการชายแดนร่วมกันระดับระหว่างประเทศ อยู่บนเหตุผลหลักคือเพื่อเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการผ่านแดน ซึ่งสามารถบรรลุผลได้โดยการลดจำนวนด่านและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลง แนวความคิดนี้ได้ถูกปฏิบัติมาอย่างยาวนานกว่า 60 ปี ในยุโรปตะวันตกผ่าน การตรวจปล่อยร่วมกัน (Joint Border Control) และ การมีด่านตรวจร่วมกันเพียงด่านเดียว (One-Stop Border Post = OBSP) อย่างไรก็ดี การจัดการชายแดนร่วมกันระดับระหว่างประเทศจะยิ่งมีประสิทธิภาพหากมีการจัดการชายแดนร่วมกันที่มีประสิทธิภาพในระดับประเทศเป็นฐานรองรับ

นอกจากการร่วมมือประสานงานกันทั้งในการทำงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลแล้ว องค์ประกอบหลักที่มีความจำเป็นและทำให้การมีด่านตรวจร่วมกันเพียงด่านเดียว (OBSP) เป็นไปได้ คือ การขยายอาณาเขตการบังคับใช้กฎหมายของประเทศหนึ่งไปยังอาณาเขตของอีกประเทศหนึ่งโดยความยินยอมของอีกประเทศหนึ่งหรือสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนั้น (Principle of Extraterritoriality) โดยการมีสนธิสัญญาระหว่างกันรวมทั้งมีกฎหมายภายในอนุวัติไปตามสนธิสัญญาด้วยได้แก่ระบบการตรวจร่วมของสองประเทศ ณ ด่านนำเข้าสินค้า (OBSP Juxtaposed Office) ระบบการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน (OBSP Common One Country Facility) และ ศูนย์ความร่วมมือทางตำรวจและศุลกากร (Customs and Police Cooperation Centres -CCPD)

ระบบการตรวจร่วมของสองประเทศ ณ ด่านนำเข้าสินค้า (OBSP Juxtaposed Office) ตามข้อตกลงทวิภาคียังถูกนำมาใช้ถึงแม้ยุโรปจะรวมตัวกันเป็นสหภาพยุโรป แต่ละประเทศยังคงสามารถมีรูปแบบในการบริหารที่เป็นอิสระ ในแง่ของการจัดการชายแดนร่วม แต่ละประเทศก็มีรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกัน การมีสนธิสัญญาทวิภาคีระหว่างสวิสเซอร์แลนด์และฝรั่งเศส ในปี 1960 เป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการจัดตั้ง Juxtaposed Office ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของสวิสเซอร์แลนด์ในการตรวจควบคุมตามอำนาจหน้าที่ของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ในเขตแดนของฝรั่งเศส และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของฝรั่งเศสในการตรวจควบคุมตามอำนาจหน้าที่ของประเทศฝรั่งเศสในเขตแดนของสวิสเซอร์แลนด์ โดยทั่วไปคือการตรวจร่วมที่ด่านของประเทศที่มีการนำเข้าสินค้าเท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ของประเทศที่มีการนำสินค้าออกจะมาร่วมตรวจที่ด่านของประเทศที่มีการนำสินค้าเข้า[23]

---

[23] **อ้างแล้ว** 4 หน้า 58

ระบบการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน (OBSP Common One Country Facility) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของ OBSP โดยที่เยอรมันและสวิสเซอร์แลนด์ตกลงร่วมกันให้เอกสารเกี่ยวกับการควบคุมชายแดนทั้งหมดดำเนินการที่สำนักงานในฝั่งเยอรมัน ศุลกากรทั้ง 2 ประเทศใช้อาคารและเครื่องมือร่วมกันในฝั่งเยอรมัน โดยสำนักงานในฝั่งเยอรมันได้ถูกสร้างขึ้นในปี 1980[24]

ศูนย์ความร่วมมือทางตำรวจและศุลกากร (Customs and Police Cooperation Centres -CCPD) ตามข้อตกลง Schengen ซึ่งลงนามกันเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 1985 คือการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายผู้คนในประเทศสมาชิก อย่างไรก็ดี เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยในเขตเชงเก็น(Schengen zone)[25]ภายหลังจากการค่อย ๆ ยกเลิกการควบคุมชายแดน ข้อตกลง เชงเก็น เปิดโอกาสให้สมาชิกประเทศสามารถมีการร่วมมือกันในส่วนของตำรวจและกระบวนการยุติธรรมได้ โดยผ่านการทำอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีชายแดนติดกัน กล่าวคือมีข้อกฎหมายที่เปิดช่องให้สมาชิกประเทศสามารถใช้มาตรการป้องกันและตรวจค้นการกระทำผิดกฎหมายได้[26] ด้วยเหตุนี้ จึงมีการพัฒนารูปแบบ CCPD โดย the European Policy in the Area of Internal Security 1996 ซึ่ง CCPD จะครอบคลุม 4 ประเด็น คือ ความมั่นคงสาธารณะ การปราบปรามการลักลอบขนส่งสินค้าผิดกฎหมาย การปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการละเมิดการห้ามข้ามเขต โดยเป้าหมายของ CCPD คือ 1) การรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูล 2) การร่วมมือในการดำเนินการกับชาวต่างชาติในสถานการณ์ไม่ปกติ 3) การดำเนินการกับผู้ลี้ภัย การตัดสินใจประเด็นที่เกี่ยวกับงานบริหารจึงต้องใช้ความเห็นที่เป็นเอกฉันท์จากทั้ง 2 ฝ่าย ฐานข้อมูลของ 2 ประเทศไม่ได้เปิดให้อีกฝ่ายเข้าไปได้โดยตรง แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยผ่านจากระดับหน่วยเหนือ ปัจจุบันมีอนุสัญญาที่ใช้รูปแบบ CCPD ที่ชายแดนหลายฉบับ เช่นชายแดนเยอรมัน-ฝรั่งเศส ชายแดนฝรั่งเศส-เบลเยียม ชายแดนฝรั่งเศส-อิตาลี ชายแดนสวิสเซอร์แลนด์-ฝรั่งเศส ชายแดนบัลแกเรีย-เซอร์เบีย เป็นต้น

---

[24]**อ้างแล้ว** 4 หน้า 59

[25]ปัจจุบัน เขตเชงเก็นประกอบด้วยประเทศในยุโรป 26 ประเทศ ในจำนวนนี้มี 22 ประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ทั้ง 26 ประเทศนี้มีนโยบายด้านวีซ่าร่วมกัน ซึ่งหมายความว่า จะไม่มีการขอตรวจวีซ่าที่ชายแดนของแต่ละประเทศทั้ง 26 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยี่ยม สาธารณรัฐเชก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี อิตาลี ลัตเวีย ลิธัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวัก สโลวีเนีย สเปน และสวีเดน และอีกสามประเทศนอกสหภาพยุโรปได้แก่ นอร์เว ไอซ์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และลิกเตนสไตน์

[26]**อ้างแล้ว** 4 หน้า 59-60

(2) การจัดการ CIQ ตามแนวทางการสร้างประชาคมอาเซียน
ของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN)

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนมีแนวคิดการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจเพื่อให้กลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน หรือ Single market and production base นำไปสู่การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรีสามารถดำเนินกระบวนการผลิตที่ไหนก็ได้ โดยสามารถใช้ทรัพยากรจากแต่ละประเทศ ทั้งวัตถุดิบและแรงงานมาร่วมในการผลิต มีมาตรฐานสินค้า กฎเกณฑ์กฎระเบียบเดียวกันทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศสมาชิกในตลาดโลก โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง หลังจากการดำเนินการไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ได้บรรลุเป้าหมายในปี 2546 ในการนี้ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 8เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2545 ได้เห็นชอบให้อาเซียนกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)[27]ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) และให้อาเซียนปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานภายในของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนในปี 2546 ผู้นำอาเซียนได้ออกแถลงการณ์ Bali Concord II เห็นชอบให้มีการรวมตัวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือ AEC และให้เร่งรัดการรวมกลุ่มเพื่อเปิดเสรีสินค้าและบริการสำคัญ 11สาขา ได้แก่ การท่องเที่ยว การบิน ยานยนต์ ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ สินค้าเกษตร ประมง เทคโนโลยีสารสนเทศและสุขภาพ

สาระสำคัญของกรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับงาน CIQ มี 3 เรื่องหลักได้แก่ การค้าสินค้า การบริการ (ซึ่งรวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงาน)และการลงทุน โดยจะให้เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น โดยลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดซึ่งจะทำให้เกิดการขยายตัวของการค้าและการลงทุนในอาเซียนซึ่งมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะเอื้อให้อาเซียนสามารถบรรลุเป้าหมายนี้ได้คือ การจัดระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียวของอาเซียน (ASEAN Single Window- ASW) โดยขณะนี้อาเซียนอยู่ระหว่างการพัฒนาระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการเคลื่อนย้ายสินค้า โดยการเชื่อมโยงระบบข้อมูลแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและผู้ใช้ อาทิ ผู้ประกอบธุรกรรมทางเศรษฐกิจ และผู้ให้บริการด้านขนส่งและโลจิสติกส์ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการพัฒนา ASW โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดกระบวนการตรวจปล่อยสินค้า ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมของอาเซียนได้ใช้งานระบบนี้ในการตรวจปล่อยสินค้าออกจากด่าน ศุลกากรเพิ่มขึ้น โดยการวางรากฐาน

[27]ในเบื้องต้นอาเซียนมีเป้าหมายจะรวมตัวเป็น AEC ภายในปี 2563 (ค.ศ. 2020) แต่ต่อมาได้เลื่อนระยะเวลาในการบรรลุประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เร็วขึ้นเป็นปลายปี 2558 (ค.ศ. 2015)

เพื่อทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างระบบการปฏิบัติงาน (inter-operability) และระหว่างระบบข้อมูลสารสนเทศ (inter-connectivity)

ปัจจุบัน การดำเนินงาน National Single Window (NSW) เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศของอาเซียน หากแต่มีการพัฒนาในระดับที่แตกต่างกัน บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย มีการพัฒนาระบบที่ก้าวหน้ากว่ากลุ่ม CLMV ซึ่งประกอบด้วยกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม ซึ่งได้เริ่มวางแผนการพัฒนา NSW บ้างแล้วโดยเฉพาะ เริ่มมีการประยุกต์ใช้ e-Customs มากขึ้น[28] นับเป็นการปรับโครงสร้างของระบบการเคลื่อนย้ายสินค้าครั้งสำคัญที่มีผลต่อระบบ CIQ ของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีเทคโนโลยีสารสนเทศ[29] เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จที่ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับพิธีการผ่านแดน ณ บริเวณด่านพรมแดนของแต่ละประเทศที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วนอยู่แล้วนั้นเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น อาเซียนจึงสามารถประกาศว่าระบบนี้เป็นเอกลักษณ์สำคัญประการหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน[30]

3.1.6 ผลกระทบของแนวคิดการจัดการชายแดนร่วมต่อการจัดการระบบ CIQ ของประเทศไทย

ระบบ CIQ ในประเทศไทยนั้น เจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นมาจากต่างหน่วยงานกันโดยที่เน้นความสำคัญไปที่บทบาทของการศุลกากร และการตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลัก ส่วนการตรวจและกักพันธุ์พืชและสัตว์นั้นเป็นภารกิจที่ปฏิบัติร่วมกันกับทั้งสองภารกิจหลักนั้นและที่สำคัญ รัฐบาลของไทยในระยะหลัง กำหนดบทบาทให้กรมศุลกากรเป็นเจ้าภาพหลัก ดังนั้น ในงานวิจัยนี้ จึงเน้นไปที่ระบบงาน CIQ ณ ด่านพรมแดนทางบกที่กรมศุลกากรรับผิดชอบเป็นสำคัญ

การศุลกากร มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยในรูปของการเก็บ “จกอบ” ซึ่งอาจยกเว้นเพื่อให้เกิดเสรีภาพในการค้าได้ในบางยุคสมัย และในสมัยอยุธยา ราชสำนักได้จัดตั้งกรมพระคลังสินค้า สำหรับรับผิดชอบการเก็บภาษี ทั้งจากระวางบรรทุกสินค้าและจากตัวสินค้า และ ในทางประวัติศาสตร์ราชสำนักในสมัยรัตนโกสินทร์ยังคงให้พระคลังสินค้ารับผิดชอบการเก็บภาษีในขณะที่ การติดต่อ ค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น กระทั่งมีการทำสนธิสัญญาเบาริ่งที่เกี่ยวกับ ศุลกากร คือ ยกเลิกการเก็บ

---

[28] **ASEAN SINGLE WINDOW ระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ ณจุดเดียวของอาเซียน.** http://www.thai-aec.com/44

[29] อาเซียนได้ให้การรับรอง ASEAN Data Model (Work base 1.0) ในเดือนเมษายน 2551 และอยู่ระหว่างยกระดับเป็น ASEAN Data Model (Version 2.0)

[30] http://asw.asean.org/

ค่าธรรมเนียมปากเรือเปลี่ยนมาเป็นเก็บภาษี สินค้าขาเข้า ที่เรียกว่า "ภาษีร้อยชักสาม" ส่วนสินค้าขาออกให้เก็บตามที่ระบุในท้ายสัญญา เป็นชนิดไป มีการตั้งโรงภาษี เรียกว่า ศุลกสถาน (Customs House) ขึ้นเป็นที่ทำการศุลกากรยุคใหม่ของศุลกากรไทยเริ่มในปี พ.ศ. 2417 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้ง หอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นสำนักงานกลางใน การรวบรวมรายได้ของแผ่นดิน งานศุลกากร ซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีขาเข้าขาออกเป็นรายได้ของรัฐ อยู่ในความควบคุมดูแลของหอรัษฎากรพิพัฒน์ คือ การก่อตั้งกรมศุลกากร[31]

แต่นับตั้งแต่ปี 2469 ซึ่งเป็นปีที่ตราพระราชบัญญัติศุลกากรเป็นครั้งแรก การปรับโครงสร้างระบบศุลกากรยังไม่มีให้เห็นเด่นชัด มีเพียงการปรับปรุงรายละเอียดต่างๆและการสร้างกฎระเบียบที่เป็นผลให้พิธีการศุลกากรยุ่งยากซับซ้อน พิกัดอัตราภาษีมีความหลากหลายและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรสามารถตรวจภาษีย้อนหลังได้นานถึง 10 ปี ทั้งยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตีความตามตัวบทกฎหมายไว้สูงมาก จึงกลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่บางรายใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์[32]

ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันกับการตราพระราชบัญญัติศุลกากร รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2470 ขึ้น พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานและ เจ้าหน้าที่ให้มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2470 ให้กรมตรวจคนเข้าเมืองขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ก่อนปี พ.ศ.2470 โดยที่ก่อนหน้านั้น ไม่มีระเบียบเกี่ยวกับการตรวจตราคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย ฉะนั้นการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างด้าวจึงเป็นไปได้โดยเสรี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ลดสถานภาพลงมาเป็นกองตรวจคนเข้าเมืองขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยเมื่อเดือนพฤศจิกายนพ.ศ.2475 และพ.ศ.2478 มีการเพิ่มด่านตรวจคนเข้าเมืองขึ้นทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ พ.ศ.2483 ได้ปรับสถานภาพพนักงานเจ้าหน้าที่จากข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการตำรวจ จากนั้นจึงมีการปรับปรุงการบริหารราชการเป็นการภายในอีกหลายครั้งจนเมื่อ พ.ศ.2536 ได้ปรับปรุงโครงสร้างเป็นหน่วยงานระดับกองบัญชาการ โดยเรียกว่า "สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง" ประกอบด้วย 4 กองบังคับการ พ.ศ.2548 ได้ปรับปรุงโครงสร้าง ประกอบด้วย 3 กองบังคับการและ 6 หน่วยงาน และใน พ.ศ.2552 ได้ปรับปรุงโครงสร้าง ประกอบด้วย 8 กองบังคับการ

---

[31] กรมศุลกากร. ประวัติกรมศุลกากร. http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/Library+cus501th/InternetTH/About+Us/34DD8FB9D4ED9116CF361F030F2AF2A5

[32] **ไทยพับลิก้า. กรมศุลกากร (3): คำตอบ ทำไมร่างแก้ไข พ.ร.บ.กรมศุลฯ ถูกดองยาว-การพัฒนาระบบไอทีไม่คืบหน้า.**http://thaipublica.org/2012/09/customs-department-3/

และ 1 หน่วยงาน[33] มีกฎหมายสำคัญที่เป็นแม่บทในการปฏิบัติงานคือ พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าวพ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พ.ศ.2555[34]

นับตั้งแต่ ปี 2541 ก่อนการพัฒนาระบบ National Single Window (NSW) กรมศุลกากรมีระบบของกรม ใช้งานอยู่แล้ว โดยได้เริ่มพัฒนาระบบ EDI (Electronic Data Interchange) มาตั้งแต่ปี 2541 จนพัฒนามาเป็นระบบ e-Custom ที่ใช้งานเป็นระบบหลักในปัจจุบันขณะที่ระบบ NSWนั้นเป็นระบบการบริการเชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ สำหรับการนำเข้า ส่งออก และ โลจิสติกส์ รองรับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งเป็นระบบบริการแบบอัตโนมัติและกึ่งอัตโนมัติ ควบคู่ไปกับการปฏิรูปกระบวนการและขั้นตอนการให้บริการ และการลดรูปเอกสาร โดยอำนวยความสะดวกให้ผู้ใช้บริการ และ สามารถติดตามผลในทุกๆขั้นตอนของการดำเนินงานนำเข้าส่งออก และการอนุมัติต่างๆผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ (e-Tracking) ทุกวันและตลอดเวลา 24 ชั่วโมงซึ่งเชื่อว่า เมื่อมีการพัฒนาระบบโดยสมบูรณ์จะสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ ในกระบวนการนำเข้าและส่งออกในภาพรวมของประเทศได้ประมาณ 82,000 - 100,000 ล้านบาทต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ระบบเอกสาร ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กรมศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบ หรือเจ้าภาพหลักตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2548[35]

ความเคลื่อนไหวที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การขยายระยะเวลาปฏิบัติงานของด่านพรมแดนทางบกให้ครอบคลุมตลอดทั้งวันในปี พ.ศ.2554 ข้อเสนอดังกล่าวเป็น แนวคิดที่จะดำเนินการของศุลกากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ สามารถทำการตรวจปล่อยสินค้า ณ ด่านพรมแดนทางบกล่วงเวลาได้ตลอด 24 ชั่วโมง (ด้วยระบบการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า) เพื่อส่งเสริมศักยภาพในเชิงโลจิสติกส์และการผลิตร่วมของไทยเชื่อมโยงอนุภูมิภาค และเป็นการปฏิบัติตามที่ไทยได้ผูกพันไว้ในแผนงาน GMS และแผนปฏิบัติการ ภายใต้กรอบความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขง-ญี่ปุ่น ด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในขณะที่การอำนวยความสะดวกตามความตกลงการขนส่งข้ามพรมแดน (Cross Border Transport Agreement: CBTA) แม้ว่าไทยยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องการออกกฎหมาย

---

[33]สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. **ประวัติ.**http://www.immigration.go.th/nov2004/base.php?page=history

[34]ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน. http://chiangsaen.immigration.go.th/2012-05-29-05-00-32.html

[35]THAILAND NATIONAL SINGLE WINDOW.http://www.thainsw.net/INSW/index.jsp

รองรับ[36] และปัจจุบันจะยังไม่สามารถทำได้กับด่านที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่ยังคงมีเวลาทำการไม่ครอบคลุม 24 ชั่วโมง

นอกจากนี้ กรมศุลกากรได้มีคำสั่งกรมฯที่ 236/2554 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อเตรียมการรองรับการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาเสนอแนะยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงานของกรมศุลกากรในการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายระเบียบปฏิบัติแนวทางการปฏิบัติพิธีการศุลกากร การควบคุมทางศุลกากร การกำหนดที่ทำการด่านพรมแดนเพื่อสนับสนุนและรองรับการรวมตัวดังกล่าวด้วย[37]

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการปรับระบบ ให้สามารถรองรับระบบของอาเซียนได้ตามแผน กรมศุลกากรได้จัดทำแผนงาน 5 ด้าน ได้แก่ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่เน้นการพัฒนาด่านพรมแดนเป็นโครงการต่อเนื่องถึงปีงบประมาณ 2559 ด้านพัฒนากฎหมาย กฎ และระเบียบ ที่ครอบคลุมข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับการผ่านแดน ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศแบบทวิภาคี และพหุภาคีรวมถึงการศึกษาโครงสร้างภาษี และการพัฒนาแบบฟอร์มภาษาอังกฤษ ด้านระบบงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมตามระบบ NSW และ ASW ซึ่งมีการทดสอบแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงค์โปร์ บรูไน ฟิลิปปินส์และเวียดนามด้านเทคโนโลยี เครื่องมือและอุปกรณ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพระบบติดตามทางศุลกากร (Tracking System) ระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV System) และระบบเทคโนโลยีการควบคุมทางศุลกากรอื่นๆ เพื่อใช้ในการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนและด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ที่เน้นการเตรียมความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ของศุลกากรและผู้ประกอบการโลจิสติกส์ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาระบบและการประชาสัมพันธ์[38]

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ และได้กำหนดเจ้าภาพหลักในการพัฒนาระบบไว้แล้ว ได้แก่กรมศุลกากร ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงข้อมูลการออกใบอนุญาตนำเข้าสินค้ากับหน่วยงาน 36 แห่ง ให้แล้วเสร็จภายในปี 2552 แต่สถิติในปี 2555 กรมศุลกากรเพิ่งเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงาน

---

[36]สำนักงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (สปร.) สศช. การดำเนินงานศุลกากร๒๔ ชั่วโมง ณ ด่านพรมแดน (ทางบก)http://logisticsdigest.com/images/stories/File2011/Customs_data_0353020211.pdf

[37]International Cooperation Div. บทบาทของศุลกากรไทยภายใต้กรอบ AEC : ASEAN Economic Community http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/Library+cus501th/InternetTH/AEC/F023B1C15DE951D8E94F3B1F3F0D40F0

[38]**บทบาทของศุลกากรไทยภายใต้กรอบ AEC : ASEAN Economic Community** www.tradelogistics.go.th/download/file/18084d64.pdf

ต่างๆ ไปแล้วเพียง 10 หน่วยงาน ส่วนหน่วยงานที่เหลืออีก 26 แห่ง ที่กรมศุลกากรยังไม่ได้เชื่อมโยงข้อมูลใบอนุญาตนำเข้า เนื่องจากไม่มีงบประมาณในการจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ และขาดบุคคลากรที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ[39] และในการศึกษาวิจัยโดยนักวิชาการในปี 2556 ยังพบอีกว่าการดำเนินการในระบบ NSW โดยรวมได้รับการตอบรับจากหน่วยงานต่างๆน้อยและขาดทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจนและไม่เป็นรูปธรรม ไม่มีกรอบกำหนดเวลาชัดเจน แม้ว่าด่านศุลกากรจะประกาศใช้ระบบพิธีการศุลกากรแบบไร้เอกสาร ให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่พัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ให้ความสำคัญ การดำเนินการของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ และยังขาดการบูรณาการระหว่างภาคเอกชนและของประเทศ[40]

3.1.7 ความสัมพันธ์ทางการค้าชายแดนระหว่าง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทย

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทย มี จุดผ่านแดนถาวรบริเวณชายแดน จำนวน 20 จุด คือ

(1) จุดผ่านแดนที่ด่านท่าเสด็จ เขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2523 เรื่อง การเปิดพรมแดนด้านจังหวัดหนองคาย) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(2) จุดผ่านแดนที่ด่านท่าแพขนานยนต์ เขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2523 เรื่อง การเปิดพรมแดนด้านจังหวัดหนองคาย) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(3) จุดผ่านแดนที่ด้านอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 มกราคม 2532 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนด้านอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(4) จุดผ่านแดนที่ด้านอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 มกราคม 2532 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนด้านอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย)

---

[39] **ไทยพับลิก้า. อ้างแล้ว.**

[40] ยุพาวดี สมบูรณกุล. **รูปแบบระบบการจัดการด่านพรมแดนสะเดา จังหวัดสงขลา.** http://prp.trf.or.th/ContentView.aspx?id=247&page=1#_ftn1

ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(5) จุดผ่านแดนที่ช่องเม็ก อำเภอสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2532 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนที่ช่องเม็ก อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี และ พระราชกฤษฎีกาตั้งอำเภอสิรินธร พ.ศ. 2534) ระหว่างเวลา 06.00 – 20.00 น. ของทุกวัน (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เรื่อง การขยายเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรช่องเม็ก อำเภอสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี)

(6) จุดผ่านแดนที่อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2532 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนที่อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(7) จุดผ่านแดนที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 มกราคม 2533 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนด้านอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(8) จุดผ่านแดนบริเวณบ้านปากแซง หมู่ที่ 3 ตำบลพระลาน อำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2533 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนด้านอำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2537 เรื่องเปลี่ยนแปลงเขตที่ตั้งจุดผ่านแดนถาวรอำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี และ พระราชกฤษฎีกา ตั้งอำเภอนาตาล ฯลฯ พ.ศ. 2550) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรชายแดนไทย – ลาว)

(9) จุดผ่านแดนถาวรที่อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 มีนาคม 2536 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนด้านอำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(10) จุดผ่านแดนถาวรที่อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 มีนาคม 2536 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนด้านอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย เมืองปากซัน แขวงบอลิคำไซ และพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. 2554 มาตรา 3 และมาตรา 4) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(11) จุดผ่านแดนถาวรที่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2536 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนที่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(12) จุดผ่านแดนถาวรที่บ้านคกไผ่ อำเภอปากชม จังหวัดเลย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2536 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนที่บ้านคกไผ่ อำเภอปากชม จังหวัดเลย) ระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น. ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย – ลาว)

(13) จุดผ่านแดนถาวรบริเวณสะพานข้ามแม่น้ำโขง หนองคาย – เวียงจันทน์ ที่บ้านเหล่าจอมมณี หมู่ 6 ตำบลมีชัย อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 เมษายน 2537 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรบริเวณบ้านเหล่าจอมมณี หมู่ 6 ตำบลมีชัย อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย) ระหว่างเวลา 06.00 – 22.00 น. ของทุกวัน (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง การขยายเวลาเปิดด่านสะพานมิตรภาพไทย – ลาว)

(14) จุดผ่านแดนถาวรบริเวณบ้านห้วยโก๋น หมู่ที่ 1 ตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 9 สิงหาคมพ.ศ.2537 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรบริเวณบ้านห้วยโก๋น หมู่ที่ 1 ตำบลห้วยโก๋น อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2540 เรื่อง การจัดตั้งอำเภอบริเวณจุดผ่านแดนถาวรบ้านห้วยโก๋น) ระหว่างเวลา 06.00 – 20.00 น. ของทุกวัน (ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 เรื่อง การขยายเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวรบ้านห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน)

(15) จุดผ่านแดนถาวรสะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำเหือง– ลาว บ้านนากระเซ็ง ตำบลอาฮี อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย ระหว่างเวลา06.00 – 18.00 น. ของทุกวัน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรสะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำเหือง– ลาว บ้านนากระเซ็ง ตำบลอาฮี อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย

(16) จุดผ่านแดนถาวร ณ สะพานมิตรภาพ 2 (มุกดาหาร – สะหวันนะเขต) บริเวณบ้านสงเปือย ตำบลบางทรายใหญ่ อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร ระหว่างเวลา 06.00 – 22.00 น. ของทุกวัน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรสะพานมิตรภาพ 2 (มุกดาหาร –สะหวันนะเขต) บ้านสงเปือย ตำบลบางทรายใหญ่ อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร

(17) จุดผ่านแดนถาวร ณ สะพานมิตรภาพ 3 (นครพนม – คำม่วน) บริเวณบ้านห้อม หมู่ที่ 1 ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม [ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวร ณ สะพานมิตรภาพ 3 (นครพนม – คำม่วน) บ้านห้อม หมู่ที่ 1 ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม] ระหว่างเวลา 06.00 – 22.00 น. ของทุกวัน [ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 เรื่อง การขยายเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวร ณ สะพานมิตรภาพ 3 (นครพนม – คำม่วน) บ้านห้อม หมู่ที่ 1 ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม]

(18) จุดผ่านแดนถาวรสามเหลี่ยมทองคำ หมู่ที่ 1 บ้านสบรวก ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ระหว่างเวลา 06.00 – 20.00 น. ของทุกวัน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรสามเหลี่ยมทองคำ หมู่ที่ 1 บ้านสบรวก ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

(19) จุดผ่านแดนถาวรภูดู่ หมู่ที่ 2 ตำบลม่วงเจ็ดต้น อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุตรดิตถ์ ระหว่างเวลา 06.00 – 20.00 น. ของทุกวัน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรภูดู่ หมู่ที่ 2 ตำบลม่วงเจ็ดต้น อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุตรดิตถ์

(20) จุดผ่านแดนถาวร ณ สะพานมิตรภาพ 4 (เชียงของ – ห้วยทราย) บ้านดอนมหาวัน ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ระหว่างเวลา 06.00 – 22.00 น. ของทุกวัน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรสะพานมิตรภาพ 4 (เชียงของ – ห้วยทราย) บ้านดอนมหาวัน ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (การเน้นข้อความในที่นี้เป็นของคณะผู้วิจัย)

ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทยมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน นับตั้งแต่ประเทศลาว ประกาศนโยบาย “จินตนาการใหม่” เมือ ปี ค.ศ.1988 ประเด็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ[41] รัฐบาลของประเทศลาวได้ปรับบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแขวงบ่อแก้ว ซึ่งเป็นแขวงที่เป็นรอยต่อของสามประเทศ คือ สปป.ลาว ไทย และเมียนมา ได้ส่งเสริมให้มีการลงทุนโดย

[41] ศรประเสริฐ ไชยวงศ์.**ความสัมพันธ์ลาว-ไทยทางด้านเศรษฐกิจระดับทวิภาคีและในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง**,ภาคนิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ วิทยาลัยธรรมศาสตร์,2554

เอกชนและต่างชาติ[42] การพัฒนาความสัมพันธ์โดยใช้เศรษฐกิจนำและให้ความช่วยเหลือเอื้อเฟื้อต่อกันระหว่าง สปป.ลาวและไทย มีกลไกความร่วมมือหลัก 2 ระดับ คือ

ระดับแรกนั้น คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว (Joint Commission on Bilateral Cooperation between Thailand and Lao PDR) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม ส่วนอีกระดับ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศหรือ สพร. เป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และมีเลขาธิการคณะกรรมการร่วมมือลาว-ไทย กระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วมฝ่ายลาว[43]

การพัฒนาดังกล่าว จะเกิดเป็นรูปธรรมได้ต้องเกิดแนวคิด แนวนโยบายด้านการเมือง แนวทางการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวเพื่อจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ซึ่งมีงานวิจัยที่ได้ศึกษาองค์ประกอบการพัฒนาในยุทธศาสตร์ต่างๆ ดังนี้[44]

- ยุทธศาสตร์พัฒนาความสัมพันธ์การค้าชายแดน
- ยุทธศาสตร์พัฒนาความสัมพันธ์การค้าผ่านแดน
- ยุทธศาสตร์พัฒนาระบบความสัมพันธ์การขนส่งและการส่งมอบในกลุ่มอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง
- ยุทธศาสตร์การลงทุน
- ยุทธศาสตร์พัฒนาความสัมพันธ์การท่องเที่ยว

การพัฒนาในทุกองค์ประกอบข้างต้น ย่อมจะต้องการความเกื้อหนุนกันอย่างใกล้ชิด โดยความใกล้ชิดของทั้งสองประเทศจะเห็นได้จากการที่ สปป.ลาวนำเข้าสินค้าที่หลากหลายจากไทย[45] นอกจากนั้นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาการค้า ถึงปี ค.ศ. 2020 ดังนี้

- ยุทธศาสตร์การติดต่อร่วมมือทางด้านการค้ากับต่างประเทศ
- ยุทธศาสตร์การพัฒนาและการส่งเสริมการส่งออก
- ยุทธศาสตร์การคุ้มครองการนำเข้า

---

[42] บุญเพชร แก้วดวงดี.**บทบาทภาครัฐต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กรณีศึกษาที่แขวงบ่อแก้ว,**วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2554

[43] http://vientiance.thaiembassy.org/vientiance/th/cooperation/cooperation6 วันที่ 6/5/2557

[44] วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ.**ยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง,**สถาบันยุทธศาสตร์การค้า หอการค้าไทย,2547

[45] รายงานการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการระหว่างนักวิจัยสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว-ไทย 30-31 ตุลาคม 2546 ณ โรงแรมโนโวเทล นครเวียงจันทร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

- ยุทธศาสตร์การพัฒนาและการส่งเสริมการบริการการค้าผ่านแดน
- ยุทธศาสตร์การพัฒนาตลาดและการคุ้มครองสินค้า

กรณีการขนส่งสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคผ่านแดน สปป.ลาว ณรงค์ศักดิ์ หลวงกิ่ง ได้ทำการศึกษาไว้ ดังนี้ “สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค ที่ถูกส่งจากต่างประเทศตามระบบการขนส่งผ่านแดนโดยผ่านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไปยังประเทศที่สาม ต้องมีใบขนส่งสินค้า เครื่องอุปโภค บริโภคผ่านแดนค้ำประกัน ซึ่งเป็นด่านภาษีต้นทาง ออกให้ไปด้วยและปฏิบัติตามเงื่อนไขเดียวกันดังที่กำหนดไว้ สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคที่ผ่านแดนจะได้รับการงดเก็บ โดยเจ้าของหรือผู้ขนส่งสินค้าต้องแสดงใบขนสินค้าผ่านแดนค้ำประกันต่อเจ้าหน้าที่ภาษีเส้นทางที่ตนผ่านและด่านภาษีชายแดนตรงทางออก...”[46]

การค้าชายแดนระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทย แม้จะมีอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช่ปัญหาใหญ่ที่แก้ไขไม่ได้ เพียงแต่ทั้งสองฝ่ายควรจะต้องปรึกษาหารือและค่อยๆดำเนินการให้มีผลกระทบน้อยที่สุดเนื่องจาก การจะพัฒนาเศรษฐกิจไปข้างหน้าเพียงอย่างเดียวคงทำไม่ได้

3.1.8 บทสรุป

กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจระบบตลาดในโลกยุคปัจจุบัน เป็นแรงขับเคลื่อนอันสำคัญในการปรับบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจ จากที่เคยเป็นผู้ควบคุมระบบการค้าขายอย่างเข้มงวดในอดีตต้องกลายเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการซึ่งนับเป็นผู้แข่งขันโดยตรงในระบบเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาในมิติของเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ รัฐกลับกลายเป็นผู้แข่งขันโดยตรง โดยอาศัยมาตรการพัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมชายแดนแบบเบ็ดเสร็จและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องของการพัฒนาระบบจัดการชายแดนร่วมในลักษณะต่างๆ ที่มีเรื่องทางเทคนิคอันซับซ้อน อย่างเรื่องของมาตรฐานความปลอดภัย หรือทรัพย์สินทางปัญญา รวมทั้งปัญหาข้ามชาติที่ซับซ้อนอย่างยาเสพติด การค้ามนุษย์ หรือแม้กระทั่งการก่อการร้ายสากล

การแข่งขันที่เกิดขึ้นพร้อมกับความร่วมมือระหว่างประเทศนี้เป็นโอกาสในการพัฒนาของประเทศไทยให้มีความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เคลื่อนย้ายได้ หรือ soft infrastructure อย่างองค์ความรู้ในการจัดการระบบสารสนเทศร่วมsoftware ของระบบต่างๆ และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศและจัดให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการ

---

[46] ณรงค์ศักดิ์ หลวงกิ่ง.**การค้าชายแดน ปัญหาเกี่ยวกับการค้าชายแดนระหว่างแขวงจำปาศักดิ์ สปป.ลาว และจังหวัดอุบลราชธานี ประเทศไทย** วิทยานิพนธ์ สาขาบริหารการเงินสากล มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว,2009

ระบบการผ่านแดนของบุคคล สินค้า และยานพาหนะแบบบูรณาการ รวมทั้งการพัฒนาผู้ประกอบการที่เป็นนายทุนชาติให้มีความรู้ความเข้าใจในตัวระบบการผ่านแดนเป็นอย่างดีนอกจากนี้การพัฒนาคุณภาพสินค้าให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัย การแพทย์ และมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อม ของแต่ละประเทศ หรือกลุ่มประเทศก็ยังเป็นเรื่องที่รัฐบาลในแต่ละประเทศ พึงบรรจุเป็นวาระแห่งชาติในอันที่จะทำให้ระบบการจัดการชายแดนแบบบูรณาการนั้นสำเร็จลงได้และเป็นประโยชน์ ทั้งต่อภาครัฐซึ่งต้องดูแลผลประโยชน์ด้านความมั่นคง ภาคเอกชนที่เป็นผู้ใช้ระบบ และภาคประชาชนในบริเวณชายแดนอย่างทั่วถึง

3.2 ผลกระทบที่มีต่อชุมชน

เชียงของเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดเชียงรายประกอบด้วย 7 ตำบล 101 หมู่บ้าน 7 เทศบาลตำบล และ 1 องค์การบริหารส่วนตำบล ระยะทางจากอำเภอเชียงของถึงจังหวัดเชียงราย 145 กิโลเมตร อำเภอเชียงของมีประชากรรวม 62,444 คน ชาย 31,184 คน หญิง 31,260 คน ความหนาแน่นของประชากร 74.34 คน ต่อตารางกิโลเมตร[47]

อำเภอเชียงของมีที่ตั้งอยู่ตรงข้ามกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว เดิมมีการค้าขายไปมา แต่ในปี 2518 ฝ่ายปฏิวัติในลาวได้รับชัยชนะ ด่านทุกด่านที่มิใช่ด่านหลักถูกปิด แม้แต่ด่านเชียงของ-ห้วยทรายก็ถูกปิดเช่นกัน[48] จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงในเวียดนาม นโยบายโดย เหม่ย (Doi Moi) ปี 2529 และในลาว นโยบายจินตนาการใหม่ (New Economic Mechanism) ซึ่งประสานกับการเปลี่ยนแปลงในไทยยุค พลเอกชาติชาย ชุณหะวัน คือ นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ขณะเดียวกัน ปี 2532 กำแพงเบอร์ลินถูกพังทลาย ความเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเริ่มมีมากขึ้น จะเห็นว่าในปี 2535 ADB เข้ามามีบทบาท โดยเฉพาะการเสนอ 10 โครงการใหญ่ ซึ่งมีอยู่ 2 โครงการที่สามารถดำเนินการได้ นั้นก็คือ ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ และระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก อย่างไรก็ดีการคมนาคมทางน้ำ กลับได้รับการพัฒนาไปก่อน เนื่องจากจีนต้องการพัฒนาพื้นที่ทางใต้และตะวันตกของจีน

เส้นทาง R3a ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่า R3E แล้วเสร็จเมื่อปลายปี 2551 เป็นเส้นทางการเชื่อมโยงทางบกระหว่างไทยเข้าสู่จีนตอนใต้ หากประเทศในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมี

[47] ข้อมูล: ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงราย

[48] เอกกมล สายจันทร์. **แม่น้ำโขง ณ เชียงราย**, เอกสารสรุปการสัมมนาวิชาการ, พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2553 หน้า 80

ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง โดยเน้นถึงการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี (Free Movement) แต่ละประเทศก็จะสามารถเอื้อประโยชน์ทางการค้าให้แก่กันได้ ผ่านทางการขนส่งระหว่างประเทศสมาชิก[49]

หากพิจารณาแนวชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศลาว ซึ่งมีระยะทาง 1,810 กิโลเมตร พบว่ามีอยู่ 9 จังหวัดที่มีชายแดนติดกับลาว คือ เชียงราย น่าน พะเยา อุตรดิตถ์ เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร และอุบลราชธานี ในจังหวัด 9 จังหวัดนี้ มีอยู่ 4 จังหวัด ที่สร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว คือ หนองคาย มุกดาหาร นครพนม และเชียงราย ตามลำดับ

การสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ถูกกำหนดไว้ที่อำเภอเชียงของ เนื่องจากเป็นจุดเชื่อมต่อกับเส้นทาง R3a และเป็นแนวของระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ เพื่อการเชื่อมโยงการค้าในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ก่อนที่จะมีการสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 นั้น เชียงของมีด่านศุลกากร ด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านกักโรค ที่บริเวณท่าเรือบั๊ค

กรณีของด่านตรวจคนเข้าเมือง ว่าที่ พ.ต.อ.ณัชธฤต ปิ่นปัก ได้อธิบายไว้เมื่อคราวจัด ประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2557 ว่า ในจังหวัดเชียงรายมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสองแห่ง แห่งแรกอยู่ที่อำเภอแม่สาย ดูแลเกือบทุกอำเภอในเชียงราย แห่งที่สองตั้งอยู่ที่อำเภอเชียงแสนดูแลมาถึงอำเภอเชียงของด้วย สำหรับด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสนจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2555 กำหนดให้เป็นหน่วยระดับ “สารวัตรใหญ่” มีกำลังพล 40 อัตรา ต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นระดับ “ผู้กำกับการ” เมื่อเดือนมีนาคม 2557 เพิ่มอัตรากำลังขึ้นมาเป็นร้อยกว่าอัตรา หน้าที่หลักของเจ้าพนักงานด่านตรวจคนเข้าเมือง จะทำการตรวจสอบบุคคลเข้าและออกจากฐานข้อมูล 3 เรื่องหลัก คือ

(1) บุคคลตามประกาศหมายจับ

(2) บุคคลตามบัญชีต้องห้าม หรือ Black List

(3) บุคคลตามบัญชีเฝ้าระวัง หรือ Watch List

กรณีของการกักกันหรือ Quarantine ความจริงแล้วมีหน่วยงานหลักอย่างน้อยสามหน่วยงานรับผิดชอบการกักโรค กักพืช และกักกันสัตว์ จากการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2557 นายคมกฤต ก้อนแก้ว เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข อธิบายว่า การควบคุมโรคบริเวณสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 นั้น เป็นอำนาจเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมโรค ปัจจุบันอัตราเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมโรคไม่พอ ต้องแก้ไขปัญหาด้วยการขอยืมตัวเจ้าหน้าที่จากกรมอนามัย สำหรับการปฏิบัติงานของการกักหรือควบคุมโรคนั้น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะเป็นผู้เข้าไปตรวจสอบบุคคลและสิ่งของก่อนหน่วยงานอื่น โดยทำการตรวจทั้งบุคคล สัตว์และแมลง

---

[49] วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ. ยุทธศาสตร์ค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. สถาบันยุทธศาสตร์การค้า, 2547

การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2556 ที่ผ่านมา เป็นเวลาเพียง 8 เดือนเศษ ระบบ CIQ คือศุลกากร ตรวจคนเข้าเมือง และกักกัน ยังอยู่ในระหว่างการปรับตัวทั้งในแง่ของกฎหมาย อัตรากำลัง สถานที่ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ จากข้อมูลประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2557 นายทินวัฒน์ ศิลารักษ์ นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ ประจำด่านศุลกากรเชียงของ ให้ข้อมูลว่า กรมศุลกากรใช้วิธีปฏิบัติการตรวจสิ่งของเข้า-ออก เหมือนกันทั่วประเทศ ในกรณีของด่านเชียงของสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 นี้ สินค้าขาเข้าส่วนใหญ่จะเป็น พืช ผัก ผลไม้ ซึ่งมาจากประเทศจีน ส่วนสินค้าขาออกจะเป็นน้ำมันดีเซล ผลไม้ ยางพารา

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าเส้นทาง R3a ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เทียบกับเส้นทางเรือในแม่น้ำโขงแล้วคิดเป็นสัดส่วน 70 ต่อ 30 (สัมภาษณ์นายโชค หวงธรรมชาติ, ผู้จัดการฝ่ายต่างประเทศ บริษัทดอยตุงขนส่ง จำกัด สาขาเชียงของ) เนื่องจากเส้นทางบกจะได้เปรียบในเรื่องความเร็ว

อนึ่ง ตามรายงานประจำปี พ.ศ.2556 จังหวัดเชียงรายได้สรุปผลการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่และการปฏิบัติราชการที่สำคัญตามแนวนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งของจังหวัดเชียงราย ว่าด้วยโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่งทางถนน ดังนี้

(1) โครงข่ายถนนเส้นทาง R3a คือเส้นทางที่เชื่อมโยงตามระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ จากกรุงเทพมหานครสู่จีนตอนใต้ผ่านเมียนมาและลาว ประกอบด้วย 2 เส้นทางย่อยดังนี้- เส้นทาง R3a หรือ R3E: เชื่อมโยงระหว่าง ไทย-ลาว-จีน จากประเทศไทย (เชียงราย-เชียงของ) ข้ามแม่น้ำโขงไปยังประเทศลาว (บ่อแก้ว-เวียงภูคา-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น) และเข้าสู่ประเทศจีน (บ่อหาน-เชียงรุ่ง-คุนหมิง) รวมระยะทาง 1,200 กิโลเมตร

- เส้นทาง R3B หรือ R3W: เชื่อมโยงระหว่างไทย-เมียนมา-จีน จากประเทศไทย (เชียงราย-แม่สาย) ผ่านประเทศเมียนมา (ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง) และเข้าสู่ประเทศจีนที่ต้าลั่ว ก่อนเชื่อมโยงกับเส้นทาง R3A ที่เชียงรุ่งและคุนหมิง รวมระยะทางจากแม่สายถึงเชียงรุ่ง 380 กิโลเมตร

(2) สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 ตั้งอยู่ที่อำเภอเชียงของ ข้ามแม่น้ำจากฝั่งไทย (เชียงของ) ไปยังลาว (บ่อแก้ว) เป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างเชียงรายกับคุนหมิง ผ่านประเทศลาวตามแนวเส้นทาง R3 ด้วยระยะทาง 430 กิโลเมตร เพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม การค้าการลงทุน การเกษตร และภาคบริการ ถือเป็นจุดที่ทำให้เส้นทาง R3A มีการเชื่อมโยงใน 3 ประเทศ (ไทย-ลาว-จีน) อย่างสมบูรณ์

จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดที่มีความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ภูมิศาสตร์ เนื่องจากมีลักษณะเป็นประตูเชื่อมโยงประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น จังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อเศรษฐกิจประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีแนวโน้มการรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับลึกและกว้างยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับ

ภูมิภาคต่างๆ ที่มีการพัฒนาอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region: GMS) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) และกรอบความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอล สำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC) โดยจะเป็นความท้าทายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดเชียงราย ในปัจจุบันและอีก 10-20 ปี ข้างหน้า กรอบความร่วมมือทั้งสามดังกล่าว จะส่งผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบต่อจังหวัดเชียงรายไม่มากก็น้อย ในมิติที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยที่กรอบความร่วมมือ GMS น่าจะส่งผลกระทบทางตรงมากที่สุด

กรอบความร่วมมือ GMS เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงความร่วมมือในการพัฒนาอย่างชัดเจนที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมให้มีการพัฒนาการขนส่งในลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (ไทย เมียนมา สปป.ลาว และ จีน) ด้านการค้า เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีระหว่างไทยและจีน คือ อัตราภาษีศุลกากร คู่ภาคีจะปรึกษากันต่อไปเกี่ยวกับสินค้าต่างๆ เช่น ข้าว ยางพารา น้ำตาล ผลิตภัณฑ์จากมันสำปะหลัง ผักและผลไม้สด รวมทั้งสินค้าอุตสาหกรรม[50]

ผลของการร่วมมือในระดับภูมิภาคระหว่างไทย-จีน โดยอาศัยปัจจัยกระตุ้นทางการเมือง คือ การส่งเสริมความไว้เนื้อเชื่อใจกัน ประกอบกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ คือ การขยายตลาดการค้าและการลงทุน ทำให้เกิดการพัฒนาไปสู่การประสานกันในทางนโยบาย (policy coordination) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ นโยบายเปิดเขตเสรีการค้าเชิงรุกทั้งในประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศจีน โดยเฉพาะมาตรการปรับลดภาษีศุลกากรไทย-จีน ทำให้มีการลงนามในความตกลงเร่งลดภาษีผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน[51] ดังนั้นการที่จังหวัดเชียงรายอยู่ในที่ตั้งซึ่งเป็นเมืองชายแดน เชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ มีผลทำให้เมืองเชียงของซึ่งเป็นอำเภอชายแดนที่ติดกับ สปป.ลาว มีโอกาสสร้างความร่วมมือในด้านนโยบายการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งโอกาสการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหรือเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจัดตั้งเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.2556 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 87 ง. 24 กรกฎาคม 2556)

---

[50] **โครงการศึกษาแนวทางความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม ระดับอนุภูมิภาคระหว่างไทย-สปป.ลาว-จีนตอนใต้ กรณีพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา เชื่อมโยง สปป.ลาว และจีนตอนใต้.** กระทรวงอุตสาหกรรม, ธันวาคม 2540 หน้า 4-11

[51] ไพศาล หรูพาณิชย์กิจ. **เอเชียตะวันออกบนเส้นทางสู่การเป็นประชาคม.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.263-264

คณะผู้วิจัยได้สำรวจผลกระทบโดยวิธีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้จัดการขนส่งชาวไทยและเจ้าของบริษัทชิปปิ้งชาวลาว พบว่าผลกระทบจากการเจริญเติบโตในฐานะเมืองโลจิสติกส์อำเภอเชียงของ ก่อให้เกิดผลทั้งเชิงบวกและลบ ที่สำคัญ คือ เกิดการข้ามพรมแดนโดยเสรี ซึ่งอาจจะก่อให้การพัฒนาและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะชุมชนไปพร้อมๆ กัน ดังเช่นคำอธิบายของศาสตราจารย์ ดร.ยศ สันตสมบัติ ว่า

“การเปลี่ยนแปลงในลุ่มแม่น้ำโขง ที่มาพร้อมกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของผู้คน ทุน สินค้า และวัฒนธรรมข้ามพรมแดนของรัฐชาติอย่างขวักไขว่กว่าในอดีตอย่างมากมาย ทำให้ชายแดนกลายเป็นพื้นที่พิเศษที่มีปัญหาซับซ้อนมากขึ้น”

“ในแง่ของกรอบคิดและหลักการโครงการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง จะเป็นการสร้างความร่วมมือความเชื่อมโยง และการลดช่องว่างของการพัฒนาในภูมิภาคลง แต่ในขณะเดียวกันโครงการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงก็มิได้ทำให้การล้างผลาญทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็วและมักง่าย เกิดการหยุดยั้งหรือชะลอตัวลงอย่างมีประสิทธิภาพ”

ผลกระทบที่ทุกชายแดนมีปัญหาร่วมกันนั้น ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ได้อธิบายไว้ 8 ประเด็น[52] ดังนี้

1.เขตแดน

2.ลักลอบค้าของเถื่อน, ของหนีภาษี

3.อาชญากรรม

4.ยาเสพติด

5.การค้าบริการทางเพศ

6.การผ่านแดนและการตรวจคนเข้าเมือง

7.คนสองสัญชาติและคนไร้สัญชาติ

8.สุขอนามัย โรคระบาด โรคติดต่อ

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ เน้นการศึกษาที่สอดคล้องกับปัญหาการผ่านแดนโดยถึงผลกระทบที่เกิดกับชุมชน และแสวงหาแนวทางความร่วมมือการทำงานระหว่างท้องถิ่นกับภูมิภาคอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ได้แยกผลกระทบการศึกษาออกเป็นสามส่วน คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

[52] **สู่การสลายพรมแดน: ความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐและตะเข็บชายแดน** หน้า 162)

ผลกระทบในทางเศรษฐกิจ พบว่า มีผลกระทบทั้งบวกและลบดังต่อไปนี้

(1) ปัญหานักท่องเที่ยวลดลงเพราะต้องไปใช้จุดข้ามแดนที่สะพาน

(2) พ่อค้า แม่ค้า รายย่อยในท้องถิ่นประสบปัญหาต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น

(3) ธุรกิจขนส่งระหว่างประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น (บริษัท ดอยตุงขนส่ง จำกัด)

(4) กลุ่มรับจ้างบางกลุ่มเสียประโยชน์แต่บางกลุ่มได้ประโยชน์จากการเปิดใช้สะพาน

(5) ประชากรแฝงในอำเภอเชียงของเพิ่มขึ้น

ผลกระทบในทางสังคม พบว่า

(1) ที่ดินมีราคาสูงขึ้น

(2) ประชาชนในอำเภอเชียงของไม่มีส่วนร่วมกับการพัฒนาเมือง

(3) ปัญหาการใช้เศรษฐกิจนำหน้าวัฒนธรรมในพื้นที่อำเภอเชียงของ

ผลกระทบในทางสิ่งแวดล้อม พบว่า

(1) ประสบปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นและภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

(2) ปัญหาน้ำท่วมขังยาวนานขึ้นหลังจากมีการตัดถนนใหม่ที่ทำให้การระบายน้ำทำได้ช้าลง

(3) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็วในอำเภอเชียงของ ถ้าไม่มีกฎหมายผังเมืองออกมาใช้บังคับ

(4) ชุมชนท้องถิ่นรู้สึกว่าตนเองไม่มีอำนาจต่อรองในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับรายละเอียดเบื้องต้นของผลกระทบ มีดังต่อไปนี้

3.2.1 ผลกระทบในทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบในทางลบต่อเศรษฐกิจอยู่บางประการ ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหานักท่องเที่ยวลดลงเพราะต้องไปใช้จุดข้ามแดนที่สะพาน จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการรายย่อยในพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง พบข้อเท็จจริงที่เป็นลบกับชุมชน เช่น ร้านอาหารที่เน้นบริการนักท่องเที่ยวจะมีรายได้ลดลง เพราะนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ประสงค์ข้ามไปประเทศลาว เมื่อเดินทางมาถึงอำเภอเชียงของจะตรงไปยังสะพานมิตรภาพฯ ทันที แตกต่างจากเดิมที่จุดข้ามแดนยังอยู่ในเมือง ดังนั้น การข้ามแดนของนักท่องเที่ยวเพียงจุดเดียวที่สะพานฯ จึงเกิดผลกระทบอย่างมากต่อผู้ประกอบการร้านอาหาร และร้านอาหารอีกแห่งหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ในชุมชน (เน้นบริการคนไทย) ก็ให้สัมภาษณ์เช่นเดียวกันว่า ถึงแม้จะเปิดการใช้สะพานฯ แล้วก็ตาม ก็มิได้ทำให้ร้านค้าของตนขายดีขึ้นแต่ประการใด ตัวอย่างจากร้านอาหารเล็กๆ สองร้านนี้พอจะให้ภาพเชิงเศรษฐกิจของเมืองเชียงของ ที่มีต่อการค้าชายแดนโดยพึ่งพานักท่องเที่ยวได้ว่ากำลังจะประสบกับปัญหาการค้าที่ตกต่ำลง เพราะนักท่องเที่ยวไม่ยอมแวะพักที่เชียงของ

ปัญหาอีกประการหนึ่ง จากการที่นักท่องเที่ยวลดลง คือ ร้านค้าที่เปิดให้บริการกลางคืนมีลูกค้าลดลงเช่นกัน จากการสัมภาษณ์ของคณะผู้วิจัยที่ร้านขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กลางเมืองเชียงของทำให้ทราบว่า เชียงของมีร้านค้าที่เปิดบริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่กี่ร้าน เมื่อนักท่องเที่ยวลดลง ทางร้านก็มีรายได้ลดลงตามไปด้วย

ในเรื่องผู้ประกอบการรายย่อยในเมืองเชียงของ จึงเป็นปัญหาหลักประการหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน

(2) ผู้ค้ารายย่อยในท้องถิ่นประสบปัญหาต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขนส่งสินค้าผ่านสะพาน

ในเรื่องนี้ผู้นำท้องถิ่น เช่น นายวีระพล อุ่นเรือน สารวัตรกำนันตำบลเวียง และนายศิริชัย วัจน์นาถรุ่งโรจน์ รองนายกเทศมนตรีตำบลเวียง ให้ข้อมูลว่า ผู้ค้ารายย่อยที่มีทุนน้อย อาศัยขนส่งสินค้าไทยไปขายฝั่งลาวนั้น การขนส่งสินค้าผ่านด่านสะพานฯ มีอุปสรรคมากมาย เช่น การทำใบขนสินค้าขาออก การเสียค่าธรรมเนียมรถยนต์และบุคคล การทำเอกสารบุคคลข้ามแดน เป็นต้น หลักเกณฑ์การข้ามแดนบริเวณสะพานฯ จึงเป็นอุปสรรคต่อผู้ค้ารายย่อยในท้องถิ่นอย่างมาก ถึงแม้จะมีการขนส่งสินค้าอยู่บ้างแต่ก็น้อยมาก ดังนั้น การค้าชายแดนผ่านทางสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 จึงเป็นโอกาสของนักลงทุนรายใหญ่หรือผู้ประกอบการ และนายทุนมากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้กับคนในท้องถิ่น สำหรับการขนส่งสินค้าทางเรือ โดยใช้เรือข้ามแม่น้ำโขงถือว่าเป็นการค้านอกระบบ ซึ่งจะต้องอาศัยเงื่อนไข ปัจจัยหลายประการ จึงจะทำการค้าในลักษณะนี้ได้

(3) ธุรกิจขนส่งระหว่างประเทศนี้มีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น ฝ่ายผู้ประกอบการอย่าง นายโชค หวงธรรมชาติ ผู้จัดการฝ่ายต่างประเทศ บริษัท ดอยตุงขนส่ง จำกัด สาขาเชียงของ ให้ข้อมูลว่า แต่เดิมบริษัทดอยตุงฯ รับขนส่งสินค้าในราชอาณาจักรเท่านั้น เมื่อทราบว่ามีการค้าชายแดน ณ จุดเดิม คือ ท่าเรือบั๊ค[53] โดยบริษัทรับขนส่งจากที่อื่นรับงานขนส่งสินค้าข้ามแดน ทางบริษัทดอยตุงฯ จึงพยายามศึกษาและเปิดธุรกิจขนส่งระหว่างประเทศขึ้น เมื่อดำเนินการมาได้ระยะหนึ่ง กิจการรับขนส่งมีแนวโน้มเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 บริษัทดอยตุงฯ จึงให้ความสำคัญและลงทุนกับการขนส่งระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น อนึ่ง การเติบโตของ

---

[53] การขนส่งสินค้าจากท่าเรือบั๊คข้ามแม่น้ำโขงไปฝั่งลาว เดิมมีสภาพข้อเท็จจริงว่า

1.แพบรรทุกรถยนต์ได้เพียง 4 คันๆ ละ 35 ตัน

2.หน่วยงานราชการไทยเปิดดำเนินการ 8.00 น. กว่ารถบรรทุกจะลงแพได้เป็นเวลา 9.00 น.

3.ค่าใช้จ่ายรถยนต์ข้ามฝั่งโดยใช้แพจะอยู่ที่ประมาณ 3,500 บาท / 1 คัน / 1 วัน

4.ด่านปิดเวลา 16.30 น.

บริษัทดอยตุงฯ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว พิจารณาอย่างง่ายๆ โดยดูจากรถยนต์ที่จอดอยู่ในลานจอดของบริษัทว่าถ้าเป็นลานโล่ง แปลว่ารถกำลังวิ่งขนส่งอยู่ แต่ถ้ารถเต็มลานแปลว่าไม่มีงาน (ในวันที่คณะผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ ลานจอดรถค่อนข้างบางตา)

ในระยะแรก บริษัทดอยตุงขนส่ง จำกัด ประสบปัญหาการดำเนินธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบของราชการไทย ราชการลาว ปัญหาโครงสร้างของรถ ปัญหาน้ำหนักบรรทุกที่ไม่เท่ากันระหว่างจีนกับไทย ปัญหาการดำเนินการชิปปิ้งด้วยตนเองที่ด่านพรมแดนบ่อหาน (โมฮัน) ปัญหาความไม่โปร่งใสของระบบราชการ เป็นต้น ถึงแม้ว่า บริษัทดอยตุงขนส่ง จำกัด ประสบปัญหาการดำเนินธุรกิจอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาจากอัตราการเติบโตและขยายตัวของธุรกิจ จะพบว่าแนวโน้มของธุรกิจขนส่งระหว่างประเทศจะขยายตัวไปอีกมาก

(4) กลุ่มรับจ้างบางกลุ่มเสียประโยชน์ แต่บางกลุ่มได้ประโยชน์จากการเปิดใช้สะพาน

การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นผลเสียและเปิดโอกาสให้กับการทำธุรกิจใหม่ๆ ดังนี้

กลุ่มที่เสียประโยชน์ ได้แก่

1.ผู้ค้ารายย่อย

2.ผู้ประกอบการบริเวณท่าเรือบั๊ค

3.เรือข้ามฟาก

4.ธุรกิจบริการที่พึ่งพิงนักท่องเที่ยวต่างชาติ

กลุ่มที่ได้ประโยชน์ ได้แก่

1.สามล้อรับจ้าง จักรยานยนต์รับจ้าง รถสองแถวจากตัวอำเภอไปยังสะพานฯ

2.บ้านเช่า หอพัก

3.วัดที่มีคนไปทำบุญมากขึ้นเพราะทุกข์ใจจากปัญหาทางเศรษฐกิจและอื่นๆ[54]

4.นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์

5.นายหน้าค้าที่ดิน

6.ชาวสวนผลไม้

7.ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ทั้งเชียงของและเชียงราย

8.โรงพยาบาลเอกชน

[54] สัมภาษณ์พระครูวิมลกิตตยาภรณ์ เจ้าอาวาสวัดเชียงคาน

(5) ประชากรแฝงในเชียงของเพิ่มขึ้น

ข้อมูลจาก Focus Group ทั้งสองครั้งทำให้ทราบว่า ปัจจุบันเชียงของมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรแฝง ประกอบด้วย ประชากรแฝงที่เป็นข้าราชการ เนื่องจากการเจริญเติบโตของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ทางราชการต้องจัดส่งข้าราชการมาทำงานเป็นจำนวนมากพอควร และคนงานรับจ้างในธุรกิจต่างๆ เช่น โรงแรม ค้าปลีกขนาดใหญ่ สวนผลไม้ สวนยางพารา เป็นต้น ต่างก็เป็นแหล่งงานที่มีประชากรต่างถิ่นย้ายเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก

3.2.2 ผลกระทบในทางสังคม

ผลกระทบที่ทำการสำรวจได้ เป็นไปดังนี้

(1) ที่ดินมีราคาสูงขึ้น

ข้อเท็จจริง คือ ที่ดินในเชียงของปรับราคาเพิ่มขึ้นทุกปี เรื่องนี้ นายเจษฎา ไชยทน (ปลัดเทศบาลตำบลเวียง) ให้ความเห็นว่าเป็นปัญหาหนึ่งของเทศบาลที่ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ได้ เพราะที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการทำธุรกิจต่างๆ มีราคาสูงขึ้นมาก ดังนั้นโครงการต่างๆ ที่จะจัดสร้างขึ้นในปัจจุบันที่อำเภอเชียงของนั้นหยุดลง เพราะต้องมีการทบทวนต้นทุนเรื่องที่ดิน

(2) ประชาชนในเชียงของไม่มีส่วนร่วมกับการพัฒนาเมือง

เนื่องจากราชการส่วนกลาง ผูกขาดการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางและมิได้เน้นการประชาสัมพันธ์กับชุมชน จึงทำให้ชุมชนขาดการเตรียมพร้อม

(3) การใช้เศรษฐกิจนำหน้าวัฒนธรรมในพื้นที่เชียงของ

นายธวัชชัย ภู่เจริญยศ ปลัดอาวุโส อำเภอเชียงของ กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน(ประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 2, อำเภอเชียงของ วันที่ 16 สิงหาคม 2557) โดยเฉพาะการนำเอาเศรษฐกิจเป็นหัวหอกเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาว่า ชายแดนเป็นพื้นที่ละเอียดอ่อน ประกอบด้วยคนหลากหลายชาติพันธุ์ ความสัมพันธ์ของผู้คนมีหลายรูปแบบ การบริหารจัดการพื้นที่มีความยุ่งยาก การทำงานหรือประสานงานกับฝั่งลาวต้องให้เกียรติเขา ขณะเดียวกันก็ต้องรู้เท่าทันเขาด้วย ตัวอย่างหนึ่งของปลัดอาวุโสที่เน้นถึงความละเอียดอ่อนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ การติดต่อข้ามแดนระหว่างข้าราชการไทยและข้าราชการลาว ซึ่งถ้าหน่วยงานของไทยทำการเข้มงวดพิธีการข้ามแดนกับข้าราชการระดับสูงของลาวแล้ว บุคคลนั้นจะรู้สึกไม่ดีกับระบบ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ความรู้สึกของข้าราชการระดับสูงของลาวเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกิจกรรมเกือบทุกอย่างระหว่างไทย-ลาว กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศที่ไทยจะเข้าไปในลาว (แขวงบ่อแก้ว) จะมีความล่าช้าในทุกระดับทุกขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้สั่งการให้เพิ่มความเข้มงวดขึ้น ดังนั้น นายธวัชชัยจึงเสนอว่า หากเราใช้วัฒนธรรมนำเศรษฐกิจ โดยมีระเบียบวิธีการที่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายไทยกับลาวมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ต่อไปการติดต่อค้าขายซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจจะมีความราบรื่น อาทิ การจัดเตะฟุตบอลกระชับความสัมพันธ์ การจัดทำโครงการช่วยเหลือลาว (บ่อแก้ว) ใน

เรื่องการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ดี ปลัดอาวุโส นายธวัชชัย ได้ชี้จุดอ่อนของราชการไทยว่า ไม่สนับสนุนการทำงานของข้าราชการชายแดนเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอุปกรณ์ งบประมาณ แม้แต่อำนาจที่จะเข้าไปเจรจาความร่วมมือเล็กๆ น้อยๆ ก็ทำไม่ได้ ปัญหานี้เกี่ยวพันกับระบบการปกครองของไทยที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจตามกรอบวิจัยประการแรก จึงเป็นปัญหาที่รอการแก้ไขจากฝ่ายการเมืองและราชการส่วนกลาง

(4) สะพานมิตรภาพฯ เป็นอุปสรรคต่อการจัดกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ซึ่งพระครูวิมลกิตตยาภรณ์ เจ้าอาวาสวัดเชียงคานให้ข้อมูลว่า เชียงของมีประเพณีการแห่พระ ซึ่งเป็นประเพณีเก่าแก่ของท้องถิ่นระหว่างชาวไทยกับชาวลาว จะทำการแห่พระข้ามฝั่ง เมื่อเปิดการใช้สะพานฯ และจุดผ่านแดนอยู่ที่สะพาน ประสบความลำบากในการเข้าร่วมงาน ทางวัดเชียงคานจึงขอฝากถึงรัฐบาลให้อำนวยความสะดวกในการจัดงานตามประเพณีให้มากขึ้นด้วย

3.2.3 ผลกระทบในทางสิ่งแวดล้อม

(1) ปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่น และภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

นายศิริชัย วัจน์นาถรุ่งโรจน์ รองนายกเทศบาลตำบลเวียง และนายเจษฎา ไชยทน ปลัดเทศบาลตำบลเวียง กล่าวถึงปัญหาการบริการจัดการขยะในพื้นที่ของกรมทางหลวง(ช่วงสามแยกตรงไปสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เป็นเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของกรมทางหลวง) โดยรอบบริเวณสะพานฯ ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบระบบบริหารจัดเก็บขยะมูลฝอยบริเวณทางเข้าจนไปถึงสะพานฯ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ทัศนะอุจาด สิ่งปฏิกูลเน่าเหม็น เป็นต้น ทางเทศบาลตำบลเวียงถูกชาวบ้านและประชาชนต่อว่ามากมาย แต่เทศบาลฯ เองก็ไม่สามารถเข้าไปสร้างระบบบริหารจัดการได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจในพื้นที่ดังกล่าว ดังนี้ปัญหาการจัดการขยะจึงมิใช่เป็นเรื่องการก่อมลพิษหรือมีผู้สร้างมลพิษ แต่เป็นปัญหาที่หน่วยงานของรัฐมิได้ประสานงานกัน ถ้าจะรอการทำงานของระบบราชการแล้ว ชายแดนเชียงของคงมีปัญหาตามมาอีกมา ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ น่าจะเป็นการพบกันครึ่งทางระหว่างท้องถิ่นกับภูมิภาคโดยใช้กรอบวิจัยที่สามเข้ามาช่วย

(2) ปัญหาน้ำท่วมขังยาวนานขึ้นเพราะการตัดถนนเข้าสู่สะพาน

นางวศินี ประเสริฐ ไชยทน ปลัดเทศบาลตำบลสถาน, ประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 2 อธิบายว่าพื้นที่การสร้างถนนเข้าสู่สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ทั้งสองข้าง เมื่อฝนตกหนักและน้ำระบายไม่ทัน จะเกิดภาวะน้ำท่วมขัง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอดีตแล้ว การท่วมขังจะนานขึ้น และท่วมปีละ 2 ครั้ง (เดิมปีละครั้ง) การที่น้ำท่วมขังดังกล่าว สร้างความลำบากให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ หรือมีพื้นที่การเกษตรใกล้เคียงกับแนวถนนเข้าสู่สะพาน ปัญหาน้ำท่วมขังในอำเภอเชียงของนี้ ระยะยาวจะเป็นปัญหาใหญ่ เพราะถ้าฝนตกติดต่อกันหลายชั่วโมง จะทำให้น้ำท่วม

สูงและถ้าเมืองเติบโตขึ้นมาก จะเกิดความเสียหายเพราะเหตุน้ำท่วมขังได้ ถึงแม้น้ำในต่างจังหวัดจะลดระดับลงอย่างรวดเร็วก็ตาม

(3) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็วในเชียงของหากไม่มีกฎหมายผังเมืองออกมาใช้บังคับ

ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระบุว่าจังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ทั้งหมด 7,298,981 ไร่ ในปี พ.ศ.2552 เป็นพื้นที่ถือครองการเกษตร 2,163,449 ไร่ (ร้อยละ 29.64) พื้นที่ป่าไม้ 3,227,887 ไร่ (ร้อยละ 44.22) และพื้นที่นอกการเกษตร 1,907,644 ไร่ (ร้อยละ 26.14)[55]

สำหรับอำเภอเชียงของ มีแม่น้ำโขงเป็นเส้นแบ่งอาณาเขตระยะทางประมาณ 42 กิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นภูเขาทางตอนเหนือ ทางตะวันออกและทางตะวันตก โดยมีพื้นที่ราบลุ่มอยู่ตรงกลาง มีแม่น้ำสำคัญ 2 สาย คือ แม่น้ำโขงและแม่น้ำอิง มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 61[56]

การที่เมืองเชียงของกำลังถูกกระแสบูรพาภิวัฒน์ โดยจีน[57] ผลักดันไปสู่ความเจริญเติบโตของซีกโลกตะวันออกบวกกับกระแสภูมิภาคนิยมและกระแสภูมิภาคาภิวัฒน์ (regionalization)[58] จึงมีประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องว่า “โครงการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเน้นเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมขนส่ง เพื่อรองรับการขยายตัวของการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว โดยหลีกเลี่ยงที่จะเผชิญหน้ากับปัญหากลไกการจัดการ การพัฒนาธรรมาภิบาล ความโปร่งใส ความเท่าเทียมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา ความพยายามในการผลักดันความร่วมมือโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ก็ยังมิอาจประสบผลสำเร็จในระยะยาวด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลของแต่ละประเทศยังคงยึดมั่นถือมั่นในอธิปไตยเหนือดินแดนตามวิธีคิดแบบเก่าๆ จนทำให้การพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกันเป็นไปด้วยความยากลำบาล ประการที่สอง จีนมีอิทธิพลเหนือการตัดสินของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และมีพลังทางเศรษฐกิจที่พร้อมลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ในภูมิภาค โดยปราศจากการตรวจสอบและการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสภาพแวดล้อมอย่างเที่ยงธรรม”[59]

ผลกระทบของราคาที่ดินในเชียงของดูเหมือนศาสตราจารย์ ดร.อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และศาสตราจารย์ ดร.ยศ สันตสัมบัติ จะชี้ไปที่การขยับตัวของมหาอำนาจรายใหม่ของโลก คือ จีน ในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดินนี้มีงานวิจัยสองเรื่องที่ชี้ให้เห็นผลกระทบต่อพื้นที่อย่างชัดเจน งานวิจัยแรก

---

[55] โครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย, **อ้างแล้ว**, หน้า 5-3

[56] **อ้างแล้ว**, หน้า 5-16

[57] เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **บูรพาภิวัฒน์ ภูมิ-รัฐศาสตร์และเศรษฐกิจโลกใหม่**, กรุงเทพฯ : บ.เนชั่น พริ้นติ้ง เซอร์วิส จำกัด, 2554, หน้า 63

[58] จันจิรา สมบัติพูนสิริ(บรรณาธิการ) อ้างใน ขจิต จิตตเสรี, **องค์กรระหว่างประเทศ (องค์การระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัฒน์และภูมิภาคาภิวัฒน์),** กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553 หน้า 47-67

[59] ยศ สันตสมบัติ, **ชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน**, หน้า 51

เป็นของรองศาสตราจารย์ ดร.จามะรี เชียงของ[60] และท่านที่สองคือ อาจารย์ ดร.อรัญญา ศิริผล[61] การที่จีนขนส่งสินค้ามาทางถนน R3a หรือแม่น้ำโขงก็ตาม ส่งผลให้นักธุรกิจไทยสนใจจังหวัดชายแดนอย่างเชียงรายเป็นอย่างมาก ซึ่งสาเหตุสำคัญก็น่าจะมาจากการเปิดชายแดนค้าขายกันระหว่าง จีน ลาว และไทย ปัจจุบันปัญหาราคาซื้อขายที่ดินตามความจริงสูงกว่าราคาประเมินของกรมที่ดิน มีผลต่อการพัฒนาที่ดินในเมืองเชียงของ

ปัญหาการหยุดนิ่งของการพัฒนาที่ดินในเมืองเชียงของ มีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเป็นอย่างมากเพราะรายได้หลักๆ ของเทศบาล คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีป้าย เป็นต้น การที่เมืองเชียงของไม่สามารถพัฒนาโครงการใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นได้จะเกิดปัญหาการปรับปรุงและพัฒนาเมืองในอนาคต

อนึ่ง กฎหมายผังเมืองที่กำลังออกมาใช้บังคับกับเมืองเชียงของยังอยู่ในระหว่างประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปตรวจดูแผนที่ แผนผัง ข้อกำหนดและรายการประกอบแผนผังรวมชุมชนเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมชุมชนเชียงของ จังหวัดเชียงราย ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2557 จนถึงวันที่ 23 มิถุนายน 2557 [62] ดังนั้น เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมชุมชนเชียงของ จังหวัดเชียงราย จึงยังอยู่ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย

---

[60] จามะรี เชียงทอง. **รัฐ ทุน พ่อค้าชายแดน เกษตร และข้าวโพดข้ามพรมแดน**, พิมพ์ครั้งที่ 1, มิถุนายน 2556

[61] อรัญญา ศิริผล. **ผู้ค้าจีนในชายแดนลุ่มน้ำโขง เปิดเบื้องหลังการอพยพของคนจีนรุ่นใหม่เข้าสู่ชายแดนลุ่มแม่น้ำโขง**, พิมพ์ครั้งที่ 1, มิถุนายน 2556 (วนิดาการพิมพ์)

[62] ประกาศเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2557 โดย นายมณฑล สุดประเสริฐ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง

บทที่ 4

ยุทธศาสตร์การพัฒนา ความขัดแย้งและรูปแบบการบูรณาการยุทธศาสตร์

4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเชียงรายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการแสวงหาแนวทางในการบูรณาการการดำเนินแผนยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัดเชียงรายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เทศบาลตำบลเวียง และเทศบาลตำบลสถาน ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ที่เป็นผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 นั้น จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจเนื้อหาของยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทั้ง 4 ในส่วนทีเกี่ยวข้องกับการจัดการกับผลกระทบของสะพาน โดยเฉพาะในมิติของการจัดการเชิงกายภาพ เชิงเศรษฐกิจ และเชิงสังคม เพื่อทำให้เห็นโอกาสและความเป็นไปได้ในการเชื่อมต่อการพัฒนาตามแผนพัฒนาต่างๆ ต่อไป

แนวคิดการทำงานในลักษณะบูรณาการภาครัฐ ตามแนวทางการพัฒนาระบบราชการของไทยนั้น เน้นที่การแสวงความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนส่งเสริมการบริการที่หลากหลายและยืดหยุ่น เป็นการยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ และการสร้างแรงจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนารูปแบบและสร้างสรรค์นวัตกรรมในบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย พร้อมทั้งเป็นกลไกการแข่งขันเป็นการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐของประชาชนทุกระดับในสังคม ทั้งนี้ต้องอาศัยกลไกการปรับปรุงขอบเขต อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของนโยบายหรือยุทธศาสตร์

4.1.1 ภาพรวมของแผนยุทธศาสตร์ 4 หน่วยงาน

4.1.1.1 แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย (พ.ศ.2558-2561)

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดเชียงราย ในฐานะผู้จัดทำแผนฯ ตระหนักในสถานะของจังหวัดเชียงรายในฐานะของเมืองชายแดนที่เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญ หรือประตูสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในกรอบความร่วมมือทวิภาคี และพหุภาคี ทั้งในกรอบความร่วมมือของประชาคมอาเซียน และกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นอย่างดี ตลอดจนเล็งเห็นถึงความ

จำเป็นในการเตรียมความพร้อมทั้งในเชิงกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยเริ่มกำหนดแผนงานและโครงการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2555 รวมทั้งเน้นย้ำความสำคัญของเชียงของ ในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย คือการเป็นเมืองศูนย์กลางการเปลี่ยนถ่ายกระจายสินค้าหรือโลจิสติกส์ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการเชื่อมโยงพื้นที่เข้าสู่กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศผ่านระบบสนับสนุนการค้าชายแดนและโลจิสติกส์ไว้เป็นอันดับแรก จากนั้นจึงเป็นประเด็นของการส่งเสริมการผลิต และเรื่องของคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ[1]

4.1.1.2 แผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (พ.ศ.2557-2559)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในจังหวัดเชียงรายได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของตนเองว่า “เชียงรายเมืองน่าอยู่ ประตูทองสู่อาเซียน” ซึ่งมุ่งเน้นไปในทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นหลัก โดยสังเกตได้จากการกำหนดพันธกิจของหน่วยงาน ไว้ที่เรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะด้านการศึกษาไว้เป็นอันดับต้นๆ รองลงไปจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตเชิงเกษตร และเรื่องอื่นๆ[2]

---

[1] แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าการลงทุน และบริการโลจิสติกส์เชื่อมโยงกลุ่มจังหวัด กลุ่มอาเซียน+6 และGMS

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรคุณภาพมาตรฐานสากล และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การดำรงฐานวัฒนธรรมล้านนา เพื่อเพิ่มมูลค่าการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เชิงนิเวศ และเชิงสุขภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิตเพื่อให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดำรงความสมบูรณ์และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

[2] พันธกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย มีการเรียงลำดับดังต่อไปนี้

1 พัฒนาด้านการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบให้มีคุณภาพและตามเกณฑ์มาตรฐาน

2 พัฒนาการศึกษาอบจ.เชียงรายให้เป็นโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศด้านวิชาการด้านภาษาและด้านกีฬา

3 เสริมสร้างแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างบูรณาการ

4 อนุรักษ์ส่งเสริมและสนับสนุนการเผยแพร่ศาสนาศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น

5 ส่งเสริมและสนับสนุนให้การพัฒนาแหล่งศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถาน ตลอดจนส่งเสริมจังหวัดเชียงรายให้เป็นเมืองศิลปิน

6 ส่งเสริมและสนับสนุนอาชีพให้ประชาชนมีรายได้ สานต่อผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น(OTOP)โดยพัฒนาคุณภาพและการบรรจุภัณฑ์สินค้าชุมชนและท้องถิ่น(OTOP)

แต่เมื่อพิจารณาที่การวางยุทธศาสตร์ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายได้กำหนดให้การจัดโครงสร้างพื้นฐานภายในจังหวัดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์อันดับหนึ่ง หลังจากนั้นจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเน้นการเกษตรและการท่องเที่ยว และการพัฒนาคุณภาพชีวิตในประเด็นต่างๆ[3]

4.1.1.3 แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลเวียง (พ.ศ.2555-2557)

เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ เป็นพื้นที่สำคัญซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่และระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 โดยตรงนั้น ได้พิจารณาความสำคัญและประเด็นปัญหา ความท้าทายที่เกิดจากการเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของตน ได้กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็น

---

7 ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการเกษตรปลอดสารพิษ เกษตรอินทรีย์ บนพื้นฐานของการพัฒนาตามแบบเศรษฐกิจพอเพียง

8 ส่งเสริมอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

9 ส่งเสริมการท่องเที่ยวและพัฒนาจังหวัดชียงรายเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติและวัฒนธรรมล้านนาในกลุ่มประชาคมอาเซียน

10 ส่งเสริมการกีฬา การออกกำลังกายของประชาชนและพัฒนาสถานที่ออกกำลังกายให้มีความเหมาะสม

11 เสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีมีสุข มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและปลอดภัยจากยาเสพติด

12 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งที่จำเป็นเพื่อเอื้อต่อการค้าและการลงทุนในท้องถิ่น และเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

13 พัฒนาสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อรองรับภัยพิบัติ

14 การพัฒนาคุณภาพชีวิตการสังคมสงเคราะห์ให้กับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส

15 พัฒนาการเมืองการบริหารและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

16 ส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมมาภิบาล

[3] ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ตามแผนพัฒนาฉบับปัจจุบัน ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาระบบคมนาคมและขนส่งภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อรองรับการขยายตัวของการลงทุนภายในท้องถิ่น และการเชื่อมโยงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาด้านการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมเพื่อให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดำรงความสมบูรณ์และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร

“วาระแห่งท้องถิ่น” โดยกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของตนเองไว้ในแผนพัฒนาสามปีว่า “การคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำมีความสะดวกและปลอดภัยทุกเส้นทาง ประชาชนมีน้ำเพื่อการเกษตรและเพื่อการอุปโภคบริโภคเพียงพอทุกครัวเรือน การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก”

เมื่อพิจารณาการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา พบว่า เทศบาลตำบลเวียงให้ความสำคัญกับการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ[4]

4.1.1.4 แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลสถาน (พ.ศ.2557-2559)

เทศบาลตำบลสถาน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ ซึ่งเกี่ยวพันกับการพัฒนาระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 โดยเทศบาลพิจารณาว่าพื้นที่ของตนเองนั้นมีจุดแข็งในการเป็นพื้นที่ชายแดน และได้โอกาสจากโครงการพัฒนาของรัฐบาล ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของตนเองว่า “บ้านเมืองน่าอยู่ การศึกษาพัฒนา เศรษฐกิจก้าวหน้า วัฒนธรรมคงคุณค่า ประชาอยู่สุข” และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ตามกรอบภารกิจอย่างกว้างๆ การพัฒนาพื้นที่ในฐานะเมืองศูนย์กลางการขนถ่ายกระจายสินค้านั้นถูกบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ลำดับที่หนึ่ง ขณะที่เรื่องการพัฒนาโครสร้างพื้นฐานถูกกล่าวถึงเป็นลำดับสุดท้าย[5]

---

[4] เทศบาลตำบลเวียง ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและเพื่อการอุปโภคบริโภค

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 สร้างความเข้มแข็งของชุมชน รักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดระเบียบชุมชนสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 7 พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 8 ดำรงฐานวัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและส่งเสริมทำนุบำรุงศาสนา

ยุทธศาสตร์ที่ 9 ส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

[5] ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเทศบาลตำบลสถาน ตามแผนพัฒนาฉบับปัจจุบัน ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มมูลค่าทางการผลิตสินค้าและบริการ เสริมสร้างรายได้ เพิ่มความมั่นคงทางรายได้

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาด้านศาสนา วัฒนธรรม คุณภาพชีวิต ทรัพยากรมนุษย์ การจัดการศึกษา กีฬา และสาธารณสุขแบบบูรณาการ

4.1.2 ยุทธศาสตร์ แนวทาง และกลไกการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

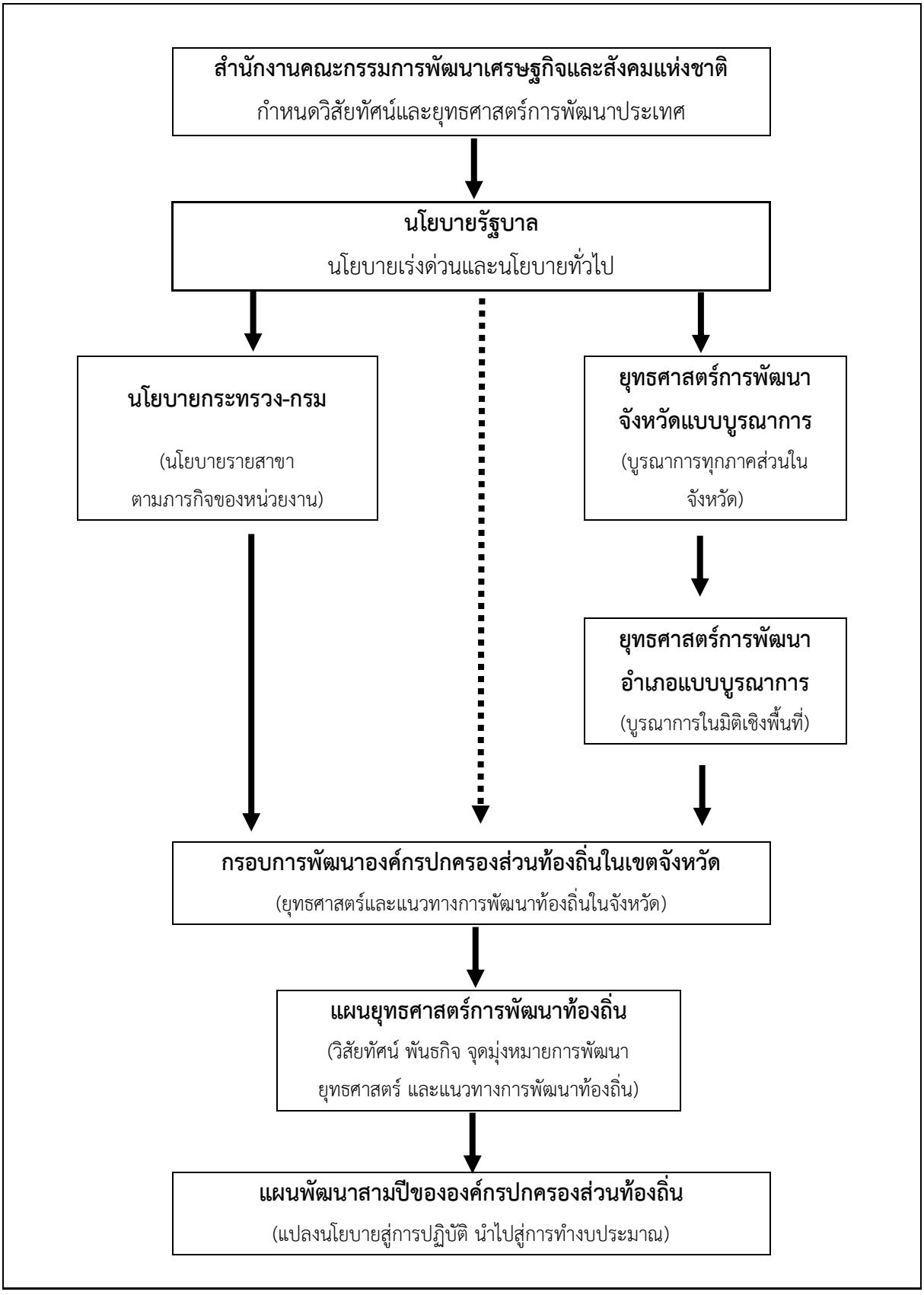
ในการบริหารนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะต้องมีการดำเนินงานให้สอดคล้องกันในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงมาจนถึงระดับท้องถิ่น ดังปรากฏเป็นความสัมพันธ์ระหว่างแผนระดับต่างๆ ในภาพที่ 4.1 ซึ่งการบริหารนโยบายและกิจกรรมในเชิงบูรณาการระดับจังหวัดนั้นปรากฏอยู่ในแนวทางของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนขึ้นและสามารถบริหารราชการแบบบูรณาการได้ดียิ่งขึ้น โดยในมาตรา 53/1 กำหนดให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถเป็น “แม่บท” ของการจัดทำแผนพัฒนา หรือแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการอื่นๆ ทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในพื้นที่[6] ซึ่งปัจจุบัน หน่วยงานต่างๆ ยังคงใช้แนวทางนี้ในการจัดทำแผนและกำหนดนโยบาย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่ชายแดน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

[6] ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 15 กันยายน 2550 หน้า 5



ภาพที่ 4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติกับแผนพัฒนาระดับต่างๆ
ดัดแปลงจาก แผนพัฒนาสามปี เทศบาลนครเชียงราย (พ.ศ.2557-2559) หน้า ¼

4.2 ความขัดแย้งในการบูรณาการยุทธศาสตร์

นักวิชาการท่านหนึ่ง อธิบายว่า ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เรากำลังเผชิญอยู่นั้น มีต้นตอมาจากความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย[7] งานศึกษาวิจัยของ สถาบันทีดีอาร์ไอแสดงความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจนโดยดูจากการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เงินออมในธนาคาร หุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งข้อมูลสถิติที่แสดงชี้ให้เห็นถึงความมั่งคั่งที่กระจุกตัวอยู่กับคนจำนวนน้อย ดร.สมภพ เจริญกุล[8] สรุปว่า คำว่า ความขัดแย้งมาจากหลายเหตุผล แต่เหตุผลข้อหนึ่ง คือ ผลประโยชน์ สรุปว่า

1. ผลประโยชน์ไม่เข้าใครออกใคร

2. ใครให้ผลประโยชน์มากกว่าก็จะไปอยู่กับฝ่ายนั้น

3. เรื่องผลประโยชน์เป็นความต้องการได้ของมนุษย์

4. ถ้าจัดสรรทรัพยากรได้ดีความขัดแย้งจะมีน้อยลง

ขณะเดียวกัน นักวิชาการบางส่วนก็ได้เสนอแนวทางการแก้ไขความขัดแย้ง ดังนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อารียา[9] สรุปว่าความขัดแย้งมีทั้งประเด็นในเรื่องความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งในชุมชน เป็นต้น วิธีการแก้ไขความขัดแย้งมีหลายรูปแบบ เช่น การสื่อสารเรื่องสันติวิธีโดยผ่านกิจกรรม “เสื้อแห่งสันติ” การเปิดพื้นที่ความคิดโดยให้มีการถกเถียงแบบวิเคราะห์เพื่อก้าวข้ามความขัดแย้งเฉพาะหน้า หรือ การจัดสวนเสวนาแบบร้านกาแฟ เป็นต้น

---

[7] ผาสุก พงษ์ไพจิตร์. **สู่สังคมที่ยอมรับกันว่า “Fair”** ปาฐกถานำในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 11ประจำปี 2552 เรื่อง ‘ความขัดแย้ง ความชอบธรรม และการปฏิรูประบบรัฐ : การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคม ระหว่างวันที่ 5 – 7 พฤศจิกายน 2552 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร

[8] สมภพ เจริญกุล.**พลวัตของระบบการจัดสรรผลประโยชน์กับการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทย. ความขัดแย้ง ความชอบธรรม และการปฏิรูประบบรัฐ : การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย** ,กรุงเทพฯ : บ.จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, น.103 – 104

[9] โคทม อารียา.**นวัตกรรมในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น และสังคมวัฒนธรรมไทย.พลวัตของระบบการจัดสรรผลประโยชน์กับการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทย.ความขัดแย้ง ความชอบธรรม และการปฏิรูประบบรัฐ : การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย**,กรุงเทพฯ : บ.จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, น.523 – 528

ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ศรีศักร วัลลิโภดม[10] สรุปว่า ความขัดแย้งสามารถแก้ไขได้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น กรณีภาคใต้ จัดการไม่ได้ ความมั่นคงในสังคมไม่มี การฟื้นตรงนี้ต้องฟื้นจากข้างล่าง ให้มีการต่อรอง อำนาจในท้องถิ่นควรออกมาในรูปของ Sanction เราต้องสนับสนุนให้คนในท้องถิ่นสร้างความรู้เกี่ยวกับชีวิตและวัฒนธรรมของเขาในลักษณะองค์รวม ไม่ได้เป็นของใคร และนำความรู้นั้นมาต่อรอง เพราะความรู้นั้นมีอำนาจที่ต่อรองกับรัฐบาล

จากความเห็นและคำอธิบายของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาความเปลี่ยนแปลงความเชื่อมโยงของปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นจากการเปิดใช้สะพานมิตรภาพ ไทย – ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย พบว่า รัฐได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคโดยให้อำเภอเชียงของเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน (Connectivity) โดยมองว่าความเคลื่อนไหวของผู้คนและการค้า จะก่อประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ เมื่อมีการจัดสรรงบประมาณสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เพื่อทำให้เชียงของเป็นประตูการค้า โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาระยะยาว 20 ปี ไว้ ดังนี้[11]

1. เป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอนาคต
2. เป้าหมายด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวในอนาคต
3. เป้าหมายด้านประชากร
4. เป้าหมายด้านการพัฒนาชุมชนเมืองและชุมชนชนบท
5. เป้าหมายด้านความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคต
6. เป้าหมายด้านการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์
7. เป้าหมายด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการทางสังคม

---

[10] ศรีศักร วัลลิโภดม.นวัตกรรมในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น และสังคมวัฒนธรรมไทย.พลวัตของระบบการจัดสรรผลประโยชน์กับการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทย.ความขัดแย้งความชอบธรรม และการปฏิรูประบบรัฐ : การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย,กรุงเทพฯ : บ.จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, น.529 –531

[11] กรมโยธาธิการและผังเมือง.โครงการวางผังพัฒนาพื้นที่ประตูการค้าเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน จังหวัดเชียงราย.21 พฤศจิกายน 2557,

8. เป้าหมายด้านประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม และมรดกทางวัฒนธรรม

9. เป้าหมายในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

10. เป้าหมายในการบรรเทาความสูญเสียและความเสียหายจากภัยธรรมชาติและภัยที่มนุษย์สร้าง

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงหลายประการในพื้นที่อำเภอเชียงของซึ่งมีตั้งแต่ประเด็นในเรื่องของ การเปิดใช้ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 การเปลี่ยนจุดข้ามแดน,การเปลี่ยนวิธีการข้ามแดน (จากทางน้ำเป็นทางบก), การเข้ามาซื้อที่ดินผืนใหญ่จากแหล่งทุนภายนอก,การค้าข้ามแดนโดยใช้ถนน R3a ที่มากขึ้น จำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เริ่มเข้าประเทศไทยทางด่านพรมแดนเชียงของที่สูงขึ้นปริมาณรถยนต์เข้า-ออก ทั้งที่เป็นรถยนต์ท่องเที่ยวและรถบรรทุกสินค้าที่เพิ่มขึ้น,การลงทุนเปิดร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ในเชียงของ ตลอดจนการลงทุนในสาธารณูปโภคของราชการส่วนกลาง เหล่านี้เป็นต้น ย่อมเกิดปัญหา ผลกระทบและการขัดผลประโยชน์ ซึ่งในประเด็นนี้ ดร.สมภพ เจริญกุล มองว่าเรื่องผลประโยชน์เป็นความต้องการได้ของมนุษย์ เมื่อผลประโยชน์ของประชาชนบางกลุ่มถูกกระทบโดยประสบภาวะรายได้ลดลง[12] ความขัดแย้งระหว่างผู้สูญเสียกับผู้ที่ได้ประโยชน์จึงเกิดขึ้น นอกจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์แล้ว ยังมีความขัดแย้งอื่นๆ ที่ยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากอีก เช่น ความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับการพัฒนา ความขัดแย้งระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค (ส่วนกลาง) และความขัดแย้งระหว่างราชการส่วนกลางด้วยกัน เป็นต้น

ความขัดแย้งที่กล่าวข้างต้นเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาอย่างมากต่อการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ของอำเภอเชียงของ ถ้าการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ไม่เกิดขึ้น การพัฒนาเมืองชายแดนแห่งนี้คงเป็นไปได้ยาก เพราะภาครัฐ ภาคเอกชน ต่างคนก็ต่างทำงานกันไปคนละทิศละทาง สำหรับรายละเอียดของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความขัดแย้ง มีดังต่อไปนี้

4.2.1 ความขัดแย้งระหว่าง ชาวบ้าน ผู้ประกอบการ กับหน่วยงานของรัฐ

เมื่อมีการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ ปรากฏว่าการผ่านแดนเข้า – ออก ย้ายไปอยู่ที่ด่าน CIQ ของสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 ถึงแม้ว่าจุดตรวจฝั่งไทยในสถานที่เดิม คือ ท่าเรือบั๊ค ท่าเรือผาถ่าน จะมิได้มีการโยกย้ายข้าราชการออกไป แต่ทางสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ย้ายจุดตรวจลงตราไปอยู่ที่สะพานมิตรภาพไทย – ลาว

[12] โปรดดูภาคผนวก ค **“หนังสือร้องเรียน เรื่อง ผลกระทบจากการเปิดสะพานมิตรภาพไทย – ลาว 4 (เชียงของ – ท่าทราย) ต่อชาวบ้านและผู้ประกอบการอำเภอเชียงของ”** ในท้ายเล่มนี้

แห่งที่ 4 แทน ชาวบ้านและผู้ประกอบการที่ทำหนังสือร้องเรียน (ดูภาคผนวก) โดยเห็นว่า การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 เป็นผลโดยตรงต่อความเดือดร้อนในทางเศรษฐกิจ เช่น นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่พักค้างคืน นักท่องเที่ยวชาวไทยเดินทางตรงไปที่สะพานฯ ไม่ค่อยแวะเข้าตัวเมือง นักท่องเที่ยวรายได้น้อยเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากต้องการความรวดเร็วในการข้ามแดน เป็นต้น

ดูเหมือนว่า สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จะไม่เป็นที่ชื่นชอบจากชาวบ้านท้องถิ่นมากนัก การเปิด AEC กับการเปิดใช้สะพานฯเพื่อให้เกิดความคล่องตัวทางการค้าจะขัดกับวิถีชีวิตของชุมชน ผลกระทบจากการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 ในสายตาชาวบ้านแล้วจะเป็นไปในทางลบมากกว่า ดังนั้น ตามหนังสือร้องเรียนของชาวบ้านและผู้ประกอบการเมื่อเดือนมกราคม 2557 ความรู้สึกของชาวบ้านและผู้ประกอบการบางส่วนเห็นว่า การย้ายจุดที่ทำการข้ามแดนเกิดผลเสียต่อพวกเขา เป็นผลกระทบที่รุนแรงต่อการทำมาหากินโดยตรง นักวิชาการมองปรากฏการณ์ความขัดแย้งนี้ว่า[13] “เราอยู่กันในสังคมโลกที่ไร้พรมแดน เพราะกระแสโลกาภิวัตน์อันรุนแรง แต่ก็ยังต้องอยู่กันในรัฐที่ยังคงมีพรมแดน ทำให้เกิดความขัดแย้งและอาจจะเป็นความสับสนในระเบียบทางอำนาจแบบรัฐชาติที่ยังมีพรมแดนกับ “สังคมโลกแบบไร้พรมแดน” ความขัดแย้งนี้มิใช่จะมีแต่แง่ลบเสียทีเดียว ในแง่หนึ่งก็นับเป็นเสมือนพลังขับเคลื่อนสังคมโลกเช่นกัน”

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ อำเภอเชียงของเป็นเมืองชายแดนที่มีการข้ามแดนมาเป็นเวลานาน ต่อมาไทยและลาวสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 ขึ้น โดยที่ตั้งของสะพานจะอยู่ห่างจากจุดข้ามแดนเก่าประมาณ 10 กิโลเมตร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะทาง ระเบียบการผ่านเข้า – ออก เป็นต้น ล้วนเป็นเรื่องระเบียบอำนาจแห่งรัฐที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ ระเบียบอำนาจรัฐเป็นการมองเฉพาะภาพรวมของประเทศ ซึ่งรัฐต้องการให้เกิดความขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ การค้า ที่เชื่อมโยงกับสังคมภูมิภาค ดังนั้นแล้วภาพของชุมชนจึงถูกละเลย ชาวบ้านและผู้ประกอบการในเวียงเชียงของพยายามอธิบายโดยสรุปเป็นประเด็นต่างๆ ได้ ดังนี้

---

[13] เสกสรร ประเสริฐกุล.บทอภิปรายสำหรับการเสวนา เนื่องในโอกาสปาฐกถา 60 ปี รัฐศาสตร์ หัวข้อ “โลกไร้พรมแดนในประเทศที่มีพรมแดน : ความขัดแย้งระหว่างระเบียบอำนาจรัฐชาติกับสังคมโลกาภิวัตน์,” คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 20 พฤศจิกายน 2552. ใน **สู่การสลายพรมแดน : ความร่วมมือระหว่างรัฐเหนือรัฐ และตะเข็บชายแดน**, จันจิรา สมบัติพูนศิริ (บรรณาธิการ),กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, หน้า 334

1.ชาวบ้านและผู้ประกอบการรับทราบเรื่องการเปลี่ยนจุดผ่านแดนถาวรล่าช้าทำให้ปรับตัวไม่ทัน

2. ผลกระทบต่อชาวบ้านเกิดขึ้นหลายกลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการเรือข้ามฟาก รถรับจ้าง กรรมกร ลูกหาบ ร้านค้ารายย่อย

3. ผู้ประกอบการระดับกลางถูกกระทบจากการที่นักท่องเที่ยวไม่มาพักทั้งที่เป็นชาวต่างประเทศ และชาวไทย

4. นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ขับขี่รถจักรยานยนต์ จะไม่สามารถขับขี่รถจักรยานยนต์ผ่านสะพานได้ ดังนั้น นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้จะไม่ผ่านมาทางเมืองเชียงของ

สำหรับปัญหาเรื่องการข้ามแดนดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำด่านศุลกากรเชียงของว่า ลักษณะของการข้ามแดนไปมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นอย่างไร ก็ได้คำตอบว่า[14] ด่านศุลกากรเชียงของ[15] รับผิดชอบในเขตพื้นที่อำเภอเชียงของ อำเภอเทิง อำเภอเวียงแก่น อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย อำเภอเชียงคำ และอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา โดยมีสำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ดูแล

การค้าชายแดนในอำเภอเชียงของนั้น การนำสินค้าเข้าและการส่งสินค้าออกตามกฎหมายศุลกากรต้องขนส่งผ่านทางด่านพรมแดนเท่านั้น ซึ่งการกำหนด “ทางอนุมัติ” “ด่านพรมแดน” และ “ด่านศุลกากร” ต้องทำเป็นกฎกระทรวง เช่น กฎกระทรวงกำหนดท่าเรือที่ สนามบิน ศุลกากร ทางอนุมัติ ด่านพรมแดน และด่านศุลกากร พ.ศ. 2553 เป็นต้น สำหรับด่านศุลกากรเชียงของ ด่านศุลกากรจะอยู่ที่บริเวณด่านศุลกากรเชียงของ ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยสามารถ 1. นำของเข้า 2. ส่งของออก 3. ส่งออกซึ่งของที่ขอคืนอากรขาเข้าหรือของที่มีทัณฑ์บน สำหรับของทุกประเภท สิ่งหนึ่งที่คนทั่วไปมักเข้าใจผิดกัน คือ คำว่าด่านพรมแดน กับ ด่านตรวจคนเข้าเมือง นั้นโดยมากจะเข้าใจสับสนกัน คำว่า “ด่านพรมแดน” อยู่ในบทนิยามของกฎหมายศุลกากร คำว่า “ด่านตรวจคนเข้าเมือง” อยู่ในกฎหมายคนเข้าเมือง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ จะแสดงภาพการผ่านไปมาข้ามแดนตามตาราง ดังนี้

---

[14] สัมภาษณ์ ทินวัฒน์ ศิลารักษ์ , นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ ประจำด่านเชียงของ

[15] ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดและแบ่งส่วนราชการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 43 ง , 1 มีนาคม 2551

ตาราง 4.1 การเรียกด่านผ่านเข้าออกของ คน และ สิ่งของของ สปป.ลาวและประเทศไทย

สปป. ลาว	ประเทศไทย	
	มหาดไทย	**ศุลกากร**
ด่านสากล	**จุดผ่านแดนถาวร** (ประกาศกระทรวงมหาดไทย ตาม ม. 11, 23 พรบ.คนเข้าเมือง)	เขตแดนทางบก, ทางอนุมัติ, ด่านศุลกากร (ตาม มาตรา 3, 5 พรบ. ศุลกากร ฉ. 7 พ.ศ.2480)
ด่านชั่วคราว	**จุดผ่านแดนชั่วคราว** (ประกาศกระทรวงมหาดไทย ตาม ม.11, 23 พรบ.คนเข้าเมือง)	มาตรา 5 ทวิ พรบ. ศุลกากร (ฉ.7) 2480
ด่านท้องถิ่น หรือ ด่านประเพณี	**จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า** [ประกาศจังหวัด ตาม ม. 13 (2) พรบ. คนเข้าเมือง 2522]	มาตรา 5 ทวิ พรบ. ศุลกากร (ฉ.7) 2480
ด่านประเพณี	**ช่องทางตามธรรมชาติ** (ไม่มีกฎหมายรองรับ)	มาตรา 5 ทวิ พรบ. ศุลกากร (ฉ.7) 2480

นอกจากนั้น ความแตกต่างของ กฎหมายศุลกากร กับ กฎหมายคนเข้าเมืองประการหนึ่ง คือ ด่านศุลกากร บางด่านจะอนุญาตให้เฉพาะการนำเข้าและส่งออกของเท่านั้น[16] เช่น ช่องทางบ้านเสาหิน หมู่ 1 ตำบลเสาหิน อ.แม่สะเรียง ติดกับรัฐกอทูแลของเมียนมา อนุญาตเฉพาะสิ่งของ แต่ไม่อนุญาตให้คนข้ามไปมา เพราะมิได้ประกาศเป็นจุดผ่านแดน เป็นต้น

โดยสรุป การค้าชายแดนของอำเภอเชียงของ ชาวบ้านบางส่วนได้รับผลกระทบจากความเจริญที่รัฐส่วนกลางเข้ามากำหนดและวางระเบียบการค้าในภาพรวม ปัญหานี้นักมานุษยวิทยาบางท่านได้อธิบายว่า[17] “การมองว่าผู้คนที่อาศัยอยู่ที่พื้นที่พรมแดนนั้น เป็นองค์ประกอบหลักของในการมองภูมิประเทศของพรมแดน (borderscape) โดยไม่ได้จำกัดความเป็นพรมแดนอยู่ที่ปัจจัยทางการเมือง และลักษณะทางกายภาพแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น รูปแบบของการมองแบบดังกล่าวนั้น ปรากฏให้เห็นในการศึกษาผู้คนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการนิยามความเป็น

[16] สัมภาษณ์ วุฒิพงศ์ ท้าวฬา, รองนายด่านศุลกากรแม่สาย แห่งที่ 2

[17] จักรกริช สังขมณี.**พรมแดนศึกษา และมานุษยวิทยาชายแดน : การเปิดพื้นที่สร้างเขตแดน และการข้ามพรมแดนของความรู้.ข้ามพรมแดนความรู้แห่งสังคมศาสตร์ไทย 60 ปี** มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 212 – 213

ชายแดนภูมิประเทศของชายแดนในที่นี้ จึงมิเพียงหมายถึงลักษณะทางกายภาพเช่น ภูเขา แม่น้ำ ที่ราบ กำแพง ช่องแคบ หรือพรมแดนทางการเมืองเช่น รัฐชาติ อนุภูมิภาค โลกที่หนึ่ง/โลกที่สาม ซึ่งมีลักษณะหยุดนิ่งและตายตัวเท่านั้น แต่ชี้ให้เห็นว่าภูมิประเทศของพรมแดนเองก็มีลักษณะทางสังคมด้วยเช่นกัน และปัจจัยทางสังคมนี่เองที่ทำให้การมองพรมแดนมีความสลับซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การนิยามพรมแดนแบบตายตัวจึงไม่อาจทำได้ เพราะว่ามีปัจจัยทางสังคมที่มีการตีความ การให้ความหมายและการแย่งชิงเข้าถึงการจัดการพื้นที่พรมแดนอยู่ตลอดเวลา “

ภาพชีวิตของชาวบ้านที่เชียงของดูจะสวนทางกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอำเภอเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น การลงทุนโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ซึ่งมาจากภายนอกพื้นที่โดยเฉพาะตัวเลขทางการค้าที่เริ่มขยับสูงขึ้น

ตาราง 4.2 การค้าชายแดน การนำเข้า – ส่งออกผ่านด่านสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4

	สถิติการส่งออก		**ความแตกต่าง**	
	ปีงบประมาณ 2557	**ปีงบประมาณ 2556**	**หน่วย :** ล้านบาท	**ร้อยละ**
มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)	11,992.252	10,298.876	1,693.38	16.44
จำนวนใบขนสินค้า (ฉบับ)	18,588	17,959	629.00	3.50

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ

ในกรณีสินค้าส่งออก เมื่อเปรียบเทียบปีงบประมาณ 2556 และ 2557 พบว่า

มูลค่าส่งออก ปี 2556 มีจำนวน 10,298,876,038.59บาท มูลค่าส่งออก ปี 2557 มีจำนวน 11,992,251,526.92บาท จากตัวเลขแสดงให้เห็นถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ค่อยๆเติบโตขึ้น เราจะเห็นได้ว่า ภาพรวมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปตามทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งผกผันกับภาพที่ชุมชนได้รับผลกระทบในทางลบ ความขัดแย้งดังที่อธิบายมาทั้งหมด นักวิชาการอีกท่านหนึ่งอธิบายว่า “ยังมีความขัดแย้งระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบด้วย ท่ามกลางความแตกแยกนี้

ประชาชนต่อสู้กันในเรื่องการกระจายอำนาจและทรัพยากรระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ตลอดจนโอกาสและความมั่งคั่งระหว่างผู้อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด[18]

ความแตกแยกที่เริ่มปรากฏให้เห็นทำให้สภาพของเมืองเชียงของมีลักษณะของความเจริญและความถดถอยไปพร้อมๆ กัน เช่น ถ้านักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างประเทศมีอัตราพักค้างคืนน้อยลงแล้วทำไมโรงแรมหลายแห่งในเชียงของจึงทำการก่อสร้างเพิ่มเติมหรือแม้กระทั่งมีการสร้างโรงแรมขึ้นใหม่ ความขัดแย้งในระยะเปลี่ยนผ่านของอำเภอเชียงของในเวลานี้ใช่วิกฤตการณ์หรือไม่ "[19] ดังนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางควรประชุมปรึกษากันเพื่อช่วยเหลือชุมชนในระยะสั้นก่อน หลังจากนั้นจึงทบทวนเพื่อวางแผนระยะยาวในการแก้ไขปัญหาต่อไป ผลกระทบจากสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 อาจเป็นเพียงความขัดแย้งในระยะเปลี่ยนผ่านที่ประชาชนบางส่วนในอำเภอเชียงของยังไม่สามารถปรับระบบทางเศรษฐกิจของตนให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ซับซ้อน หรือว่าจะเป็นปัญหาของระบบการปกครองที่ผูกขาดการตัดสินใจโดยใช้วิธีการสั่งการจากบนลงล่าง ซึ่งระเบียบนี้ไม่อาจใช้ได้ผลต่อไปในสังคมแนวระนาบ[20]

ความขัดแย้งระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นจะแก้ไขได้อย่างไร การขจัดอุปสรรคเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งจะทำกันอย่างไร ในเมื่ออีกฝ่ายก็ต้องการรักษาสถานะเดิม และที่ฝ่ายตรงข้ามต้องการจะเปลี่ยนแปลง การแสวงหาการเปลี่ยนแปลงจากส่วนกลาง หรือการปฏิรูปโครงสร้างจากส่วนกลาง แม้จะหวังผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาได้ แต่การทำให้ระบบรวมศูนย์อำนาจเปลี่ยนวิธีการเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้น การเริ่มแก้ไขปัญหาจากระดับล่าง คือ ชุมชนท้องถิ่น จะทำได้ง่ายกว่าเพราะการประชุม ปรึกษาหารือ สามารถทำได้สะดวกกว่าระบบราชการ ถึงแม้ว่าการแก้ปัญหาจากล่างขึ้นบนจะหวังผลสัมฤทธิ์ได้ยาก แต่ก็อาจเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อแก้ไขปัญหากันต่อไป

---

[18] Marc Saxer.In the Vertigo of Change. สังคมไทยในวังวนแห่งวิกฤตเปลี่ยนผ่าน , 2557 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Openworlds อ้างใน Laothamathas, AneK. "A Tale of Two Democracies : Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand." In The Politics of Elections in Southeast Asia. R.H. Taylor (ed.).Cambridge University Press, 1996

[19] Ibid, น. 14

[20] Ibid, น. 16

4.2.2 ความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินอำเภอเชียงของ

ก. กรณีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

จังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ทั้งหมด 7,298,981ไร่ ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าไม้ 2,365,967ไร่ ส.ป.ก. เชียงราย รับมอบที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ประมาณ 1,098,613ไร่ (17 อำเภอ 69 พื้นที่ 45 ป่า) สำหรับอำเภอเชียงของ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้[21]

1. กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โครงการป่าดอยขมิ้น และป่าน้ำแหย่ง โซน เอ ให้ส.ป.ก. เมื่อปี 2537 เนื้อที่ประมาณ 9,575 ไร่

2. มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินท้องถิ่นอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2537

3. ส.ป.ก. เชียงราย ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่แปลงเกษตรกรมตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายไปแล้วประมาณ 5,971 ไร่ 1,138 แปลง 809 ราย แปลงชุมชนประมาณ 26 ไร่ 100 แปลง 100 ราย

ตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน โดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะนำที่ดินรัฐซึ่งประกอบด้วย ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติหรือที่หวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน เช่น ที่ราชพัสดุ ที่หวงห้ามทหาร ที่สาธารณประโยชน์ที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่จำแนกตามมติ ครม. และป่าสงวนแห่งชาติที่เพิกถอนสภาพการใช้ประโยชน์แล้ว มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรพร้อมเอกสารสิทธิทำกินเรียกว่า ส.ป.ก.4-01 และอีกส่วนมาจากการซื้อที่ดินเอกชนมาให้เกษตรกรเช่าและเช่าซื้อ กระบวนการดำเนินการต้องทำการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนแล้วจึงทำการสอบสวนสิทธิ รังวัด และแบ่งแปลงที่ดินเพื่อจัดสรรให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินต่อไป[22]

ข้อมูลจากการประชุมระดมสมอง ครั้งที่ 5 นายวิบูลย์ รวยสิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย อธิบายการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ว่า กรมทางหลวงขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 1356 เนื้อที่ 232 – 1 – 09 ไร่ 64 แปลง คปจ. เชียงรายมีมติครั้งที่ 1/2555 (8 มิถุนายน 2555) เห็นชอบ ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะ

---

[21] สำนักงานปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเชียงราย

[22] **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น**, มูลนิธิสถาบันที่ดิน มีนาคม 2548, วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ, หน้า 7-2

เวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1356 สายทางแยกเข้าสะพานแม่น้ำโขงที่เชียงของ การขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ของกรมทางหลวงปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในจำนวน 64 แปลง มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 – 01 แล้วจำนวน 59 แปลง และยังไม่ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 – 01 จำนวน 5 แปลง โดยเกษตรกรได้สละสิทธิการเข้าทำประโยชน์และการครอบครองที่ดิน ตามที่กรมทางหลวงขอใช้ โดยได้รับค่าชดเชยการเสียโอกาสการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากกรมทางหลวงตามคณะกรรมการปรองดองที่ดินให้กับราษฎรผู้ครอบครอง สรุปได้ว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อสร้างถนนของกรมทางหลวงไม่มีปัญหาแต่อย่างใด

กรณีกรมการขนส่งทางบกขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อดำเนินโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า อำเภอเชียงของ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการตรวจสอบสถานะและจำนวนที่ดินเพื่อจะใช้ก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า พบว่า พื้นที่บริเวณที่จะเวนคืน มีจำนวนเนื้อที่ 338 ไร่ 90 แปลง แบ่งเป็นที่ดินมาโฉนด , นส. 3 , นส. 3 ก จำนวน 120 ไร่ 23 แปลง ที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก จำนวนเนื้อที่ 151 ไร่ 34 แปลง ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. จำนวนเนื้อที่ 53 ไร่ 33 แปลง ขณะนี้อยู่ระหว่างการออก พระราชกฤษฎีกาเวนคืน ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นปัญหาว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ สรุปว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า ของกรมการขนส่งทางบกยังอยู่ระหว่างดำเนินการ

กรณีของโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย ในการประชุมระดมสมอง ครั้งที่ 3 (6 ตุลาคม 2557) นางสาวอัจฉรา เทพไชย อธิบายว่า อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ออกประกาศเรื่อง เชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนที่ แผนผัง ข้อกำหนด และรายการประกอบแผนผัง ผังเมืองรวมชุมชนเชียงของ จังหวัดเชียงราย ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2557 มีผู้มีส่วนได้เสียมาร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งบางเรื่องกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ยกคำร้อง บางเรื่องที่เป็นประโยชน์ก็นำมาหารืออีกครั้ง ปัจจุบันขั้นตอนการประกาศ “ผังเมืองรวมชุมชนเชียงของ จังหวัดเชียงราย” มีความคืบหน้าไปมากแล้ว หากจะดูวัตถุประสงค์ของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังเมืองรวมชุมชนเชียงของจังหวัดเชียงรายนั้นบัญญัติไว้ว่า

“ข้อ 2 การวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนว

เขตตามข้อ 1 ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”

ดังนั้น ผังเมืองรวมชุมชนฉบับนี้ ถ้ามีการประกาศใช้การพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งขาติด้วย

ข. กรณีที่ดินของเอกชน

นายเสถียร พลจันทร์ ที่ดินจังหวัดเชียงราย ให้ข้อมูลและแสดงความเห็นในการประชุมระดมสมอง ครั้งที่ 3 ว่า พื้นที่อำเภอเชียงของนั้น มีที่ดินเอกชนไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตป่า ปัจจุบันโครงการขนาดใหญ่เริ่มหลั่งไหลเข้าไปในเชียงของ ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมที่ดินหรือก่อสร้าง สำหรับที่ดินในตัวเมืองเชียงของนั้นราคาไม่ขึ้นสูงมากนักและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนมือ ต่างจากที่ดินบริเวณใกล้สะพานฯ ซึ่งมีราคาสูงมาก อนาคตของเมืองเชียงของอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภค เพราะประชากรในเมืองจะเพิ่มขึ้น จากข้อมูลของที่ดินจังหวัดเชียงราย สอดคล้องความเห็นของว่าที่ ร.ท.เจษฎา ไชยทน ปลัดเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ ที่กล่าวว่า ปัจจุบันนี้ราคาที่ดินในอำเภอเชียงของมีราคาสูงมาก เมื่อที่ดินซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนมีราคาสูง การทำธุรกิจในที่ดินจึงต้องเกิดผลประโยชน์ตอบแทนสูงตามมาด้วย ดังนั้น จึงไม่แปลกว่า ธุรกิจที่กำลังเติบโตในเชียงของเวลานี้คือ ธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยว ซึ่งกลุ่มทุนขนาดใหญ่จากภายนอกเป็นผู้ลงทุน ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็จะเป็นผู้ประกอบการวัสดุก่อสร้างในพื้นที่ ซึ่งนอกจากจะขายวัสดุก่อสร้างให้กับคนลาวในแขวงบ่อแก้วแล้ว ยังสามารถขายให้กับนักลงทุนชาวไทยด้วย ดังนั้น ธุรกิจก่อสร้างจึงเป็นธุรกิจติดตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ อย่างไรก็ตามแนวทางหรือทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนไม่ได้รับอานิสงส์จากราคาที่ดินที่สูงขึ้น แต่กลับสร้างปัญหาการหยุดชะงักในโครงการต่างๆของท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณมากพอที่จะพัฒนา

ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากมาย หลายมิติ การศึกษาปัญหาที่ดินมีผลกระทบต่อชุมชน โดย รองศาสตราจารย์.ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ ในปี 2548

ได้เสนอแนวคิดและข้อเสนอระบบการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมใน 3 ประเด็นหลักคือ บทบาทภาครัฐ บทบาทท้องถิ่นและชุมชน[23]

จากรายงานการวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น: ภาคเหนือได้นำเสนอ หลักการของการจัดการที่ดินโดยชุมชน ดังนี้[24]

1) เป็นระบบการจัดการที่สมาชิกชุมชนร่วมกันคิดค้นขึ้นเอง และบังคับใช้กับสมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือยกเว้นแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นกรณีพิเศษ แต่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับระบบให้สอดคล้องกับเงื่อนไขความเป็นจริงได้ตลอดเวลา

---

[23] **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่**น, มูลนิธิสถาบันที่ดิน มีนาคม 2548, วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ, หน้า 18 มีข้อสรุปว่า

1). ภาครัฐยังคงต้องทำหน้าที่ในการชี้นำแนวทางในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน

2). กระบวนการในการวางแผนและตัดสินใจในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินจะต้องโปร่งใสและมีส่วนร่วม

3). องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นกลไกในการรับฟังและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและชุมชนในระดับหนึ่ง แต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หากต้องการให้มีประสิทธิภาพแล้วน่าจะเป็นวิธีการป้องกันมากกว่าหาทางแก้ไข

แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้การสนับสนุนผลการศึกษาจนได้ผลสรุปแล้วนั้น จะเป็นสิ่งที่นำไปสู่การวางแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นระบบรวมทั้งวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นองค์กรถาวรที่จะดูแลเรื่องการจัดระบบที่ดินในระยะยาว ภาครัฐจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่โดยการมีข้อตกลงระหว่างชุมชนกับรัฐได้ ซึ่งจะทำให้มีทั้งสิทธิ์และหน้าที่เกิด
ขึ้นได้

บทบาทของท้องถิ่นและชุมชน (ท้องถิ่นในที่นี้ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีกฎหมายอื่นจัดตั้ง ชุมชน หมายถึง ประชาชนที่รวมตัวกันเพื่อหลักการ วัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีวิธีการทำงานและการกำกับดูแลที่ชัดเจน เชื่อถือได้ จะมีกฎหมายรองรับหรือไม่ก็ได้) ในแง่ของศักยภาพของชุมชนและการมีส่วนร่วม การศึกษาได้พบว่าท้องถิ่นและชุมชนมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น และจากการศึกษาพบว่าประชาชนมีพลังและศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่นของตนระดับหนึ่ง ส่วนในด้านหลักการของการมีส่วนร่วม จะต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจและดำเนินการที่เกิดขึ้น

[24] **มูลนิธิสถาบันที่ดิน โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น : ภาคเหนือ**",มีนาคม 2548, หน้า 6-5

2) เป็นระบบที่รับรองสิทธิการใช้ที่ดินแปลงปฏิรูปของสมาชิกแต่ละคนโดยอิงกับอำนาจของชุมชน ไม่ใช่อำนาจของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายและระบบของทางการยังไม่ให้การยอมรับกระบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน และไม่รับรองสิทธิของชาวบ้านที่เข้าไปใช้ที่ดินที่นายทุนถือกรรมสิทธิ์อยู่

3) เป็นระบบที่สร้างหลักประกันว่าสมาชิกจะร่วมกันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิอันชอบธรรมเหนือที่ดิน โดยได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากสังคมและกฎหมาย

4) เป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันและคลี่คลายความขัดแย้งต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในบรรดาสมาชิก อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินแปลงปฏิรูป

5) เป็นระบบที่สร้างความร่วมมือ ความสามัคคี และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่สมาชิก เพื่อให้ทุกคนสามารถถือครองที่ดินอย่างมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ปฏิรูปร่วมกัน

6) มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) โดยกลไกของชุมชน และกลไกของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนระดับภาค ซึ่งมีคณะกรรมการเป็นตัวแทนจากสมาชิกของกลุ่มเอง จึงทำให้สามารถติดตามตรวจสอบระบบการจัดการที่ดินได้อย่างใกล้ชิด

4.2.3. ความขัดแย้งของท้องถิ่น

นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลา[25] ได้แบ่งแยกลักษณะของความขัดแย้งในท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ก. ความขัดแย้งแบบ บุคคลกับบุคคล

ข. ความขัดแย้งแบบ บุคคลกับกลุ่มบุคคล

ค. ความขัดแย้งแบบ กลุ่มบุคคล (ชุมชน)กับกลุ่มบุคคล (ชุมชน)

---

[25] พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ.**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการความขัดแย้งในสังคม**, กรุงเทพฯ : บ.จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, หน้า 787

ง. ความขัดแย้งแบบ องค์กรกับบุคคล

จ. ความขัดแย้งแบบ องค์กรกับองค์กร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเชียงของมีอยู่ทั้งหมด 8 แห่ง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนย่อมเกิดขึ้นเป็นของธรรมชาติ นักวิชาการบางท่านเห็นว่า ความขัดแย้งมิได้เป็นสัญญาณทางลบเสมอไป บางกรณีความขัดแย้งสามารถกระตุ้นให้เกิดความคิด วิธีการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่แปลกใหม่และสร้างสรรค์ เพื่อก่อให้เกิดนวัตกรรมได้ ดังเช่นในกรณีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของ อบต. สวนหม่อน จ. ขอนแก่น[26]

นายสุตนันท์ จำปาทอง[27] อธิบายว่า พื้นที่ในอำเภอเชียงของนั้น อาจแบ่งพื้นที่ออกเป็นสองส่วน คือ พื้นที่ด้านในซึ่งจะเป็นชุมชนดั้งเดิมและอยู่ใกล้กับสะพานฯ พื้นที่ส่วนอื่นอยู่ห่างออกไปโดยยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและคงความเป็นธรรมชาติ ผลกระทบจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 น่าจะมีผลต่อพื้นที่ส่วนด้านในมากกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละบุคคลหรือแต่ละกลุ่มมากกว่า ในฐานะของกลุ่มพลังเยาวชนรักษ์เชียงของ ทางกลุ่มต้องการคงเอกลักษณ์ จารีต ประเพณีดั้งเดิมของเชียงของไว้ ซึ่งแนวคิดของกลุ่มก็อาจไปขัดแย้งกับฝ่ายพัฒนาก็เป็นได้

พระครูวิมลกิตตยาภรณ์[28] ให้ความเห็นว่า ชาวบ้านริมแม่น้ำโขงในอดีตเป็นญาติพี่น้องกัน จึงมักข้ามแม่น้ำโขงไปมาหาสู่กันเป็นประจำ ถือเป็นเรื่องปกติ แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐเข้ามาตรวจสอบการข้ามแดน การสัญจรไปมาก็มีปัญหาอยู่บ้างแต่ไม่กระทบรุนแรงเท่ากับการเกิดขึ้นของสะพานมิตรภาพ ไทย – ลาว แห่งที่ 4 เพราะการเข้า – ออกเพื่อข้ามแดนแต่ละครั้งจะเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประเพณีดั้งเดิม เช่น การแห่พระพุทธรูปเพื่อให้ประชาชนทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขงได้สักการะบูชาก็ติดขัด เพราะการข้ามแดนที่สะพานต้องผ่านพิธีการหลายอย่าง ดังนั้น ในทัศนะของพระและชาวบ้านท้องถิ่นแล้ว ระบบการตรวจสอบการผ่านแดนที่สะพานฯ จึงจัดเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของกิจกรรมทางประเพณี

---

[26] ภาวิณี ช่วยประกอบ.**จากความขัดแย้งสู่นวัตกรรม : งบประมาณแบบมีส่วนร่วม อบต. สวนหม่อน จ. ขอนแก่น**, กรุงเทพฯ : บ. จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, หน้า 793

[27] กลุ่มพลังเยาวชนรักษ์เชียงของ (การประชุมระดมสมองครั้งที่ 2, 16 สิงหาคม 2557)

[28] เจ้าอาวาสวัดเชียงคาน อ. เชียงของ (การประชุมระดมสมองครั้งที่ 2, 16 สิงหาคม 2557)

นายธวัชชัย ภู่เจริญยศ ปลัดอาวุโสอำเภอเชียงของ [29] ให้ความเห็นว่าระบบราชการไทย เป็นอุปสรรคต่อการทำงานในเมืองชายแดน เพราะ งานชายแดนต้องมีความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอยู่เสมอ อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมีไม่เพียงพอกับการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้งานหลายอย่างควรโอนไปอยู่กับท้องถิ่นมากกว่าราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนั้นระเบียบของทางราชการมีขั้นตอนขออนุญาต ขออนุมัติค่อนข้างช้ามาก

ความเห็นของปลัดอาวุโสอำเภอเชียงของตรงกับแนวคิดการมองปัญหาชายแดนว่า

“การประมวลประเด็นและปัญหาชายแดนด้วยการสำรวจสถานะของความรู้ด้วยการทำบรรณนิทัศน์คู่ขนานไปกับการทำเวทีวิจัยพื้นที่ชายแดนเพื่อรับฟังทัศนะจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะจากประชาชนจะช่วยให้เกิดความรู้เกี่ยวกับชายแดนในลักษณะของวิถีชีวิตชุมชนชายแดน ปัญหาทางออกและโอกาสอันจะสามารถประมวลขึ้นเป็นแนวทางของการปฏิรูประบบการพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีมีธรรมาภิบาล อีกทั้งเป็นส่วนช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวชายแดนที่ตรงเป้าโดยคำนึงถึงสิทธิและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมมากขึ้น”[30]

นายตะวัน จิตตรง[31] ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงและควบคุมจากฝ่ายการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้แก่

งานทางด้านการบริหารบุคคลนั้น กฎหมายให้อำนาจกับฝ่ายการเมืองท้องถิ่นมากเกินไป เช่น นายกฯ มีอำนาจสั่งย้ายพนักงานได้ เป็นต้น ขณะที่งานทางด้านนโยบายนั้น ท้องถิ่นมักจะได้รับคำสั่งจากทางจังหวัด โดยฝ่ายการเมืองระดับประเทศสั่งการมายังจังหวัดและจังหวัดมาสั่งให้ท้องถิ่นทำ ทั้งๆ ที่โครงการดังกล่าวไม่อยู่ในแผนงานโครงการแต่อย่างใด

สำหรับความขัดแย้งระหว่างองค์กรและการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบนั้น นายตะวันฯ ให้ความเห็นว่า งบอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นช่องทางหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชั่น ตัวอย่าง การทุจริตสนามฟุตซอล, การทุจริตห้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ส่วนความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

---

[29] การประชุมระดมสมองครั้งที่ 2, 16 สิงหาคม 2557

[30] จันจิรา สมบัติพูนศิริ (บรรณาธิการ).อาณาบริเวณชายแดนไทยในศตวรรษที่ 21 : ปัญหาและบริบทใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยต่อเพื่อนบ้าน, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, หน้า 230

[31] ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลริมโขง อำเภอเชียงของ (การประชุมระดมสมองครั้งที่ 5, (13 ธันวาคม 2557)

เช่น การโอนย้ายอนามัยให้มาสังกัดท้องถิ่นนั้น จากสถิติทั้งประเทศโอนอนามัยมาสังกัดท้องถิ่นได้เพียงร้อยละ 40 สำหรับปัญหาสำคัญที่สุด ซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยนั้น นายตะวันฯ แสดงความเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคจะบูรณาการร่วมกับท้องถิ่นเมื่อต้องการความร่วมมือที่ท้องถิ่นช่วยเจรจา พูดคุยกับชาวบ้านองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะบูรณาการร่วมกับท้องถิ่นต่อเมื่อท้องถิ่นเขียนโครงการของบประมาณสนับสนุนมาที่ อบจ. (ต้องเป็นโครงการที่เกินศักยภาพท้องถิ่น)

การบูรณาการดังกล่าวในอำเภอเชียงของซึ่งจะต้องร้องขอหรือมีคำสั่งนั้น มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาของท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น อาจจะสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ เช่น การจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณจาก อบจ. หากมีความจำเป็นต้องทำหลายโครงการแต่งบประมาณไม่เพียงพอ ต้องแก้ไขปัญหาด้วยการจับสลาก ถึงแม้ว่าจะจับสลากได้ในลำดับต้นๆ ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีการอนุมัติเงินลงมา

4.2.4 ความขัดแย้งของส่วนราชการ

นายชาติชาย สงวนพงษ์ ปลัดจังหวัดเชียงรายในขณะนั้น[32] กล่าวว่า การประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันยังไม่สะดวกเท่าที่ควร ตัวอย่าง จังหวัดเชียงราย ขอพื้นที่บางส่วนในอาคารสำนักงาน ณ สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 จากทางกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าของสถานที่แต่ไม่ได้รับการจัดสรรพื้นที่ ในเรื่องนี้ได้รับคำอธิบายจากแขวงการทาง โดย นายแดนชัย สำราญพงษ์ นายช่างโยธาชำนาญงาน, แขวงการทางเชียงรายที่ 2[33] ว่า การขอใช้พื้นที่บริเวณอาคารสะพานข้ามแดนแต่ละแห่งนั้น ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องแจ้งความประสงค์ก่อน เพื่อที่ว่ากรมทางหลวงจะได้ออกแบบ ตลอดจนกำหนดพื้นที่ใช้สอย เนื่องจากการร่างแบบแปลนจะต้องมีการกำหนดพื้นที่ใช้สอยของแต่ละหน่วยงานไว้ล่วงหน้า เช่น สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 ณ อำเภอเชียงของ มีหน่วยงานราชการต่างๆ มาขอใช้พื้นที่ประมาณ 18 หน่วยงาน

สำหรับศุลกากรเชียงของนั้น นายทินวัฒน์ ศิลารักษ์ นักวิชาการศุลกากรชำนาญการประจำด่านเชียงของ[34] อธิบายว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านสะพานมิตรภาพ ไทย – ลาว แห่งที่ 4 จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เพราะสินค้าที่ผ่านสะพานฯ จะมีลักษณะเฉพาะ เช่น ผักผลไม้ น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น แตกต่างจากด่านอื่นๆ ซึ่งสินค้าจะหลากหลาย นอกจากนี้เส้นทาง R3a

---

[32] การประชุมระดมสมอง ครั้งที่ 3 (6 ตุลาคม 2557)

[33] การประชุมระดมสมองครั้งที่ 1 (30 มิถุนายน 2557)

[34] การประชุมระดมสมอง ครั้งที่ 1 (30 มิถุนายน 2557)

ยังไม่มีจุดท่องเที่ยวที่น่าสนใจ ทำให้นักท่องเที่ยวยังไม่นิยมใช้เส้นทางนี้ อย่างไรก็ดี ทางกรมศุลกากรกำลังศึกษาความพร้อมของระบบ Single Window Inspection เรื่องนี้ไปเกี่ยวข้องกับทางศุลกากรลาว และจีน ซึ่งในปัจจุบันศุลกากรทั้งสามประเทศมีการจัดประชุมกันปีละครั้ง เพื่อทำความเข้าใจระบบการทำงาน และช่วยกันแก้ไขปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการค้าต่อไป

ประเด็นที่ว่าด้วยการขนส่งสินค้าข้ามแดนนี้ นายวรวุฒิ มาอินทร์ขนส่งจังหวัดเชียงราย [35] ชี้แจงว่า การขนส่งทางน้ำในแม่น้ำโขง ณ ท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน (บ้านสบกก) ปัจจุบันมีการส่งออกสินค้าอยู่ตลอด เช่น ไก่แช่แข็งและยางพารา เป็นต้น สำหรับการขนส่งทางบกในเส้นทาง R3a ทางกรมการขนส่งเห็นว่า หากระบบขนส่งทางรางไม่เกิดแล้ว ระบบขนส่งทางถนนก็จะต้องเข้ามา ดังนั้น จำเป็นจะต้องสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า แต่ปัญหาในขณะนี้ คือ ยังอยู่ระหว่างออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน เพราะติดปัญหาเรื่องการให้เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. สละการใช้ประโยชน์ ซึ่งจะต้องมีการจ่ายค่าเสียสิทธิให้กับเกษตรกร

4.3 แนวทางการจัดการเพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์รองรับความเปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงของ

จากการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557 ซึ่งมีพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธาน ที่ประชุมฯ ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน[36] เพื่อรองรับประชาคมอาเซียนต่อไป ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4 เรื่องที่จะเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะที่หนึ่งในปี พ.ศ.2558 และระยะที่สอง (ซึ่งรวมถึงอำเภอเชียงของด้วย) ในปี พ.ศ.2559[37] ได้แก่ สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน[38] การให้บริการ

---

[35] การประชุมระดมสมอง ครั้งที่ 3 (6 ตุลาคม 2557)

[36] เขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่หนึ่ง ประกอบด้วย 1) แม่สอด 2) อรัญประเทศ 3) ตราด 4) มุกดาหาร 5) สะเดา (ด่านศุลกากรสะเดาและปาดังเบซาร์) โดยเน้นการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศบริเวณด่านชายแดนเป็นสำคัญ

[37] คณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) ได้กำหนดพื้นที่พัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในระยะที่สองใน 5 จังหวัด ประกอบด้วย 1)เชียงราย 2) กาญจนบุรี 3) หนองคาย 4) นครพนม และ 5) นราธิวาส ซึ่งจะเริ่มการพัฒนาตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นไปโดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ศึกษาและเก็บข้อมูลในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยคณะทำงานโครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ลงพื้นที่ จ.เชียงราย เพื่อเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือน ส.ค. 2557 และรับฟัง

จุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด่านศุลกากรในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเชื่อมโยงในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนและภาคประชาชนในอำเภอเชียงของเองก็มีความพยายามผลักดันทางเลือกในการพัฒนาในแนวทาง 1 เมือง 2 แบบ โดยเสนอให้ตัวเมืองเชียงของเดิมเป็นเขตอนุรักษ์ (แต่ต้องมีโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) และเมืองเชียงของใหม่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและศูนย์ราชการ[39] ดังนั้น การออกแบบการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและอำนวย

ความเห็นในพื้นที่ ใช้ระยะเวลาศึกษา 3 เดือน ก่อนเสนอกนพ. และ คสช.ตามขั้นตอน (http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=12129) ซึ่งกำหนดเขตตามโครงการครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอเชียงของ ยกเว้นเขตตำบลครึ่ง และตำบลห้วยซ้อ ที่ไม่ได้อยู่ในเขต ขณะนี้นายกเทศมนตรีตำบลห้วยซ้อ ในฐานะประธานคณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับท้องถิ่น อำเภอเชียงของ ได้ให้ความเห็นต่อคณะทำงานว่าควรประกาศให้ครบทั้งอำเภอ เพื่อให้สามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง (ไสว น้อยหมอ, 20 กุมภาพันธ์ 2558)

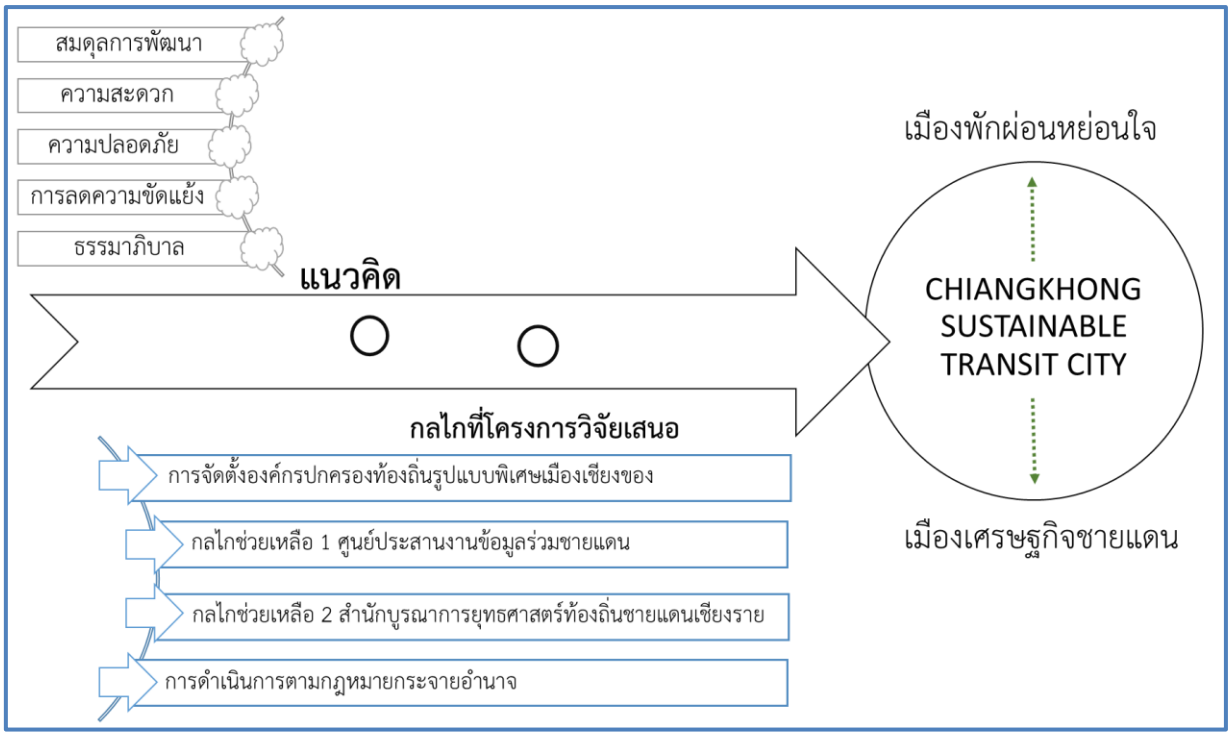
[38] ทั้งนี้ รวมถึงการที่รัฐบาลจัดระบบการให้เช่าที่ดินของรัฐด้วย โดย พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ ซึ่งมีตนเป็นประธานได้หารือกับหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐ อาทิ กรมธนารักษ์ กรมป่าไม้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรมพัฒนาที่ดิน การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กรมที่ดิน ฯลฯ สามารถรวบรวมที่ดินรัฐได้รวม 2.4 หมื่นไร่ ในจำนวนนี้ได้จัดสรรที่ดินบางส่วนรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก เรียบร้อยแล้ว เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมโดยเร็ว โดยเฉพาะการจัดหาที่ดินรัฐรองรับการจัดตั้งโรงงานและนิคมอุตสาหกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการปั่นราคาเก็งกำไรที่ดิน

ล่าสุด ขณะเดียวกันเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และให้หน่วยงานเจ้าของพื้นที่สามารถส่งมอบที่ดินให้กรมธนารักษ์นำไปจัดให้เอกชนเช่าใช้ประโยชน์ได้เร็วขึ้น ไม่ต้องรอกระบวนการออกกฎหมายเพิกถอนที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลารวมแล้วกว่า 400 วัน อาทิ การเพิกถอนที่ดินสาธารณประโยชน์ พื้นที่ป่าไม้ ฯลฯ จะเสนอให้ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว มาตรา 44 ที่ให้อำนาจหัวหน้า คสช. โดยความเห็นชอบของ คสช. ใช้อำนาจสั่งการให้เจ้าของพื้นที่ส่งมอบพื้นที่ที่ดินของรัฐที่ยังติดปัญหา ให้กรมธนารักษ์ดูแลได้ทันที เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและการบริหารราชการแผ่นดิน ขณะที่มีข้อมูลจากแหล่งข่าวในสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งว่า รัฐบาลอาจปล่อยให้เอกชนเช่าในอัตราไร่ละ 1 แสนบาท ถึง 1 แสน 4 หมื่นบาทต่อปี (ประชาชาติธุรกิจ, 27 มีนาคม 2558, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1427429995)

[39] มาลี พัฒนประสิทธิ์พร (บรรณาธิการ). 2556. **“หนึ่งเมืองสองแบบ” ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเชียงของอย่างมีดุลยภาพและยั่งยืน.** เอกสารประกอบเวทีจัดทำแผนยุทธศาสตร์เชียงของระดับตำบล. เชียงราย: กลุ่มรักษ์เชียงของ

ประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่จึงต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดและความต้องการของภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบของการพัฒนาด้วยในเวลาเดียวกัน

การนำเสนอแนวทางการจัดการในส่วนนี้ประกอบด้วยแนวคิดการเสนอให้เมืองเชียงของเป็นเมืองทางผ่านที่มีความยั่งยืน และคนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของเมืองทั้งหน้าที่ในการเป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดนด้านโลจิสติกส์และเมืองท่องเที่ยวที่สามารถเชื่อมต่อพื้นที่ท่องเที่ยวภายในประเทศไทยและภายนอก ทั้ง สปป.ลาว และจีน มากำหนดเป็นกรอบในการดำเนินการ และกลไกการจัดการที่เป็นไปได้ ดังปรากฏในภาพที่ 4.2 โดยจะได้กล่าวต่อไป ดังนี้



ภาพที่ 4.2 แนวคิดและกลไกการจัดการเชิงบูรณาการสำหรับเมืองเชียงของในฐานะเมืองทางผ่านที่มีความยั่งยืน

4.3.1 แนวคิดสำหรับการบูรณาการ

ในการตอบคำถามการวิจัยข้อสุดท้ายของโครงการวิจัย ซึ่งแสวงหาแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมในการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย คณะผู้วิจัยได้พิจารณาจากเอกสาร และประเด็นปัญหาที่มีการนำเสนอทั้งในการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 6 ครั้ง

จึงนำมาสรุปเป็นแนวคิดที่เป็นกรอบการพัฒนาการบูรณาการ ประกอบด้วย สมดุลการพัฒนา ความสะดวก ความปลอดภัย การลดความขัดแย้ง และหลักธรรมาภิบาล

4.3.1.1 การคำนึงถึงสมดุลในการพัฒนา

เมืองเชียงของในระยะจากนี้เป็นต้นไป ควรมีลักษณะเป็นเมืองที่สามารถรักษาสมดุลในการพัฒนาใน 5 มิติหลัก ดังภาพที่ 4.3 ได้แก่

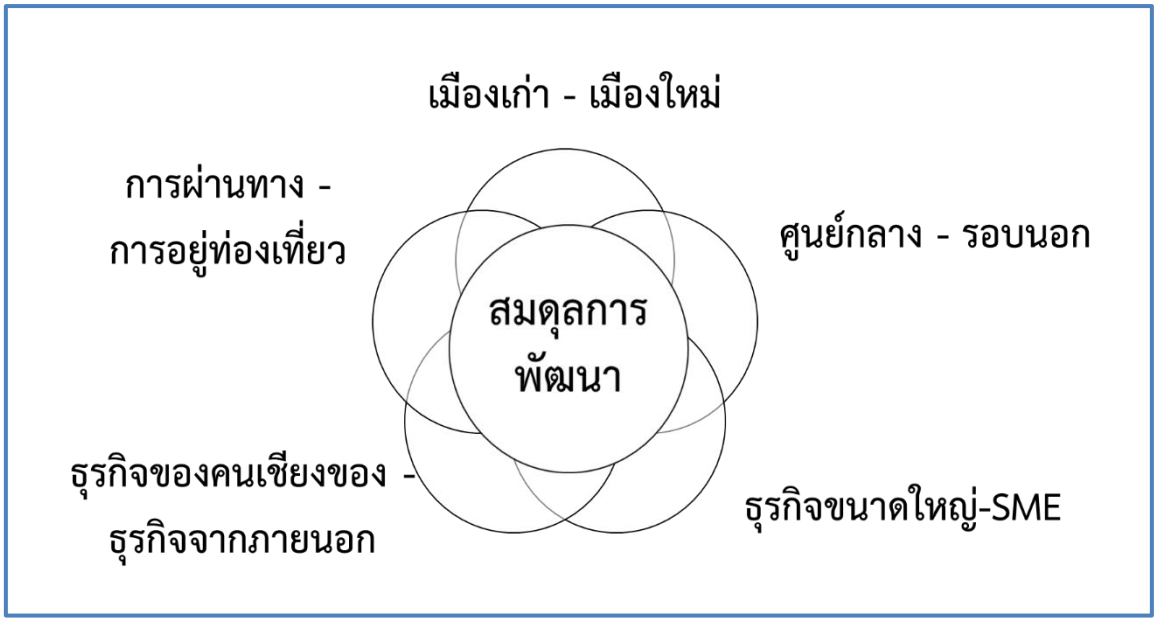
(1) สมดุลระหว่างเมืองเชียงของเดิมที่เป็นชุมชนพักอาศัยมาตั้งแต่สมัยโบราณในบริเวณริมแม่น้ำโขงในเขตตำบลเวียงทั้งหมดกับเมืองเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวออกไปยังบริเวณสะพานและส่วนที่คาดหมายว่าจะเป็นนิคมอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ รวมทั้งประเด็นสิ่งแวดล้อมของเขตชุมชนและพื้นที่ซึ่งเอกชนใช้ทำประโยชน์ในกิจการของตนในพื้นที่ตำบลอื่นๆ ด้วย

(2) สมดุลระหว่างพื้นที่ศูนย์กลาง ได้แก่ตำบลเวียงและตำบลสถาน กับตำบลรอบนอกที่เป็นเขตต่อเนื่อง เพื่อทำให้มีการกระจายความเจริญของพื้นที่ การได้รับบริการต่างๆ ของรัฐ และการกระจายรายได้อย่างเหมาะสม

(3) สมดุลระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากรัฐในมาตรการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีความต้องการได้รับการสนับสนุนในรูปแบบที่แตกต่างออกไป

(4) สมดุลระหว่างธุรกิจของคนเชียงของ (ซึ่งโดยมากเป็นขนาดกลางและขนาดเล็ก) กับธุรกิจของคนที่มาจากต่างถิ่น (ซึ่งมีทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก) เพื่อทำให้คนในพื้นที่เชียงของไม่เกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับส่วนแบ่งในการพัฒนาอย่างเป็นธรรมจากโครงการพัฒนาของรัฐ และ

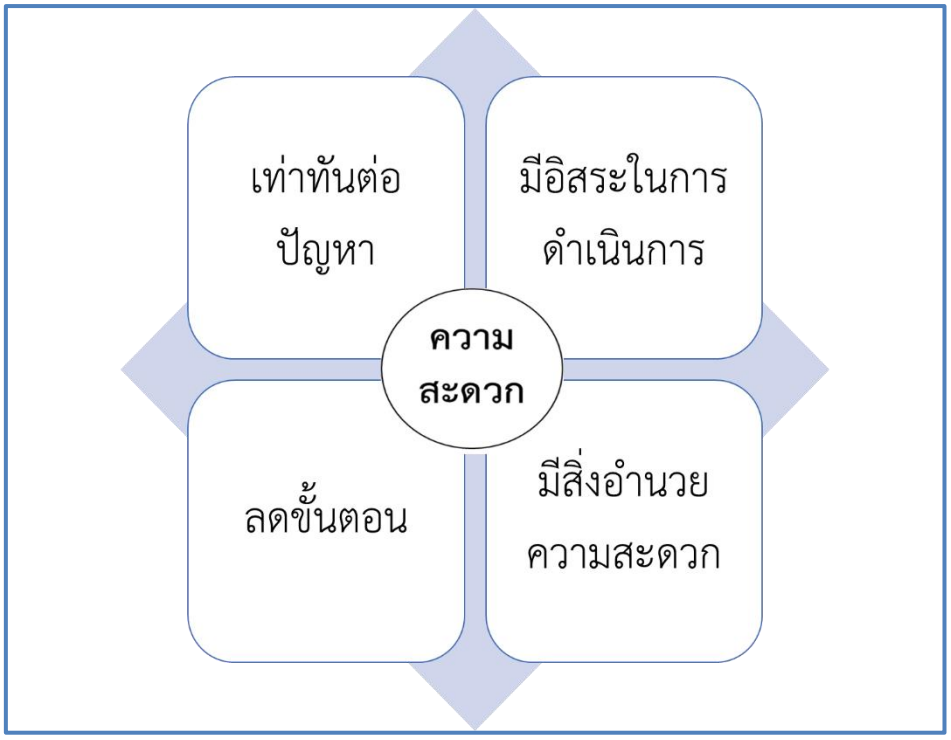
(5) สมดุลของการกำหนดเป้าหมายในการทำให้เชียงของเป็นเมืองที่สามารถอำนวยความสะดวกให้การผ่านเข้า-ออกประเทศได้พร้อมๆ กับการทำให้เชียงของเป็นเป้าหมายการเดินทางท่องเที่ยว ทั้งในลักษณะการตั้งใจมาเพื่อท่องเที่ยวในเชียงของและใช้เชียงของเป็นจุดเชื่อมต่อในแผนการท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยเพิ่มรายได้ในภาคบริการให้กับคนในพื้นที่



ภาพที่ 4.3 แนวคิดการรักษาสมดุลการพัฒนาสำหรับเมืองเชียงของ

4.3.1.2 ความสะดวกในการบริหารจัดการ

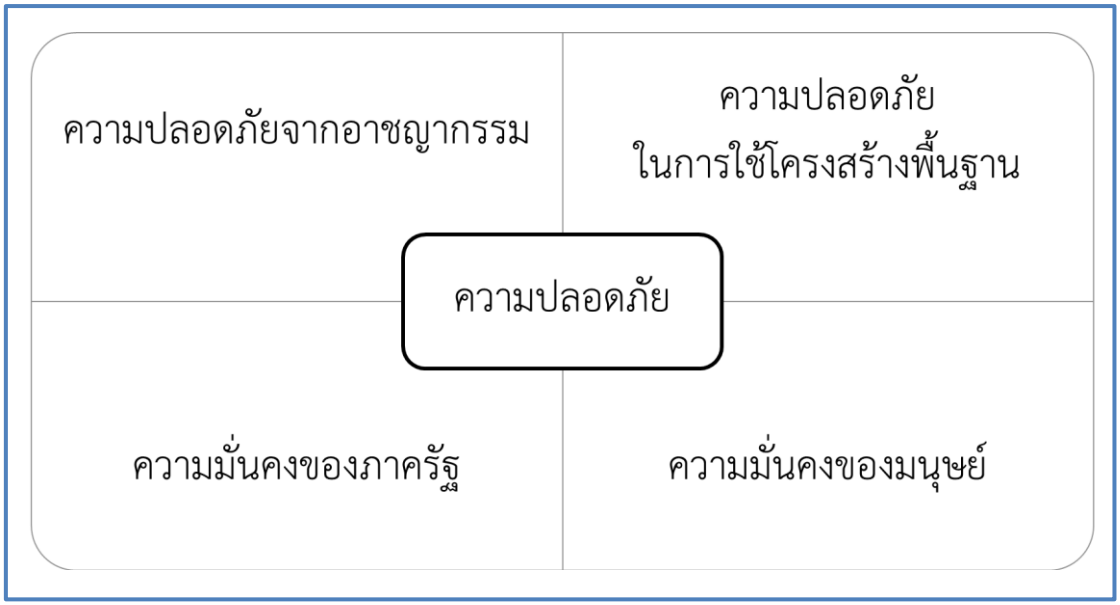
การบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเมืองเชียงของได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว หรือมีความสะดวกในการดำเนินการสูง ดังภาพที่ 4.4 ซึ่งจะต้องเน้นที่ความไหวทันและความเท่าทันต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีอิสระในการดำเนินการมากพอสมควร เนื่องจากการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะต้องเผชิญทั้งพลังทางเศรษฐกิจจากการะแสการเปิดเสรีและความพยายามเข้าควบคุมพื้นที่ของรัฐบาล รวมทั้งพลังทางการเมืองระดับชาติและในจังหวัดเชียงรายเองซึ่งอาจทำให้การพัฒนาเชียงของในทิศทางที่พึงประสงค์เป็นไปได้ล่าช้า หรืออาจไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การออกแบบกลไกการบริหารจัดการควรมุ่งเน้นการลดขั้นตอน และการจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการบูรณาการ



ภาพที่ 4.4 แนวคิดความสะดวกในการพัฒนาสำหรับเมืองเชียงของ

4.3.1.3 ความปลอดภัยในพื้นที่

ความปลอดภัยในพื้นที่ เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งการบูรณาการเพื่อพัฒนาจำเป็นต้องคำนึงถึง เนื่องจากเชียงของมีพื้นที่ชายแดนที่มีความยาวขนานไปกับชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นประตูหน้าด่านสำคัญที่เปิดรับผู้คนจากที่ต่างๆ ให้เข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากอาชญากรรม การรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนในการใช้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีการก่อสร้างและพัฒนาขึ้นใหม่ บนพื้นฐานของความมั่นคงของรัฐ ทั้งที่เกี่ยวกับระบบ CIQ ณ บริเวณด่านพรมแดน การรักษาความสงบเรียบร้อยในแม่น้ำโขง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และการลักลอบนำเข้า-ส่งออกสินค้าโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงความมั่นคงของมนุษย์ การมีสวัสดิการสังคมหรือโครงข่ายรองรับทางสังคมที่เหมาะสมอีกด้วย ดังภาพที่ 4.5



ภาพที่ 4.5 แนวคิดความปลอดภัยในการพัฒนาสำหรับเมืองเชียงของ

4.3.1.4 การลดความขัดแย้ง

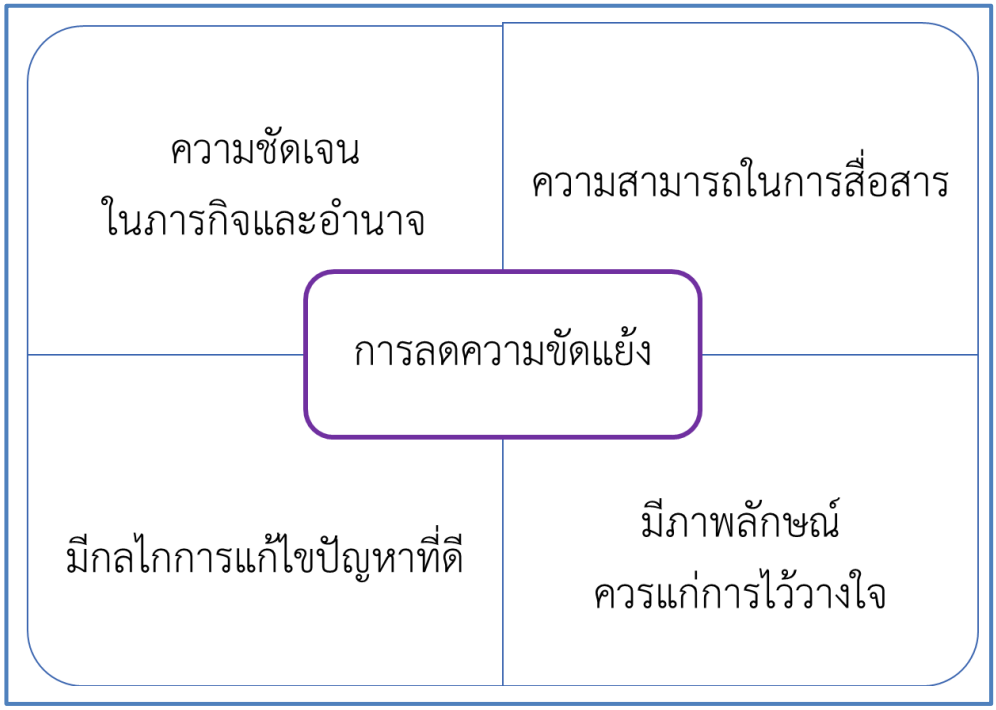
จากการเก็บข้อมูล ปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องหนึ่งซึ่งขัดขวางทิศทางการพัฒนาและการบูรณาการยุทธศาสตร์ โครงการวิจัยเรื่องนี้จึงกำหนดให้การลดความขัดแย้งในพื้นที่เป็นแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาแนวทางการบูรณาการ ดังภาพที่ 4.6 ประกอบด้วย

(1) การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่อย่างชัดเจน โดยอาศัยการประกาศกฎหมายกำหนดภารกิจอย่างชัดเจน ซึ่งต้องเป็นเรื่องที่ไม่ซ้อนทับ หรือคาบเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรอื่นๆ หากจำเป็นต้องมีการโยกย้าย หรือถ่ายโอนอำนาจจากองค์การอื่นก็จะต้องมีการเร่งรัดดำเนินการให้เกิดขึ้นโดยเร็ว

(2) การเพิ่มพูนความสามารถในการสื่อสารขององค์การบริหาร ทั้งการสื่อสารภายในองค์การ การสื่อสารระหว่างองค์การกับหน่วยงานภายนอกอื่นๆ และการสื่อสารระหว่างองค์การกับประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ถูกต้องตรงกัน และนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกันได้

(3) การออกแบบกลไกแก้ไขความขัดแย้ง ทั้งในรูปขององค์การและกระบวนการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งให้สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้นและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และ

(4) องค์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการต้องสามารถรักษาภาพลักษณ์ของความเป็นองค์การที่สามารถไว้วางใจได้ เป็นมืออาชีพ เมื่อองค์การบริหารเป็นที่น่าเชื่อถือ โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งอันเป็นเหตุขัดขวางการพัฒนาก็จะลดน้อยลง



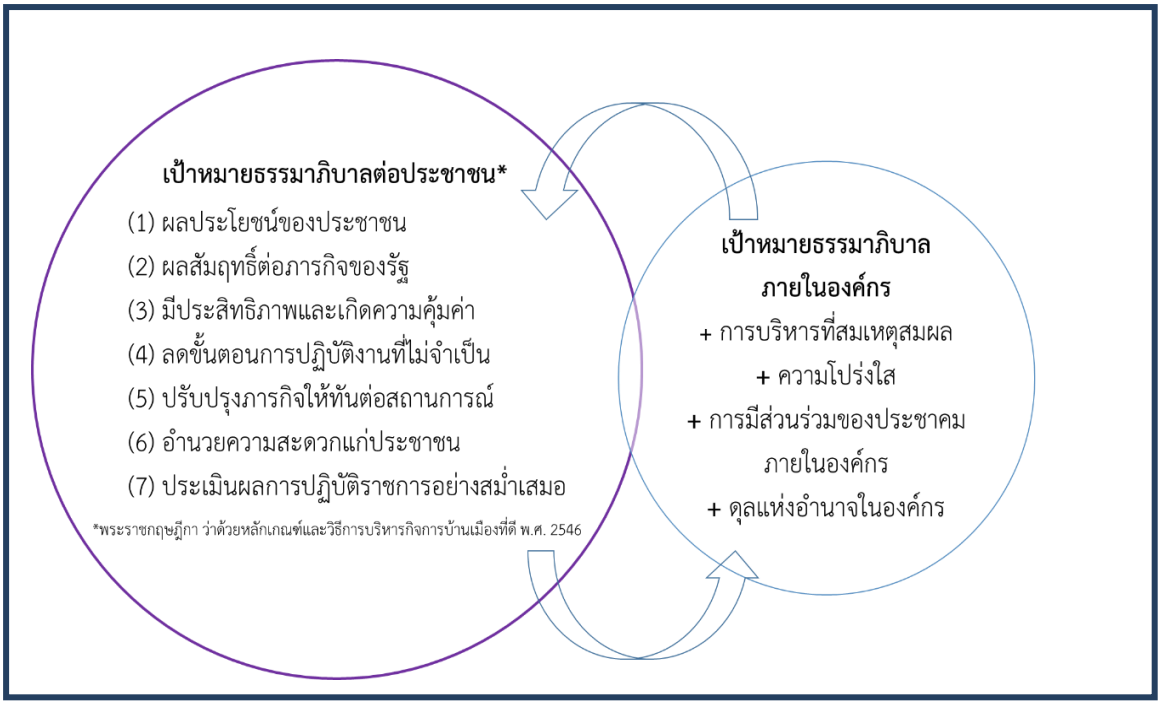
ภาพที่ 4.6 แนวคิดการลดความขัดแย้งในการพัฒนาสำหรับเมืองเชียงของ

4.3.1.5 การดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล

เพื่อให้การบริหารจัดการเชิงบูรณาการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเหมาะสมจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งไม่อาจละเว้นได้ ประกอบไปด้วยการดำเนินการตามเป้าหมายธรรมาภิบาลต่อประชาชน ตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546[40] ได้แก่ บริหารภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาลภายในองค์กร เพื่อให้ สามารถรักษาขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของ

[40] ส่วนส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. **ความเป็นมาของ “ธรรมาภิบาล” และ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”** http://www.dla.go.th/upload/templateOrganize/tempNews/2013/3/24252_2.pdf

บุคลากรด้วย[41] ได้แก่ การบริหารที่สมเหตุสมผล ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาคมภายในองค์กร และการรักษาดุลแห่งอำนาจในองค์กร ดังภาพที่ 4.7



ภาพที่ 4.7 แนวคิดการลดความขัดแย้งในการพัฒนาสำหรับเมืองเชียงของ

4.3.2 กลไกการจัดการ

จากแนวคิดในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการดำเนินการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบ CIQ ณ ด่านพรมแดนเชียงของ ซึ่งในปัจจุบันมีความสะดวกเรียบร้อยในการดำเนินการอยู่แล้ว และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมบริเวณ 3 อำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงราย ได้แก่ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2558 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ[42]

ดังนั้น กลไกการบริหารจัดการเชิงบูรณาการที่ปรากฏนี้จึงมุ่งไปที่การบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นในอนาคตสำหรับการพัฒนาเมืองเชียงของตามเป้าหมายเป็นสำคัญ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ ประกอบด้วยองค์กรหลักในรูปขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่

---

[41] คัดบางส่วนจาก จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทขององค์การมหาชน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ของมหาวิทยาลัย. หน้า 41-54

[42] ทำเนียบรัฐบาล. **นายกรัฐมนตรีเป็นประธานประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 2/2558** (http://www.thaigov.go.th/th/government-th1/item/90648-id90648.html)

สนับสนุนการบูรณาการและการดำเนินการตามกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ

4.3.2.1 ส่วนราชการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ในการดำเนินการของประเทศไทยเกี่ยวกับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบัน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ก.ถ. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรบริหารจัดการพื้นที่เศษ โดยมีศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ เป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อศึกษารูปแบบ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. รูปแบบพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นโดยทั่วไปใน 6 พื้นที่ ได้แก่ กลุ่มเมืองการค้าชายแดน กลุ่มเมืองท่องเที่ยว กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ เมืองศูนย์กลางการบินและพื้นที่โดยรอบ กลุ่มเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง

สำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดตั้งให้พื้นที่บางแห่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ โดยจะสนับสนุนการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ อปท. และระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window โดย ก.ก.ถ. พิจารณาแล้วเห็นว่า การยกฐานะอปท. ในพื้นที่ดังกล่าว ให้เป็น อปท. รูปแบบพิเศษ ไม่ขัดแย้งกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.2556 เนื่องจากไม่มีการเลิกใช้การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ แต่เป็นการดำเนินการที่มุ่งการทำงานให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวและฝ่ายเลขานุการของที่ประชุม ก.ก.ถ. ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งส่วนราชการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเสนอต่อที่ประชุมเพื่อผลักดันให้กระทรวงมหาดไทยเสนอร่าง พ.ร.บ. 3 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย และร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยเร็วต่อไป[43] และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณารายละเอียดก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี[44] จากการ

[43] **สรุปมติการประชุม คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2557 วันที่ 8 ตุลาคม 2557** (http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/10/sum_kk2-571.pdf) หน้า 8-9

ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2558 ที่ประชุมขอให้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปปรับปรุง โดยเฉพาะประเด็นการยุบรวม อปท. ในพื้นที่ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าไม่ควรมีการยุบรวม อปท. เพราะเป็นการจัดการที่ไม่ถูกจุดและการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่มีความมุ่งหมายในการแก้ไขโครงสร้างการปกครองในพื้นที่[45] สำหรับเชียงของนั้น มีเพียงตำบลเวียงที่มี อปท. 2 แห่งในท้องที่เดียวกัน ได้แก่ เทศบาลตำบลเวียง และเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ การยุบรวมนั้นไม่ได้อยู่ในเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน อาจใช้วิธีตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลตำบลเวียงได้ หรือหากมีการบรรจุข้อเสนอเรื่องการยุบรวม อปท. ให้มีลักษณะ 1 ตำบล 1 อปท.[46] ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการยกร่าง การดำเนินการเรื่องนี้ก็จะเป็นไปได้ง่ายขึ้น

การจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ ควรพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ....ซึ่งประกอบด้วย 156 มาตรา เป็นแนวทาง เนื่องจากมีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และสามารถพัฒนาให้เป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศคล้ายกันกับเชียงของ โดยกำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการอันประกอบด้วยสภานคร นายกนคร และคณะกรรมการนโยบายและที่ปรึกษาภายใต้เงื่อนไขที่ว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่น และ สภานคร (ซึ่งจะเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ก็ตาม) ต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกิจการสำคัญๆ ของท้องถิ่น[47] นอกจากนี้ อปท. รูปแบบนี้

---

[44] “เปิด 3 ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งเมืองพิเศษ” **มติชนรายวัน** ฉบับวันที่ 11 ตุลาคม 2557 (http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1413002721)

[45] หอการค้าจังหวัดตาก. **ครม. ตีกลับร่าง พรบ. นครแม่สอด** (http://www.takchamber.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=539711793&Ntype=1)

[46] เครือข่ายสมาพันธ์สมาคมข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย เสนอให้ปรับองค์กรบริหารท้องถิ่นทั่วประเทศให้หนึ่งตำบลมีองค์กรบริหารท้องถิ่นเพียง1 แห่ง แต่องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถมีพื้นที่จัดบริการสาธารณะมากกว่า 1 ตำบลได้ (ASTVผู้จัดการออนไลน์, **ท้องถิ่นเสนอตั้งองค์กรปฏิรูปโครงสร้าง - สันนิบาตเทศบาลฯ ร้องคืนตำแหน่ง อปท.4 แห่ง**. http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9580000019682)

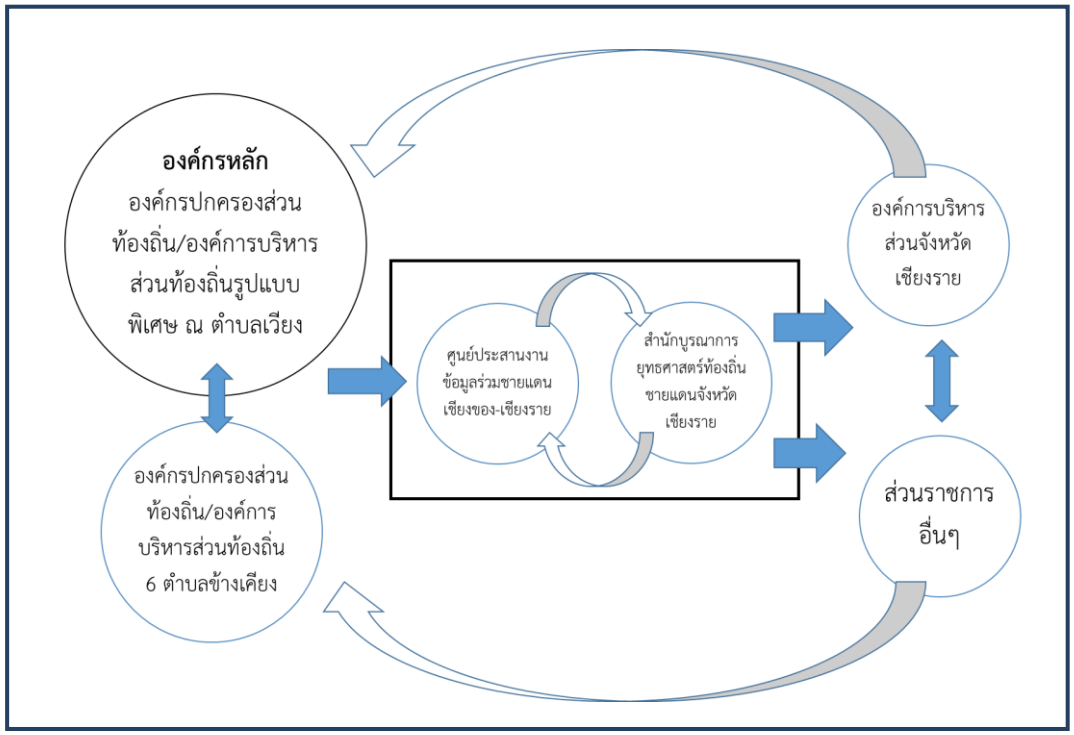
[47] สาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนครแม่สอดที่ปรากฏในร่างกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัตินครแม่สอดและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนครแม่สอด (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (5) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (6) การวิศวกรรมจราจร (7) การขนส่ง (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย (9) การจัดให้มี

ยังมีหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากเป็น อปท. ในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งอาจมีการออกกฎหมายเพิ่มเติมได้ในภายหลังเมื่อมีความพร้อม ได้แก่ การส่งเสริมการลงทุน การดูแลเขตอุตสาหกรรมและพาณิชย์ การดูแลการค้าชายแดนร่วมกับกรมศุลกากร การท่องเที่ยว การดูแลแรงงานต่างด้าว การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การตรวจสอบและควบคุมการเข้าและออก ในประเทศ โดยร่วมมือกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การจัดให้มีและดูแลท่าอากาศยาน ท่าเรือ และระบบขนส่ง การผังเมืองและการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ การสาธารณูปโภค นอกจากนี้ อปท. พิเศษนี้ยังมีฐานะเป็นเป็นนิติบุคคล และ และสามารถจัดทำคำขอตั้งงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณได้โดยไม่ต้องผ่านส่วนราชการ ดังนั้น จากความเคลื่อนไหวของรัฐบาลในปัจจุบันที่เร่งรัดการพัฒนาพื้นที่ชายแดนอย่างต่อเนื่องในลักษณะนี้ ย่อมจะทำให้กรณีของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้มีโอกาสเกิดขึ้นและจะเป็นต้นแบบให้กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอื่นๆ ได้ในอนาคต

4.3.2.2 ส่วนราชการที่เป็นกลไกสนับสนุนการบูรณาการ

แม้จะมี อปท. รูปแบบพิเศษเป็นองค์กรหลักในการจัดการพื้นที่แล้ว ยังต้องดำเนินการร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งท้องถิ่นข้างเคียงและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถเป็นไปได้โดยสะดวกเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ จำเป็นจะต้องมีการออกแบบหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานข้อมูลร่วมชายแดน และ สำนักบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นชายแดนเชียงราย ดังภาพที่ 4.8

น้ำสะอาดหรือการประปา (10) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าข้าม และที่จอดรถ (11) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (12) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินร่วมกับนายอำเภอ (13) การควบคุมอาคาร (14) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (15) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (16) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (18) การจัดให้มีและควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ (21) การผังเมืองและการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ (22) การสาธารณูปโภค (23) การจัดการศึกษา และส่งเสริมการศึกษาของเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและประชาชนทั่วไป (24) การสังคมสงเคราะห์ (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ (26) หน้าที่อื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของนครแม่สอด



ภาพที่ 4.8 กลไกการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการบูรณาการการพัฒนาสำหรับเมืองเชียงของ

(1) ศูนย์ประสานงานข้อมูลร่วมชายแดน

การจัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูลร่วมชายแดนเชียงของ-เชียงรายเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาระดับอำเภอและจังหวัดซึ่งเป็นคณะทำงานที่มีอยู่แต่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีสำนักงานดำเนินการอยู่ในพื้นที่เชียงของ (ซึ่งอาจตั้งอยู่ในสำนักงานอปท./อบท. พิเศษเชียงของ หรือ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอเชียงของ) มีบุคลากรที่ได้รับมอบหมายจาก อปท./อบท. ในเชียงของทำงานร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ มิใช่การประชุมเฉพาะการจัดทำโครงการที่เกินศักยภาพเพื่อขอความช่วยเหลือในการดำเนินงานจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น เนื่องจาก อปท./อบท. พิเศษเชียงของที่จัดตั้งหรือยกฐานะตามข้อเสนอนั้นสามารถจัดทำโครงการขนาดใหญ่ได้แล้ว โดยเฉพาะการติดตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่จะเป็นประเด็นปัญหาต่อการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการประสานแผนฯ เพื่อนำสู่การขับเคลื่อนเป็นนโยบายใหม่ๆ ร่วมกัน ตลอดจนเป็นช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ อปท./อบท. ในเชียงของ

(2) สำนักบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นชายแดนเชียงราย

นอกเหนือไปจากศูนย์ประสานข้อมูลฯ แล้ว คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นชายแดนเชียงรายในลักษณะขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบการประสานงานพัฒนาเชิงบูรณาการของท้องถิ่นชายแดน ซึ่งอาจเน้นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างคล่องตัว เท่าทันต่อประเด็นปัญหา ในการนี้ ควรพิจารณารูปแบบ และประสบการณ์ของการจัดตั้งและการดำเนินงานจากการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) หรือ สพค. ในจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี 2556[48] แม้ว่าในปัจจุบันจะมีคำถามเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ยังไม่สอดรับกับท้องถิ่นมากนัก แต่ก็เป็นรูปแบบขององค์กรสนับสนุนการบูรณาการที่น่าสนใจหากมีการออกแบบอย่างเหมาะสม โดยมีองค์ประกอบสำคัญ[49] ได้แก่ ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสามคน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และนายกอปท./อบท.พิเศษในเชียงราย 1 คน กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากภาคเอกชนในพื้นที่จำนวนสามคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารจัดการ การเกษตร การพัฒนาสังคมกฎหมาย การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การประชุม หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสำนักงาน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วย ผู้อำนวยการที่ถูกแต่งตั้งจากคณะกรรมการชุดนี้ ทำหน้าที่บริหารกิจการของสำนักฯ

---

[48] สำนักงานพิงคนคร (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลและพัฒนาพื้นที่เชียงใหม่และพื้นที่ใกล้เคียง นับเป็นองค์กรมหาชนแห่งแรกจาก 50 กว่าองค์กรที่เข้ามาพัฒนาพื้นที่เฉพาะในท้องถิ่น และมีอำนาจที่มากไปกว่าการประสานงานและสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐในการทำกิจการต่างๆ โดยมีอำนาจวางแผน พัฒนา และบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว ที่พัก ศูนย์ประชุม และกิจการที่ต่อเนื่องเพื่อการ ‘พัฒนาพิงคนคร’ รวมถึงพัฒนาโครงข่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสาธารณูปโภค (อานนท์ ตันติวิวัฒน์. **เจาะ ‘พิงคนคร’ (1) : แนวคิด ‘องค์การมหาชน’ ปั้นเชียงใหม่เมืองท่องเที่ยวระดับโลก ?** http://www.prachatai.com/journal/2014/04/52780)

[49] อิงตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๖

4.3.2.3 การดำเนินการตามกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีอยู่และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

แม้จะมีการเสนอให้จัดตั้งองค์การและปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ แต่หลักการสำคัญที่ไม่พึงละเลยคือการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจเพื่อเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นที่มาของรูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 รวมทั้งหลักการที่มีการบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย[50] ซึ่งเป็นกรอบแนวทางของการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่กำลังจะเป็นไปในอนาคต ได้แก่

(1) การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างประชาธิปไตยในระดับรากฐาน

(2) ให้มีกฎหมายที่มีสาระสำคัญที่จะทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ชุมชนโดยเป็นกระบวนการต่อเนื่องมีทิศทางที่ชัดเจน

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในท้องถิ่น และสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งของท้องถิ่น

(4) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขประเด็นปัญหาที่หลากหลายในพื้นที่

(5) ปรับปรุงระบบการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้านเช่น ด้านการคลัง การจัดการรายได้ และการบริหารงานบุคคลเป็นต้น

(6) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารจัดการ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกรอบกฎหมาย และมีมาตรฐานกลาง

(7) ต้องปรับระบบระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

---

[50] ASTVผู้จัดการออนไลน์. **อนุ กมธ.เสนอตรากฎหมายกระจายอำนาจให้ชัดเจน - "โภคิน" แจงข้อเสนอปฏิรูป 12 ธ.ค.** (http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000141182)

(8) เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรูปแบบที่หลากหลาย แต่ยึดโยงกับประชาชน และมีศักยภาพในการให้บริการกับท้องถิ่น

(9) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างการเป็นเจ้าของ เช่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในบริการสาธารณะที่มีผลกระทบกับประชาชน

นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ที่กำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาโดยนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น[51]เป็นผู้พิจารณาเห็นชอบโครงการที่ต้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าดำเนินการ เพื่อเสนอให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิจารณา ซึ่งจะมีคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน พิจารณาตรวจสอบความซ้ำซ้อน พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งจัดทำบัญชีโครงการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่และสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

หากพบว่า โครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ หรือจำเป็นต้องจัดทำร่วมกับส่วนราชการอื่นในเขตจังหวัด คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด อาจเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)[52] เพื่อบรรจุลงใน

---

[51] คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบฉบับนี้ ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการรองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคนผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน ร่วมเป็นกรรมการโดยมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการร่วมกับหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผนในฐานะผู้ช่วยเลขานุการ

[52] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานกรรมการ รอง

แผนพัฒนาจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจทั้งโดยตรง และอำนาจที่รับมอบมาจากส่วนราชการเพื่อบริหารยุทธศาสตร์ โครงการ และงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองประธานกรรมการ ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีจำนวนตามความเหมาะสมของภารกิจจังหวัด โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด กรรมการและเลขานุการ

บทที่ 5
บทสรุป

การพัฒนาเมืองชายแดน โดยหลักเป็นความรับผิดชอบของราชการ ซึ่งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการ จังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ชายแดนติดอยู่กับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยเฉพาะที่อำเภอเชียงของซึ่งติดกับลาวได้มีการก่อสร้าง สะพานมิตรภาพไทย -ลาว แห่งที่ 4 ขึ้น ทำให้การข้ามแดนเปลี่ยนจากการใช้เรือ แพ เป็น สะพาน ประกอบกับสะพานดังกล่าวเชื่อมโยงกับ ถนนสาย R3a ซึ่งสามารถติดต่อกับจีนตอนใต้โดยการข้ามแดนในประเทศลาวทำให้จังหวัดเชียงรายเป็นประตูการค้าที่สำคัญจุดหนึ่งของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จากสถิติของด่านศุลกากรเชียงของในแต่ละปี พบว่าการค้าชายแดนมีอัตราเติบโตขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 ครบหนึ่งปี สถิติการค้าไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าหรือส่งออก เติบโตสูงขึ้น การค้าชายแดนโดยใช้เส้นทางบกดังกล่าว มีสภาพเป็นเป็นจุดผ่านแดนระหว่างประเทศ จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบ เช่น ด่านตรวจพืช ด่านกักสัตว์ ด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ ด่านตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การผ่านเข้าออกของคน สินค้าและพาหนะที่สะพานฯซึ่งเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตอำเภอเชียงของ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ต่างก็มีกฎหมายและการบริหารเป็นการเฉพาะของตน ดังนี้ การทำงานร่วมกันในพื้นที่รับผิดชอบเดียวกันจึงมักจะประสบปัญหาเรื่องการประสานงานอยู่ตลอดเวลา และต่างก็มียุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละหน่วยงานซึ่งแตกต่างกัน ดังนั้น การบูรณาการยุทธศาสตร์ ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 จึงมีมิติของระบบต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่มาก ได้แก่ ระบบ CIQ , แผนยุทธศาสตร์ , ผลกระทบ และความขัดแย้ง สรุปได้ดังนี้

นโยบายการจัดการ ระบบ CIQ จะมีอยู่สองลักษณะ คือ การบริหารจัดการชายแดนแบบแข็ง (Hard Border) เช่น สหรัฐและเม็กซิโกและ การบริหารจัดการชายแดนแบบอ่อน (Soft Border) เช่น สหรัฐและแคนาดา ประเด็นหลักที่เป็นตัวกำหนดนโยบายว่าควรจัดการแบบแข็งหรือแบบอ่อนนั้น ขึ้นอยู่กับ ทัศนคติ อุดมการณ์ชาติ และเชื้อชาตินิยม เพราะสถานการณ์ของแต่ละชายแดนมีความแตกต่างกัน การจัดการชายแดนร่วมกันในฐานะตัวแบบที่ควรศึกษาเป็นอย่างยิ่ง คือ

การบริหารจัดการชายแดนในการรวมตัวระดับภูมิภาคแบบบูรณาการในสหภาพยุโรป ซึ่งมีผสมผสานทั้งแบบแข็งและแบบอ่อน การจัดการชายแดนแบบอ่อน เช่น โครงการ PHARE,INTERREG iii (2000-2006), European Territorial Co-operation(2007-2013) European Neighbourhood Policy(ENP) ส่วนชายแดนแบบแข็งหรือแบบกำแพง คือ โครงการบริหารจัดการชายแดนสำหรับเอเชียกลาง (BOMCA)

ในกรณีของอาเซียนมีแนวคิดการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจเพื่อให้กลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) สาระสำคัญของกรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับงาน CIQ มี 3 เรื่องหลักได้แก่ การค้าสินค้า การบริการ (ซึ่งรวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงาน)และการลงทุน โดยจะให้เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น โดยลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดซึ่งจะทำให้เกิดการขยายตัวของการค้าและการลงทุนในอาเซียนซึ่งมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะเอื้อให้อาเซียนสามารถบรรลุเป้าหมายนี้ได้ คือ การจัดระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียวของอาเซียน (ASEAN Single Window- ASW) โดยขณะนี้อาเซียนอยู่ระหว่างการพัฒนาระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการเคลื่อนย้ายสินค้า โดยการเชื่อมโยงระบบข้อมูลแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและผู้ใช้ อาทิ ผู้ประกอบธุรกรรมทางเศรษฐกิจ และผู้ให้บริการด้านขนส่งและโลจิสติกส์ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการพัฒนา ASW โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดกระบวนการตรวจปล่อยสินค้า ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมของอาเซียนได้ใช้งานระบบนี้ในการตรวจปล่อยสินค้าออกจากด่าน ศุลกากรเพิ่มขึ้น โดยการวางรากฐานเพื่อทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างระบบการปฏิบัติงาน (inter-operability) และระหว่างระบบข้อมูลสารสนเทศ (inter-connectivity)

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กรมศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบ หรือเจ้าภาพหลักตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2548[1] มีแนวคิดที่จะดำเนินการระหว่างศุลกากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ สามารถทำการตรวจปล่อยสินค้า ณ ด่านพรมแดนทางบกล่วงเวลาได้ตลอด 24 ชั่วโมง (ด้วยระบบการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า) เพื่อส่งเสริมศักยภาพในเชิงโลจิสติกส์และการผลิตร่วมของไทยเชื่อมโยงอนุภูมิภาค และเป็นการปฏิบัติตามที่ไทยได้ผูกพันไว้ในแผนงาน GMS และแผนปฏิบัติการ ภายใต้กรอบความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขง-ญี่ปุ่น ด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในขณะที่การอำนวยความสะดวกตามความตกลงการขนส่งข้ามพรมแดน

[1]THAILAND NATIONAL SINGLE WINDOW.http://www.thainsw.net/INSW/index.jsp

(Cross Border Transport Agreement: CBTA) แม้ว่าไทยยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องการออกกฎหมายรองรับ[2] และปัจจุบันจะยังไม่สามารถทำได้กับด่านที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่ยังคงมีเวลาทำการไม่ครอบคลุม 24 ชั่วโมง

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการปรับระบบ ให้สามารถรองรับระบบของอาเซียนได้ตามแผน กรมศุลกากรได้จัดทำแผนงาน 5 ด้าน ได้แก่ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่เน้นการพัฒนาด่านพรมแดนเป็นโครงการต่อเนื่องถึงปีงบประมาณ 2559 ด้านพัฒนากฎหมาย กฎ และระเบียบ ที่ครอบคลุมข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับการผ่านแดน ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศแบบทวิภาคี และพหุภาคีรวมถึงการศึกษาโครงสร้างภาษี และการพัฒนาแบบฟอร์มภาษาอังกฤษ ด้านระบบงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมตามระบบ NSW และ ASW ซึ่งมีการทดสอบแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศ อินโดนีเซียมาเลเซียสิงคโปร์ บรูไนฟิลิปปินส์และเวียดนามด้านเทคโนโลยี เครื่องมือและอุปกรณ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพระบบติดตามทางศุลกากร (Tracking System) ระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV System) และระบบเทคโนโลยีการควบคุมทางศุลกากรอื่นๆ เพื่อใช้ในการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนและด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ที่เน้นการเตรียมความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ของศุลกากรและผู้ประกอบการโลจิสติกส์ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาระบบและการประชาสัมพันธ์[3]

ในการแสวงหาแนวทางในการบูรณาการการดำเนินแผนยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัดเชียงรายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เทศบาลตำบลเวียง และเทศบาลตำบลสถาน ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ที่เป็นผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 นั้น จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจเนื้อหาของยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทั้ง 4 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับผลกระทบของสะพาน โดยเฉพาะในมิติของการจัดการเชิงกายภาพ เชิงเศรษฐกิจ และเชิงสังคม เพื่อทำให้เห็นโอกาสและความเป็นไปได้ในการเชื่อมต่อการพัฒนาตามแผนพัฒนาต่างๆ ต่อไป

แนวคิดการทำงานในลักษณะบูรณาการภาครัฐ ตามแนวทางการพัฒนาระบบราชการของไทยนั้น เน้นที่การแสวงความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนส่งเสริมการบริการที่หลากหลายและยืดหยุ่น เป็นการยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ และการสร้างแรงจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนา

---

[2] สำนักงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (สปร.) สศช. การดำเนินงานศุลกากร๒๔ ชั่วโมง ณ ด่านพรมแดน (ทางบก)http://logisticsdigest.com/images/stories/File2011/Customs_data_0353020211.pdf

[3] **บทบาทของศุลกากรไทยภายใต้กรอบ AEC : ASEAN Economic Community** www.tradelogistics.go.th/download/file/18084d64.pdf

รูปแบบและสร้างสรรค์นวัตกรรมในบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย พร้อมทั้งเป็นกลไกการแข่งขันเป็นการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐของประชาชนทุกระดับในสังคม ทั้งนี้ต้องอาศัยกลไกการปรับปรุงขอบเขต อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของนโยบายหรือยุทธศาสตร์

ประเด็นเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ สรุปได้ว่า

ตามแผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย (พ.ศ.2558-2561) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดเชียงราย ในฐานะผู้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย เน้นย้ำความสำคัญของเชียงของ ในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการเชื่อมโยงพื้นที่เข้าสู่กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศผ่านระบบสนับสนุนการค้าชายแดนและโลจิสติกส์ไว้เป็นอันดับแรก

แต่แผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (พ.ศ.2557-2559) มุ่งเน้นไปในทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นหลัก โดยสังเกตได้จากการกำหนดพันธกิจของหน่วยงานไว้ที่เรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะด้านการศึกษาไว้เป็นอันดับต้นๆ รองลงไปจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตเชิงเกษตร และเรื่องอื่นๆ

เมื่อพิจารณาที่การวางยุทธศาสตร์ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายได้กำหนดให้การจัดโครงสร้างพื้นฐานภายในจังหวัดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์อันดับหนึ่ง หลังจากนั้นจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเน้นการเกษตรและการท่องเที่ยว และการพัฒนาคุณภาพชีวิตในประเด็นต่างๆ

สำหรับแผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลเวียง (พ.ศ.2555-2557) กล่าวว่า เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ เป็นพื้นที่สำคัญซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่และระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 โดยตรงนั้น ได้พิจารณาความสำคัญและประเด็นปัญหา ความท้าทายที่เกิดจากการเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของตน ได้กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็น “วาระแห่งท้องถิ่น” โดยกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของตนเองไว้ในแผนพัฒนาสามปีว่า “การคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำมีความสะดวกและปลอดภัยทุกเส้นทาง ประชาชนมีน้ำเพื่อการเกษตรและเพื่อการอุปโภคบริโภคเพียงพอทุกครัวเรือน การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก”

เมื่อพิจารณาการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา พบว่า เทศบาลตำบลเวียงให้ความสำคัญกับการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงเป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ

แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลสถาน (พ.ศ.2557-2559) ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลตำบลสถาน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม โลจิสติกส์ ซึ่งเกี่ยวพันกับการพัฒนาระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 โดยเทศบาลพิจารณาว่าพื้นที่ของตนเองนั้นมีจุดแข็งในการเป็นพื้นที่ชายแดน และได้โอกาสจากโครงการพัฒนาของรัฐบาล ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของตนเองว่า “บ้านเมืองน่าอยู่ การศึกษาพัฒนา เศรษฐกิจก้าวหน้า วัฒนธรรมคงคุณค่า ประชาอยู่สุข” และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ตามกรอบภารกิจอย่างกว้างๆ การพัฒนาพื้นที่ในฐานะเมืองศูนย์กลางการขนถ่ายกระจายสินค้านั้นถูกบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ลำดับที่หนึ่ง ขณะที่เรื่องการพัฒนาโครสร้างพื้นฐานถูกกล่าวถึงเป็นลำดับสุดท้าย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนขึ้นและสามารถบริหารราชการแบบบูรณาการได้ดียิ่งขึ้น โดยในมาตรา 53/1 กำหนดให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถเป็น “แม่บท” ของการจัดทำแผนพัฒนา หรือแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการอื่นๆ ทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในพื้นที่ นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ที่กำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาโดยนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของหน่วยงานนั้น ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เป็นผู้พิจารณาเห็นชอบโครงการที่ต้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าดำเนินการ เพื่อเสนอให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิจารณา ซึ่งจะมีคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน พิจารณาตรวจสอบความซ้ำซ้อน พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งจัดทำบัญชีโครงการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่และสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

หากพบว่า โครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ หรือจำเป็นต้องจัดทำร่วมกับส่วนราชการอื่นในเขตจังหวัด คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด อาจเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจทั้งโดยตรง และอำนาจที่รับมอบมา

จากส่วนราชการเพื่อบริหารยุทธศาสตร์ โครงการ และงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ประเด็นเรื่องผลกระทบของ CIQ ที่มีต่อชุมชน คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ในทางเศรษฐกิจ พบว่า มีผลกระทบทั้งบวกและลบดังต่อไปนี้ ปัญหานักท่องเที่ยวลดลงเพราะต้องไปใช้จุดข้ามแดนที่สะพาน พ่อค้า แม่ค้า รายย่อยในท้องถิ่นประสบปัญหาต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขนส่งสินค้าผ่านสะพานฯ ธุรกิจขนส่งระหว่างประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น กลุ่มรับจ้างบางกลุ่มเสียประโยชน์แต่บางกลุ่มได้ประโยชน์จากการเปิดใช้สะพาน ประชากรแฝงในอำเภอเชียงของเพิ่มขึ้น

ในทางสังคม พบว่า ที่ดินมีราคาสูงขึ้น ประชาชนในอำเภอเชียงของรู้สึกว่าไม่มีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ที่มาจากสะพานมิตรภาพฯ ปัญหาการใช้เศรษฐกิจนำหน้าวัฒนธรรมในพื้นที่อำเภอเชียงของ สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่4 เป็นอุปสรรคต่อการจัดกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ในทางสิ่งแวดล้อม พบว่าปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นและภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาน้ำท่วมขังยาวนานขึ้นเพราะการตัดถนนเข้าสู่สะพาน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็วในอำเภอเชียงของ ถ้าไม่มีกฎหมายผังเมืองออกมาใช้บังคับ ชุมชนท้องถิ่นไม่มีอำนาจต่อรองในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับประเด็นเรื่องความขัดแย้งนั้น การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 ปรากฏข้อเท็จจริง ว่าเกิดความขัดแย้งขึ้น เนื่องมาจากความแตกต่างหรือการแบ่งแยก กล่าวคือ สังคมชนบทปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง การแบ่งแยกเศรษฐกิจชุมชนกับการพัฒนาประเทศ ถึงแม้จะมีการกำหนดให้เชียงของเป็นประตูการค้าก็ตาม ตลอดจน ความขัดแย้งระหว่างผู้สูญเสียกับผู้ที่ได้ประโยชน์ ความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับการพัฒนา ความขัดแย้งระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค (ส่วนกลาง) ความขัดแย้งระหว่างราชการส่วนกลางด้วยกัน เป็นต้น ความแตกต่างและการแบ่งแยกเช่นนี้ถ้ามีการปรึกษาหารือกันก็จะถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาในสังคม แต่ถ้าไม่มีการพูดคุยกันแล้ว นานวันไปจะก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งจะทำได้ยาก ในส่วนของอำเภอเชียงของคณะผู้วิจัยสรุปสาเหตุของความขัดแย้งได้ ดังต่อไปนี้

ก. ความขัดแย้งระหว่าง ชาวบ้าน ผู้ประกอบการ กับหน่วยงานของรัฐ

ผลกระทบจากการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 ในสายตาชาวบ้านแล้วจะเป็นไปในทางลบมากกว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ อำเภอเชียงของเป็นเมืองชายแดนที่มีการข้ามแดนมาเป็นเวลานาน ต่อมาไทยและลาวสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 ขึ้น โดยที่ตั้งของสะพานจะอยู่ห่างจากจุดข้ามแดนเก่าประมาณ 10 กิโลเมตร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะทาง , ระเบียบการผ่านเข้า – ออก เป็นต้น ล้วนเป็นเรื่องระเบียบอำนาจแห่งรัฐที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ ระเบียบอำนาจรัฐเป็นการมองเฉพาะภาพรวมของประเทศ ซึ่งรัฐต้องการให้เกิดความขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ การค้า ที่เชื่อมโยงกับสังคมภูมิภาค

ข. ความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินอำเภอเชียงของ

ที่ดินในอำเภอเชียงของส่วนมากจะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและป่าสงวน ปัจจุบันการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนา จะเป็นที่ดินของ ส.ป.ก. ดังจะเห็นได้จาก กรณี กรมทางหลวงขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 1356 เนื้อที่ 232 – 1 – 09 ไร่ 64 แปลง คปจ. เชียงรายมีมติครั้งที่ 1/2555 (8 มิถุนายน 2555) เห็นชอบ ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1356 สายทางแยกเข้าสะพานแม่น้ำโขงที่เชียงของ และ กรณีกรมการขนส่งทางบกขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อดำเนินโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า อำเภอเชียงของ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการตรวจสอบสถานะและจำนวนที่ดินเพื่อจะใช้ก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า พบว่าพื้นที่บริเวณที่จะเวนคืน มีจำนวนเนื้อที่ 338 ไร่ 90 แปลง แบ่งเป็นที่ดินมาโฉนด , นส. 3 , นส. 3 ก จำนวน 120 ไร่ 23 แปลง ที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก จำนวนเนื้อที่ 151 ไร่ 34 แปลง ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. จำนวนเนื้อที่ 53 ไร่ 33 แปลง ขณะนี้อยู่ระหว่างการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นปัญหาว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

กรณีที่ดินของเอกชนนั้นพื้นที่อำเภอเชียงของนั้น มีที่ดินเอกชนไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตป่า ปัจจุบันโครงการขนาดใหญ่เริ่มหลั่งไหลเข้าไปในเชียงของ ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมที่ดินหรือก่อสร้าง สำหรับที่ดินในตัวเมืองเชียงของนั้นราคาไม่ขึ้นสูงมากนักและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนมือ ต่างจากที่ดินบริเวณใกล้สะพานฯ ซึ่งมีราคาสูงมาก อนาคตของเมืองเชียงของอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภค เพราะประชากรในเมืองจะเพิ่มขึ้น

ค. ความขัดแย้งของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเชียงของมีอยู่ทั้งหมด 8 แห่ง พื้นที่ในอำเภอเชียงของนั้น อาจจะแบ่ง พื้นที่ออกเป็นสองส่วน คือ พื้นที่ด้านในซึ่งจะเป็นชุมชนดั้งเดิมและอยู่ใกล้กับสะพานฯ กับพื้นที่ส่วนอื่นซึ่งจะอยู่ห่างออกไปโดยยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและคงความเป็นธรรมชาติ ผลกระทบจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 น่าจะมีผลต่อพื้นที่ส่วนด้านในมากกว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละบุคคลหรือแต่ละกลุ่มมากกว่า

ง. ความขัดแย้งของส่วนราชการ

การประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันยังไม่สะดวกเท่าที่ควร เช่น การขอใช้พื้นที่บางส่วนในอาคารสำนักงาน ณ สะพานมิตรภาพไทย – ลาว แห่งที่ 4 จากทางกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าของสถานที่ การพัฒนาสะพานมิตรภาพ ไทย – ลาว แห่งที่ 4 ในระยะเริ่มแรกจะติดขัดทั้งในเรื่องสถานที่ซึ่งกำลังก่อสร้าง เช่น ศุลกากรกำลังก่อสร้างที่ทำการและอาคารปฏิบัติงาน และ การปฏิบัติงานซึ่งจะต้องประสานกับประเทศลาว กล่าวคือ กรมศุลกากรกำลังศึกษาความพร้อม

ของระบบ Single Window Inspection ซึ่งเกี่ยวข้องกับทางศุลกากรลาว และจีน ซึ่งในปัจจุบันศุลกากรทั้งสามประเทศมีการจัดประชุมกันปีละครั้ง เพื่อทำความเข้าใจระบบการทำงาน และช่วยกันแก้ไขปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการค้า

ข้อเสนอแนะ

การหาแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมในการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย สรุปเป็นแนวคิดที่เป็นกรอบการพัฒนาการบูรณาการ ประกอบด้วย สมดุลการพัฒนา ความสะดวก ความปลอดภัย การลดความขัดแย้ง และหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

เมืองเชียงของในระยะจากนี้เป็นต้นไป ควรมีลักษณะเป็นเมืองที่สามารถรักษาสมดุลในการพัฒนาใน 5 มิติหลัก ได้แก่

(1) สมดุลระหว่างเมืองเชียงของเดิมกับเมืองเศรษฐกิจที่มีการขยายตัว

(2) สมดุลระหว่างพื้นที่ศูนย์กลาง ได้แก่ตำบลเวียงและตำบลสถาน กับตำบลรอบนอก

(3) สมดุลระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากรัฐในมาตรการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(4) สมดุลระหว่างธุรกิจของคนเชียงของ กับธุรกิจของคนที่มาจากต่างถิ่น และ

(5) สมดุลของการกำหนดเป้าหมายในการทำให้เชียงของเป็นเมืองที่สามารถอำนวยความสะดวกให้การผ่านเข้า-ออกประเทศได้พร้อมๆ กับการทำให้เชียงของเป็นเป้าหมายการเดินทางท่องเที่ยว

การบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเมืองเชียงของได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว หรือมีความสะดวกในการดำเนินการสูง ซึ่งจะต้องเน้นที่ความไหวทันและความเท่าทันต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีอิสระในการดำเนินการมากพอสมควร เนื่องจากการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะต้องเผชิญทั้งพลังทางเศรษฐกิจจากการะแสการเปิดเสรีและความพยายามเข้าควบคุมพื้นที่ของรัฐบาล รวมทั้งพลังทางการเมืองระดับชาติและในจังหวัดเชียงรายเองซึ่งอาจทำให้การพัฒนาเชียงของในทิศทางที่พึงประสงค์เป็นไปได้ล่าช้า หรืออาจไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การออกแบบกลไกการบริหารจัดการควรมุ่งเน้นการลดขั้นตอน และการจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการบูรณาการ

ความปลอดภัยในพื้นที่ เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งการบูรณาการเพื่อพัฒนาจำเป็นต้องคำนึงถึง เนื่องจากเชียงของมีพื้นที่ชายแดนที่มีความยาวขนานไปกับชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นประตูหน้าด่านสำคัญที่เปิดรับผู้คนจากที่ต่างๆ ให้เข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ทั้งความปลอดภัยในชีวิต

และทรัพย์สินจากอาชญากรรม การรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนในการใช้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีการก่อสร้างและพัฒนาขึ้นใหม่ บนพื้นฐานของความมั่นคงของรัฐ ทั้งที่เกี่ยวกับระบบ CIQ ณ บริเวณด่านพรมแดน การรักษาความสงบเรียบร้อยในแม่น้ำโขง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และการลักลอบนำเข้า-ส่งออกสินค้าโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงความมั่นคงของมนุษย์ การมีสวัสดิการสังคมหรือโครงข่ายรองรับทางสังคมที่เหมาะสมอีกด้วย

จากการเก็บข้อมูล ปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องหนึ่งซึ่งขัดขวางทิศทางการพัฒนาและการบูรณาการยุทธศาสตร์ โครงการวิจัยเรื่องนี้จึงกำหนดให้การลดความขัดแย้งในพื้นที่เป็นแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาแนวทางการบูรณาการ ประกอบด้วย

(1) การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่อย่างชัดเจน

(2) การเพิ่มพูนความสามารถในการสื่อสารขององค์การบริหาร

(3) การออกแบบกลไกแก้ไขความขัดแย้งซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และ

(4) องค์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการต้องสามารถรักษาภาพลักษณ์ของความเป็นองค์การที่สามารถไว้วางใจได้ เป็นมืออาชีพ

เพื่อให้การบริหารจัดการเชิงบูรณาการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเหมาะสมจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งไม่อาจละเว้นได้ ประกอบไปด้วยการดำเนินการตามเป้าหมายธรรมาภิบาลต่อประชาชน ตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ บริหารภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ คำนึงถึงประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาลภายในองค์กร เพื่อให้ สามารถรักษาขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วย[4] ได้แก่ การบริหารที่สมเหตุสมผล ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาคมภายในองค์กร และการรักษาดุลแห่งอำนาจในองค์กร

---

[4] คัดบางส่วนจาก จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ของมหาวิทยาลัย. หน้า 41-54

จากแนวคิดในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการดำเนินการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบ CIQ ณ ด่านพรมแดนเชียงของ ซึ่งในปัจจุบันมีความสะดวกเรียบร้อยในการดำเนินการอยู่แล้ว กลไกการบริหารจัดการเชิงบูรณาการที่ปรากฏนี้จึงมุ่งไปที่การบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นในอนาคตสำหรับการพัฒนาเมืองเชียงของตามเป้าหมายเป็นสำคัญ ประกอบด้วยองค์กรหลักในรูปขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่สนับสนุนการบูรณาการ และการดำเนินการตามกฎหมายการกระ จายอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ อปท. รูปแบบพิเศษเป็นองค์กรหลักในการจัดการพื้นที่ต้องดำเนินการร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งท้องถิ่นข้างเคียงและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถเป็นไปได้โดยสะดวกเรียบร้อยตามเจตนารมณ์จำเป็นจะต้องมีการออกแบบหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานข้อมูลร่วมชายแดน และ สำนักบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นชายแดนเชียงราย

แม้จะมีการเสนอให้จัดตั้งองค์การและปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ แต่หลักการสำคัญที่ไม่พึงละเลยคือการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจเพื่อเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นที่มาของรูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะจากโครงการวิจัยนี้เป็นความพยายามที่จะเสนอการป้องกันและแก้ไขผลกระทบเชิงลบที่มาพร้อมกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเป็นการช่วยให้ประชาชนและส่วนราชการในท้องถิ่นมองเห็น และใช้โอกาสที่มาพร้อมกับผลกระทบเชิงบวกของการจัดการชายแดนที่เหมาะสม แต่นั่นจะไม่สามารถอำนวยประโยชน์แก่เมืองเชียงของและประชาชนชาวเชียงของได้เลย หากปราศจากการผลักดันอย่างจริงจังของภาครัฐ และการคำนึงถึงความยั่งยืนของชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมถึงประโยชน์สุขของประชาชนนั้นในฐานะที่เป็นหลักสำคัญในการคิดค้นหาวิธีรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่มาพร้อมกับอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของเรื่องนี้ก็ต้องพร้อมที่จะทำความเข้าใจให้ตรงกันกับผู้กำหนดนโยบาย และมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตลอดจนเอาใจใส่ในการติดตามการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนของตนเอง เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรเป็น ทั้งยังสามารถป้องกันผลข้างเคียงของการพัฒนานั้นได้อย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ร่วมกับหอการค้าไทย. **“การค้าชายแดน และการค้าผ่านแดน : เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวันพุธที่ 23 ธันวาคม 2541 ณ โรงแรมปริ้นซ์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร.** ” กรุงเทพฯ : กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2541

กรมควบคุมโรค กองแผนงาน. **แนวทางการดำเนินงานป้องกันควบคุมโรคติดต่อบริเวณชายแดน.** กรุงเทพฯ : กรมควบคุมโรค. 2546

กรวรรณ สังขกร. **การพัฒนาเมืองชายแดนเพื่อรองรับผลกระทบจากการท่องเที่ยวและการค้าในลุ่มน้ำโขง** เอกสารวิจัย (รป.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550

กาญจนี ละอองศรี , ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. **เอกสารสรุปการสัมมนาวิชาการ แม่น้ำโขง ณ เชียงราย .** สมุทรปราการ : มูลนิธิโตโยต้า ประเทศไทย , 2553

กุสุมา ขุนจินดา. **ตลาดชายแดนแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก จังหวัดเชียงราย = Maesai Border Market**. เชียงใหม่ : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555

คณะกรรมการภาคประชาสังคมสภาพัฒนาการเมือง. **จังหวัดจัดการตนเอง** . กรุงเทพ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

คณะทำงานร่วมธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. **“ปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว : (นครพนม-คำม่วน และ เชียงราย-บ่อแก้ว). ”** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539

จันจิรา สมบัติพูนศิริ (บรรณาธิการ) **สู่การสลายพรมแดน ความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐและตะเข็บชายแดน.** กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2557

จิตรติพร เจริญศรี. **ปัญหาและอุปสรรคของการอำนวยการสกัดกั้นยาเสพติดพื้นที่**ชายแดน**ภาคเหนือภายใต้การปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการประสานงานสกัดกั้นและแก้ไขปัญหายาเสพติด**ชายแดน**ภาคเหนือ (ศอ.ปชน.)** เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554

จามะรี เชียงทอง. **รัฐ ทุน พ่อค้าชายแดน เกษตรกร และข้าวโพดข้ามพรมแดน.** มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ . ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะสังคมศาสตร์, 2556

จตุพร พงศ์ศิริ. **ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการติดเชื้อไข้มาลาเรียของประชาชนในชุมชนพื้นที่ชายแดนไทย - พม่า อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน**. เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551

เจษฎา สุวัตถิ. **แนวทางการพัฒนาเมืองหนองคายเพื่อรองรับผลกระทบจากสะพานมิตรภาพ.** วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.)--จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538

ชมภู่ ใจเงินสุทธิ์. **มาตรการกักสินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ณ จุดผ่านแดน**. วิทยานิพนธ์ (น.ม.)จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543

ชำนาญ พินศรี. **แนวทางการพัฒนาชุมชนชายแดนเมืองมุกดาหารเพื่อรองรับผลกระทบจากสะพานมิตรภาพ** . วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541

ณพศร เพียรชอบ. **บทบาทของ พ.ร.บ. การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 ที่จะส่งผลให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าของภูมิภาคอินโดจีน**. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552

ณัฐนันท์ ธนะสาร. **ศักยภาพการป้องกันและควบคุมโรคอุจจาระร่วงของอาสาสมัครสาธารณสุขแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ชายแดนจังหวัดตาก** .เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554

ธเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540** . กรุงเทพฯ : โครงการพิมพ์คบไฟ , 2548

ธานัญญารัชต์ ลั้วสมบูรณ์. **นโยบายและมาตรการของรัฐบาลไทยในการจัดการการค้า**ชายแดน **: กรณีศึกษา ด่านศุลกากรเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย** .เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551

ธนิต โสรัตน์. **รายงานการศึกษาความพร้อมและการเตรียมการใช้ประโยชน์เส้นทางหมายเลข R3E (เชียงของ-คุณหมิง).** กรุงเทพฯ : สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2551

นิสิต พันธมิตร. **โครงการ ผลกระทบของการค้าชายแดนภาคเหนือจากข้อตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี.** เชียงใหม่ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550

นิสิต พันธมิตร. **แนวทางการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวและการค้าชายแดน : กรณีศึกษาสุขาภิบาลแม่สาย** .วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541

นุศรา ตัณลาพุฒ. **ศักยภาพในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจังหวัดเชียงราย** . เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548

บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด.**โครงการร่างและจัดทำแผนผังเมืองเฉพาะและแผนผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน บริเวณที่ 4 ชุมชนชายแดนบ้านร่มโพธิ์ทอง จังหวัดเชียงราย .** กรุงเทพฯ : บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด , 2548

บริษัท มหานคร คอนซัลแตนท์ จำกัด.**โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ –ลำพูน-เชียงราย** . กรุงเทพฯ : บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด , 2553

บริษัท อินเตอร์เนชั่นเนล คอนซัลแทนซ์ เน็ทเวอร์ค จำกัด **.โครงการศึกษาแนวทางความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมระหว่างไทย – สปป.ลาว – เวียดนาม ตามแนวถนนหมายเลข 9 (มุกดาหาร – สะหวันนะเขต – กวางศรี – ดานัง)** .กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม , 2540

โครงการศึกษาแนวทางความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม ระดับอนุภูมิภาค ระหว่างไทย – สปป.ลาว – จีนตอนใต้ กรณีพื้นที่จังหวัด น่าน พะเยา เชื่อมโยง สปป.ลาว และจีนตอนใต้ . กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม , 2540

ปริตตา เฉลิมเผ่า กออนันตกูล (บรรณาธิการ) **เจ้าชาวบ้าน เล่ม 2**. กรุงเทพ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปัณฑพ ตั้งศรีวงศ์. **ลาว Land Link จินตนาการใหม่** . กรุงเทพฯ : เอเอสทีวีผู้จัดการ , 2555

ปริชาติ ญาณจรูญ. **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำระบบไร้เอกสารมาใช้ในการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสินค้าขาเข้า : กรณีศึกษาด่านศุลกากรลาดกระบัง** . เอกสารวิจัย (รป.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550

ปรีพงษ์ เลิศพรลักษณา. **“การศึกษาระบบชุมชนเพื่อรองรับการพัฒนาจังหวัดเชียงราย .** วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง, 2536

ประชาชาติธุรกิจ ธนาคารกรุงเทพจำกัด หอการค้าจังหวัดอุดรธานี. **“นโยบายการค้าชายแดนไทย-ลาวกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ภาคอีสานตอนบน : เอกสารสรุปสัมมนา... 25-26 เมษายน 2530 ณ โรงแรมเจริญโฮเต็ล จังหวัดอุดรธานี.** ” กรุงเทพฯ : ประชาชาติธุรกิจ, 2530

เปรมประชา ดีเมลโล. **“การค้า**ชายแดน**และผลกระทบต่อชุมชนในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย .** เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550

ปราการ ศรีพลากิจ. **“การค้า**ชายแดน**ระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว ณ บริเวณจุดผ่อนปรนช่องภูดู่-ลาว อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุตรดิตถ์. ”** เชียงใหม่ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553

พรศักดิ์ อัคราสรณีย์. **“ ระบบขนส่งทางถนนของสินค้าเกษตรระหว่างไทย-จีน ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี อาเซียน-จีน.** ” โครงงาน (บธ.ม.)--จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553

พิพัฒน์ จันทร์เมฆา. “ **มาตรการศุลกากรของอาเซียนสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน : ศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งทางบกของประเทศในกลุ่มอินโดจีน**. ” วิทยานิพนธ์ (น.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545

พัฒนา กิติอาษา(บรรณาธิการ). **ท้องถิ่นนิยม.** กรุงเทพ : โอเอสพริ้นติ้งเฮาส์,2546

ไพศาล หรูพาณิชย์กิจ.**เอเชียตะวันออกบนเส้นทางสู่การเป็นประชาคม** . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553

เพิ่มพูน ชิดชอบ. **“ กฎหมายคนเข้าเมืองกับระบบการจัดการคนเข้าเมืองของประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552

พงษ์นคร นครสันติภาพ. **ระบบการจัดการคนเข้าเมืองของประเทศไทยและแนวทางการปรับปรุง : การประชุมสัมมนาทางวิชาการวันที่ 3 กันยายน 2552 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย = The immigration system management in Thailand : Approach.** กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552

พีรยศ ราฮิมมูลา. **แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจการเมือง 5 จังหวัดชายแดนภายใต้ เพื่อรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย.** ศูนย์วิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2544

ภีม ภคเมธาวี และ ทิพวัลย์ สีจันทร์. **ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเชิงพื้นที่** . กรุงเทพฯ : บริษัท วิกิ จำกัด , 2552

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**โครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย** . เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , 2554

วรัญญา ภัทรสุข. **การถ่ายทอดเทคโนโลยีในกิจการต่างชาติและกิจการท้องถิ่นในประเทศไทย** . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2549

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. **โครงสร้างของทุนและการเปลี่ยนแปลงของนักธุรกิจในเมืองเชียงใหม่ ทุนเชียงใหม่ .** เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนสามัญโค-ขยัน มิเดียทีม , 2552

ยงยุทธ ชูแว่น. **ครึ่งศตวรรษแห่งการค้นหาและเส้นทางสู่อนาคตประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ : บริษัท ซีโนพับลิสชิ่ง, 2551

ยศ สันตสมบัติ และคณะผู้วิจัย . **ชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน.** เชียงใหม่ : ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (สังกัดคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 2556

รสสุคนธ์ กังวาลเลิศ. **ความร่วมมือในการพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนไทย-พม่า ระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขภาครัฐและองค์กรเอกชน : รายงานการศึกษา = Cooperation between government and non governmental organization on Thailand-Myanmar border health development.** กรุงเทพฯ : องค์การอนามัยโลก ; สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข, 2548

วารินทร์ วงศ์หาญ**เชาวน์. โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยตอนเหนือและประเทศจีนตอนใต้ทางด้านการใช้ประโยชน์ร่วมในระบบการขนส่งตามลำแม่น้ำโขง. รายงานฉบับสมบูรณ์** กรุงเทพฯ : บริษัท โซซิโอ เอคโคโนมิค คอนซัลแตนส์ จำกัด, 2548

วัชรินทร์ ยงศิริ. **การค้าชายแดนไทยกับกัมพูชา : ปัญหาที่ประสบในปัจจุบัน และแนวทางแก้ไขในอนาคต = Border trading between Thailand and Cambodia problems and solutions.** กรุงเทพฯ : หน่วยปฏิบัติการวิจัยแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์. **ยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนประเทศไทย กับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง.** กรุงเทพฯ : สถาบันยุทธศาสตร์การค้า, 2547

วลัยลักษณ์ พฤกษาทร. **แนวทางการพัฒนาเมืองชายแดน : กรณีศึกษา เมืองมุกดาหาร วลัยลักษณ์ พฤกษาทร = Development guidelines for border towns : a case study of Muang Mukdahan Walailak Pruksatorn**. วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.)-- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545

วัชรินทร์ ยงศิริ. **การค้าชายแดนไทยกับกัมพูชา : ปัญหาที่ประสบในปัจจุบัน และแนวทางแก้ไขในอนาคต = Border trading between Thailand and Cambodia problems and solutions**. กรุงเทพฯ : หน่วยปฏิบัติการวิจัยแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547

วาริน สุขเสมอ. **การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลอรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว : กรณีศึกษาผลกระทบของชุมชนการค้าชายแดนไทย-กัมพูชา = A study for Aranyaprathet Municipality in Sa Kaeo Province : a case study of Thai-Cambodia frontier commercial community / Warin Suksamoe.** วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) **ความรู้กับการเมืองเรื่องทรัพยากร ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์กรมหาชน)**. กรุงเทพฯ : โอเอสพริ้นติ้งเฮาส์, 2548

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) **ภูมิปัญญาไทย – ภูมิปัญญาเทศ มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์กรมหาชน)** . กรุงเทพ : โอเอสพริ้นติ้งเฮาส์, 2548

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) **ตลาดในชีวิต ชีวิตในตลาด .ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)** . กรุงเทพ : โอเอสพริ้นติ้งเฮาส์, 2549

เศกสรรค์ ยงวณิชย์. **การศึกษาศักยภาพพื้นที่เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การท่องเที่ยว**ชายแดน**ไทย-สปป.ลาว กรณีศึกษาจังหวัดหนองคาย และนครหลวงเวียงจันทร์ : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ .**กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550

ศจีรัตน์ ตระกูลเรืองศรี. **วิเคราะห์ศักยภาพและปัญหาการค้า**ชายแดน **ไทย-พม่า : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน.** เชียงใหม่ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554

สุธาวัลย์ เสถียรไทย. **ธรรมาภิบาลและกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของไทย** . กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2554

สุรศักดิ์ เลี่ยมเลิศ. **การค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย : ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าและการป้องกันและปราบปรามของกรมศุลกากร.** เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547

สถาบันพระปกเกล้า.**การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่11 ประจำปี 2552 ความขัดแย้ง ความชอบธรรม และการปฏิรูประบบรัฐ : การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย.** กรุงเทพ: บริษัท จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด

สำนักโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์. **แนวทางการดำเนินงานเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรคเอดส์ กลุ่มประชากรพื้นที่บริเวณชายแดน.** กรุงเทพฯ : สำนักโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์,2551

สำนักงานจังหวัดเชียงราย. **คู่มือนักลงทุนและสิทธิประโยชน์** . เชียงราย : สำนักงานจังหวัดเชียงราย , 2556

สุชน ศิริพงศ์. **การศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว ในเขตจังหวัดเลย .** วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537

สุจินดา เจียมศรีพงษ์. **โครงการวิจัยเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เมือง**ชายแดน **: กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก : รายงานฉบับสมบูรณ์.** พิษณุโลก : คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2551

สิทธิพร ภู่นริศ. **โครงการ ศักยภาพและอุปสรรคการค้า**ชายแดน **: จังหวัดแม่ฮ่องสอน : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **โครงการ "การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการเรื่อง การพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างสะหวันนะเขต-มุกดาหาร : การศึกษาเพื่อเตรียมวางระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติตามยุทธศาสตร์ การเปิดประตูสู่อินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร" : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์** . กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549

สถาบันพาณิชยนาวี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี คณะนิติศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ กระทรวงคมนาคม. **การขนส่งเพื่อการค้าในอินโดจีน : รายงานการสัมมนาทางวิชาการ วันที่ 24 สิงหาคม 2535 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** . กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535

สุรสม กฤษณะจูฑะ บรรณาธิการ. **จากภัยคุกคามสู่การพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน : รายงานการวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาแม่น้ำโขงเพื่อพัฒนากรอบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพข้ามพรมแดน.**อุบลราชธานี : ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2552

อรัญญา ศิริผล. **ผู้ค้าจีนในชายแดนลุ่มน้ำโขง.** เชียงใหม่ : วนิดาการพิมพ์ , 2556

อิทธิพล ปานงาม. **ระบบแผนการขนส่งในภูมิภาคอินโดจีน : รายงานการวิจัย.** กรุงเทพฯ : สถาบันพาณิชยนาวี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537

อิทธิวัฒน์ ทิพทัส. **วิธีการแก้ปัญหาการค้าชายแดนที่ผิดกฎหมาย : ศึกษากรณีกองทัพมดในเขตพื้นที่ด่านศุลกากรแห่งหนึ่งทางภาคใต้.** ภาคนิพนธ์ (พบ.ม.(พัฒนาสังคม))--สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2548

อัญชฎา หรินทรเวช. **แนวทางการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวและการค้าชายแดน : กรณีศึกษาสุขาภิบาลแม่สาย อัญชฎา หรินทรเวช = The development guidelines for tourism and commercial border town : a case study of Mae Sai Sanitary district.** ” วิทยานิพนธ์ (ผ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541

อัจฉรา รักยุติธรรม, **ผมไม่มีคำตอบ .** เชียงใหม่ : พงษ์สวัสดิ์การพิมพ์ , 2551

อุนันท์ อนุเอกจิตร. **การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีงานด้านการประชาสัมพันธ์ งานด้านการสืบสวนสอบสวนและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และงานตรวจสอบบุคคลเดินทางเข้**า-ออกประเทศไทยในส่วน

ภูมิภาค . กรุงเทพฯ : สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550

เอกนรินทร์ ปันยานะ. **มาตรการรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ : ศึกษากรณีสำนักงาน**ตรวจคนเข้าเมือง**สำนักงานตำรวจแห่งชาติ : บทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานการวิจัย** . กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2548

อุนันท์ อนุเอกจิตร. **การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีงานด้านการประชาสัมพันธ์ งานด้านการสืบสวนสอบสวนและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และงานตรวจสอบบุคคลเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยในส่วนภูมิภาค = The Restructuring of the Immigration Bureau : The case of the Public and Foreign relations section**. เอกสารวิจัย (ร.ป.ม.) -- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543

อัมราภรณ์ ศรีกาญจนพัฒน์. **ผลกระทบการค้า**ชายแดน**ภาคเหนือตอนบนด้านอำเภอเชียงของที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจท้องถิ่นภายใต้การเตรียมสู่ประชาคมอาเซียน .** เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555

เฮอร์เบิร์ต จิราเดต์ , เขียน พิภพ อุดมอิทธิพงศ์ ,แปล **ทำเมืองให้น่าอยู่ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และความหวังสำหรับเมืองที่ยั่งยืน .** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง , 2546

Omkar L. Shrestha,Aekapol Chongvilivan. **Greater Mekong Subregion,from Geographical to Socio-Economic Integration**. Singapore : The Institue of Southeast Asian Studies(ISEAS), Oxford Graphic Printers Pte Ltd.2013

วารสาร

กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงราย ศาลากลางจังหวัดเชียงราย **รายงานประจำปี พ.ศ. 2556 จังหวัดเชียงราย** . เชียงราย : สำนักงานจังหวัดเชียงรราย , 2556

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ ประจำปี 2552 .**

ไชยันต์ ไชยพร .**วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2546** . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2546

วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 39 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2551 . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2551

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่2 ฉบับที่ 1 ประจำปี 2554** , เชียงใหม่ : คะนึงนิจการพิมพ์ , 2554

ธเนศ วงศ์ยานนาวา. **รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2549) .** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2549

ไพศาล สุริยะมงคล. **วารสารการพัฒนาท้องถิ่น** . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ บริษัท มิตรภาพการพิมพ์และสติวดิโอ จำกัด , 2552

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี.**วารสารสังคมศาสตร์ ศาสนา ชาติพันธุ์และการพัฒนาระดับภูมิภาคในเขตลุ่มน้ำโขง** . เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนสามัญโค-ขยัน มิเดียทีม , 2550

วารสารสังคมศาสตร์ ข้ามพรมแดนความรู้แห่งสังคมศาสตร์ไทย : 60 ปี อานันท์ กาญจนพันธุ์ . เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนสามัญโค-ขยัน มิเดียทีม , 2551

วารสารสังคมศาสตร์ สลายเส้นแบ่งพรมแดนไทย-พม่า . เชียงใหม่ : วนิดาการพิมพ์ , 2555

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.**วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่** . กรุงเทพฯ : บริษัท ออฟเซ็ท ครีเอชั่น จำกัด , 2551

สถาบันไทยคดีศึกษา. **วารสารไทยคดีศึกษา สืบค้นเรื่องไท(ย) : ความเป็นไปทางวัฒนธรรมปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (เมษายน - กันยายน 2549)** .กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันไทยคดีศึกษา. **วารสารไทยคดีศึกษา ต่อสู้และต่อรอง : อำนาจรัฐกับการปฏิวัติวัฒนธรรม . ไทยคดีศึกษา ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (เมษายน - กันยายน 2550)** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2550

เอกสารอ้างอิง

1. แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย (พ.ศ.2558-2561)
2. แผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (พ.ศ.2557-2559)
3. แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลเวียง (พ.ศ.2555-2557)
4. แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลสถาน (พ.ศ.2557-2559)
5. แผนพัฒนาสามปี เทศบาลนครเชียงราย (พ.ศ.2557-2559)
6. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 15 กันยายน 2550
7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548
8. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546
9. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

ภาคผนวก ก

ภาคผนวก ข

ภาคผนวก ค

ภาคผนวก ก

สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้า

ในโครงการวิจัย “แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย

เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 4

อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย”

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.)

---

1. Mr. Ahlang Wangthachanh

General Manager, Houng Ah Loun Import-Export Co., Ltd.

ณ ด่านบ่อเต็น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

<u>สรุปการสัมภาษณ์</u>

1. บริษัทชิปปิ้งที่ได้รับอนุญาต ณ ด่านบ่อเต็นมี 4 บริษัท ได้แก่

(1) LS Trading Import-Export Co., Ltd.

(2) State Company Import-Export Luangnamtha Province. ทะเบียนวิสาหกิจ 899/หจท 13/01/2009

(3) Huamchai Integrated Business Development Co., Ltd.

(4) Houng Ah Loun Import-Export and Transport Co., Ltd.

2. ค่าดำเนินการพิธีการศุลกากร รวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ค่าบริการตู้คอนเทนเนอร์ (เรียกอย่างไม่เป็นทางการว่าค่าเปิดตู้) จัดเก็บ 1,500 บาท ต่อคัน หากต้องมีการยกตู้คอนเทนเนอร์ต้องเสียค่าบริการครั้งละ 1,500 บาทต่อคัน ทั้งนี้ LS Trading Import-Export Co., Ltd. เป็นผู้ให้บริการในเรื่องนี้เพียงรายเดียว

(2) ค่าธรรมเนียมรถบรรทุก จัดเก็บตามขนาด เช่น ถ้าเป็นรถบรรทุก 18 ล้อ จะจัดเก็บประมาณ 740 บาท ค่าธรรมเนียมรายการนี้ หน่วยงานของรัฐ (สปป.ลาว) เป็นผู้จัดเก็บ

(3) ค่าบริการระบบจัดเก็บ 100,000 กีบ (ประมาณ 400 บาท) ศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บ

(4) ค่าตรวจพืช 60,000 กีบ (ประมาณ 240 บาท) ป้องกันพืช (Plant Quarantine) เป็นผู้จัดเก็บ

(5) ค่าธรรมเนียมผ่านแดน 50,000 กีบ (ประมาณ 200 บาท)

อนึ่ง ค่าประกันภัยรถยนต์ชำระเป็นรายปี คันละประมาณล้านกว่ากีบ

2. คุณโชค หวงธรรมชาติ

ผู้จัดการฝ่ายต่างประเทศ บริษัทดอยตุงขนส่ง จำกัด สาขาเชียงของ

ณ บริษัทดอยตุงขนส่ง จำกัด สาขาเชียงของ

<u>สรุปการสัมภาษณ์</u>

1. กรณีของประเทศจีน

- บริษัทดอนตุงขนส่ง จำกัด เคยพยายามจะนำรถบรรทุกเข้าไปวิ่งในประเทศจีน แต่เอกสารที่ยื่นไปไม่ผ่านการอนุมัติ
- การขนถ่ายสินค้าจะทำที่บ่อหาน (ประเทศจีน) ก็ได้ แต่จีนจะไม่อำนวยความสะดวก
- จีนจะอ้างนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มจากปกติ
- กรณีผลไม้ไทยบางชนิดที่ไม่ได้สิทธิภาษีศุลกากรอัตรา 0 เพราะว่า ความตกลงไทย-จีน นั้น จีนกำหนดรายชื่อผลไม้ที่ได้รับยกเว้นเป็นชนิดๆ ดังนั้น ถ้าผลไม้ชนิดใดไม่อยู่รายการยกเว้น จะต้องชำระภาษีศุลกากรตามปกติ เพราะเหตุนี้เองจึงทำให้ผลไม้ไทยเข้าสู่จีนตามด่านอื่นๆ

2. กรณีของประเทศลาว

- บริษัทดอยตุงขนส่ง จำกัด ประสบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงนโยบายของทางการลาว ทำให้เกิดผลกระทบต่อการขนส่ง
- การที่ด่านลาวบริเวณบ่อเต็นมีปัญหามาก เพราะผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นเอกชน มิใช่เจ้าหน้าที่รัฐ
- โดยปกติรถบรรทุกผลไม้ 1 คัน จะบรรทุกผลไม้ชนิดเดียวเท่านั้น เนื่องจากผลไม้แต่ละชนิดต้องการอุณหภูมิที่แตกต่างกัน เช่น

  มังคุด ใช้อุณหภูมิ 13-15 °C

  ทุเรียน ใช้อุณหภูมิ 8-10 °C

  ลำไย ใช้อุณหภูมิ 2-5 °C

3. ปัญหาของรถบรรทุก

- จีนนิยมใช้รถบรรทุกหัวลาก และใช้ตู้คอนเทนเนอร์ขนาด 45 ฟุต (เกณฑ์ของทั่วโลกใช้ 40 ฟุต) ปัญหาความยาวของตู้คอนเทนเนอร์จีน ทำให้ส่งผลกระทบถึงระบบโลจิสติกส์

- รถหัวลากหากไม่นับน้ำหนักตู้

  ขนาดสองเพลา บรรทุกได้ 47 ตัน

  ขนาดสามเพลา บรรทุกได้ 50.5 ตัน

- การยกตู้คอนเทนเนอร์มีข้อดี คือ ทำให้สินค้าไม่บอบช้ำ
- การที่จีนใช้ตู้คอนเทนเนอร์ขนาด 45 ฟุต มีผลต่อระบบการให้ความเย็น บริษัทดอยตุงขนส่ง จำกัด เคยทดลอง จึงทราบว่าไม่คุ้ม เพราะสิ้นเปลืองพลังงานและคอมเพรสเซอร์แอร์ชำรุดเร็วขึ้น

MAX. GROSS
TARE WT.
NET WT.
CU CAP.
19
รถกึ่งพ่วง

สรุปรายงานการประชุม

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1

โครงการวิจัย “แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย

เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 4

อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย”

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2557 เวลา 08.30 – 12.00 น.

ณ ห้องประชุมแม่ข้าวต้ม อาคารสำนักงานอธิการบดี 1 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผู้เข้าร่วมประชุม

1.	นายทินวัฒน์ ศิลารักษ์	ผู้แทนนายด่านศุลกากรเชียงของ
2.	ว่าที่ พ.ต.อ.ณัชธฤต ปิ่นปัก	ผู้กำกับการด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน (ผกก.ฝอ.บก.ตม.๖)
3.	นายแดนชัย สำราญพงษ์	นายช่างโยธาชำนาญงาน ผู้แทน ผอ.แขวงการทางเชียงรายที่ ๒
4.	นายชัชวฤทธิ์ เตชะฤทธิ์	ผู้แทน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงราย
5.	นางนุชนารถ วดีศิริศักดิ์	รองปลัด อบจ. เชียงราย ผู้แทน ปลัด อบจ. เชียงราย
6.	นายสงวน ซ้อนกลิ่นสกุล	รองประธานหอการค้า จังหวัดเชียงราย ผู้แทน ประธานฯ
7.	นายอรรจนะ ดวงแสงทอง	รองประธานอุตสาหกรรม จังหวัดเชียงราย ผู้แทน ประธานฯ
8.	รศ.น.สพ.ดร.เทอด เทศประทีป	รักษาการคณบดี สำนักวิชานิติศาสตร์ ที่ปรึกษาอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
9.	อาจารย์สมารัฐ มหาปิยศิลป์	อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ ผู้ดำเนินรายการรับเชิญ
10.	อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์	หัวหน้าโครงการวิจัย
11.	อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี	ผู้ร่วมวิจัย

เริ่มประชุม 09.00 น.

รศ.น.สพ.ดร.เทอด เทศประทีป กล่าวต้อนรับผู้ร่วมประชุมและอธิบายภารกิจของมหาวิทยาลัยในด้านการวิจัย โดยเฉพาะโครงการวิจัยนี้นอกจากจะสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การวิจัยของมหาวิทยาลัยแล้ว ยังเป็นความต้องการของท้องถิ่นและส่วนราชการที่ต้องการผลักดันการบูรณาการยุทธศาสตร์ร่วมกันโดยมีสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ ๔ ณ อำเภอเชียงของ เป็นจุดยึดโยงทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานพัฒนาร่วมกัน

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

กล่าวชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการ และระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้คือ การระดมสมองจากผู้มีส่วนได้เสีย การจัดระดมสมองครั้งนี้เป็นครั้งแรก กลุ่มที่มาส่วนมากเป็นหัวหน้าส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น สำหรับภาคเอกชนได้เชิญ หอการค้าจังหวัดเชียงรายกับสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย เข้าร่วม

อาจารย์สมารัฐ มหาปิยศิลป์

ขอเชิญหัวหน้าส่วนราชการหรือตัวแทนของ ระบบCIQ อธิบายสภาพการทำงานตลอดจนปัญหาปัญหาและอุปสรรค

พ.ต.อ.ณัชธฤต ปิ่นปัก

อธิบายสภาพการทำงาน ดังนี้

ในเชียงรายมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสองแห่ง แห่งแรกอยู่ที่ อ.แม่สาย ดูแลเกือบทุกอำเภอในเชียงราย แห่งที่สองตั้งอยู่ที่ อ.เชียงแสน มีขอบเขตความรับผิดชอบอำเภอเชียงของด้วย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2555 โดยทั่วไปงานชายแดนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานเพื่อรองรับการเปิด AEC โดยกำหนดด่านตรวจคนเข้าเมือง 8 ด่านหลัก ได้แก่

1. ด้านเหนือ แม่สาย, เชียงของ, แม่สอด
2. ด้านอีสาน หนองคาย, มุกดาหาร
3. ด้านใต้ สะเดา, ปาดังเบซาร์

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับกระบวนการบริหารงานเพื่อรองรับการเปิดAECด้านเหนือ โดยเฉพาะพื้นที่เชียงแสน (ครอบคลุมเชียงของ) โดย

1.จัดตั้งหน่วยงาน “ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน” เมื่อปี 2555 กำหนดเป็นหน่วยระดับ “สารวัตรใหญ่” มีกำลังพล 40 อัตรา

2. ประกาศพระราชกฤษฎีกายกฐานะจากระดับ “สารวัตรใหญ่” เป็นระดับ “ผู้กำกับการ” เมื่อเดือนมีนาคม 2557 เพิ่มอัตราเป็นร้อยกว่าอัตรา

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน บริหารงานในหน้าที่หลักๆดังนี้

1. จัดทีมสารวัตรผลัดเปลี่ยนการทำงานที่ด่าน
2. อาจมีการยืมตัวมาช่วยราชการ
3. กำลังคนในปัจจุบันยังเพียงพอ

สภาพเหตุการณ์การตรวจคนเข้าเมืองที่ผ่านมา

1. การสัญจรข้ามแดนของบุคคลเพิ่มมากขึ้น
2. จำนวนพาหนะในปี 2557 เปรียบเทียบกับปี 2556 เพิ่มขึ้นแต่ไม่มาก (พาหนะช่วงเข้าออกเทศกาลตรุษจีนจะหนาแน่นมาก)
3. สถิติ “ขาออก” ของคนจีน (ออกจากประเทศไทย) ที่เชียงแสน, เชียงของ ประมาณ 7 พันกว่าคน
4. วิธีการเดินทางของคนจีน มีทั้ง

- โดยสารเครื่องบินมาลงเชียงใหม่ แล้วกลับทางเชียงของ
- เข้ามาทางเชียงของและออกทางเดิม
- เข้ามาทางเชียงของแต่ไปออกทางอื่น เช่น หนองคาย

นายทินวัฒน์ ศิลารักษ์

ตัวแทนจากนายด่านศุลกากรเชียงของ สรุปสภาพการทำงานของศุลกากร ณ สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 4 ว่า

- เมื่อเปลี่ยนจุดตรวจปล่อยสินค้าจากท่าเรือบั๊คมาเป็นสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่๔ เป็นเวลาประมาณ ๘ เดือนปริมาณผ่านเข้า-ออก สินค้ายังไม่เพิ่มขึ้น
- ปัญหาของด่านจะเป็นเรื่องนักท่องเที่ยวชาวจีนในช่วงเทศกาลตรุษจีน ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีรถยนต์ของนักท่องเที่ยวจีนเข้ามาประเทศไทยพันกว่าคัน
- การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ซึ่งเชื่อมต่อกับเส้นทาง R3a มีผลทำให้นักท่องเที่ยว “ขาเข้า” เพิ่มมากขึ้น (ช่วงเทศกาลตรุษจีน)
- ปัจจุบันศุลกากรเชียงของตั้งอัตราไว้ 77 คน
  ส่วนข้อเท็จจริงมีอัตราประจำ 28 คน
  ลูกจ้างชั่วคราว 8 คน
- ปริมานของงาน เมื่อเปิดใช้สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว เปรียบเทียบการนำเข้า-ส่งออก จากปีที่ผ่านมาเพิ่มขึ้น 7% ดังนั้นกำลังคนของศุลกากรยังเพียงพอทำงาน
- เวลาปฏิบัติงาน 06.00 – 22.00 น.
- การปฏิบัติงานจริงของศุลกากรจะเป็นเวลาประมาณ 11.00 12.00 น. กล่าวคือ รถบรรทุกขนสินค้าเริ่มออกจากจีนที่เมืองบ่อหาน เข้าสู่ลาวที่บ่อเต็น ผ่านเส้นทาง R3aมาที่ลาวเมืองบ่อแก้ว จะใช้เวลา

ประมาณ 6 ชั่วโมง ดังนั้นศุลกากรจะมาตรวจสิ่งของเมื่อรถบรรทุกข้ามมาฝั่งไทย ส่วน “ขาออก” จะมาทำเอกสารขาออกซึ่งหนาแน่นประมาณ 08.00 – 12.00 น.

- ความเห็นส่วนตัวคาดว่า 3-5 ปีนี้ ปริมาณการค้าจะไม่เพิ่มมากนัก
- สินค้าส่วนใหญ่ที่ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ยังมีลักษณะเดิม กล่าวคือ “ขาเข้า”จะเป็นผลไม้จากจีนเป็นส่วนใหญ่ “ขาออก” จะเป็นน้ำมัน, ผลไม้
- ระบบการตรวจปล่อยสินค้าของกรมศุลกากรปฏิบัติเหมือนกันทั่วประเทศไทย

นายแดนชัย สำราญพงษ์

กล่าวถึงภารกิจ บทบาทหน้าที่ของแขวงการทางเชียงรายที่ 2 ว่า

- สภาพผิวทางการจราจรจากสามแยกถึงตัวด่านมี 4 ช่องจราจร อยู่ในเส้นทางหมายเลข 1356/1020 เทิง-เชียงราย
- จาก กม.3-กม.4 มีเนื้อที่ 118 ไร่
- จาก กม.4 และ กม.5 ถึงกลางสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 อยู่ในความรับผิดชอบของแขวงการทางเชียงรายที่ 2
- ภายในอาคารด่าน จัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ ใช้งานจำนวน 17 หน่วยงาน
- หน่วยงานหลัก ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ได้แก่

  ขาออก คือ ตรวจคนเข้าเมือง

  ขาเข้า คือ ศุลกากร, กักโรค

  สำหรับกรมทางหลวง ทำหน้าที่ตรวจสอบน้ำหนักรถบรรทุกที่ด่านชั่งน้ำหนัก (รถเปล่าก็ต้องตรวจ)
- การเก็บค่าธรรมเนียมรถยนต์ของกรมทางหลวง เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ ไทย-ลาว โดยกำหนดประเภทรถที่จัดเก็บไว้ 7 ประเภท เงินที่เก็บได้นำส่งกระทรวงการคลัง
- ถ้ากรมทางหลวงจะใช้จ่ายงบประมาณ ต้องทำแผนการใช้จ่ายด่าน เสนอขออนุมัติปีต่อปี
- การบำรุงรักษาสะพาน ระหว่างไทย-ลาว จะแบ่งความรับผิดชอบกันคนละครึ่งโดยกำหนดจุดกึ่งกลางสะพานเป็นจุดแบ่ง
- ปัจจุบันมี3 หน่วยงานที่มีมิเตอร์ไฟฟ้า คือ ตรวจคนเข้าเมือง, ศุลกากร, ทางหลวง สำหรับค่าน้ำประปา กรมทางหลวงรับผิดชอบ

- ปัญหาของกรมทางหลวงคือ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 2, 3, 4 มีการปรับขึ้นค่าธรรมเนียมแต่ที่หนองคายยังคงอยู่ที่ 20 บาท
- กรณีรถ Big Bike กรมทางหลวงอนุโลมให้ใช้สะพานได้ แต่ต้องมีรถของด่านตรวจคนเข้าเมืองและกรมทางหลวงพาข้ามสะพานมา
- ปัญหาของสะพานในปัจจุบัน คือ บนสะพานยังไม่มีกล้อง CCTV ซึ่งกรมทางหลวงอยู่ระหว่างขออนุมัติ
- ปัญหาการปรับภูมิทัศน์บริเวณสะพานฯ กรมทางหลวงกำลังประสานให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายมาจัดการทำให้สวยงามขึ้น
- เจ้าหน้าที่ทำงาน 2 กะ

  กะแรก 06.00 – 14.00 น.

  กะสอง 14.00 – 22.00 น.
- อัตรากำลังปัจจุบัน 50 คน ยังขาดอยู่ประมาณ 20 คน
- การบำรุงรักษาสะพาน กรมทางหลวงเป็นเจ้าภาพจัดประชุมทุกเดือน
- ปัญหาความปลอดภัยของสะพานฯ ถ้าเป็นความแข็งแรงที่กึ่งกลางสะพานฯ สามารถรับแรงสั่นสะเทือนได้ 7.5 - 8 ริกเตอร์
- ปัจจุบันมีปัญหาเล็กน้อยเกี่ยวกับ คนลาวจะเปิดรั้วขึ้นมาบนสะพาน และวัยรุ่นลาวมาเล่นดนตรีใต้สะพาน ซึ่งกรมทางหลวงได้แจ้งปัญหานี้ต่อหน่วยราชการลาวแล้ว

นายสงวน ซ้อนกลิ่นสกุล แสดงความเห็นว่า

การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ณ อำเภอเชียงของนั้นจะมีส่วนช่วยให้การส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้น เดิมการส่งออกสินค้าจะผ่านทางแพขนานยนต์ ณ ท่าเรือบั๊ค ซึ่งการใช้ท่าเรือจะหนาแน่นมาก รถยนต์ขนส่งต้องรอคิวนาน อย่างไรก็ดีเมื่อเปลี่ยนจุดเชื่อมต่อจากท่าเรือบั๊คมาเป็นสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่4 ทำให้ผู้ประกอบการเดิมที่เกี่ยวข้องกับท่าเรือสูญเสียผลประโยชน์

การส่งออกผ่านทางสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 อาจเผชิญกับสะพานคู่แข่งที่กำลังก่อสร้างอยู่ระหว่างพม่า-ลาว ที่เมืองลอง-เชียงราก ในเส้นทาง R3b

นักธุรกิจทั่วไปมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองเชียงของและสะพานฯมีดังนี้

1. เชียงของไม่มีสถานีขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศ
2. สะพานฯรองรับการขนส่งสินค้าเป็นหลัก นักท่องเที่ยวจะมาใช้สะพานฯต่อเมื่อมีวันหยุดเทศกาล (จีน) ประกอบกับแขวงบ่อแก้วไม่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าดึงดูด มีผลทำให้เมืองเชียงของไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร ถึงแม้จะมีการสร้างเชียงของเมืองใหม่ก็ตาม

นายอรรจนะ ดวงแสงทอง

โดยส่วนตัวมีธุรกิจโรงงานคอนกรีต ตั้งอยู่ที่ อำเภอเชียงของ เป็นโรงงานประเภท 4 จึงมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสามัญของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดได้ (ตามสถิติเชียงรายมี 900 กว่าโรงงาน แต่เป็นสมาชิกสามัญได้เพียง 50 โรงงาน)

ในภาคอุตสาหกรรมมองว่า ก่อนจะเปิดใช้สะพานฯ มีการเตรียมการรองรับความเจริญ เช่น Lotus ขยายการลงทุนมาที่เชียงของ ใช้พื้นที่ขนาดเดียวกับ Lotus แม่สาย, การก่อสร้างเชียงของเมืองใหม่บริเวณใกล้เคียงกับสะพานฯ, บริษัท ดอยตุงขนส่ง จำกัด รับบริการขนส่งสินค้าตามเส้นทาง R3a เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปิดใช้สะพานมา 8 เดือน ชุมชนท้องถิ่นไม่เติบโตเท่าที่ควร เพราะเหตุปัจจัยดังต่อไปนี้

- โครงการของเทศกาลและอบต. ที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับสะพานฯไม่ปรากฏ
- โครงสร้างอุตสาหกรรมทางการท่องเที่ยวไม่พร้อม เช่น , ขาดแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ
- การจัดทำผังเมือง (กำลังประกาศ) อาจกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม

นายชัชวฤทธิ์ เตชะฤทธ์

กล่าวว่า ทางจังหวัดมีกลไกระดับจังหวัดช่วยเหลืออยู่แล้วคือ กรอ.จังหวัด การรับฟังปัญหาจากประชาชนเชียงของ คือ ปัญหาถนนชำรุดเสียหาย, ปัญหาชาวบ้านขาดรายได้

ทางอำเภอเชียงของเคยเสนอให้

1. ส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. นำงบฯพัฒนาจังหวัดมาจัดภูมิทัศน์ใหม่ที่พิพิธภัณฑ์ปลาบึก
3. ค้นหาสาเหตุที่นักท่องเที่ยวไม่พักที่เชียงของ

นอกจากนี้ทางตัวแทนจังหวัด ได้นำเสนอข้อมูลของสภาพัฒนาเศรษฐกิจฯ ว่า

- เชียงรายเหมาะกับการขนส่ง

- นิคมอุตสาหกรรมถ้าจะสร้างให้ไปอยู่ที่ “ศรีดอนชัย” นอกจากนี้ยังมีความคิดอื่นอีกว่าควรมี “ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า” แต่ก็ต้องตอบคำถามทาง Logistics ว่า เมื่อจะขนส่งอย่างรวดเร็ว แล้วจะเปลี่ยนถ่ายสินค้าทำไม

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ไม่ระบุชื่อ) เห็นว่า ควรมีตลาดสินค้า โดยเฉพาะ “ข้าว” คุณภาพดีและมีบรรจุภัณฑ์สวยงามวางจำหน่ายเพราะคนจีนชอบซื้อกลับ

นางนุชนารถ วดีศิริศักดิ์

นำเสนอว่า ทาง อบจ. มองว่า สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 คือโอกาสของเชียงราย ดังนั้น อบจ. เชียงรายจึงทบทวนแผนยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยเน้นไปที่เศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ดังนั้น อบจ .เชียงรายจึงเตรียมดำเนินการ ดังนี้

1. ร่วมมือกับหอการค้าจังหวัด กำหนดวิธีการพัฒนาขึ้น มีผลทั้งจังหวัดเชียงราย
2. แก้ไขปัญหาระยะทางจากอำเภอเชียงของ มาที่สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ ๔ โดยอาจจัดให้มีระบบรถโดยสาร
3. อบจ.เชียงราย จะจัดทำโครงการถนนสายดอกไม้ ระหว่างเชียงของถึงเชียงราย เพื่อปรับภูมิทัศน์ให้สวยงามขึ้น
4. หาวิธีการทำให้นักท่องเที่ยวพักค้างคืนในจังหวัดเชียงรายเพิ่มจำนวนวันขึ้น
5. พัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์
6. จัดให้มีการจัดการขยะอย่างยั่งยืน ซึ่งตามแผนงานจะทำที่ อำเภอแม่จัน, อำเภอเชียงของ
7. ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อพัฒนาจังหวัดเชียงราย

การประชุมในรอบที่สอง

การนำเสนอปัญหาซึ่งบางหน่วยงานแจ้งวิธีแก้ไขมาด้วย

อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี เป็นผู้ดำเนินรายการในรอบนี้ โดยสรุปเป็นหน่วยงาน ดังนี้

1. ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน

ใช้ระบบ IT ในการบันทึกข้อมูลและตรวจสอบตามระบบงานคือ

ก. หมายจับ

ข. Black list

ค. Watch list

เป็นการตรวจสอบบุคคลจากฐานข้อมูลทางราชการใช้ทั้งขาเข้าและขาออกด่าน ตม. พบว่า คนไทยที่ถูกหมายจับใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 บ่อย การลักลอบเข้าเมืองที่จุดตรวจสะพานฯไม่พบ เพราะผู้ที่จะลักลอบเข้าประเทศไทยจะใช้ช่องทางตามเส้นทางแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นปัญหาด้านความมั่นคง อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายทหาร โดยการสนธิกำลังกับตำรวจ

2.ด่านศุลกากรเชียงของ

ใช้ระบบตรวจปล่อยของต้องกำกับ ต้องสำแดง สองช่องทางคือ Green Line กับ Red Line ปัญหาการลักลอบขนสินค้า ณ จุดตรวจที่สะพานฯ ไม่ปรากฏ เพราะผู้ที่ลักลอบจะใช้ช่องทางธรรมชาติ หรือด่านประเพณี

- เคยมีกรณี “ต่างชาติ” เบิกเงินในประเทศไทย 47 ล้านบาท เมื่อนำเงินออกไม่แจ้งถือว่าผิดกฎหมายไทย
- การทำโครงการ Common Control Area (CCA) อยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้ ปัจจุบันอาจมีการนำร่องใช้ที่มุกดาหารเฉพาะคนเท่านั้น
- การตรวจปล่อยรถขนส่งสินค้า จะใช้ Single Window Inspection หรือไม่ ต้องมีการเตรียมความพร้อมของทั้งสองประเทศ(ไทย-ลาว) หลักการคือลาว ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจ “ขาเข้า” ฝั่งไทย และไทยส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจ “ขาเข้า” ฝั่งลาว

3.แขวงการทางเชียงรายที่ 2 กรมทางหลวง

- มีข้อตกลง ไทย-ลาว ยกเว้นค่าธรรมเนียมรถ 50 คัน
- คนขับรถบรรทุกยังเข้าผิดช่อง เพราะสะพานเปิดใหม่
- ขาดแคลนคนงาน โดยเฉพาะงานทำความสะอาดและตัดหญ้า
- กรมทางหลวงโดยแขวงการทางเชียงรายที่ 2 กับหน่วยราชการลาว จะจัดประชุมร่วมในเดือนกรกฎาคม 2557 เป็นครั้งแรก

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 1

ห้องประชุมแม่ข้าวต้ม อาคารสำนักอธิการบดี 1 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สรุปรายงานการประชุม

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 2

โครงการวิจัย “แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย

เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 4

อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย”

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วันเสาร์ที่ 16 สิงหาคม 2557 เวลา 13.00 – 17.00 น.

ณ โรงแรมสยามริเวอร์ไซด์ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

ผู้เข้าร่วมประชุม

1. นายธวัชชัย ภู่เจริญยศ ปลัดอาวุโสอำเภอเชียงของ
2. นายคมกฤต ก้อนแก้ว เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข
3. นางสาวอรทัย ฮงประยูร นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเวียง
4. นายศิริชัย วัจน์นาถรุ่งโรจน์ รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเวียง
5. คุณสมหมาย หลวงสอน อดีตนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลเวียง
6. นายเจษฎา ไชยทน ปลัดเทศบาลตำบลเวียง
7. นายวีรพล อุ่นเรือน สารวัตรกำนัน ตำบลเวียง
8. นางวศินี ประเสริฐ ไชยทน ปลัดเทศบาลตำบลสถาน
9. อาจารย์อัมรา เมืองทอง ข้าราชการครู
10. อาจารย์สุรพล พงษ์เจริญ ข้าราชการครู
11. พระครูวิมลกิตตยาภรณ์ เจ้าอาวาสวัดเชียงคาน
12. อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ หัวหน้าโครงการวิจัย
13. อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี ผู้ร่วมวิจัย

เริ่มประชุม 13.00 น.

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

กล่าวชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยและการจัดระดมสมองครั้งที่ 2

พระครูวิมลกิตตยาภรณ์

กรณีชาวบ้านใช้สะพานเพื่อทำกิจธุระในประเทศลาวจะเสียค่าใช้จ่ายมาก รวมถึงประเพณีการแห่พระของตำบลสถานซึ่งจะแห่ไปประเทศลาว ก็ต้องไปเสียค่าธรรมเนียมที่สะพานอีกเช่นกัน

นายวีระพล อุ่นเรือน

เมื่อมีสะพาน พ่อค้าลาวจะเข้าไปซื้อสินค้าในตัวเมืองเชียงรายมากกว่า การเข้า-ออกที่สะพานจุดเดียว โดยที่สะพานอยู่ห่างจากชุมชนทำให้การสัญจรไป-มา ระหว่างสะพานกับตัวเมืองมีความลำบาก เพราะรถเมล์ที่ให้บริการมีเงื่อนไขว่า ผู้โดยสารต้องเต็มรถจึงจะออกรถ มิฉะนั้นจะต้องจ้างในราคาเหมาที่แพงมาก

อ.สุรพลพงษ์เจริญ และ อ.อัมรา เมืองทอง

การไปลงเรือบริการที่จะไปหลวงพระบาง ปัจจุบันต้องเข้าสะพานเพราะตรวจคนเข้าเมืองย้ายที่ทำการไปประจำที่สะพานจุดเดียว ทำให้นักท่องเที่ยวต้องเดินทางไกลขึ้น ต่างจากอดีตที่เมื่อข้ามแม่น้ำโขงโดยเรือโดยสารฝั่งไทยก็จะไปตรวจลงตราฝั่งลาว และขึ้นเรือได้ทันที ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของการท่องเที่ยว จัดว่าเป็นอุปสรรค

ในเรื่องการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนของรัฐไทยรับเด็กเข้าศึกษาโดยไม่มีข้อจำกัด ดังนั้นแนวโน้มการให้บริการทางการศึกษาแก่เด็กประเทศเพื่อนบ้านจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้น เพราะระบบดูแลเด็กของไทยจะดีกว่า เกิดปัญหาการจัดสรรงบประมาณ เพราะการให้เงินช่วยเหลือจะพิจารณาตามจำนวนเด็กชาติไทย แต่ในทางปฏิบัติจะมีเด็กประเทศเพื่อนบ้านมาช่วยใช้

ปัญหาพ่อค้ารายย่อยที่เคยขนของไปขายฝั่งลาว ปัจจุบันต้องใช้เส้นทางสะพานทำให้มีต้นทุนเพิ่มขึ้น พ่อค้ารายย่อยเดือดร้อน

นายสมหมาย หลวงสอน

เสริมว่า พ่อค้าท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันกับพ่อค้ารายใหญ่ได้ เสียเปรียบทั้งเรื่องภาษาจีน การทำเอกสารขาออก (พิธีการศุลกากร) การบรรทุกสิ่งของเป็นต้น รัฐบาลควรมีมาตรการช่วยเหลือพ่อค้าท้องถิ่น

เชียงของยังขาดจุดท่องเที่ยวสำคัญในการดึงดูดนักท่องเที่ยว ประเพณีบางอย่าง เช่น การจับปลาบึก เมื่อถูกต่อต้านจาก NGO ก็ไม่สามารถจัดได้ ส่งผลให้นักท่องเที่ยวไม่มาแวะเชียงของ

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินตกอยู่กับนายทุน เช่น ที่ดินบริเวณบ้านดอน

ปัญหารถรับจ้างบริเวณห้างโลตัส และสะพานมีกลุ่มอิทธิพลจัดคิว

นายธวัชชัย ภู่เจริญยศ

ในฐานะปลัดอาวุโสอำเภอเชียงของ ได้นำเสนอปัญหาต่างๆ ได้แก่

1. ก่อนที่จะสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว เชียงของ และเมื่อสร้างเสร็จเปิดใช้ สภาพสังคมท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ก่อนที่จะสร้างสะพานฯ ชาวบ้านในอำเภอเชียงของส่วนใหญ่ไม่รู้เรื่อง จึงขาดการเตรียมความพร้อม นอกจากนั้น หน่วยงานของรัฐก็มิได้มีมาตรการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นไว้ด้วย

2. Single Window ของหน่วยงานรัฐยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะกระบวนการทำงานของหน่วยงานราชการไทยที่สะพานฯ

3. การทำงานชายแดน ต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ประเทศเพื่อนบ้าน ระบบราชการไทยและวิธีการทำงานของไทยเป็นอุปสรรคต่อการทำงานชายแดน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายไม่มีอำนาจมากพอที่จะเจรจากับเจ้าเมืองแขวงบ่อแก้ว หรือการจัดสรรงบประมาณของไทยต้องมีขั้นตอน รายละเอียดเยอะมาก ได้แก่ กำหนดวงเงิน วางกรอบการใช้ แบ่งไปตามส่วนราชการต่างๆ กว่าอำเภอชายแดนจะได้ใช้เงินก็หมดปีงบประมาณ หรือไม่ทันกับสภาพการณ์

4. อำเภอเชียงของมีลักษณะเด่นหลายด้าน เช่น วัฒนธรรม สถานที่ตามธรรมชาติ จุดผ่านแดน ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ควรแยกพิจารณาตามศักยภาพแต่ละด้าน เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านโลจิสติกส์ เป็นต้น จึงจะทำให้เชียงของเติบโตด้วยตนเองได้ เช่น ปัจจุบันการข้ามแดนต้องออกที่สะพานมิตรภาพฯ ทำให้เกิดผลกระทบต่อนักท่องเที่ยว ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องควรมาประชุมปรึกษาหารือว่า ควรจะให้มีจุดข้ามแดนสำหรับนักท่องเที่ยวในเมืองหรือไม่ หากจะต้องประสานงานกับประเทศลาว ก็ต้องให้ผู้มีอำนาจมาดำเนินการเพื่อประโยชน์ของชุมชนและประเทศชาติ

5. เมืองชายแดนควรมีระบบบริหารจัดการเฉพาะ สังเกตจากลาวและเวียดนาม ก็จัดตั้งเขตชายแดนเพื่อส่งเสริมกิจการค้าชายแดน ระบบของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของไทย ไม่เหมาะกับการบริหารงานเมืองชายแดน

6. ส่วนท้องถิ่นของเมืองชายแดนควรมีอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะท้องถิ่นจะทำงานได้เร็วคล่องตัว และเข้าใจชุมชนมากกว่า เช่น การเชื่อมต่อชุมชนเข้ากับการท่องเที่ยว การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเชียงของกับแขวงบ่อแก้ว การใช้ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองชายแดน การสร้าง Land Mark ให้กับเชียงของ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวตลอดทั้งปี เป็นต้น

นายคมกฤต ก้อนแก้ว

อธิบายสภาพการตรวจโรคบริเวณสะพานและภาพรวมสถานการณ์ของโรคบริเวณชายแดน ดังนี้

1.การตรวจโรคที่ด่านกักโรคสะพานมิตรภาพฯ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมโรค แต่ทางกรมควบคุมโรคมีเจ้าหน้าที่ไม่พอ ดังนั้น จึงต้องยืมตัวเจ้าหน้าที่บางคนจากกรมอนามัย

2. ปัญหาโรคอุบัติใหม่ คือ โรคที่เคยมีอยู่แล้วหายไปแต่ปัจจุบันอาจจะกลับมาอีกครั้ง เช่น โรคพิษสุนัขบ้า ถ้ามีคนนำสุนัขเข้ามาทางด่าน เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยต้องตรวจและควบคุมอย่างไร ควรมีการศึกษาเรื่องนี้เพื่อเตรียมมาตรการรองรับไว้ด้วย

3. การปฏิบัติงานที่ด่านฯ เจ้าหน้าที่ของสาธารณสุขจะทำการตรวจสัตว์และแมลงนำโรคก่อนหน่วยงานอื่น เรื่องนี้เป็นมาตร,ฐานที่ปฏิบัติกันทั่วโลก

4. ภายในอาคารปฏิบัติงานของสะถานมิตรภาพฯ ยังต้องปรับปรุงเรื่องความสะอาด

5. กรณีรถยนต์ขนผู้ป่วยจากลาวเข้ามาไทย เดิมเคยให้รถยนต์และผู้ติดตามเข้ามาได้ ปัจจุบันฝ่ายไทยจะมีรถยนต์บริการเพื่อป้องกันรถยนต์และผู้ติดตามจากฝั่งลาวข้ามชายแดน

6. แขวงการทาง กรมทางหลวง เป็นเจ้าของสถานที่จึงควรประสานงานหน่วยงานราชการต่างๆ ภายในสะพานมิตรภาพฯ ให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเรื่องพื้นที่ปฏิบัติงาน

นายศิริชัย วัจน์นาถรุ่งโรจน์

1.ชุมชนไม่ได้ประโยชน์จากการเป็นเมือง Logistics ขณะที่เมืองเป็นเส้นทางของการขนส่งกลับก่อปัญหากับชุมชน เช่น รถตู้คอนแทนเนอร์จอดข้างถนนทำให้กีดขวางการจราจร ทางร่วม ทางแยก เกาะกลางถนน ที่สร้างขึ้นใหม่ ทำให้วิถีชีวิตของชาวบ้านเปลี่ยนไป เช่น การแห่ขบวนศพไปเผาต้องใช้ระยะทางที่ยาวขึ้น เป็นต้น

2.เทศบาลไม่มีอำนาจเข้าไปในพื้นที่ของกรมทางหลวงเพื่อบริหารจัดการ “เก็บขยะ” ซึ่งประชาชนทั่วไปจะกล่าวโทษว่าเทศบาลตำบลเวียงละเลยเพิกเฉยการรักษาความสะอาด แต่ในความเป็นจริงการเข้าไปจัดเก็บขยะ ตั้งแต่ปากทาง กิโลเมตรที่ 4 ถึงตัวสะพานมิตรภาพฯ นั้น เทศบาลตำบลเวียงต้องได้รับอนุญาตจากแขวงการทางฯ จึงจะสามารถเข้าไปจัดการได้

นายเจษฎา ไชยทน

1.ในระยะแรกเมื่อมีการปรับปรุงช่องทางจราจร ทางแยกในเขตเทศบาลตำบลเวียงที่สร้างใหม่ยังไม่มีไฟแดงจึงเกิดอุบัติเหตุฯ

2. การสร้างถนนเชื่อมต่อกับสะพานมิตรภาพฯ เกิดผลกระทบต่อการระบายน้ำ เนื่องจากถนนทางเข้าสะพานมิตรภาพฯ ขวางทางน้ำปัจจุบันน้ำจะท่วมสองรอบและขังอยู่นาน เช่น ที่บ้านศรีดอนมูล หมู่ 9

นางวศินี ประเสริฐ ไชยทน

1.วิถีชีวิตของชาวบ้านเปลี่ยนไป เช่น การมารับจ้างรายวัน เพราะได้ค่าแรงมากกว่าการทำไร่ไม่ทำอาหารทานเอง

2.มีประชาชนแฝงในพื้นที่ของเทศบาลตำบลเวียง และเทศบาลตำบลสถานเพิ่มขึ้น

3.อุบัติเหตุเพิ่มขึ้น

4.ที่ดินราคาสูงขึ้น

5.เทศบาลจัดเก็บรายได้มากขึ้น (ทั้งเทศบาลตำบลเวียง และเทศบาลตำบลสถาน) ภาษีที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมสาธารณสุข

6.ท้องถิ่นและภูมิภาค เคยประชุมร่วมกันแต่ส่วนกลางไม่มา จึงไม่สามารถประสานงานกันได้ เป็นปัญหาว่าราชการส่วนกลางไม่ค่อยให้ความร่วมมือ

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 2

ณ โรงแรมสยามริเวอร์ไซต์ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 2

ณ โรงแรมสยามริเวอร์ไซต์ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

สรุปรายงานการประชุม

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 3

โครงการวิจัย “แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย

เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 4

อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย”

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วันจันทร์ที่ 6 ตุลาคม 2557 เวลา 13.00 – 17.00 น.

ณ ห้องประชุมสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผู้เข้าร่วมประชุม

1. นายชาติชาย สงวนพงษ์ ปลัดจังหวัดเชียงราย
2. นายเสถียร พลจันทร์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย
3. นางสาวอัจฉรา เทพไชย(แทน) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย
4. นายวรวุฒิ มาอินทร์ ขนส่งจังหวัดเชียงราย
5. นางนิภาพรรณ ณ ลำปาง การท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย
6. นายทศพล เมืองอินทร์ ด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศเชียงของ
7. นายวชิรายุ เกียรติบุตร หัวหน้าด่านตรวจสัตว์ป่าเชียงของ
8. นายสหชาติ คำพูน กลุ่มวิชาการขนส่ง สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงราย
9. นางพัชรินทร์ พรหมวิหาร กลุ่มวิชาการขนส่ง สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงราย
10. นายสมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ หัวหน้าโครงการวิจัย
11. นายฉลองรัฐ เจริญศรี ผู้ร่วมวิจัย

เริ่มประชุม 13.00 น.

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

กล่าวชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยและการจัดระดมสมองครั้งที่ 3

อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี

ดำเนินรายการโดยแบ่งเป็นสองรอบ

นายชาติชาย สงวนพงษ์ (ปลัดจังหวัดเชียงราย)

กล่าวถึงประสบการณ์การทำงานด้านพัฒนาและมุมมองตามภารกิจของจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น7ด้าน ดังต่อไปนี้

1.ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.1ความสัมพันธ์ระหว่างเชียงรายกับแขวงบ่อแก้วเป็นไปด้วยดี

1.2การเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 นั้นทางจังหวัดได้รับรายงานจากอำเภอเชียงของว่า กลุ่มที่ได้รับผลกระทบคือ

(ก) นักท่องเที่ยงต่างชาติเพราะเดิมเคยใช้ เรือข้ามแม่น้ำโขงและไปตรวจลงตราฝั่งตรงข้าม (ลาว) ซึ่งในปัจจุบันลาวจะรับตรวจลงตราที่สะพานฯ จุดเดียว

(ข) ธุรกิจท้องถิ่นที่พึ่งพิงนักท่องเที่ยวต่างชาติจะมีรายได้ลดลงเพราะนักท่องเที่ยวต่างชาติจะไม่แวะพักที่เชียงของ

2.การบริการ

2.1นักท่องเที่ยวชาวจีนนั้น พูดภาษาอังกฤษไม่ได้การสื่อสารผ่านภาษาที่สามจึงใช้ไม่ได้และคนในพื้นที่เชียงของก็มิได้เตรียมการรองรับ โดยฝึกการใช้ภาษาจีน ทำให้การบริการนักท่องเที่ยวจีน จะติดขัดอยู่บ้าง

3.โครงสร้างพื้นฐาน

3.1ถนนหลายช่วงในอำเภอเชียงของและอำเภอที่จะใช้เป็นเส้นทางขนส่ง ยังก่อสร้างอยู่

3.2ทางรถไฟ ยังไม่มีความแน่ชัดว่า จะสร้างหรือไม่ ดังนั้น จึงมีเพียงโครงข่ายถนนเท่านั้นที่จะรองรับระบบโลจิสติกส์

4.วัฒนธรรม

4.1การที่ชาวจีนเริ่มเข้ามาในประเทศไทย โดยผ่านลาวเข้าสู่จังหวัดเชียงรายนั้น คนเชียงรายอาจรับไม่ได้ กับพฤติกรรมชาวจีน

5.ภาษา

5.1เป็นปัญหาต่อเนื่องจากข้อที่สองว่า นอกจากชาวจีนจะมาในรูปแบบนักท่องเที่ยวแล้ว บางส่วนเข้ามาติดต่อธุรกิจ จึงเกิดประเด็นว่า การสื่อสารกับคนจีนจะทำอย่างไร เพราะคนในพื้นที่เชียงของ สื่อสารโดยใช้ภาษจีนได้ยังมีน้อย

6.ที่ดิน

เนื่องจากที่ดินในอำเภอเชียงของมีอยู่หลากหลายประเภทเช่น โฉนด, ส.ป.ก., ที่สาธารณะประโยชน์ เป็นต้น ดังนั้นการใช้ที่ดินจึงมีข้อจำกัดตามกฎหมายแต่ละประเภทที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งเข้าไปทำประโยชน์ไม่ได้ ส่วนที่ดินเอกชนก็มีราคาสูงมาก(ประมาณ5,000,000บาทต่อไร่) ดังนี้แนวโน้มการใช้ประโยชน์ที่ดินจะลดลง ส่งผลต่อการขยายตัวของเมืองเชียงของ

7.ความมั่นคง

ปัจจุบันปัญหาที่กระทบความมั่นคงที่สุดคือ เรื่องยาเสพติดแต่ไทยเราใช้กองกำลังผาเมืองคอยป้องกันปราบปราม สำหรับวิธีการขนส่งยาเสพติดนั้นโดยมากจะข้ามฝั่งแม่น้ำโขงขึ้นที่ฝั่งเชียงแสนหรือเชียงของ กรณีขนทางภูเขามักจะเป็นมูเซอร์กับอาข่า ถ้าเป็นที่ราบจะใช้ม้ง

นายเสถียร พลจันทร์ อธิบายว่า

ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงของนั้น ที่ดินของเอกชนมีไม่มากนัก นอกนั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตป่า

การโอนเปลี่ยนมือที่ดินในเชียงของจะมีสูงมากโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ใกล้สะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่4

หน่วยงานของรัฐและสถาบันการศึกษาหลายแห่งดำเนินการรวบรวมที่ดินเพื่อจัดสร้างบริการสาธารณะ เช่น การนิคมอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นต้น

กลุ่มทุนขนาดใหญ่ เริ่มก่อสร้างเช่น กลุ่มซีพีก่อสร้างโรงแรม กลุ่มโรงพยาบาลเกษมราษร์ศรีบุรินทร์ โรงแรมเชียงของทีค ขยายห้องพัก เป็นต้น

บริเวณตัวเมืองที่เป็นชุมชน ราคาที่ดินไม่ขึ้นสูง

ที่ดินจังหวัดเชียงราย ให้ความเห็นว่า ต่อไปบริเวณตัวเมืองเชียงของ(ตำบลเวียงและตำบลเวียงเชียงของ) จะเกิดการเติบโต ซึ่งส่งผลให้เมืองมีความหนาแน่นขึ้น ปัญหาที่จะตามมาคือระบบสาธารณูปโภคต่างๆ

ปัญหาที่ดินของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งกำลังหาวิธีการแก้ไขคือการนำที่ ส.ป.ก. มาซื้อขายกันซึ่งผิดกฎหมาย

นางนิพาภรรณ ณ ลำปาง

ชี้แจงว่าปัจจุบัน สำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย ส่งเจ้าหน้าที่ไปให้บริการนักท่องเที่ยว 2จุด คือ ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง (2คน) และท่ารถโดยสาร (ตลาดเก่า) 11คน

จากสถิติที่หน่วยงานบันทึก พบว่า เฉพาะเดือนมกราคม-สิงหาคม 2557 มีนักท่องเที่ยวจีนเข้ามาที่เชียงรายผ่านเส้นทางR3A ปริมาณ กว่า20,000 คน

เกิดปัญหาหรือผลกระทบหลายประการ อาทิ นักท่องเที่ยวจีนอ่านภาษไทยและภาษอังกฤษไม่ออก, นักท่องเที่ยวจีนมีพฤติกรรมบางประการที่ไม่เหมาะสม, ไกด์จีนแฝงมาในรูปนักท่องเที่ยวเป็นต้น การท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยกำหนดมาตรการและโครงการขึ้นดังนี้

ก. ป้ายบอกทาง จะทำเป็น3ภาษา คือ ไทย อังกฤษ จีน แต่มีปัญหาการติดตั้ง ซึ่งจะต้องขออนุญาตกรมทางหลวง

ข. ปัญหาพฤติกรรมนักท่องเที่ยวจีน ทางท่องเที่ยวจังหวัด จะทำโปสเตอร์ทำหรือไม่ทำ (Do Don't)

ค. ไกด์จีนที่แฝงมานั้นตรวจสอบยากและอำนาจจับกุมอยู่กับตำรวจ ประเด็นนี้จึงยังเป็นปัญหาที่แก้ไขไม่ได้

สำหรับตลาดนักท่องเที่ยวจีนนั้น จากตัวเลขการใช้จ่ายของชาวจีนในประเทศไทย ต่อวัน จะอยู่ที่ประมาณ คนละ 20,000 บาท ซึ่งประเทศไทยยังต้อนรับนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ต้องให้บริการอยู่

นายทศพล เมืองอินทร์

อธิบายภาระหน้าที่และปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงานว่า การจัดการด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของ กรมควบคุมโรคแต่กรมควบคุมโรคมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ จึงฝากงานด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศไว้กับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

สำหรับภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศเชียงของคือ

1.การกักกันผู้เดินทาง กรณีตรวจพบโรคติดต่อ

2.การตรวจพาหนะเข้าประเทศเพื่อป้องกันสัตว์และแมลงนำโรค

3.การสุขาภิบาลตู้คอนแทนเนอร์ กล่าวคือตรวจน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล เป็นต้น

เมื่อวันที่8-9กันยายน2557 สาธารณสุขอำเภอเชียงของจัดซ้อมแผนป้องกันโรคอีโบล่า ทำให้ทราบว่าในจังหวัดเชียงรายนั้นหากมีโรคติดต่อเกิดขึ้นและต้องใช้รถพยาบาลจะมีรถที่ให้บริการเพียงหนึ่งคันเท่านั้น ดังนั้นทางสาธารณสุข อำเภอเชียงของจึงหาวิธีแก้ไขโดยการจัดทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพโรงพยาบาลเชียงของ

สำหรับโรคที่เคยพบในเชียงของปี2554 คือ โรคคอตีบ

ด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ ณ สะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่สี่เป็นหนึ่งใน18ด่าน ไม่มีอัตรากำลังประจำ(กรมควบคุมโรค) ปัจจุบันใช้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเชียงของหมุนเวียนกันไปทำงานที่ด่านฯ

นายวชิรายุ เกียรติบุตร

อธิบายงานของด่านตรวจสัตว์ป่าว่า ที่ทำการของด่านตรวจสัตว์ป่าอยู่ที่ หนองบงคาย(ทะเลสาบเชียงแสน) มีภาระดูแลทั้งด่านตรวจสัตว์ป่าเชียงแสนและด่านตรวจสัตว์ป่าเชียงของ ปัจจุบันด่านตรวจสัตว์ป่าเชียงของมีอัตรากำลังสองอัตรา

การทำงานของด่านตรวจสัตว์ป่านั้น กรณีส่งออกหากผู้ประกอบการต้องการส่งสัตว์ออกนอกประเทศแม้ว่าจะมิใช่สัตว์ป่าสงวนตามกฎหมายหรือสัตว์ที่ขึ้นบัญชีไว้กับ “ไซเตส” ก็ต้องขออนุญาตไปที่กรมอนุยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพรรณพืชเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว กรมอุทยานจะมีหนังสือแจ้งมาที่ด่านศุลกากรและด่านตรวจสัตว์ป่าที่จะส่งของออก ตัวอย่าง ผู้ประกอบการส่งออกตุ๊กแกบ้าน50,000ตัวเป็นต้น

สำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้าสัตว์ป่านั้น ด่านตรวจสัตว์ป่าจะตรวจตามช่องทางต่างๆได้แก่ จุดผ่านแดนชั่วคราวต่างๆเช่น บ้านหาดบ้าย บ้านฮวก เป็นต้น

กรณีการลักลอบขนสัตว์ป่าข้ามแม่น้ำโขง ด่านตรวจสัตว์ป่าจะทำงานร่วมกับ หน่วยรักษาความปลอดภัยในแม่น้ำโขง (นรข.)

สัตว์ป่าที่ลักลอบส่งออก คือ ตัวนิ่ม

สัตว์ป่าที่ลักลอบนำเข้า คือ กวาง

นายวรวุฒิ มาอินทร์

จังหวัดเชียงราย ถือว่าเป็นเมืองยุทธศาสตร์กล่าวคือควรมีการวางแผนให้กับเชียงรายเป็นพิเศษ ในส่วนที่กรมการขนส่งรับผิดชอบมองว่าจะเชื่อมโยง ระบบการขนส่ง ระหว่างไทย-ลาว-จีน อย่างไร

ประการแรก การคมนาคมทางน้ำ กำหนดให้ใช้ท่าเรือเชียงแสน แห่งที่สอง สินค้าที่ส่งออกและทำรายได้ให้ไทยเช่น เนื้อสัตว์แช่แข็ง ยางพาราเป็นต้น

ประการที่สอง การคมนาคมทางบก กำหนดให้ใช้สะพานมิตรภาพไทยลาว แห่งที่สี่ อำเภอเชียงของ สินค้าที่ส่งออกและทำรายได้มากคือผลไม้สด

ประการที่สาม (สนข) มีโครงการก่อสร้าง ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าที่อำเภอเชียงของ ประกอบด้วยคลังสินค้า, คลังสินค้าทันฑ์บน เป็นต้น ปัจจุบันกำหนดพื้นที่ก่อสร้างไว้แล้ว เนื้อที่ประมาณ290ไร่ ขณะนี้ อยู่ระหว่าง ออกพระราชกฤษฎีกา เวนคืนที่ดิน

ประการที่สี่ ระบบการขนส่งไทย-ลาว-จีน โดยระบบรางนั้น มีปัญหาว่า ถ้าการสร้างระบบรางไม่สำเร็จจะทำอย่างไร เรื่องนี้กรมการขนส่งทางบกศึกษาแล้วว่า ระบบถนนจะช่วยแก้ปัญหาทางนี้ได้ สิ่งที่ควรทำ เพื่อสนับสนุนโครงสร้างถนน คือ ศูนย์เปลี่ยนถ่านสินค้า ซึ่งนอกจากจะเกิดประโยชน์กับอำเภอเชียงของแล้ว ยังสอดคล้องกับความร่วมมือในเรื่องการขนส่งสินค้า ข้ามแดนระหว่างไทย-ลาว-จีนด้วย

ประการที่ห้า การขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศไทยและลาว ปัจจุบันมีเส้นทาง เชียงราย-บ่อแก้ว แต่ผู้โดยสารยังน้อย

ประการที่หก กรมการขนส่งของไทยและลาวจัดประชุมร่วมกันเมื่อวันที่2-3กันยายน2557 ที่ผ่านมาฝ่ายไทยร้องขอให้ฝ่ายลาวช่วยดำเนินการให้ในเรื่องต่อไปนี้

1.สินค้าจากลาวเข้ามาไทย ควรติดแท็ก

2.รถยนต์ลาวเข้ามาในไทย ให้ทำป้ายทะเบียนภาษอังกฤษ

3.ควรติดตั้งกล้องซีซีทีวีในฝั่งลาว

นางสาวอัจฉรา เทพไชย

อธิบายการจัดทำผังเมืองรวมชุมชนเชียงของ ดังนี้

1.ปัจจุบัน คำร้องส่วนที่คัดค้านจะเป็นกลุ่มอุตสาหกรรม กระบวนการตามกฎหมายคืบหน้าไปมากแล้ว คงย้อนกลับมาเริ่มใหม่ยาก

2.สถานการณ์ของเชียงของ พื้นที่ใกล้สะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่สี่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผังเมืองรวมชุมชนที่กำลังประกาศใช้บังคับอาจไม่เหมาะสมแต่การกำหนดโซนพื้นที่ใช้ประโยชน์มีการแบ่งประเภท การใช้ประโยชน์หลายระดับ กลุ่มผู้ประกอบการที่มีปัญหานั้นคงต้องปรับตัวโดยหาพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ห่างออกไปบ้าง ทั้งนี้ถ้ามองในมิติด้านการท่องเที่ยวก็อาจจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเมืองเชียงของให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเพราะผังเมืองควบคุมพื้นที่สีเขียวไว้มากพอสมควร

3.โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอาจทำโครงการสร้างเขื่อนริมฝั่งแม่น้ำโขง เพื่อป้องกันตลิ่งที่ถูกกัดเซาะ

4.กรมศิลปากรขอให้มีส่วนร่วมในการกำหนดสีของผังเมืองทางโยธาธิการกำลังพิจารณาอยู่

รอบที่สอง

นายชาติชาย สงวนพงษ์

แจ้งว่าทางจังหวัดเชียงรายจะจัดให้มีการประชุมใหญ่เป็นสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดเชียงรายโดยเฉพาะเมืองเชียงของและเชียงแสน ที่กำลังจะมีกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทั้งในประเทศและนอกประเทศเข้ามาลงทุนในจังหวัดเชียงราย ยอมรับว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีมาก ยังแก้ไขไม่ได้ในเวลานี้ และทางจังหวัดได้เชิญเจ้าแขวงบ่อแก้วมาประชุมซึ่งท่านได้ตอบรับคำเชิญแล้ว

การบูรณาการ ณ จุดสะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่สี่ ยังมีน้อย ตัวอย่าง จังหวัดขอใช้พื้นที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ประจำทำบอร์เดอร์พาส แต่กรมทางหลวงแจ้งว่า ต้องทำเรื่องถึงอธิบดีเพื่อขออนุมัติ จะพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน ค่อนข้างมีปัญหามาก

ส่วนการค้าบริเวณสะพาน ตามที่จังหวัดได้รับรายงานพบว่า สถิติการขนส่งทางน้ำ(ส่งออก) มีตัวเลขการเติบโตเป็นที่น่าพอใจ

แต่สถิติการขนส่งทางบก(ส่งออก) R3A มีตัวเลขการเติบโตไม่สูงนัก

นายเสถียร พลจันทร์

ชี้แจงเพิ่มเติมว่า

สถานการณ์ใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภอเชียงของจะเปลี่ยนจากเกษตรกรรมเป็นพาณิชยกรรม

ปัจจุบันใช้ราคาประเมินมาแล้วสามปี รอบต่อไปกรมที่ดินเตรียมปรับราคาประเมินที่ดินให้สูงขึ้น

ทางสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย กำลังเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ เพราะอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในเชียงราย เช่น การสร้างคอนโดมิเนียม

นายทศพล เมืองอินทร์

ชี้แจงเพิ่มเติมว่า

ในกรณีที่ในเมืองเชียงของเติบโตขึ้นผลกระทบที่จะเกิดกระทบต่อสาธารณสุขคือ

1.โรคติดต่ออาจจะเพิ่มขึ้น เพราะคนงานก่อสร้างต่างชาติ อาจนำพาโรคติดต่อมาแพร่ในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กซึ่งติดต่อกันได้ง่าย

2.เมื่อการขนส่งสินค้าขยายตัว เติบโตขึ้น อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นได้เช่น อุบัติภัยจากก๊าซ, น้ำมันเชื้อเพลิง, สารเคมี, วัตถุอันตรายต่างๆ

3.ประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคกล่าวคือสินค้าด้อยคุณภาพจากจีน โดยเฉพาะอาหาร อาจเข้ามาวางจำหน่ายในฝั่งไทย

4.จะเกิดโรคจากการประกอบอาชีพต่างๆ ไม่ว่าจะเกิดกับคนงานก่อสร้าง คนงานในโรงงานเป็นต้น ในประเด็นนี้ควรมีการพัฒนา เจ้าหน้าที่อาชีวะอนามัยขึ้นมา

นางนิภาพรรณ ณ ลำปาง

ให้ข้อมูลว่า ทางจังหวัดเชียงรายออกเงินค่าก่อสร้างอาคารจำนวน1ล้านบาท เพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปให้บริการที่สะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่สี่ ทั้งนี้ท่องเที่ยวจังหวัดได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ ไปให้บริการสองคน

มีปัญหาสองเรื่องที่ควรแก้ไขคือ

1.ไกด์เถื่อน พบทั้งในประเทศลาวและประเทศไทย

2 ที่ด่านยังไม่มีบริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

ท่องเที่ยวจังหวัด จัดโครงการอบรมมัคคุเทศก์น้อย คาดว่าเด็กเหล่านี้จะช่วยสร้างบรรยากาศการท่องเที่ยวให้กับจังหวัดเชียงรายและกระตุ้มให้ชุมชนพัฒนา

นายวรวุฒิ มาอินทร์

อธิบายเพิ่มเติมว่า ดูเหมือนข้าราชการทำงานโดยขาดการวางแผนอย่างรัดกุม เช่น ไม่มีการเตรียมความพร้อม ขาดการศึกษาข้อมูล ไม่มีการประสานงานอย่างเพียงพอ ตัวอย่าง อาคารสำนักงาน CIQ ที่มีหน่วยงานของรัฐอีกหลายแห่งต้องการใช้ แต่ผู้รับผิดชอบจัดสรรพื้นที่ให้ไม่ได้

ปัญหาของเชียงของในเวลานี้น่าจะไปอยู่ที่เรื่องที่ดิน เพราะที่ดินของเอกชนมีน้อย ถ้าไม่ถูกพัฒนา จะเกิดปัญหาเศรษฐกิจถอดถอยได้ ส่วนที่ดินของรัฐที่มีอยู่มากกว่าก็ติดปัญหา การขออนุญาตใช้ประโยชน์เนื่องจากมีข้อจำกัดทางบทบัญญัติ ของกฎหมายฉบับนั้น

การเปลี่ยนจุดข้ามแดน จากท่าเรื่องบัคเป็นสะพาน เป็นเพียงการเปลี่ยนวิธีการเดินทางเท่านั้น เมื่อเชียงของถูกกำหนดให้เป็นเมืองโลจิสติก ท้องถิ่นจึงควรประสานงานกันหรือปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง

ภาพการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 3

สรุปรายงานการประชุม

การประชุมกลุ่มย่อม(Focus Group) ครั้งที่ 4

โครงการวิจัย “แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย”

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วันเสาร์ที่ 13 ธันวาคม 2557 เวลา 15.00-18.00 น.

ณ บ้านฝ้ายเกสท์เฮ้าส์ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

รายนามผู้เข้าร่วมประชุม

1. นางวศินี ประเสริฐ ไชยทน ปลัดเทศบาลตำบลสถาน
2. นางสาวปวินนา สุยะวงศ์ ปลัดเทศบาลตำบลศรีดอนชัย
3. นายตะวัน จิตตรง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลริมโขง
4. นางวาสนา ทรัพย์ทวี ผู้แทนปลัดเทศบาลตำบลห้วยซ้อ
5. นายชยุต ชัยธานี ผู้แทนปลัดเทศบาลตำบลบุญเรือง
6. อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ หัวหน้าโครงการวิจัย
7. อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี ผู้ร่วมวิจัย

เริ่มประชุม 15.00 น.

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ กล่าวต้อนรับ ชี้แจ้งวัตถุประสงค์และระเบียบวิธีวิจัย การประชุมครั้งนี้เน้นไปที่พนักงานประจำของท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการทำงานพัฒนาเมืองเชียงของที่เป็นเมืองชายแดน

อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี ดำเนินรายการต่อ โดยให้ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและตัวแทนอธิบายสภาพของพื้นที่ตนเอง ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

นางสาวปวินนา สุยะวงศ์

สรุปสภาพรวมของเทศบาลศรีดอนชัยว่า

การปฏิบัติงานของเทศบาลศรีดอนชัยนั้น จะเน้นการทำงานที่ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วม ดังนั้น ก่อนที่เทศบาลศรีดอนชัยจะจัดทำโครงการต่างๆ เทศบาลศรีดอนชัยจะจัดทำประชาคมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก ดังนั้น เมื่อเทศบาลศรีดอนชัยริเริ่ม เตรียมงานหรือจัดทำโครงการใด ก็จะได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านมาโดยตลอด

อนึ่งการทำงานของเทศบาลศรีดอนชัยที่ประสบความสำเร็จนั้น ส่วนหนึ่งอาจมาจากชาวไทลื้อซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีบทบาทมากในชุมชน และสามารถแสดงความเป็นอัตลักษณ์ของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะเรื่องวัฒนธรรม ประเพณีต่างๆ อาทิ งานจุลกฐินของวัดศรีดอนชัย ซึ่งเป็นงานประเพณีที่นักท่องเที่ยวจากจังหวัดอื่นๆ นิยมมาร่วมกิจกรรมจนกลายเป็นงานที่จัดต่อเนื่องมาทุกปี นอกจากนี้ ชาวไทลื้อศรีดอนชัยก็มีผ้าทอที่มีลายเป็นเอกลักษณ์ ทำให้ชุมชนริเริ่มทำอุตสาหกรรมในครอบครัวโดยทอผ้าขายหรือบางคนก็กำลังจัดบ้านของตนเป็นแหล่งเรียนรู้หรือพิพิธภัณฑ์ผ้า เป็นต้น

สำหรับ ผลกระทบของสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ ๔ กับเทศบาลศรีดอนชัย นั้น สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ โครงสร้างถนนถูกปรับเปลี่ยนเป็น ๖ เลน ดังนั้น วิถีชีวิตของชาวบ้านคงต้องเปลี่ยนแปลงไป ความเจริญอาจหลั่งไหลจากเทศบาลเวียง เทศบาลเวียงเชียงของ มาที่เทศบาลศรีดอนชัยก็เป็นไปได้ เนื่องจากโครงสร้างของทางหลวงดังกล่าวพึ่งจัดสร้างเสร็จ จึงยังไม่สามารถอธิบายอะไรได้มากนัก คงต้องรอดูไประยะหนึ่งๆเสียก่อน

นางวาสนา ทรัพย์ทวี

เทศบาลตำบลห้วยซ้อ มีที่ตั้งอยู่กึ่งกลางของอำเภอเชียงของ แต่ถนนที่ตัดผ่านเป็นเพียง ๒ เลนเท่านั้น ดังนั้น สภาพทั่วไปของห้วยซ้อจึงยังคงมีความเป็นชนบทอยู่มาก

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจของเทศบาลตำบลห้วยซ้อในปัจจุบัน ซึ่งคาดว่าจะเป็นนวัตกรรมทางสังคมทางปัญญา ได้แก่ วัดใหม่ศรีร่มเย็น กับ วิทยาเขตของมหาวิทยาลัยแม่โจ้

วัดใหม่ศรร่มเย็น ตั้งอยู่ที่หมู่ ๘ มีพระอาจารย์เอกชัย เป็นเจ้าอาวาส เน้นการเจริญ สติปัญญาโดยมิได้ยึดติดกับรูปแบบเก่าๆ กิจกรรม ของวัดใหม่ศรีร่มเย็น ได้แก่ การจัดงานจุลกฐิน (เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น) การจัดอบรมราชการ(โดยเฉพาะตำรวจ) เป็นต้น

วิทยาเขตของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ นั้น ทางเทศบาลตำบลห้วยซ้อรับทราบแต่เพียงว่ากำลังมีการพิจารณาถึงสถานที่ตั้งของวิทยาเขตซึ่งบางส่วนของพื้นที่อาจอยู่ในเขตห้วยซ้อ หากมีการจัดสร้างวิทยาเขตขึ้นจริง ประชาชนในเขตเทศบาลห้วยซ้อคงได้ประโยชน์ไม่มากก็น้อย

นายชยุต ชัยธานี

สรุปว่า เทศบาลตำบลบุญเรืองเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็ก แต่มีจุดเด่นที่ธรรมชาติและโบราณสถาน กล่าวคือ ในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลศรีบุญเรือง มีภูเขาซึ่งเป็นที่ตั้งของน้ำตกภูแกง หากน้ำตกภูแกงได้รับการปรับปรุงหรือพัฒนา ก็จะกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจ ในส่วนของโบราณสถานนั้น เทศบาลตำบลศรีบุญเรืองมีตำนานพระธาตุสามพี่น้อง คือพระธาตุบ้านปุก พระธาตุบ้านเกี๋ยงและพระธาตุบ้านเขียว หากมีโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวและจัดกิจกรรมเพื่อให้พระธาตุทั้งสามแห่งนี้เป็นแหล่งเรียนรู้ ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น ปัญหาก็คือเทศบาลตำบลบุญเรือง ไม่มีงบประมาณเพียงพอและ มีโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนอื่นที่ต้องทำไปก่อน

นางวศินี ประเสริฐ ไชยทน

สรุปว่า โดยทั่วไปเทศบาลตำบลสถานมีการทำงานไม่แตกต่างจากเทศบาลอื่นๆ แต่เนื่องจากเขตพื้นที่ของเทศบาลสถานอยู่ติดกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ดังนั้น ผลกระทบที่มีต่อพื้นที่จึงมีสูงมาก สิ่งที่เห็นได้ชัดเจน คือ ราคาที่ดิน หากมีโฉนดก็จะซื้อขายในราคาที่สูงมาก หากเป็นที่ดิน สปก. ก็จะมีการลักลอบซื้อขายสิทธิครอบครองกันซึ่งเป็นการผิดกฎหมายของสปก.

ในช่วงแรก ของการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 จะต้องมีการทำถนนเชื่อมต่อ ชาวบ้านในเขตเทศบาลสถานประสบอุบัติเหตุพอสมควร แต่เมื่อโครงการต่างๆทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว มีการติดตั้งไฟสัญญาณ ป้ายจราจร เป็นต้น ทำให้อุบัติเหตุลดลง

นายตะวัน จิตตรง

อธิบายว่า อบต.ริมโขง มีที่ตั้งอยู่ติดกับแม่น้ำโขง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับ อบต.ริมโขงในเวลานี้ คือ

1. ราคาที่ดินในเขต อบต.ริมโขง ขยับขึ้นสูงมาก เช่น ที่ดินมีโฉนดติดแม่น้ำโขง ราคาประมาณไร่ละ หนึ่งล้านบาท แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ราคาประมาณ ห้าแสนบาท
2. โครงสร้างถนน เชียงแสน –เชียงของ ไม่สมบูรณ์ บางช่วงเป็นหลุมบ่อ ระยะทางยาวพอสมควร ถึงแม้ ช่วงเชียงแสน-บ้านกิ่วกาญจน์ จะเป็น สี่เลนแล้วก็ตาม แต่ถนนบางช่วงยังเป็นสองเลนอยู่และ

ยังชำรุด ทรุดโทรมมากขณะที่ความเจริญของเชียงของอยู่ในช่วงขาขึ้น รถบรรทุกตู้คอนเทนเนอร์ รถบรรทุกพ่วง วิ่งในเส้นทาง เชียงแสน-เชียงของ ทุกวันถือได้ว่าเป็นปัญหากับระบบโลจิสติกส์เป็นอย่างมาก

3. อบต.ริมโขง มีจุดผ่อนปรนที่ชาวลาวจะข้ามมารับจ้างทำงานในฝั่งไทยเป็นประจำ แต่หลังจากที่ฝั่งลาวมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้จำนวนของชาวลาวที่ข้ามมาฝั่งไทย ลดลงอย่างเห็นได้ชัด

4. จุดเด่นของพื้นที่ อบต.ริมโขง คือสภาพความเป็นธรรมชาติ โดยเฉพาะถนนเลียบแม่น้ำโขง หากมีการเร่งรัดก่อสร้างซ่อมแซมถนนให้อยู่ในสภาพดีแล้ว คาดว่าการท่องเที่ยวและระบบโลจิสติกส์ จะเจริญเติบโตขึ้นมาก

อาจารย์ ฉลองรัฐ เจริญศรี

ขอบคุณมากครับสำหรับสภาพทั่วไปของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในรอบที่สองนี้จะให้ทุกท่านกล่าวถึงปัญหาต่างๆ ตลอดจนอุปสรรคที่ท้องถิ่นประสบพบเห็นครับ

สรุปปัญหาภาพรวมของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการจัดสรรงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กับท้องถิ่นที่ขอจัดทำโครงการเกินศักยภาพของเทศบาล อบต.

   โดยทั่วไปท้องถิ่นใดจะเขียนโครงการที่เกินศักยภาพของตนหรือไม่เป็นสิทธิของท้องถิ่นนั้น หมายความว่า หากท้องถิ่นจะทำโครงการที่เกินศักยภาพต้องไปของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ถ้าไม่ทำก็ไม่เป็นไร ดังนี้

   1.1 กรณี ท้องถิ่น เขียนโครงการตามงบประมาณของตนเองก็ไม่มีปัญหาเกิดขึ้น

   1.2 กรณีท้องถิ่น เขียนโครงการเกินศักยภาพ จะต้องนำเสนอ โครงการนั้นต่อ อบจ. เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับโครงการจากท้องถิ่นอื่น หากได้รับการคัดเลือกก็จะได้รับงบฯ ที่อบจ. จัดสรรให้ อย่างไรก็ตามถ้ามีโครงการที่ผ่านการคัดเลือกโดย อบจ. ไม่สามารถจัดสรรงบฯ ให้ได้ทุกโครงการ ก็จะแก้ปัญหาโดยการจับสลาก

2. ปัญหาการเดินทางจากตัวเมืองเชียงของไปสะพานฯ ไม่สะดวกเพราะต้องใช้บริการรถรับจ้าง ซึ่งถ้ามีคนน้อยและประสงค์จะเดินทางทันทีก็ต้องจ่ายในราคาเหมา แต่ถ้ารอให้ได้จำนวนคนมากพอสมควรก็จะต้องรอ

3. ปัญหาของคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ

3.1 หลักการคือ นายกฯจากท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นประธานคราวละ 2 ปี

3.2 ประชุมกันปีละ 1 ครั้ง

3.3 เป็นการประชุมเพื่อนำโครงการที่เกินศักยภาพของท้องถิ่นส่งให้ อบจ.

3.4 เจ้าภาพการประชุม คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย

4. ปัญหาการทำงานระหว่างท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค ทางท้องถิ่นชี้แจงว่าไม่ค่อยมีปัญหาอะไร เพราะไม่ค่อยได้ทำงานร่วมกัน กรณีของการทำงานร่วมกันจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชาวบ้านและพื้นที่ เช่น การขอให้ท้องถิ่นช่วยเหลือประสานงานกับชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อยกฐานะวนอุทยานเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น

5. ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง เช่น การโอนย้ายอนามัยมาสังกัดท้องถิ่น (ทั้งประเทศทำได้เพียงร้อยละ 40 เท่านั้น)

6. ราชการส่วนภูมิภาคขอบูรณาการโครงการกับท้องถิ่นบ้าง เช่น การจัดโครงการปราบปรามยาเสพติด

7. ปัญหาการบริหารงานบุคคลภายในของท้องถิ่นเอง ที่ให้อำนาจกับฝ่ายการเมืองมากเกินไป

8. ปัญหาการแทรกแซงงานท้องถิ่นจากนโยบายระดับประเทศ เช่น รมต.มีนโยบายด้านกีฬา ก็จะสั่งมาทางจังหวัดและจังหวัดก็จะสั่งให้ท้องถิ่นจัดทำโครงการทั้งๆที่โครงการดังกล่าวไม่มีอยู่ในแผน

9. งบอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นช่องทางของการทุจริตได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ทุจริตไฟฟ้าโซลาเซลล์ ทุจริตสนามฟุตซอล ทุจริตห้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ และทุจริตการขุดลอก เป็นต้น

10. ปัญหาการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ในกรณีของที่ดิน จะจัดเก็บได้ต่อเมื่อที่ดินมีลักษณะเป็นเอกสารสิทธิตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน หากเป็นที่ดินมือเปล่า จะจัดเก็บไม่ได้ ข้อเท็จจริงของอำเภอเชียงของคือ ที่ดินมือเปล่ามีเยอะมาก ดังนั้นภาษีในส่วนนี้ ท้องถิ่นจึงเก็บได้น้อย

การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 4

สรุปรายงานการประชุม

การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ครั้งที่ 5

โครงการวิจัย “แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงรายเพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย”

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วันอังคาร ที่ 27 มกราคม 2558 เวลา 13.30-16.00 น.

ณ ห้องประชุมนางแล อาคารสำนักงานอธิการบดี 1 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผู้เข้าร่วมประชุม

1.	นายวิบูลย์ รวยสิน	ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย
2.	นายอานุภาพ เจริญไชย	ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย
3.	นายชาญชัย พิเชษฐบุญเกียรติ	ผู้แทน ท้องถิ่นจังหวัดเชียงราย
4.	อาจารย์ ดร.ร่มเย็น โกไศยกานนท์	รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
5.	อาจารย์ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์	หัวหน้าโครงการวิจัย
6.	อาจารย์ ฉลองรัฐ เจริญศรี	ผู้ร่วมวิจัย

เริ่มประชุม 13.30 น.

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ กล่าวต้อนรับ อธิบายโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย โดยเฉพาะการศึกษาเรื่องการบูรณาการยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย ว่า ควรหาวิธีการบูรณาการอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในอำเภอเชียงของ

อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี ดำเนินรายการโดยขอให้ราชการส่วนภูมิภาคทั้งสามแห่งที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง ช่วยอธิบายสภาพการทำงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

นายวิบูลย์ รวยสิน

อธิบายถึงข้อมูลทั่วไป ข้อมูลอำเภอเชียงของ การขอใช้ที่ดิน สปก. จากหน่วยงานราชการต่างๆ ตลอดจนปัญหาและการป้องกันแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<u>ข้อมูลทั่วไป</u>

จังหวัดเชียงรายมี 18 อำเภอ มีพื้นที่ทั้งหมด 7,298,981 ไร่ ปัจจุบันมีพื้นที่ ป่าไม้ 2,365,963 ไร่ สปก.เชียงราย ได้รับมอบที่ดินมาเพื่อปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ประมาณ 1,098,613 ไร่ 17 อำเภอ 69 พื้นที่ 45 ป่า

โดยดำเนินการประกาศเขตไปแล้ว 887,469 ไร่ 54 พื้นที่ 45 ป่า

รอประกาศเขต 172,172 ไร่ 13 พื้นที่ 13 ป่า

สปก.เชียงราย ได้ดำเนินการจัดที่ดินแล้ว 559,077 ไร่/63,849 ราย ซึ่งในปี 2558 มีแผนงานการรังวัดดังนี้

งานที่ดินรัฐ พื้นที่ X-ray จำนวน 4,330 ไร่ 413 ราย

งานที่ดินรัฐ ที่ดินชุมชน จำนวน 249 ราย/แปลง 8 ตำบล 5อำเภอ

งานที่ดินรัฐ พื้นที่โอนสิทธิ ตกทอดมรดกสิทธิ (แบ่งแปลง/เต็มแปลง) จำนวน 5,570 ไร่ 440 ราย

<u>ข้อมูลอำเภอเชียงของ</u>

1. กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโครงการป่าดอยขมิ้น และป่าน้ำแหย่ง โซนเอ ให้ สปก. เมื่อปี ๒๕๓๗ เนื้อที่ประมาณ 9,575 ไร่

2. มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินท้องที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2537 สปก.เชียงรายได้ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่แปลงเกษตรกรรมตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายไปแล้ว ประมาณ 5,971 ไร่ 1,138 แปลง 809 ราย แปลงชุมชนประมาณ 26 ไร่ 100 แปลง 100 ราย

<u>การขอใช้ที่ดิน</u>

1. กรมทางหลวงขอให้ที่ดินเพื่อก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 1356

1. กรมทางหลวงมีหนังสือที่ คค 0717.4-/-2916 ลงวันที่ 1 กันยายน 2554 ขอใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ทางหลวงหมายเลข 1365 จำนวนเนื้อที่ 232-1-09 ไร่ 64 แปลง

2. สปก.เชียงราย ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าในจำนวน 64 แปลง ได้มีการออกเอกสาร สปก.4-01 แล้ว จำนวน 59 แปลง และยังไม่ออกเอกสาร สปก.4-01 แล้ว จำนวน 59 แปลง และยังไม่ออกเอกสาร สปก.4-01 จำนวน 5 แปลง ซึ่งเกษตรกรได้สละสิทธิการเข้าทำประโยชน์และการครอบครองที่ดินตามที่กรมทางหลวงขอใช้โดยได้รับค่าชดเชยการเสียโอกาสการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากกรมทางหลวงตามที่คณะกรรมการปรองดองที่ดินให้กับราษฎรผู้ครอบครอง

3. คปจ.เชียงราย ได้มีมติครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2555 เห็นชอบให้กรมทางหลวงใช้ที่ดินจำนวนเนื้อที่ 232-1-09 ไร่ 64 แปลง

4. มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1356 สายทางแยกเข้าสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่อำเภอเชียงของ พ.ศ.2553

2. กรมการขนส่งทางบกขอความอนุเคราะห์ในการดำเนินโครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า อำเภอเชียงของ

1. กรมการขนส่งทางบก มีหนังสือที่ คค 0408/4397 ลงวันที่ 18 เมษายน 2556 ขอความอนุเคราะห์ในการแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายให้ความร่วมมือกับกรมการขนส่งทางบกในการดำเนินโครงการก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งในท้องที่ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

2. จังหวัดเชียงราย มีหนังสือที่ ชร 0012/ว12001 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 ขอความร่วมมือในการตรวจสอบสถานะและจำนวนที่ดินในการดำเนินโครงการก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าในท้องที่ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

3. สปก.เชียงราย ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า พื้นที่บริเวณที่จะเวนคืน จำนวนเนื้อที่ 338 ไร่ 90 แปลง แบ่งเป็นที่ดินมีโฉนด นส.3 ก นส.3 จำนวน 120 ไร่ 23 แปลง ที่ดินมีเอกสารสิทธิ สปก. จำนวนเนื้อที่ 151 ไร่ 34 แปลง ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ สปก. จำนวนเนื้อที่ 57 ไร่ 33 แปลง

4. ขณะนี้อยู่ระหว่างการออก พ.ร.ฎ.เวนคืน ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นปัญหาว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

5. ปัจจุบันกรมการขนส่งทางบกยังไม่มีการประสาน สปก.ขอใช้ที่ดินต่อไป

กรมโยธาธิการและผังเมือง จ้างบริษัท พิสุทธิ์ เทคโนโลยี จำกัด ในการศึกษาและออกแบบวางผังพื้นที่เฉพาะชุมชนชายแดนเชียงของ จังหวัดเชียงราย และได้จัดประชุมหารือ เพื่อแนะนำโครงการและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันอังคารที่ 11 พฤศจิกายน 2557 ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงรายและจ้าง บริษัท โมตัส คอนซัลแท้นส์ จำกัด ในการทำโครงการวางผังพัฒนาพื้นที่ประตูการค้าเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2557 ณ โรงแรมดุสิต ไอส์แลนด์รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย เพื่อจัดทำผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต รองรับการขยายตัวของชุมชนละการพัฒนาพื้นที่อย่างบูรณาการ

<u>ปัญหาที่เกิดขึ้นในที่ดินขณะนี้</u>

1. การเข้ามาครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตไปแล้วแทนเกษตรกร ซึ่งเห็นได้จากการปิดประกาศขายที่ดินเป็นจำนวนมาก ทำให้อนุมานได้ว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนผู้ครอบครอง
2. การเข้ามาก่อสร้างอาคารและที่อยู่อาศัยโดยไม่ได้รับอนุญาต
3. การเจรจาเพื่อให้ราษฎรสละสิทธิการครอบครองใช้ที่ดินทำประโยชน์ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค

<u>การดำเนินการป้องกันและแก้ไข</u>

1. กรณีการป้องกันการเปลี่ยนมือ สปก.เชียงราย ได้จัดทำประกาศเป็นแผ่นป้ายประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ แจ้งเรื่องการซื้อสิทธิขายสิทธิเป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
2. สปก.เชียงราย ได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แจกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินและเกษตรกรของ สปก. ผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน
3. ติดตามประสาน สปก. เพื่อกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน
4. จัดเตรียมข้อมูลเพื่อสนับสนุนการพิจารณาดำเนินการและประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

<u>สิ่งที่เห็นควรดำเนินการต่อไป</u>

1. สปก.เชียงราย เห็นสมควรดำเนินการตรวจสอบการทำประโยชน์ทุกแปลงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพื่อปรับวิธีการดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
2. ศึกษาพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

3. ดำเนินการประชุมพิจารณาการบริหารจัดการที่ดินในทุกระดับ ตั้งแต่ท้องถิ่น คปอ.คปจ. และคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเฉพาะเรื่อง

นายชาญชัย พิเชษฐบุญเกียรติ

สรุปภาพของความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นจังหวัดเชียงรายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเชียงของว่า สถานะของท้องถิ่นจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคซึ่งขึ้นอยู่กับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นราชการส่วนกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นจังหวัดกับ อปท.จึงมีน้อย ถึงแม้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจก็ตาม แต่อำนาจที่จะกระจายลงมายังคงอยู่กับราชการส่วนกลาง ในกระทรวงอื่นๆ เช่นกระทรวงการคลัง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ท้องถิ่นก็มีกฎหมายเฉพาะบังคับใช้ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น

ปัญหาของท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งท้องถิ่นจังหวัดเชียงรายพบ ได้แก่

1. การจัดบริการสาธารณะของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน เพราะ อปท. มีขนาดเล็กใหญ่ไม่เท่ากัน รายได้ที่จัดเก็บก็ไม่เท่ากัน ดังนั้น อปท.ที่มีรายได้น้อยจึงจัดทำโครงการพัฒนาไม่ได้มากนัก

2. งบประมาณส่วนใหญ่ (ร้อยละ 40-50) ของ อปท. เป็นรายจ่ายประจำประเภทเงินเดือน ดังนี้เมื่อเงินของ อปท. บางแห่งที่น้อยอยู่แล้ว ต้องนำไปจ่ายเงินเดือนพนักงาน งบประมาณที่เหลือจึงน้อยลงไปอีก

3. การประสานแผนยุทธศาสตร์ที่ปฏิบัติในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ท้องถิ่นจังหวัดเพียงไปนั่งร่วมเป็นกรรมการเท่านั้น

4. อปท.นอกจากจะมีกฎหมายเฉพาะของตนแล้ว ยังรับมอบอำนาจจากกฎหมายอื่นๆอีกหลายฉบับ อำนาจหน้าที่ของ อปท.ในการพัฒนาพื้นที่ของตนจึงมีสูง ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมใน อปท. จึงควรจะต้องดูประโยชน์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก

นายอานุภาพ เจริญไชย

อธิบายว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงรายขึ้นตรงกับสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อัตราข้าราชการประจำจังหวัดเชียงราย ปัจจุบันมีข้าราชการ 11 อัตรา ประเด็นปัญหาที่ไปเกี่ยวข้องกับอำเภอเชียงของ มีดังนี้

1. พื้นที่ในความรับผิดชอบดูแลในอำเภอเชียงของส่วนที่เป็นป่าไม้ จะอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ การทำกิจกรรมต่างๆในเขตป่าไม้หรืออุทยานจึงต้องไปขออนุญาตกับกรมป่าไม้หรือกรมอุทยาน

2. การวางแผนเพื่อหาพื้นที่กำจัดขยะนั้นทรัพยากรธรรมชาติ ได้ให้นักวิชาการสิ่งแวดล้อมศึกษาอยู่ คือ การสำรวจหาที่ดินเพื่อสร้างโรงงานกำจัดขยะ

3. แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำนานาชาติ ลาวมีสิทธิในแม่น้ำโขงตามสนธิสัญญาที่ฝรั่งเศสทำไว้กับไทย สำหรับตลิ่งชายฝั่งของแม่น้ำโขงซึ่งอยู่ฝั่งไทย อยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ทรัพยากรธรรมชาติ จังหวัดไม่มีบทบาทหรืออำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

4. ข้อเสนอแนะ เพื่อการพัฒนาเมืองเชียงของ นั้น คุณอานุภาพเห็นว่า คงจะบูรณาการกันได้ยากเพราะหน่วยงานแต่ละแห่งต่างคนก็ต่างทำงานตามหน้าที่ตนเอง ไม่ค่อยได้ประสานงานกันเท่าใดนัก แต่ถ้าคิดว่าจะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจแล้ว ควรมีลำดับการพัฒนาดังนี้

a. จัดแบ่งโซนต่างๆให้ชัดเจน เช่น เขตการค้า เขตการท่องเที่ยว เขตที่อยู่อาศัย หรือเขตเกษตรกรรม เป็นต้น

b. การบริหารการจัดการควร ใช้ระบบเบ็ดเสร็จ ผู้รับผิดชอบบริหารเขตเศรษฐกิจมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองชายแดนเท่านั้น

c. ตัวอย่างที่ควรศึกษา คือ เวียดนาม เพราะค่อนข้างมีการพัฒนาใกล้เคียงกับไทย ส่วนเขตเศรษฐกิจในลาวกับจีนนั้น มีบริบทหน้าที่ที่แตกต่างไปจากสังคมไทย

อาจารย์ ดร.ร่มเย็น โกไศยกานนท์

อธิบายแนวคิดและข้อเท็จจริงต่างๆของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งไทยและต่างประเทศดังนี้

1. กรณีประเทศลาว เจ้าแขวง มีอำนาจใกล้เคียงกับรัฐมนตรี เช่น อำนาจการดำเนินการด้านการต่างประเทศ

2. ลาวออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจพิเศษ โดยแบ่งออกเป็น

a. เขตเศรษฐกิจพิเศษ

b. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ

อย่างไรก็ดี เจ้าแขวงก็ยังสามารถเข้ามาแทรกแซงอำนาจงานในเขตเศรษฐกิจทั้งสองประเภทได้

3. จากกรอบความร่วมมือ GMS และแรงกระตุ้นจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ทำให้เกิดเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น คือเส้นทาง R9 และเส้นทาง R3a

4. การลงทุนของนักธุรกิจชาวจีนในประเทศลาวนั้น นักธุรกิจจีนสามารถกู้เงินธนาคารจีนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งในปัจจุบันเกิดเขตการค้า China town ในแขวงบ่อแก้ว ตลอดจนบ่อนคาสิโน โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร ฯลฯ

5. ที่ดินประเภท สปก. บริเวณใกล้กับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 บางพื้นที่ที่มีนักลงทุนเข้าไปซื้อแล้ว แต่ยังคงให้ชาวบ้านเจ้าของที่เดิมทำกินอยู่ เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐเข้าไปตรวจสอบจึง ไม่พบความผิดปกติ แต่ข้อเท็จจริงคือ สิทธิครอบครองในที่ดิน สปก. เปลี่ยนมือไป

นายชาญชัย พิเชษฐบุญเกียรติ

เสนอแนวทางการบูรณาการ ดังนี้

1. ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาของการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ จะทำอย่างไรที่จะทำให้ประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนส่วนใหญ่จะเพิกเฉย

2. ควรปรับปรุงการให้ข้อมูล ข่าวสารเพื่อสื่อสารไปถึงประชาชน ตลอดจนวิธีการทำให้ประชาชนยอมรับการทำงานของรัฐ

การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 5

การประชุมระดมสมอง ครั้งที่ 6

โครงการวิจัย “แนวทางการบูรณาการณ์ยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงราย
เพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4
อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย”
สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
20 กุมภาพันธ์ 2558 เวลา 13.30-16.00 น.
ณ ห้องนางแล มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

รายนามผู้เข้าร่วมประชุม

1.	นายแดนชัย สำราญพงษ์	แทนผู้อำนวยการแขวงการทางจังหวัดเชียงรายที่ 2
2.	นายธิติวัจน์ ภัทรสิทธิ์เจริญ	แทนนายด่านศุลกากรเชียงของ
3.	นางณัฐพร มหาไพบูลย์	แทนพาณิชย์จังหวัดเชียงราย
4.	นางสาวศิรินภา คลังยา	สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย
5.	นายบรรเจิด ภูสมศรี	แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย
6.	นายไสว น้อยหมอ	ประธานคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอเชียงของ
7.	นายวรวุฒิ มาอินทร์	ขนส่งจังหวัดเชียงราย
8.	นางพัชรินทร์ พรหมวิหาร	สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงราย
9.	พ.ต.อ.ณัชธฤต ปิ่นปัก	ผู้กำกับการด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสนและเชียงของ
10.	นายเฉลิมพล จงรักษ์	หัวหน้าด่านตรวจพืชเชียงแสน
11.	นายมานพ พยัคฆศักดิ์	ผู้อำนวยการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจสหกรณ์
12.	รศ.ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล	อาจารย์อาวุโส สำนักวิชานิติศาสตร์
13.	อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์	หัวหน้าโครงการวิจัย
14.	อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี	ผู้ร่วมวิจัย

เริ่มประชุมเวลา 13.30 น.

รศ.ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล กล่าวต้อนรับและเปิดการประชุม

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ ชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี ดำเนินการประชุม

นายเฉลิมพล จงรักษ์

กล่าวในเชิงความคิดเห็นในเรื่องคน ว่า คนไทยกับคนจีนนั้น ถ้าจะเปรียบเทียบในเรื่องของการค้าแล้ว คนไทยจะประกอบธุรกิจสู้คนจีนได้ยาก เพราะเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น การปลูกฝังทางการค้าขาย การแข่งขัน การช่วงชิงตลาด เป็นต้น

สำหรับประเด็นเรื่องของ CIQ ได้กล่าวเน้นว่า การตรวจพืชซึ่งเป็นกฎหมายตัวหนึ่งในด้านการกักกัน ถือว่าเป็นหัวใจของด่านพรมแดนต่างๆ แต่รัฐไทยก็ไม่เคยให้ความใส่ใจกับการกักกันเลยทั้งๆ ที่ประเทศต่างๆทั่วโลกมักจะใช้มาตรการกักกันเพื่อสกัดการนำสินค้าเข้าประเทศตน จึงขอเสนอให้มีการศึกษามาตรการกักกันเพื่อใช้เป็นมาตรการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประเทศ

นายบรรเจิด ภูสมศรี

กล่าวต่อในประเด็นของอำนาจและเงื่อนไขการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่า เนื่องจาก อบจ.เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ทำงานใกล้ชิดกับส่วนภูมิภาค คือผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องประสานงานหรือประสานแผนกับท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดเชียงราย การดำเนินนโยบายของ อบจ. จำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ตลอดเวลาซึ่ง อบจ.จะต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ของจังหวัด ความต้องการของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของผู้บริหาร อบจ.ในแต่ละยุคสมัย

สำหรับอำเภอเชียงของนั้น อบจ. ได้สนับสนุนภารกิจด้านชายแดนร่วมกับแขวงการทาง โดยจัดโครงการทำถนนสายดอกไม้เพื่อเตรียมพร้อมรับ AEC นอกจากนั้นก็ได้ประชุมหารือกันในเรื่องการเตรียมความพร้อมด้านการท่องเที่ยวไปด้วย

นางณัฐพร มหาไพบูลย์

อธิบายในเรื่อง ผลกระทบในทางเศรษฐกิจ ว่าด้วยเรื่องสภาพพื้นที่ ในย่านท่าเรือบ๊คเดิมเคยเป็นย่านธุรกิจที่รุ่งเรืองแต่ปัจจุบันกลับซบเซา อย่างไรก็ตามก็ได้มีการพยายามดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจแต่ก็ยังติดปัญหาอยู่ที่งบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารโครงการ

ประเด็นในเรื่อง หนังสือเดินทาง ในการประชุม 4ประเทศ 8ฝ่าย มีการนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การประชุมซึ่งประเทศลาวได้รับเรื่องปัญหาหนังสือเดินทางไว้พิจารณาแล้ว

ประเด็นต่อมาได้กล่าวในเรื่องของ ราคาที่ดิน ซึ่งมีราคาสูงมาก ทำให้เกิดปัญหาว่าการลงทุนใหม่ๆในเชียงของช่วงนี้มีแนวโน้มจะหยุดชะงักลงเพราะต้นทุนที่ดินสูงมาก แต่ตนก็เห็นว่าช่วงเวลานี้น่าจะเป็นโอกาสของท้องถิ่น โดยรีบเร่งพัฒนาศักยภาพของประชาชนในบริเวณนั้นให้มีความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนสามารถปรับตัวให้ทันกับกระแสการพัฒนาที่รวดเร็ว เพราะถ้าไม่ยอมปรับตัวอาจจะถูกกลุ่มทุนขนาดใหญ่หรือสภาพการค้าชายแดนที่เปลี่ยนรูปแบบไปทำให้ท้องถิ่นมีความยากลำบากต่อการแข่งขัน

นายมานพ พยัคฆศักดิ์(ผู้อำนวยการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจสหกรณ์)

กล่าวเสริมในเรื่องของ การแข่งขันว่า เกษตกรไทยสู้คนจีนไม่ได้ก็จริงอยู่แต่ถ้าเกษตรกรไทยรวมตัวกันโดยใช้ระบบสหกรณ์ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้การส่งเสริมและสนับสนุนอยู่ ทำให้เกษตรกรรวมตัวกันให้ได้ เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง พัฒนาระบบการเกษตรที่ล้าหลัง ปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรเพื่อให้มีราคาสูงขึ้น จุดเด่นของประเทศไทยนั้นอยู่ที่ภาคการเกษตร ก็สมควรจะให้ดึงจุดเด่นนี้มาเพื่อสร้างความแตกต่างมากกว่าการพัฒนาในเชิงอุตสาหกรรม

นายเฉลิมพล จงรักษ์

กล่าวเสริมต่อจาก นายมานพ พยัคฆศักดิ์ ที่กล่าวไว้ในประเด็นระบบเศรษฐกิจและความเข้าใจในเศรษฐกิจของคนไทยว่า คนไทยมีการปลูกฝังค่านิยมเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่เหมาะสมกับระบบการค้า เพราะเหตุว่า คนที่จะค้าขายนั้นโดยรูปแบบทั่วไปต้องมีการหยิบยืมหรือกู้ยืมเงิน ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องเป็นหนี้และเสียดอกเบี้ย ดังนั้น การจะค้าขายหรือเป็นหนี้นั้นควรจะต้องมีการฝึกหรืออบรมกันมา ตลอดจนรู้จักระบบธนาคาร เป็นต้น

นายธิติวัจน์ ภัทรสิทธิ์เจริญ

กล่าวถึงเรื่องการทำงานแบบ One Stop Service ว่า การทำงานของศุลกากรในปัจจุบันพัฒนาไปอย่างมาก ด่านทุกแห่งทั่วประเทศไทยจะใช้ระบบ Green Line and Red Line ในกรณีของใบขนสินค้าขาเข้าและใบขนสินค้าขาออก เมื่อเจ้าหน้าที่รับเรื่องมาหนึ่งใบขนจะถูกระบบประกันการทำงานกำหนดเวลาให้แล้วเสร็จไว้ ดังนั้น ทางศุลกากรรับประกันความรวดเร็วในการทำงานยกเว้นในกรณีที่สินค้ามีปัญหาเท่านั้น

อ. ฉลองรัฐ สอบถามถึง แนวทางการจัดตั้งกรมขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ด้านชายแดนว่าคิดเห็นกันอย่างไร

นายเฉลิมพล จงรักษ์

ให้คำตอบว่าอาจจะจัดตั้งเป็นกรมหรือกระทรวงขึ้นใหม่เหมือนบางประเทศได้ แต่ไม่ใช่ในยุคสมัยนี้ การสร้างรูปแบบกรมเดียวนั้น เห็นควรที่จะยุบหน่วยงานทั้งหมดก่อน และเสนอความเห็นว่าในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานของรัฐแยกกรมแยกกระทรวง จึงทำงานประสานกันได้ยาก

นางณัฐพร มหาไพบูลย์

เสริมว่า การจะรวมทุกหน่วยงานนั้นเป็นเพียงความฝัน แทบจะเป็นไปไม่ได้ แต่สมควรจะเป็นในกรณีเครือข่ายความร่วมมือ โดยไม่กล่าวถึงข้อกฎหมาย ควรจะเป็นในเชิงการบูรณาการมาตรการร่วมกันเสียมากกว่า

รอบที่สอง

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

เสนอให้ตัวแทนแต่ละหน่วยงานแสดงความเห็นทางเลือกในการบูรณาการ

นายบรรเจิด ภูสมศรี

เสนอว่าควรพิจารณากระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นมากกว่าเพราะในปัจจุบันอำนาจของส่วนกลางยังคงมีมากทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน

นายไสว น้อยหมอ

กล่าวเห็นด้วยกับ นายบรรเจิด ภูสมศรี พร้อมสรุปว่า ปัญหาของท้องถิ่นมีดังนี้ ขาดความรู้ ขาดความสามารถ เกี่ยงงาน มีความล่าช้า ติดขัดสถานที่ มีการเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมว่าปัญหาในเชียงของ มี ดังนี้

- ปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินทับซ้อน
- ปัญหาของเทศบาลรอบนอกอำเภอเชียงของไม่ได้รับการพัฒนา

นายวรวุฒิ มาอินทร์

กรณีท้องถิ่นมีศักยภาพและงบประมาณ ส่วนกลางจะสนับสนุนแต่ถ้าเกินศักยภาพแล้วส่วนกลางจะมาดำเนินการเริ่มต้นให้ เช่น การก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารที่เชียงของ ขนส่งทางบกก็มาจัดสร้างให้ ดังนั้นหากท้องถิ่นเห็นควรให้มีการร่วมกันพัฒนาในเรื่องใดก็น่าจะทำความตกลงกับส่วนกลางได้

สำหรับ ศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า ที่กำลังจะดำเนินการกันนั้น ต้นเรื่องมาจาก สนข.วางแนวคิด กรมการขนส่งทางบกรับผิดชอบดำเนินการ โดย ครม.มีมติเห็นชอบ ปัจจุบันได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาศึกษาสภาพพื้นที่และออกแบบแล้ว คาดว่าจะต้องใช้ที่ดินประมาณ330ไร่ (90แปลง) ปัญหาเรื่องการเวนคืนมีอยู่บ้างแต่งานก็คืบหน้าไปพอสมควร

นายแดนชัย สำราญพงษ์

รายงานถึงการทำงานของแขวงการทางจังหวัดเชียงรายที่ 2 ว่า

- มีการสำรวจเส้นทางคู่ขนานกับเส้นทางปัจจุบันที่วิ่งเข้าสะพานมิตรภาพฯ เพื่อออกแบบก่อสร้างจะช่วยบรรเทาปัญหารถบรรทุกจอดข้างทาง
- ขณะนี้ได้มีการติดตั้งกล้อง CCTV จากกลางสะพานถึงด่าน ซึ่งจะทำการติดตั้งให้แล้วเสร็จก่อนปลายปี ๒๕๕๘

พ.ต.อ.ณัชธฤต ปิ่นปัก

สำหรับการเข้าออกของบุคคลที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของมีข้อสังเกต ดังนี้

1. สถิตินักท่องเที่ยวจีนเพิ่มขึ้น แต่เป็นเฉพาะฤดูกาลท่องเที่ยวสำคัญ คือ ช่วงปีใหม่และตรุษจีน

2.สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ยังมีสถิติการเข้าออกของนักท่องเที่ยวน้อยกว่าสะพานมิตรภาพที่สร้างก่อนสามแห่ง(หนองคาย มุกดาหาร นครพนม)

3.ปัญหาการตรวจลงตราที่ชาวบ้านร้องเรียนนั้น เป็นปัญหาของตรวจคนเข้าเมืองลาวซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการเจรจากับทางฝั่งลาวอยู่

นายธิติวัจน์ ภัทรสิทธิ์เจริญ

เห็นว่าทางเลือกของการบูรณาการนั้น ควรมีกฎหมายรองรับ เช่น การจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่สิ่งที่ทำได้ในปัจจุบัน คือการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยในขณะนี้ กรมศุลกากรได้ นำระบบ Paperless ใช้ ทำให้เกิดความรวดเร็วขึ้น และได้ทำ MOU กับ 36 หน่วยงาน ในจำนวนนี้ มี 12 หน่วยงานที่ได้เชื่อมโยงระบบเข้ากับกรมศุลกากรแล้ว

นายมานพ พยัคฆศักดิ์

เสนอเรื่องเสริมความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรไทย โดยการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง ในพื้นที่เชียงของ นั้น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ควรช่วยเหลือเกษตรกร ดังนี้

- กระตุ้นให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร
- เน้นการแปรรูปสินค้าเกษตร
- สร้างความแตกต่างของสินค้า
- เน้นกระจายสินค้าใน ASEAN

นายบรรเจิด ภูสมศรี

เสนอข้อขัดข้องของการทำงานส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในเรื่องของ ฝ่ายที่ออกกฎหมาย ฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายตรวจสอบ มีความเข้าใจและการตีความที่แตกต่างกัน ขาดการบูรณาการทางความคิดในการตีความกฎหมาย โดยเสนอให้มีการกระจายอำนาจ

อีกประเด็นหนึ่งที่ท้องถิ่นไม่กล้าจัดทำบริการสาธารณะเพราะจะถูกตรวจสอบโดยระเบียบและการตีความจากองค์กรอิสระ

การประชุมกลุ่มย่อย ครั้งที่ 6

ที่ พิเศษ ๑/๒๕๕๗ ที่ทำการชมรมท่องเที่ยวเชียงของ

หมู่ ๑ ต.เวียง อ.เชียงของ

จ.เชียงราย ๕๗๑๔๐

มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง ผลกระทบจากการเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 4 (เชียงของ-ห้วยทราย)ต่อชาวบ้านและผู้ประกอบการอำเภอเชียงของ

เรียน นายอำเภอเชียงของ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑.รายชื่อผู้ได้รับผลกระทบ จำนวน ๑ ชุด ๒. เอกสาร "ฉบับเมืองสองแบบ"

หลังจากสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ๔ (เชียงของ-ห้วยทราย) เปิดให้บริการเดินทางข้ามแดนไทย – ลาว ตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ และมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการเดินทางข้ามแดน โดยบุคคลทั่วไป เช่น นักธุรกิจ นักลงทุน พ่อค้า ประชาชน ผู้ประกอบการค้ารายย่อย และนักเดินทางท่องเที่ยว ที่ใช้พาสปอร์ตไม่สามารถเดินทางเข้า-ออก ด่านตรวจคนเข้าเมืองไทย-ลาวที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ท่าเรือบั๊คและด่านตรวจคนเข้าเมืองห้วยทราย สปป.ลาว ซึ่งถือเป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยให้เดินทางไปข้ามที่สะพานมิตรภาพ ฯ โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้าว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ส่งผลต่อคนและต่อชุมชนในเมืองอำเภอเชียงของ รวมทั้งนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่านแดนเป็นอย่างมาก โดยมีผลกระทบดังนี้ คือ

1. ผลการทบต่อชาวบ้านที่อยู่ในภาคบริการชุมชนบ้านหัวเวียงและชุมชนใกล้เคียงที่มีรายได้เลี้ยงชีพและครอบครัวจากการให้บริการด้านท่องเที่ยวที่รายได้ลดลงทันที ซึ่งเป็นผลกระทบสำคัญที่ชัดเจนและรวดเร็ว คือ ทั้งชมรมเรือบริการข้ามฟาก มีชาวบ้านประกอบอาชีพนี้ 40 ครอบครัว ชมรมรถรับจ้าง มี ๓๐ ครอบครัว กลุ่มสามล้อเครื่อง ประมาณ 80 ครอบครัว กลุ่มกรรมกรลูกหาบประมาณ 80 ครอบครัว ผู้ประกอบการร้านค้าร้ายย่อย ร้าน

กาแฟ ร้านอาหารจานเดียว โดยเฉพาะชาวบ้าน รายได้ตกวูบทันที ๖๐-๙๐% ในแต่ละกลุ่มบริการ เนื่องจากไม่มีการเตรียมตัว และรายได้ด้านการท่องเที่ยวเป็นรายได้สำคัญในการหล่อเลี้ยงคนชุมชนจำนวนมาก

2. ผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดกลาง ขนาดย่อมในชุมชนรายใหม่รายเดิม ในอำเภอเชียงของ ที่มีการคาดการณ์ว่าการเติบโตของเมืองเชียงของจะขยายตัวจากการเปิดสะพาน และการเป็นเมืองที่นักเดินทางต้องเข้ามาเพิ่มขึ้น ทำให้มีการลงทุนไปแล้วเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมือง และประชาคมเชียงของเองก็อยู่ในระหว่างการจัดทำยุทธศาสตร์อำเภอที่ทำร่วมกันทุกตำบลในบริบทการพัฒนาหนึ่งเมืองสองแบบ ที่จะทำให้เชียงของมีการพัฒนาศักยภาพตามความแตกต่างของพื้นที่ ที่เป็นเมืองใหม่ที่อยู่ใกล้สะพาน อยู่บนเส้นทาง R3A โดยมีสะพานมิตรภาพ 4 เชื่อมเส้นทางอยู่เหมาะกับการรองรับการค้าการลงทุนและโลจิสติกส์และการท่องเที่ยวแบบใหม่ ส่วนเมืองเก่าซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่ไม่ควรถูกทำลายจากการเติบโตของเมือง ควรได้รับความสนใจในการพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและวิถีชีวิต พัฒนาต่อไปตามวิถีทาง รูปแบบเมืองใหม่ เมืองเก่า

3. ผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวคนไทย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการท่องเที่ยว ดูวิถีชีวิตในเชียงของและข้ามไปเที่ยวเมืองห้วยทราย โดยใช้พาสปอร์ตต้องเดินทางไปข้ามที่สะพานซึ่งไกลจากชุมชนเมืองเชียงของ และเมืองห้วยทราย ต้องมีค่าใช้จ่ายและการเดินทางมากขึ้น ทำให้คนที่ต้องการพักและอยู่เที่ยวเชียงของไม่ได้รับความสะดวก ส่งผลให้ลดจำนวนนักท่องเที่ยวในเชียงของในระยะยาว และนักท่องเที่ยวไทยที่นิยมใช้เส้นทางนี้ลงเรือไปยังหลวงพระบาง ต้องมีการการเพิ่มเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากต้องการมาพักที่อำเภอเชียงของก่อนการลงเรือในตอนเช้า

4. ผลกระทบต่อเส้นทางการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เส้นทางท่องเที่ยวเข้าอำเภอเชียงของข้ามเรือไปยังเมืองห้วยทรายเป็นที่นิยม และถือเป็นเสน่ห์อย่างหนึ่งของนักเดินทางนานาชาติซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วโลก ซึ่งปรากฏอยู่ในไกด์บุ๊คและในสังคมออนไลน์ของกลุ่มท่องเที่ยว หากเส้นทางเปลี่ยนไปก็จะส่งผลให้เชียงของเป็นเมืองร้าง ซึ่งขณะนี้ก็ปรากฏเสียง

สะท้อนจากนักเที่ยวที่เดินทางมาช่วงนี้ได้ตั้งข้อสังเกตและได้แสดงความเห็นในเลกออนไลน์ในแง่ผลเสียต่อเมือง และการที่ทำให้พวกเขาต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มอย่างมาก ส่งผลต่อภาพพจน์ด้านการท่องเที่ยวในเส้นทางนี้

5. ผลกระทบต่อกลุ่มนักท่องเที่ยว ที่ใช้มอเตอร์ไซต์ใหญ่ท่องเที่ยว (Big bike) และจักรยานท่องเที่ยว ซึ่งรถไม่สามารถข้ามสะพานได้ ต้องข้ามโดยลงแพขนานยนต์ หรือเรือข้ามฟากที่ด่านท่าเรือบั๊ค ขณะที่นักเดินทางท่องเที่ยวต้องข้ามที่สะพานมิตรภาพ ๔ ซึ่งห่างกัน ๑๐ กม. ทำให้ประสบความยุ่งยาก ในการเดินทาง ทำให้กลุ่มมอเตอร์ไซต์บางส่วนหลีกเลี่ยงการเดินทางเชียงของไปข้ามด่านอื่นแทน และถ้าต้องการเดินทางข้ามที่เชียงของต้องมีค่าใช้จ่ายและเวลาเพิ่มขึ้น

ดังนั้นผู้ประกอบการและชาวชุมชนที่อยู่สองฝั่งคือ ตัวเมืองอำเภอเชียงของ และเมืองห้วยทราย ได้ผลกระทบมาก จึงมีข้อกังวลว่า ทั้งสองเมืองจะกลายเป็นเมืองร้าง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะมีการประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการให้นักเดินทางและนักท่องเที่ยวสามารถข้ามแดนได้ที่ด่านตรวจเข้าเมืองที่ท่าเรือบั๊คไปยังด่านตรวจคนเข้าเมืองห้วยทรายได้ซึ่งเป็นด่านถาวรเหมือนที่ผ่านมา เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการเดินทางของบุคคลทั่วไป ทั้งผู้ประกอบการค้า การเดินทาง การท่องเที่ยว เป็นทางเลือกสำหรับคนเดินทางที่จะข้ามแดนได้ทั้งด่านท่าเรือบั๊ค-ห้วยทราย และที่ด่านสะพานมิตรภาพ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) และยังเป็นการคงรักษารายได้สำคัญในการหล่อเลี้ยงชุมชน เป็นการกระจายรายได้สู่ชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม พัฒนาความเจริญอย่างสมดุลและยั่งยืน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความยินดี

(นายวัชระ เหลี่ยมพงษ์สวัสดิ์)

ประธานชมรมท่องเที่ยวอำเภอเชียงของ

(๐๘๓-๒๐๘๒๒๘๐)

(นายสมพร พูลสวัสดิ์)

ประธานชมรมเรือรับจ้าง (ท่าเรือบั๊ค)

(๐๘๙-๕๒๙๖๘๘๐)

(นางสาวสาริสา นวลใส)

ประธานชมรมผู้ประกอบการร้านอาหาร

(๐๘๙-๗๔๖๖๗๒๕)

(นายพุฒ ทองศรี)

ประธานชมรมกรรมกร

(๐๙๐-๘๙๑๑๗๑๓)

(นายสมดุล บุญทา)

ประธานชมรมรถรับจ้าง (ท่าเรือบั๊ค)

(๐๘๑-๙๘๐๐๓๙๔)

(นายธันวา เหลี่ยมพันธ์)

ตัวแทนผู้ประกอบการโรงแรมในอำเภอเชียงของ

(๐๘๖-๙๗๒๐๔๖๒)

(นายนวล นำอิน)

ประธานสมาคมสามล้ออำเภอเชียงของ

(๐๘๙-๕๕๙๓๖๙๙)