



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ  
“สร้างเสริมกลไกท้องถิ่นเพื่อจัดการผลกระทบที่  
เกิดขึ้นจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-  
ตะวันตก” (East-West Economic Corridor)  
จังหวัดมุกดาหาร

โดย มูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้  
พฤษภาคม 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“สร้างเสริมกลไกท้องถิ่นเพื่อจัดการผลกระทบที่  
เกิดขึ้นจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-  
ตะวันตก” (East-West Economic Corridor)

จังหวัดมุกดาหาร

คณะผู้วิจัย

สังกัด

- |                          |                                              |
|--------------------------|----------------------------------------------|
| 1. นายแมน ปุโรทกานนท์    | มูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ |
| 2. นายประเสริฐ แกร่งกล้า | สำนักบัณฑิตอาสา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์        |
| 3. นายสิรภพ สุวรรณเกษร   | นักวิจัยอิสระ                                |

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## สารบัญ

|                                                                  |       |
|------------------------------------------------------------------|-------|
| คำนำ                                                             | i     |
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                            | ii-vi |
| บทคัดย่อ                                                         | vii-x |
| บทที่                                                            | หน้า  |
| 1 ประเด็นปัญหาและขอบเขตการวิจัย                                  | 1-5   |
| 2 การผนึกความร่วมมือในอนุภูมิภาค                                 | 6-12  |
| 3 ความเป็นมาของจังหวัดมุกดาหารและความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคม    | 13-29 |
| 4 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผลกระทบ: สะพานข้ามโขงและถนนสี่เลนส์ | 30-48 |
| 5 เขตความเจริญและการขยายตัวของความเป็นเมือง                      | 49-67 |
| 6 เศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองชายแดน                                 | 68-90 |
| 7 สรุปผลและข้อเสนอแนะ                                            | 84-90 |
| บรรณานุกรมและแหล่งข้อมูลสำคัญ                                    | 91-95 |

## คำนำ

รายงานฉบับนี้ เป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ในโครงการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างกลไกท้องถิ่นเพื่อจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWC) จัดทำโดยคณะวิจัยมูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (GRID) ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ตามสัญญาเลขที่ RDG4610017 ซึ่งดำเนินการศึกษาในระหว่างมีนาคม 2546 ถึง พฤศจิกายน 2547 ในระยะแรก และขยายการดำเนินงานต่อจนถึงเดือนมิถุนายน 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานและส่งเสริมให้เกิดเวทีระดมข้อคิดเห็นอันเป็นการสะท้อนทัศนคติเห็นต่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWC) ของคนกลุ่มต่างๆในท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของท้องถิ่นในการวิเคราะห์และประเมินศักยภาพ ข้อจำกัดของตนในการร่วมกระบวนการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWC)

เนื้อหาของรายงานฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 7 บทคือ บทที่ 1 ประเด็นปัญหาและขอบเขตการวิจัย บทที่ 2 การผนึกรวมกันในอนุภูมิภาค บทที่ 3 ความเป็นมาของจังหวัดมุกดาหารและความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคม บทที่ 4 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผลกระทบ บทที่ 5 เป็นการขยายตัวของความเป็นเมือง บทที่ 6 เศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองชายแดน และบทที่ 7 เป็นการสรุปผลและข้อเสนอแนะ

การดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดีด้วยความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ทั้งในส่วนราชการ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำในระดับชุมชนและประชาชนคนธรรมดาในพื้นที่ต่างๆของจังหวัดมุกดาหาร ดังที่ระบุไว้ในท้ายรายงานและส่วนที่ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อด้วย ในกระบวนการระดมข้อมูล ความเห็น วิเคราะห์สถานการณ์ รวมทั้งในการค้นหาข้อเสนอแนะของการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกในเขตจังหวัดมุกดาหาร

คณะวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการสะท้อนภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ช่วยบอกเล่าสภาพการณ์และแนวโน้มของผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารในยุคของการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จากปากเสียงของคนท้องถิ่นที่จะต้องอยู่กับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะมาเยือน และผลของการศึกษานี้จะถูกนำไปใช้ในการสร้างและปรับปรุงแนวทางการทำงานพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นในจังหวัดมุกดาหารได้ต่อไป

นายแมน บุโรทกานนท์

หัวหน้าคณะวิจัยมูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยการจัดกระบวนการรับฟังข้อคิดเห็นและเวทีเสวนากลุ่มย่อยต่างๆ เพื่อให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่เป้าหมายโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ร่วมกันวิเคราะห์ข้อเสนอ ทางเลือกที่เป็นไปได้ โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของท้องถิ่นเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตกนี้ คือ การก่อสร้างเชื่อมเส้นทางคมนาคมเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุนและการขนส่งสินค้าในเขตอนุภูมิภาคให้มีการขยายตัวอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เส้นทางคมนาคมเหล่านี้จะทำหน้าที่เชื่อมต่อหน่วยความเจริญเข้าด้วยกัน รวมทั้งการเชื่อมสัมพันธ์และชักนำดินแดนที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกลเข้ามาอยู่ในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เหล่านี้จะส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มคนด้อยโอกาส จึงจำเป็นต้องเตรียมการรองรับสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้มีข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาทางเลือกที่อยู่บนพื้นฐานความต้องการของตนเองได้และสอดคล้องกับสภาพชีวิตรวมถึงศักยภาพและข้อจำกัดของกลุ่มคนเหล่านั้นด้วย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยประกอบด้วย การส่งเสริมเวทีการระดมข้อคิดเห็น มุมมองต่อการพัฒนาEWC จากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ในท้องถิ่น, การจัดกระบวนการเรียนรู้ในการวิเคราะห์และประเมินศักยภาพ ข้อจำกัดโดยกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ในท้องถิ่นเองและการประสานกลไกท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ติดตามผลการพัฒนา EWC ทั้งนี้การวิจัย ครอบคลุมประเด็นเหล่านี้ คือ 1) อธิบายสภาพการณ์และคาดการณ์แนวโน้มถึงภาพการพัฒาที่จะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น (ขอบเขตจังหวัดมุกดาหาร) 2) อธิบายถึงสภาพของ cross-border issues เช่น การลักลอบการค้าชายแดน การเข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติ การค้าหญิงและหญิงบริการทางเพศข้ามชาติ การค้ายาเสพติด โรคเอดส์และโรคติดต่อร้ายแรง และการเชื่อมสัมพันธ์ ประเด็นเหล่านี้กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนต่างๆ ในระดับจุลภาค 3) การระบุกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบทางลบในกระบวนการพัฒนานี้ การทำความเข้าใจปัญหา ศักยภาพ รวมทั้งโอกาสในการรับมือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชุมชนที่อยู่ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล

จังหวัดมุกดาหารมีความหลากหลายสูงทั้งด้านกายภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสังคมวัฒนธรรมโดยมีกลุ่มชาติพันธุ์ถึง 8 กลุ่มกับอีก 2 เชื้อชาติ การตั้งเมืองดั้งเดิมนั้นเคยอยู่ในเขตปกครองของอาณาจักรล้านช้าง ต่อมาจึงเป็นเขตปกครองของสยาม พัฒนาการในอดีตของเมืองมุกดาหารนั้นมีความสัมพันธ์กับอำนาจของรัฐไทยในส่วนกลาง และได้ร่วมกระบวนการ

เปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญๆ มาโดยตลอดนับจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจของหน่วยการเมืองในยุคสยาม ล้านช้างและอันนัม มาจนถึงยุคล่าอาณานิคมระหว่างมหาอำนาจฝรั่งเศสกับอังกฤษ ตลอดจนสงครามอินโดจีนและการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น

ในช่วงที่รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในภูมิภาคอินโดจีน โดยหันมาเน้นการค้าขายมากกว่าความมั่นคงของพื้นที่ชายแดน เศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหารขยายตัวจากเมืองชายแดนกลายเป็นเมืองที่มีศักยภาพในการเชื่อมโยงการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคอินโดจีน ดังนั้นเมื่อนโยบายและแผนการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจเป็นที่รับรู้ ปรากฏการณ์เก็งกำไรจากการค้าที่ดินที่จะเป็นแหล่งปลูกสร้างโครงสร้างตามแผนก็แพร่หลาย มีการกว้านซื้อที่ดินที่อยู่ติดริมแม่น้ำโขงพร้อมๆ ไปด้วยภาพการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและการบริการในจังหวัดอย่างคึกคัก

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดมุกดาหารเกิดขึ้นจากแนวนโยบายและการวางแผนจากหน่วยงานรัฐบาลในส่วนกลาง ด้วยความมุ่งหวังเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจสู่ตลาดใหม่ในประเทศ ส.ป.ป.ลาว, กัมพูชาและเวียดนาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นงานที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดในการรวบรวมมือของอนุภูมิภาคนี้ แต่ยังคงขาดการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในกระบวนการตัดสินใจดำเนินการโครงการต่างๆ ประชาชนในท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะผู้รับทราบข่าวสารแบบทางเดียว (One-way Communication) ผ่านสื่อ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจและบางกรณีขยายตัวเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนานั้นๆ

รูปธรรมที่ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพการณ์ความขัดแย้งดังกล่าว คือ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ส.ป.ป.ลาว แห่งที่สอง และโครงการขยายถนนสี่เลนส์บนทางหลวง 212 (มุกดาหาร-เลิงนกทา) และ 2042 (มุกดาหาร-คำชะอี) โดยทั้ง 3 กรณีศึกษานั้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ยังไม่มีกลไกที่ทำงานประสานหรือจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ ในความขัดแย้งกรณีที่ดินในเขตการก่อสร้างสะพานที่ตำบลบางทรายใหญ่มีการร้องเรียนและนำคดีขึ้นสู่ชั้นศาลปกครอง ส่วนการขยายถนนสี่เลนส์ซึ่งนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้องของชาวบ้านที่ตำบลคำอาฮวน องค์การบริการส่วนตำบลแสดงบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเจรจาทางออกจากปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่เท่านั้น ยังไม่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นกลไกจัดการผลกระทบในระดับที่กว้างขึ้นได้

พื้นที่เขตเทศบาลเมืองมุกดาหารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการขยายตัวของการค้าชายแดนไทย - ส.ป.ป.ลาว - เวียดนาม และการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศ

และข้ามแดน ในบริบทของความเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองมุกดาหาร การค้าขาย ลงทุน กลายเป็นประเด็นใหม่ของพื้นที่ริมแม่น้ำโขง รวมทั้งการใช้ทัศนียภาพชายโขงเป็นจุดขายในการท่องเที่ยว พื้นที่ริมโขงถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ต้องควบคุมดูแลและจัดการพิเศษที่มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจ การค้ามากกว่าความมั่นคง ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนในเรื่องการจัดการพื้นที่ชายโขงจึงเป็นประเด็นปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหารได้รับงบประมาณจากรัฐบาลในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญหลายโครงการ ดังนี้ การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การสร้างบ่อระบบกำจัดมูลฝอย การก่อสร้างอาคารและท่าเทียบเรือ การก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ การปรับปรุงสวนสาธารณะและการปรับปรุงตลาดอินโดจีน ซึ่งการพัฒนาในเขตเมืองหลายโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบและปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ พื้นที่ชายโขงและการพัฒนาตลาดอินโดจีน จึงเป็นเสมือนเวทีความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มูลค่ามหาศาล โดยคู่ขัดแย้งมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกัน หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารในขณะที่กลุ่มคนในท้องถิ่นยังเป็นฝ่ายตั้งรับ การระงับก่อสร้างอาคารและเรือถอนอาคารที่ปลูกสร้างบนริมแม่น้ำโขงทางฝั่งขวาของถนนสำราญชายโขงเหนือในชุมชนศรีมงคลเหนือ ชุมชนนาโปน้อย นาโปกลางและนาโปใหญ่ นำมาสู่ประเด็นคำถาม การใช้ที่ดินริมชายโขงและการจัดการกับสิ่งปลูกสร้างชายโขงที่เหมาะสมควรเป็นเช่นไร

ในปัจจุบัน เมื่อเกิดกรณีปัญหาขัดแย้งขึ้น การตัดสินใจมักถูกมอบหมายไปให้ผู้บริหารระดับสูงดูแลจัดการซึ่งมักไม่สามารถครอบคลุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ การรวมกลุ่มของกลุ่มในชุมชนของชาวบ้านก็ยังเป็นเฉพาะการรวมกลุ่มทางเชื้อชาติหรือกลุ่มผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ ยังไม่ถึงขั้นที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ส่วนองค์กรชุมชนในระดับหมู่บ้านส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการผลักดันสนับสนุนของหน่วยงานราชการ และยังไม่เข้มแข็งพอที่จะสร้างกลไกภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือทำงานในระดับจังหวัดได้อย่างต่อเนื่อง ในส่วนของภาคเอกชนนั้น หอการค้าจังหวัดมุกดาหารเป็นตัวอย่างองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทในการต่อรองและแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดอยู่มาก อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณาในแง่บทบาทการแก้ไขความขัดแย้งก็ยังไม่สามารถมีอำนาจในทางปฏิบัติที่เป็นจริงได้

จากงานวิจัยนี้กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีข้อเสนอแนะให้ (1) ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมก่อนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆ (2) เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาจังหวัด และ (3) จัดเวทีปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชนในการดำเนินงานพัฒนาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างได้

ในด้านการปรับตัวของชุมชนทางเศรษฐกิจนั้น พบว่า ชุมชนในท้องถิ่นพยายามปรับกิจกรรมที่สามารถทำเพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ มีหลายกิจกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่และความสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจท้องถิ่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของชุมชนในเขตชายแดน ดังยกมาเป็นตัวอย่างคือ การค้าสินค้าหนีภาษี แรงงานลักลอบเข้าเมือง การเพาะเลี้ยงปลากระชัง ตลาดนัดชุมชนเคลื่อนที่ และการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญและพิจารณาเข้าไปในแนวทางการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจเหล่านี้ยังคาบเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย แต่โดยที่ในสภาพความจริงกิจกรรมเหล่านี้ช่วยสร้างทางเลือกในการดำรงชีพที่หลากหลายของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ชายแดน การปิดกั้นการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้โดยไม่จำเป็นหรือค้นหาข้อมูลเชิงลึกเพื่อปรับทางสนับสนุน ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มข้อจำกัดและความเสี่ยงต่อระบบดำรงชีพของกลุ่มเหล่านั้นมากยิ่งขึ้น ควรแสวงหาช่องทางที่จะทำให้กิจกรรมเศรษฐกิจท้องถิ่นดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้รับการกระจายประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นของมุกดาหารมากขึ้น

#### **ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดนโยบายและแผน มีดังนี้คือ**

**การสร้างความหมายร่วม (Shared meanings)** ในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ ระเบียงเศรษฐกิจไม่ควรถูกผูกขาดการให้ความหมายโดยฝ่ายวางแผนและนโยบายของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียที่เน้นการนำเสนอภาพการพัฒนาที่เล็งผลเลิศของความเจริญในมิติเศรษฐกิจศาสตร์เพียงด้านเดียว แต่ควรเปิดให้ท้องถิ่นและประชาคมเสนอภาพการพัฒนาที่ครอบคลุมหลายมิติ, **การจัดปรับอัตลักษณ์ (Re-Positioning)** ของจังหวัดการกำหนดตำแหน่ง แห่งที่ของจังหวัดเพื่อประสานประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ระหว่าง “เมืองต่างๆ” หรือเขตการค้าต่างๆ โดยเน้นการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างหลากหลายอย่างสร้างสรรค์, **การเปิดพื้นที่สังคม (Social Spaces)** คือการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นอย่างเป็นกระบวนการ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบทั้งจากส่วน กลางและภูมิภาคทำหน้าที่ประสาน โดยมีภาคเอกชนและองค์กรท้องถิ่น เช่น หอการค้าและเทศบาลเป็นแกนนำ

#### **ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ มีดังนี้**

**จัดวางระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support System)** การปฏิบัตินโยบายในระดับพื้นที่ โดยการวาง “ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support System)” ด้วยการใช้ข้อมูล ประสานความรู้เชิงวิชาการและการประเมินสถานการณ์ด้านต่างๆ อย่างมีส่วนร่วมจากกลุ่มต่างๆในชุมชน, **การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม** การวางแผนเชิงบูรณาการและการจัดการที่มีประสิทธิภาพโดยมุ่งให้เกิดประโยชน์ร่วมกันด้วยการทำวิจัยแนวนิเวศวัฒนธรรมที่มีกลุ่มคนริเริ่มในท้องถิ่นและการสนับสนุนจากภาคเอกชน นักวิชาการในสถาบันใน



ภูมิภาค การสร้างแผนความร่วมมือเชิงปฏิบัติของประชาคม มีการกำหนดแผนความร่วมมือภาคปฏิบัติของภาคประชาสังคมที่นำเอาภาคส่วนต่างๆ ทั้งระดับท้องถิ่นและจังหวัดมาจัดทำแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม จากประเด็นปัญหาในพื้นที่ เช่น ปัญหาโรคเอดส์ การส่งเสริมการท่องเที่ยวนิเวศวัฒนธรรม การจัดการชุมชนและสิ่งแวดล้อมเมือง เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร มีแนวโน้มของการกระจายการเติบโตที่ไม่สม่ำเสมอ โดยประชาชนในพื้นที่ชนบทและภาคการเกษตรนั้นจะได้รับผลประโยชน์น้อยกว่ากลุ่มภาคการค้าขนาดใหญ่และอุตสาหกรรม ขณะที่จังหวัดมุกดาหารเองมีภาคเกษตรกรรมเป็นสัดส่วนใหญ่ของกิจกรรมการผลิตทั้งหมดซึ่งจำเป็นต้องติดตามผลอย่างใกล้ชิดว่า ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมามีส่วนถูกวางแผนโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ที่ชุมชนส่วนใหญ่ดำรงชีพอยู่ก็ยังไม่เคยได้รับการผนวกเข้ามาเป็นหัวข้อร่วมพิจารณาในกระบวนการกำหนดนโยบาย จนยังมองไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นกับการพัฒนาตามนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก การส่งเสริมการค้าชายแดนได้ทำให้เศรษฐกิจในจังหวัดมุกดาหารขยายตัวมากขึ้นนั้น ผู้ผลิตรายย่อยและคนยากคนจนในภาคชนบทจะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาน้อยเพียงใด

-----

## บทคัดย่อ

รายงานฉบับสมบูรณ์ในโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง การเสริมสร้างกลไกท้องถิ่น เพื่อจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWC) จังหวัดมุกดาหาร มีวัตถุประสงค์หลักสองด้านคือ หนึ่งเพื่อระดมข้อคิดเห็นและมุมมองต่อการพัฒนา EWC จากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในท้องถิ่นโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส, สองเพื่อวิเคราะห์และประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของกลไกท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ติดตามผล และการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา EWC ประเด็นการวิจัยประกอบด้วย การคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น, การทำความเข้าใจปัญหา cross-border issues เช่น การลักลอบการค้าชายแดน การเข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติ การค้าหญิงและหญิงบริการทางเพศข้ามชาติ การค้ายาเสพติดและโรคเอดส์ รวมทั้งวิเคราะห์ประเมิน ศักยภาพ โอกาสและข้อจำกัดของกลุ่มคนผู้ได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหาข้ามแดนเหล่านี้

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นงานที่มีความท้าทายมากที่สุดตามกรอบความร่วมมือของอนุภูมิภาคนี้ ส่วนใหญ่เป็นผลของนโยบายและการวางแผนจากหน่วยงานในส่วนกลางเป็นหลัก การดำเนินการตามแผนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจและขยายตัวเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรับผิดชอบ ในขณะที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ใกล้ชิดเฉพาะพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นกลไกจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับที่กว้างได้

เมืองมุกดาหารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการขยายตัวของการค้าชายแดนกับ ส.ป.ป.ลาวและเวียดนาม การลงทุนด้านอุตสาหกรรม การบริการและการส่งเสริมการท่องเที่ยว การเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของหน่วยงานท้องถิ่นในเขตเมืองเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ หลายกรณี ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาถูกมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงจัดการซึ่งมักไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

องค์กรชุมชนและกลไกภาคประชาชนก็ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมหรือทำงานในระดับจังหวัดได้อย่างต่อเนื่อง การรวมกลุ่มของท้องถิ่นยังเป็นกลุ่มเฉพาะ ทางเชื้อชาติหรือกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้นยังไม่สามารถทำหน้าที่ประสานความร่วมมือภาคส่วนต่าง ๆ ได้

จากงานวิจัยนี้กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีข้อเสนอแนะให้มีการ (1) ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมก่อนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆ (2) เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาจังหวัด และ (3) จัดเวทีปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชนในการดำเนินงานพัฒนาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างได้

การดำรงอยู่และความสำคัญของเศรษฐกิจท้องถิ่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของชุมชนในเขตชายแดนแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นและการปรับตัวของชุมชน พบว่า การค้าสินค้าหนีภาษี แรงงานลักลอบเข้าเมือง การเพาะเลี้ยงปลากะชัง ตลาดนัดชุมชนเคลื่อนที่ และการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นกิจกรรมที่ช่วยสร้างทางเลือกในการดำรงชีพให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ชายแดนให้มีความหลากหลาย แต่กิจกรรมเหล่านี้ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญหรือถูกพิจารณาเข้าอยู่ในแนวทางการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ยังคาบเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย หากทว่าการปิดกั้นอย่างไม่จำแนกเท่ากับเป็นการเพิ่มข้อจำกัดและเพิ่มความเสี่ยงต่อระบบดำรงชีพของกลุ่มเหล่านั้นมากยิ่งขึ้น ควรแสวงหาช่องทางที่จะทำให้กิจกรรมเศรษฐกิจท้องถิ่นดังกล่าว ได้รับการกระจายประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นของมุกดาหารมากขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดนโยบายและแผน คือ การสร้างความหมายร่วม (*Shared meanings*), การจัดปรับอัตลักษณ์ (*Re-Positioning*) ของจังหวัดซึ่งคือการอยู่ร่วมบนความแตกต่างหลากหลายอย่างสร้างสรรค์ และการเปิดพื้นที่สังคม (*Social Spaces*) ให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเอง

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ มีดังนี้ จัดตั้ง “ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (*Decision Support System*)” ด้วยการใช้ข้อมูลเชิงวิชาการและการประเมินสถานการณ์อย่างมีส่วนร่วมจากกลุ่มในชุมชน การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม ด้วยการวางแผนเชิงบูรณาการและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การสร้างแผนความร่วมมือเชิงปฏิบัติของประชาคม โดยภาคส่วนต่างๆ ร่วมกันกำหนดแผนความร่วมมือภาคปฏิบัติของประชาสังคม จากประเด็นปัญหาในพื้นที่ เช่น ปัญหาโรคเอดส์ การจัดการชุมชนและสิ่งแวดล้อมเมือง เป็นต้น

-----

## **Abstract**

This is the final report of the action research on “The Promotion of Local Mechanism to manage the impact of the East-West Economic Corridor (EWC), Mukdahan province”. The project has two main objectives respectively: first, to gather comments and perspectives from local people especially disadvantaged groups affected by EWC and second, to analyze and assess potentials and constraints of local mechanism in managing those impacts. Research issues are composed of (1) the foreseeing of changes as impacts of the development at local level, (2) the understanding of cross-border issues, for examples, the smuggling of goods for cross border trading, trafficking of illegal migrant workers, and sex workers, trading of illicit drugs, and HIV aids, (3) the analysis and the assessment of potentials, constraints, and opportunities of local people affected by theses cross border issues.

The infrastructure has been the most advanced among all development in the scope of EWC. However, the development was initiated by the planning from the central office. Local people and others affected did not have chance to express their views or participate in decision making. This has resulted in misunderstanding and extended to be the conflicts between local people and government agencies responsible for the construction. Right now, certain local authority has acted as the immediate mediator. But it has not been able to develop to the level of problem solving mechanism as such.

Mukdahan province has faced drastic changes as the result of the expansion of cross border trading with Lao, PDR, and Vietnam; more investment in tourism, other industries, and service sector. The rush for infrastructures development to cope with changes was done by local authorities without public participation. In many cases, this has caused great impact and led to conflicts among the involved people. Currently, the high level officers are assigned to manage these problems, but it is not practical and problems cannot be solved.

Local organizations and people mechanism are not yet capable and strong enough to work with or have influenced at the provincial level continuously. Local social groups in Mukdahan are formed by ethnicity or by interest. Thus they are not yet able to coordinate with other sectors involved in the development.

In this research, the groups affected by the infrastructure development have recommended that there should be the pre-requisites of the EWC as follows: (1) the socio-economic impact study before any development projects be implemented, (2) the chance for the local authorities and people involved to participate in the formulation of provincial development policy, (3) the forum for consultation between the government offices and local people on any developments which might have impact on the broader scale.

To maintain the livelihoods, local people in the border areas are flexible and adjust themselves to the changing situation. Few activities are identified as their alternatives such as: smuggled goods, illegal cross border migrants, fish cage growing, small scale flee markets, and community based tourism. However, some of these activities are not included in the EWC plan, as in certain aspects, they can be considered as illegal. In spite of the sensitivity of the alternatives, the limitations to these alternatives should be done cautiously and carefully, otherwise the limitation will increase the threats to the livelihoods of the disadvantaged groups. Instead,

those economic activities should be mobilized to generate more benefits to the local communities in Mukdahan.

Recommendations to the central government authorities: there should be ***Shared meanings*** of the EWC (to all parties involved); ***Re-positioning*** of the province (Mukdahan) as the connection to different trading zones and open up for all diversifications; and ***Opening up the Social Spaces*** for the participation of all involved in the development to identify their own alternatives.

Recommendations to the implementing agencies of EWC at the field level: there should be the setting up of the ***Decision Support System*** with the data from the academics and the situational analysis by participatory approach; ***Supporting of eco-cultural tourism*** with the integrated planning and effective management; ***the Action planning by the Civic groups*** to corporate in solving issues from the areas such as HIV aids epidemics or urban planning and environment management, etc.

-----

## บทที่ 1

### ประเด็นปัญหาและขอบเขตการวิจัย

#### ระเบียบเศรษฐกิจ: นิยามความหมายและแนวทางปฏิบัติ

ระเบียบเศรษฐกิจ (Economic corridor) คือบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตการพัฒนา ขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ที่แตกต่างไปจากการพัฒนาภูมิภาคโดยทั่วไปก็คือการเน้น การเชื่อมความเจริญ (Node) ระหว่างประเทศในภูมิภาคด้วยเส้นทางคมนาคม (ทั้งทางบก ทาง น้ำ ทางอากาศหรือเครือข่ายโทรคมนาคม) ซึ่งเชื่อมประสานแนวทางพื้นที่ทางภูมิศาสตร์การ พัฒนา

ระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกประกอบด้วยทางเชื่อมถนนซึ่งมีความยาวทั้งสิ้น ประมาณ 1,450 กม. เส้นทางนี้จะเป็นเส้นทางคมนาคมทางบกที่เชื่อมตรงระหว่างมหาสมุทรอินเดีย (ทะเลอันดามัน) และทะเลจีนใต้ เมื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกเสร็จสิ้น สมบูรณ์จะสามารถเป็นฐานสำหรับการขยายการคมนาคมไปในทุกทิศทางอย่างทั่วถึงและในทุก รูปแบบมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังเน้นเฉพาะการขนส่งสินค้าทางอากาศ และอยู่ใน แนวระเบียบเหนือ-ใต้

จุดต่างๆในภูมิภาคที่ระเบียบตะวันออก-ตะวันตกจะเชื่อมโยงมีดังนี้ (i) Mawlamyine-Myawaddy ในพม่า (ii) แม่สอด-พิษณุโลก-ขอนแก่น-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร ในประเทศไทย (iii) สะหวันนะเขต-ด่านสะหวัน ในประเทศลาว และ (iv) ลาวบาว-ดองฮา-ดานัง ในเวียดนาม

นอกจากนี้ยังได้พาดผ่านเส้นทางหลักเหนือ-ใต้หลายเส้นทาง เช่น (i) Yangon-Dawai (ii) เชียงใหม่-กรุงเทพ (iii) หนองคาย-กรุงเทพ (iv) เส้นทางหมายเลข 13 ในประเทศลาว และ (V) เส้นทางไฮเวย์ 1A ในเวียดนาม

โดยสรุประเบียบเศรษฐกิจเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่จะเสริมความคล่องตัวในการขนส่ง สินค้า การบริการ การลงทุน การเดินทางของประชาชน และการกระจายข่าวสาร เป็นเสมือน เครื่องมือกระตุ้นการลงทุน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ รวมถึงการขยายการค้าอีกด้วย ดังนั้นระเบียบเศรษฐกิจจึงมีองค์ประกอบดังนี้

- ระบุบริเวณหรือสถานที่ได้
- มีโครงสร้างทางกายภาพซึ่งสามารถเป็นศูนย์รวมระบบการขนส่งหลักให้แก่กิจกรรมทาง เศรษฐกิจต่างๆได้
- สามารถพัฒนาเป็นศูนย์ทางเศรษฐกิจได้
- มีการพัฒนาด้าน"ซอฟต์แวร์" ที่เหมาะสม เช่น การปรับนโยบาย โครงการ สถาบันต่างๆ รวมถึงข้อตกลงในกลุ่มประเทศ

- มีการประสานโครงสร้างทางการพาณิชย์ กรอบกฎระเบียบและการเชื่อมโยงทางเทคนิคต่างๆ
- สภาพสังคม การเมืองและธุรกิจได้รับการพัฒนาอย่างดีและสามารถเชื่อมต่อกันได้ทั้งบริเวณระเบียงเศรษฐกิจนั้นๆ

## โครงการ “สร้างเสริมกลไกท้องถิ่นเพื่อจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก”

### ความสำคัญและที่มาของปัญหา

แผนการดำเนินการพัฒนาเส้นทางสาย 9 เป็นหนึ่งในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เป็นเส้นทางเชื่อมทางแนวตะวันตก-ตะวันออก (ไทย-ลาว-เวียดนาม) โดยเชื่อมระหว่างจังหวัดมุกดาหาร (ประเทศไทย) โดยสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 กับแขวงสะหวันนะเขต (ประเทศลาว) และต่อไปถึงดงฮา-ดามัง เขตท่าเรือน้ำลึก ประเทศเวียดนาม วัตถุประสงค์หลักของโครงการนี้คือเพื่อเปิดเส้นทางคมนาคมและการขนส่งสินค้าในเขตอนุภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากโครงการนี้สำเร็จก็คาดการณ์ได้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในหลายด้าน เช่น การให้คมนาคมขนส่งที่จะพัฒนาไปโดยมีเส้นทางที่เชื่อมต่อดินแดนที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกลเข้ามาอยู่ในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ดังนั้นการลงทุนเรื่องสถานบริการต่างๆ จึงควรเพิ่มขึ้นเป็นอัตราส่วนเดียวกัน ส่วนธุรกิจท่องเที่ยวและบริการความต้องการบุคลากรที่สามารถให้บริการในโรงแรมและที่พัก รีสอร์ทต่างๆ คงเพิ่มมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะส่งผลกระทบอย่างมากต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่จึงจำเป็นต้องเตรียมการรองรับสถานการณ์ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพชีวิตที่เป็นอยู่ของกลุ่มคนต่าง ๆ รวมถึงศักยภาพความต้องการและข้อจำกัดของกลุ่มคนเหล่านั้นด้วย จากการศึกษาแผนพัฒนาและเอกสารต่างๆ พบว่าการเตรียมการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นยังไม่เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดข้อมูลสภาพที่เป็นจริงของพื้นที่และความรู้ความเข้าใจถึงความต้องการศักยภาพและข้อจำกัดของกลุ่มคน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่เป้าหมาย

เพื่อเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาทางเลือกที่อยู่บนพื้นฐานความต้องการของความต้องการของกลุ่มตนเองจึงเห็นว่าควรจัดให้มีกระบวนการรับฟังทัศนะและการศึกษาข้อเสนอ-แนวทางเลือกของท้องถิ่น โดยการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น การจัดเสวนาร่วมกันของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และกลุ่มประชาชนที่ด้อยโอกาส รวมทั้งวิธีการศึกษา-วิจัยแบบมีส่วนร่วมอื่นๆ ที่เหมาะสม เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความคิดเห็นที่หลากหลาย อันจะนำไปสู่การพิจารณาการพัฒนา EWC ที่รอบด้านยิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประสานและส่งเสริมให้เกิดเวทีการระดมข้อคิดเห็น อันเป็นการสะท้อนทัศนคติ ความคิดเห็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ EWC ของกลุ่มคนต่างๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
2. เพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของท้องถิ่นในการวิเคราะห์และประเมินศักยภาพ ข้อจำกัดของตนในการร่วมกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ EWC เพื่อร่วมกันคิดค้นหาแนวทางการพัฒนาศักยภาพและกำหนดทางเลือกในการพัฒนาตนเองให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างเป็นผู้นำ
3. เพื่อเชื่อมประสานกลไกท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ติดตามผลการพัฒนา EWC และเป็นหน่วยดำเนินการเพื่อประสานการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ให้อุปประโยชน์ รวมทั้งเปิดช่องทางและโอกาสในการพัฒนาให้กับกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

## ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อทำความเข้าใจทัศนคติและเรียนรู้ความต้องการศักยภาพและข้อจำกัดของกลุ่มคนต่างๆ ในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบต่อการพัฒนา East West Economic Corridor โดยการจัดการกระบวนการรับฟังข้อคิดเห็นและการจัดเวทีเสวนากลุ่มย่อยต่างๆ เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ข้อเสนองานทางเลือกที่เป็นไปได้ โดยจะเน้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการสะท้อนข้อมูลดังกล่าวให้มีการรับรู้ทัศนคติ ข้อเสนอต่างๆ นี้ต่อผู้เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้มีการปรับแผนและการจัดการเพื่อให้สามารถเอื้อประโยชน์กับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด

## ขั้นตอนการดำเนินงาน

- 1) การศึกษา-วิเคราะห์กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ
  - การศึกษา-สำรวจเบื้องต้น (พื้นที่ เอกสาร กลุ่มคน)  
วิธีการศึกษา การสำรวจเบื้องต้น
  - การประเมินสถานการณ์และผลกระทบด้านต่างๆ  
วิธีการศึกษา การสังเกตแบบมีส่วนร่วม
  - การศึกษากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบหลัก (รายกลุ่ม/รายประเด็น)  
วิธีการศึกษา การสัมภาษณ์กลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก
  - จัดทำรายงานเบื้องต้น



2) การจัดปรึกษาหารือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบหลัก

- การศึกษาประเด็นปัญหาและการวิเคราะห์ความสัมพันธ์
- การประชุมกลุ่มย่อยวิเคราะห์ปัญหาร่วมกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ (รายกลุ่ม)  
วิธีการศึกษา การสนทนากลุ่มย่อย
- การเวทีวิเคราะห์สภาพการณ์ร่วมกันของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ  
วิธีการศึกษา การจัดประชุมระดมความคิด

3) การศึกษาข้อเสนอและวิเคราะห์ทางเลือก

- การจัดเวทีรับฟังข้อเสนอของผู้ได้รับผลกระทบ (รายกลุ่ม)  
วิธีการศึกษา การหารือผู้มีส่วนได้-ส่วนเสีย
- การประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของข้อเสนอ  
วิธีการศึกษา การเสวนาย่อย
- การจัดเวทีของท้องถิ่นเพื่อสรุปข้อเสนอและทางเลือกร่วมกัน  
วิธีการศึกษา จัดทำรายงานความก้าวหน้า

4) การเชื่อมประสานกลไกท้องถิ่น

- การศึกษาความเหมาะสมของหน่วยงาน องค์กรในท้องถิ่น  
วิธีการศึกษา แบบสอบถามอย่างง่าย ๆ
- การจัดเวทีเสวนาย่อยของท้องถิ่นเพื่อติดตามผลการพัฒนา EWC  
วิธีการศึกษา เสวนากลุ่ม-ระดมความคิด
- การจัดเวทีระดมความคิดข้อเสนอการปรับตัวของท้องถิ่น  
วิธีการศึกษา การประชุมระดมความคิด
- จัดทำรายงานสุดท้าย

**ขอบเขตการทำวิจัย**

**ประเด็นการวิจัย**

1. อธิบายและคาดการณ์แนวโน้มถึงภาพการพัฒนที่จะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น (ขอบเขตจังหวัดมุกดาหาร) ที่เป็นผลจากการศึกษา EWC
2. อธิบายถึงสภาพของประเด็นปัญหาข้ามพรมแดน cross-border issues เช่น การลักลอบการค้าชายแดน การทำเหมืองผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติ การค้าหญิงและหญิงบริการทางเพศข้ามชาติ การค้ายาเสพติด โรคเอดส์และโรคติดต่อร้ายแรง และการเชื่อมสัมพันธ์ประเด็นเหล่านี้กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนต่าง ๆ ในระดับจุลภาค

3. ระบุกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบทางลบในกระบวนการพัฒนานี้ รวมทั้งทำความเข้าใจปัญหา ศักยภาพ รวมทั้งโอกาสในการที่จะรับมือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรู้เท่าทันมากขึ้น กลุ่มที่อยู่ทั้งในเมือง (เขตเทศบาล) และอยู่ในชุมชน นอกเขตเทศบาล จากข้อมูลการศึกษาเดิมพอจะระบุอย่างกว้างๆ ดังนี้

3.1 กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการจัดวางผังเมือง การก่อสร้างอาคารภายในเขตเทศบาล

3.2 ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างสะพานและเส้นทางคมนาคม เช่น 4 หมู่บ้านในเขตตำบลบางทรายใหญ่ อ.เมือง ชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตก่อสร้างทางหมายเลข 2042 (มุกดาหาร-คำชะอี) และเส้นทางหมายเลข 212 (มุกดาหาร-นิคมคำสร้อย) รวมทั้งตลาดริมทางของเส้นทางเดิม

3.3 ชุมชนที่ถูกเรียกว่า ชุมชนต้นแบบ ที่เป็นเป้าหมายของการขยายการท่องเที่ยวแบบ Community-Based Tourism ซึ่งเป็นชุมชนของชาติพันธุ์ที่กระจายอยู่ตามอำเภอคำชะอีต่างๆ ของจังหวัดมุกดาหารอำเภอเมือง อำเภอโนคมคำสร้อย และอำเภอดอนตาล เป็นต้น

3.4 กลุ่มผู้ค้ารายย่อยที่มีกิจกรรมค้าขายของเบ็ดเตล็ดอยู่ในตลาดอินโดจีนและพื้นที่ใกล้เคียง

3.5 แรงงานรับจ้างที่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นที่อยู่

3.6 แรงงานข้ามชาติ หญิงบริการทางเพศข้ามชาติ ที่ลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย ทั้งที่อาศัยในเขตเมืองและเขตรอบนอกของเมือง

คณะวิจัยประกอบด้วย นายแมน บุโรทกานนท์ นายประเสริฐ แร่งกล้า และนายสิรภพ สุวรรณกล้า ระยะเวลาในการดำเนินการเริ่มตั้งแต่เดือน มีนาคม-สิงหาคม พ.ศ.2546 แต่เนื่องจากมีประเด็นความคืบหน้าในพื้นที่ที่สมควรติดตามจึงได้รับการอนุมัติขยายเวลานำเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์ภายในเดือนมิถุนายน 2550

-----

## บทที่ 2

### การผนึกรวมกันในอนุภูมิภาค

บทที่สอง “การผนึกรวมกันในอนุภาค” ว่าด้วยแนวความคิดของการเชื่อมโยงเขตพื้นที่ในภูมิภาคที่มีความสัมพันธ์กันมาตั้งแต่ครั้งโบราณก่อนยุคอาณานิคมแม้ว่าความสัมพันธ์ทางการเมือง การปกครองของรัฐ เมืองและหน่วยการเมืองในอาณานิคมที่เรียกว่าแหลมทองหรือสุวรรณภูมิ มีพัฒนาการผ่านยุคสมัยที่สำคัญ ๆ หลายยุคสมัย หากแต่ว่าความคิดฝันของการสร้างความเป็นปึกแผ่นของดินแดนส่วนนี้ยังคงอยู่ในจินตนาการของผู้ปกครองของรัฐหรือประเทศในเขตนี้มาโดยตลอด “การผนึกรวมกันในอนุภูมิภาค” (Regional Integration) ที่ถูกนำเสนอโดยนักวางแผนและนโยบายของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จึงไม่ใช่ความคิดใหม่แต่อย่างใด หากเป็นการเสนอภาพการร่วมมือกันของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีรากฐานที่มาในทางประวัติศาสตร์ร่วมของประชาชาติอย่างสำคัญ

### การผนึกรวมกันในอนุภูมิภาค

ความคิดในการผนึกรวมกันในภูมิภาคนี้นับว่าไม่ใช่ความคิดที่ผลิตขึ้นใหม่โดย นักวางแผน และฝ่ายกำหนดนโยบายของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย แต่อย่างใด หากว่าเราจะย้อนอดีตเพื่อที่จะทำความเข้าใจปัจจุบันกันแล้วละก็ จะเห็นได้ว่า ในยุคสมัยของรัฐและเมืองโบราณกษัตริย์ของไทยในสมัยอยุธยาที่เคยรวบรวมผู้คนและแว่นแคว้นที่กินอาณาเขตเหนือดินแดนแหลมอินโดจีนมาแล้ว จึงเห็นได้ว่าความคิดที่จะรวบรวมดินแดนในอินโดจีนนี้เป็นความฝันของผู้ปกครองของไทยมาตลอดตั้งแต่อดีตกาล จนกระทั่งการเข้ามาของเจ้าอาณานิคมอังกฤษและฝรั่งเศส จากนั้นในช่วงสมัยมาลानาไทยของจอมพลป. พิบูลสงครามที่ต้องการสร้างความเป็นปึกแผ่นของดินแดนสุวรรณภูมิซึ่งหมายถึงพื้นที่ของแหลมทองบนคาบสมุทรอินโดจีนที่เป็น ซึ่งมาจากการสนับสนุนด้วยจินตนาการของนักชาตินิยมที่มีหลวงวิจิตรวาทการเป็นกำลังสำคัญ ในอันที่จะรวบรวมชนเผ่าใดให้เข้ามาอยู่รวมดินแดน ภายใต้เขตปกครองเดียวกัน หรืออาจเกิดจากความต้องการแหล่งทรัพยากรอันมีค่าในอาณาเขตของ Southeast Asian mainland ด้วยกัน

ต่อมาในยุคอาณานิคมนั้น ฝรั่งเศสในฐานะเจ้าอาณานิคมอินโดจีน ที่มีศูนย์กลางการบริหารในขณะนั้นอยู่ที่ไซ่ง่อนก็มีแผนการที่จะรวบรวมอาณาเขตของแคว้นและนครรัฐ ในยุคนั้นที่มี ตั้งแต่ จาม เวียดนาม จำปาสัก เวียงจันทน์และหลวงพระบาง ตลอดจนบางส่วนของจีนตอนใต้ให้เข้ามาอยู่ใต้การปกครองหรือเขตอารักขาของประเทศตน ภายใต้การบริหารเขตอาณานิคมฝรั่งเศส ฝรั่งเศสในขณะนั้นแม้ว่ายังไม่เห็นความสำคัญของลาวในฐานะประเทศที่เป็นปึกแผ่นก็ยังมีแนวคิดที่จะขยายอิทธิพลเหนือดินแดนทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขงเพื่อที่จะตรึงพื้นที่เขตอำนาจอาณานิคมของอังกฤษที่ตั้งมั่นอยู่ในพม่า ด้วยการกำหนดแผนการสำรวจเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำในแม่น้ำโขงด้วยหวังว่าจะจัดการเดินเรือและการขนส่งทางรถไฟเพื่อเชื่อมต่อ

เขตพื้นที่ตอนในของลาวที่เป็นที่สูงและเทือกเขาสลับซับซ้อน แต่อุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุทรัพยากร

ในยุคของสงครามเอเซียบูรพาญี่ปุ่นมีความมุ่งมั่นที่จะสถาปนาความเป็นปึกแผ่นหรือความไพบูลย์ของเอเซียที่ประกอบเข้ามาเป็นความร่วมมือกันในภูมิภาคของประเทศในอินโดจีนที่จะนำมาซึ่งความรุ่งเรืองร่วมกัน (ตามแผนการและการปฏิบัติของญี่ปุ่น)

### **สุวรรณภูมิ หรือแผ่นดินทอง: ภาพฝันอันเก่าแก่**

ความฝันอันเก่าแก่ของการสร้างอุตรรัฐ สุวรรณภูมินี้ ปรากฏอยู่ทั้งในขอบเขตของรัฐพม่า เขมร ลาว และญวนหรือเวียดนาม รวมทั้งมีวิวัฒนาการของความใฝ่ฝันนี้ไปตามยุคตามสมัยมาโดยตลอด ไม่เพียงแต่เจ้าอาณานิคมที่มีความใฝ่ฝันที่อยากเห็นการรวบรวมแผ่นดินตอนในของคาบสมุทรลาวยุหรือเขตผืนแผ่นดินของเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ถูกผสานเข้าเป็นปึกแผ่นได้รัชมั่นเดียวกัน

ความคิดในการร่วมมือทางการค้าด้วยการรวมตัวกันของผืนดิน หรือรัฐที่มีอาณาเขตต่อเนื่องกันนั้นไม่ใช่ความคิดใหม่ หากแต่ข้อเสนอดังกล่าวนี้นี้ได้รับการเสนอไว้ตั้งแต่เมื่อครั้งที่เจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสสืบคลานเข้าสู่ผืนแผ่นดินส่วนนี้ ในบันทึกของนายทหารฝรั่งเศส ระบุว่า การขยายการขนส่งทางน้ำด้วยการเดินเรือในแม่น้ำโขงและการบุกเบิกพื้นที่ตอนในของลาวเท่ากับเป็นการต่อเชื่อมเส้นทางการค้า เส้นทางสายไหมที่เกรียงไกรในยุคนั้น ซึ่งในเวลานั้นตกอยู่ใต้การควบคุมของอังกฤษที่ตั้งอยู่ในพม่าและจีน

เมื่อต้นศตวรรษที่ 19 ความใฝ่ฝันของอาณานิคมฝรั่งเศสที่จะเชื่อมโยงลาว เวียดนาม (ดินแดนในอาณัติของฝรั่งเศสขณะนั้น) ด้วยเส้นทางบกและการเชื่อมต่อเส้นทางการเดินเรือผ่านแม่น้ำโขงเพื่อเชื่อมโยงเข้าสู่จีนตอนใต้ แต่ความฝันนี้ไม่เป็นจริงเนื่องจากฝรั่งเศสพบว่า การบุกเบิกเส้นทางคมนาคมทางน้ำที่ใช้เส้นทางแม่น้ำโขงนั้นมีข้อจำกัดทางสภาพภูมิประเทศที่มีความยากลำบากเกินกว่าที่จะเอาชนะด้วยเทคโนโลยีในยุคนั้น แม่น้ำโขงจึงเป็นเสมือนทรัพยากรที่ถูกทอดทิ้ง เนื่องจากยากเกินกว่าที่จะควบคุมและใช้ประโยชน์ได้อย่างที่ต้องการ ความฝันและแผนการณ์นี้จึงถูกเก็บเข้าลิ้นชักอีกครั้งหนึ่ง หากแต่แรงบันดาลใจนั้นยังคงอยู่ไม่ได้ห่างหายไปจากใจของผู้ปกครองในภูมิภาคนี้ อย่างไรก็ดีตามอาณานิคมฝรั่งเศสได้จัดตั้งทีมสำรวจแม่น้ำโขงในช่วงปี 1866-1868 เพื่อหาทาง"เข้าถึง" จีนตอนใต้เพื่อต่อเชื่อมเส้นทางการค้าระยะไกลทางบก ที่ในห้วงเวลานั้นถูกควบคุมโดยอาณานิคมอังกฤษที่อยู่ในพม่าและจีนแล้ว

## การเมืองเรื่องพื้นที่: ความร่วมมือ และภูมิรัฐศาสตร์ทางการค้า

การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมในภูมิภาคเพื่อส่งเสริมอัตราการไหลเวียนของสินค้า บริการและทุนที่เป็นแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาในอนุภูมิภาคเท่ากับเป็นการสร้างปริมณฑลทางการเมืองของพื้นที่ที่ผกผันขึ้นใหม่นี้ ความพยายามดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคนี้เข้าด้วยกัน โดยหวังให้เกิดการเอื้ออำนวยในการ เคลื่อนย้ายผู้คน สินค้าและทรัพยากรให้สามารถผ่านแดนได้อย่างเสรี (Free Flow) มากยิ่งขึ้นการพัฒนาพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ด้วยการสนับสนุนของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) นำสู่การร่วมมือการพัฒนาที่เน้นให้ครอบคลุมการค้าผ่านแดน การลงทุนและการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยการกำหนดแผนในการนำเอาทรัพยากรมาใช้ร่วมกันของประเทศที่อยู่ในภูมิภาค

วิสัยทัศน์ของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย คืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion) จะนำโอกาสการพัฒนาและความมั่งคั่งรุ่งเรืองมาสู่ทุกภาคส่วน โดยดูที่ศักยภาพด้านต่างๆ ในพื้นที่ในแง่ของภูมิศาสตร์นั้น อนุภูมิภาคนี้ครอบคลุมพื้นที่ 2.3 ล้านตารางกิโลเมตร ส่วนด้านกำลังการผลิต เขตนี้มีประชากรอยู่ 250 ล้านคน มีผลผลิตมวลรวมทั้งสิ้นประมาณ 190 ล้านล้านดอลลาร์ ในแง่ของทรัพยากรธรรมชาตินั้น GMS มีทั้งป่าไม้ พืชพันธุ์นานาชนิด กลี กรรม ประมงรวมทั้งแร่ธาตุต่างๆ และแหล่งท่องเที่ยวทั้งที่เป็นสถานที่เชิงประวัติศาสตร์และแหล่งธรรมชาติที่สวยงาม นอกจากนี้แม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาหากพิจารณาในแง่ของทรัพยากรน้ำก็ สามารถนำมาพัฒนาเป็นพลังงานไฟฟ้าหรือเส้นทางขนส่งทางน้ำที่มีศักยภาพได้ แผนงานในระยะเวลา 25 ปีข้างหน้า ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียจะสนับสนุนเงินลงทุนประมาณ 40,000 ล้านดอลลาร์ เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาในภูมิภาคทั้ง โครงการพัฒนาคมนาคม พลังงานและการสื่อสารโทรคมนาคม

### บริบททางการเมืองและการร่วมมือกันในภูมิภาค

การยุติลงของความขัดแย้งในกัมพูชา เป็นเสมือนสัญลักษณ์การสิ้นสุดลงอย่างสมบูรณ์ของสงครามเย็นในภูมิภาคนี้ ซึ่งเท่ากับการจบลงของสงครามตัวแทนและการผกผันของชาติต่างค่ายอุดมการณ์ (คอมมิวนิสต์ vs โลกเสรี) ที่มีประเทศอาณานิคมเดิมของฝรั่งเศสทั้งสามและกลุ่มประเทศอาเซียนเป็นเสมือนตัวแทน

ลาวกับเวียดนามเซ็นสัญญาข้อตกลงมิตรภาพและความร่วมมือกับอาเซียนในเดือนกรกฎาคม 1992 โดยทั้งสองประเทศเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมครั้งที่ 26 ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อ กรกฎาคม 1993 เวียดนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี 1995 ในขณะที่กัมพูชาเข้าร่วมสังเกตการณ์และเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี 1995 ส่วนกัมพูชานั้นต้องรอสมาชิกภาพอยู่สองปีจวบจนปี 1999 จึงได้เข้าร่วมอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้สืบเนื่องจากปัญหาการเมืองภายในประเทศเอง

แม้ว่าโดยการก่อกำเนิดนั้นสมาคมอาเซียนมุ่งหวังที่จะเป็นองค์กรทางการเมือง แต่เมื่อรับสมาชิกใหม่ที่เป็นประเทศในกลุ่มอินโดจีนแล้ว จุดเน้นขององค์กรก็เปลี่ยนแปลงมาเป็นการเน้นการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากประเทศผู้ก่อตั้งทั้งหกประเทศนั้นเห็นว่า การผึกเอาสมาชิกใหม่เข้ามาสู่ชาตินั้นส่งผลต่อขนาดของตลาดภายในของอาเซียนเองซึ่ง มีขนาดถึง 500 ล้านคน โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมรวมกันเป็นมูลค่า 650,000 ล้านดอลลาร์ เทียบได้กับ 90% ของขนาดเศรษฐกิจของประเทศจีนทั้งประเทศทีเดียว ที่สำคัญการร่วมมือทางเศรษฐกิจเท่ากับเป็นการลดช่องว่างระหว่างชาติที่ร่ำรวยกับชาติที่ยากจน ซึ่งสิ่งนั้นเป็นการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคร่วมกัน

การขยายตัวของอาเซียนนั้นมองบางมุมอาจดูเหมือนการสร้างสมดุลทางอำนาจกับจีน ที่พยายามขยายอำนาจมาทดแทนอำนาจที่เสื่อมถอยลงของรัสเซีย การขยายตัวของอาเซียนเกิดขึ้นโดยการริเริ่มของแกนหลักสำคัญคือ อินโดนีเซียและไทย อินโดนีเซียนั้นต้องการสร้างภาพความเป็นผู้นำของชาติเล็กที่ไม่ฝักใฝ่อำนาจฝ่ายใด ส่วนไทยนั้นการผนึกรวมกันของประเทศในภูมิภาคช่วยกระตุ้นเตือนความฝันของ แหลมทอง หรือ สุวรรณภูมิ เมื่อครั้งอดีตช่วงสงครามเอเชียบูรพา (ความโง่เขลาของเรื่องของเอเชียบูรพา) แต่อาการ “กลัวจีน” ของสมาชิกอาเซียนก็ถูกทำให้พราเลือนไปเมื่อพิจารณาโดยถั่วถั่วแล้วก็เห็นว่า สมาชิกทั้งสิบชาติของอาเซียนล้วนคาดหวังการมีบทบาทของจีนในภูมิภาคนี้ ซึ่งเห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่าโทษ โดยเฉพาะ เวียดนาม มาเลเซียและสิงคโปร์นั้น มีทำที่ว่า ต้องการให้จีนช่วยถ่วงดุลอำนาจมหาอำนาจที่ไกลออกไปคืออเมริกา ดังนั้นความกังวลของชาติอาเซียนในการขยายตัวของจีนนั้นจึงฟังไม่เป็นเหตุผลเท่าที่ควร

### มโนทัศน์การพัฒนา “ลุ่มน้ำโขง” ที่เปลี่ยนแปลงไป

ความเปลี่ยนแปลงเชิงมโนทัศน์ ของการพัฒนาลุ่มน้ำโขงที่มีแกนความคิดหลักมาจากการพัฒนาลุ่มน้ำที่แยกออกเป็น ส่วนตอนบน ตอนกลางและตอนล่างถูกทดแทนด้วยแนวคิดการพัฒนาที่ครอบคลุมกว่าทั้งในแง่ของการคิดเชิงพื้นที่ หรือในแง่ของการบูรณาการกิจกรรมการพัฒนาและกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากเห็นได้ชัดเจนว่าสามารถเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาและกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้กว้างขวางมากกว่า ส่วนการพิจารณาถึงคุณสมบัติของการเข้าร่วมกลุ่มในอนุภูมิภาคนั้นก็มีความยืดหยุ่นอ่อนตัวกว่าเมื่อครั้งเป็นแนวคิดการพัฒนาลุ่มน้ำโขงภายใต้คณะกรรมการลุ่มน้ำโขงที่สมาชิกต้องเป็นประเทศที่มีอาณาเขตติดแม่น้ำโขงหรือที่เรียกว่า Riparian Country นอกเหนือไปกว่านั้นกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงนั้นหาได้เป็นกิจกรรมศูนย์กลางการพัฒนาในอนุภูมิภาคต่อไปไม่ หากแต่เป็นการส่งเสริมทางด้านการค้า การลงทุนภายใต้ร่มธง “การค้าเสรี” ที่เน้นการแลกเปลี่ยนอำนาจความสะดวกด้านการค้า การลงทุนข้ามพื้นที่และก้าวข้ามพ้นความเป็นชาติ (Beyond nation state) ทั้งนี้โดยการลงทุนอย่างขนานใหญ่เพื่อวางโครงข่ายด้านการคมนาคมและระบบการสื่อสารทั่วทั้งภูมิภาค

## ระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก

ระเบียบเศรษฐกิจมีลักษณะคล้ายกับการพัฒนาอื่นโดยทั่วไป โดยมีแรงผลักดันที่สำคัญ การขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคม แต่ที่แตกต่างจากระดับภูมิภาคอื่นๆ คือ ระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกนี้เน้นการสร้างเชื่อมโยงของจุดความเจริญ (Node) ด้วยเส้นทางคมนาคม (ทั้งทางบก ทางน้ำ หรือเครือข่ายโทรคมนาคม) ที่จะช่วยเชื่อมต่อแนวทางพื้นที่ภูมิศาสตร์การพัฒนา โดยใช้ข้อได้เปรียบจากแรงงานที่มีมากและราคาถูกในท้องถิ่น และข้อได้เปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐศาสตร์ (Economy of Scale)

สาระสำคัญของแนวทางของการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ ในขอบเขตของการค้าและการลงทุน มีสามประเด็นดังนี้ คือ

### ประเด็นที่หนึ่ง

ระเบียบเศรษฐกิจระบุพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจงกว่า และจะเน้นการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภค และการคมนาคมหลักในแต่ละพื้นที่ ที่สัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน การขนส่งทางน้ำ เครือข่ายโทรคมนาคม ฯลฯ ในขอบเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่จำเพาะเจาะจงนั้นๆ และมุ่งที่จะลดทอนอุปสรรคที่กีดขวางการค้าข้ามแดนและการลงทุน ในแง่มาตรการและกฎข้อบังคับระหว่างประเทศ ทั้งยังเสนอให้ลดทอนการได้เปรียบของ “ขนาดทางเศรษฐศาสตร์” (Economy of Scale) จากการค้าข้ามแดนและการผลิตที่เกิดขึ้น

### ประเด็นที่สอง

ส่วนใหญ่จะเน้นที่รอยต่อหรือ บริเวณข้ามพรมแดนระหว่างสองประเทศที่เป็นจุดสำคัญของความร่วมมือในภูมิภาค การพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจ เน้นการค้าทั้งที่เป็นภายในภูมิภาค และภายนอกภูมิภาคโดยส่งเสริมการเพิ่มความหลากหลายของการค้าที่ “จุดต่อเชื่อม” (node)

### ประเด็นที่สาม

ความแตกต่างของการพัฒนากับการพัฒนาภูมิภาคแบบอื่นๆ คือ การพัฒนาตามแนวระเบียบเศรษฐกิจเน้นประเด็นทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาสาธารณูปโภค โดยเฉพาะผลกระทบต่อประชากรที่อาศัยในเขตชนบทยากจน เป็นที่คาดหวังว่าการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจจะช่วยทำให้คนกลุ่มนี้เข้าถึงตลาดและการลงทุนที่จะเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ชายแดน รวมทั้งการพัฒนาการศึกษาอบรมทักษะ ความสามารถในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ซึ่งดัชนีชี้ความสำเร็จของการพัฒนาตามแนวคิดนี้ที่สำคัญ คือ การดึงเอาครอบครัวของเกษตรกรที่อยู่ภายในภาคเกษตรแบบยังชีพ มาเข้าร่วมกับการผลิตแบบเกษตรอุตสาหกรรมและกิจกรรมสร้างรายได้ของภาคอุตสาหกรรม (วิสาหกิจครัวเรือน)

ดังนั้นการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ จึงไม่เป็นเพียงการขยายการลงทุนเป็นรายสินค้า หากแต่เน้นผลการขยายการค้า การลงทุนในระดับภูมิภาค ด้วยการเชื่อมโยงเครือข่ายให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่มีศักยภาพสูงด้วยระบบการขนส่งหรือระบบโลจิสติก (Logistic system) ที่ทันสมัย

การพัฒนาบริเวณระเบียงจะสามารถนำประโยชน์อย่างมากสู่ประเทศที่เข้าร่วมการพัฒนา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- การเข้าถึงวัตถุดิบที่สะดวกขึ้นทั้งจากเขตชายฝั่งและนอกชายฝั่ง การทำเหมืองแร่ การประมงและแหล่งพลังงานเพื่อเป็นฐานในการผลิตและการแปรรูปต่างๆ
- ช่วยให้เกิดการพัฒนาเขตตอนในของสามประเทศ คือ กัมพูชา พม่า และสปป.ลาว รวมถึงทำให้มีการพัฒนาแบบเท่าเทียมกันของเมืองที่ไม่ใช่เมืองหลัก
- เพื่อช่วยให้การค้าข้ามแดนอยู่ในเชิงที่เปรียบเทียบและแข่งขันกันได้ในหมู่สมาชิกประเทศ
- เพื่อดึงดูดการลงทุนจากท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับโลก ที่จะมาเสริมการผลิตและจะช่วยกระตุ้นกระบวนการจัดปรับโครงสร้างให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบใหม่ๆ โดยผ่านการใช้พื้นที่ทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพและการจัดทำเขตเศรษฐกิจข้ามชาติ
- การเปิดช่องทางสำหรับผลิตภัณฑ์จากประเทศสปป.ลาว ประเทศไทยและ จังหวัดยูนนาน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน เข้าสู่ตลาดที่เกิดใหม่ในเอเชียใต้ ยุโรป เอเชียตะวันออกและอเมริกาเหนือ
- เพื่อเป็นที่ทดลองนโยบายเศรษฐกิจใหม่ๆ โดยเฉพาะของประเทศที่เดิมเป็นเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม เช่น สปป.ลาว พม่า และเวียดนาม

ในหลายๆ กรณี ระเบียงเศรษฐกิจที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดมักจะเป็นบริเวณที่เคยเป็นเส้นทางการค้ามาในประวัติศาสตร์หรือเป็นเขตที่มีผลจากการพัฒนามากกว่าเขตอื่นๆ ปริบททางเศรษฐกิจสังคมและวัตถุประสงค์ทางการพัฒนาในแต่ละเขตจะแตกต่างกันไป ในสหรัฐอเมริกาและยุโรปส่วนใหญ่การพัฒนาจะเน้นไปที่ภาคส่วนเดียวคืออุตสาหกรรม ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาจะเน้นความพยายามไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม การพัฒนาโครงสร้างหลักและการขนส่งเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจก็จะเป็นไปเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงตลาดและวัตถุดิบและการลดค่าใช้จ่ายในการผลิต และจะเน้นการเจริญเติบโตอย่างสมดุลระหว่างการผลิต การส่งออก และการบริโภค



ประสบการณ์จากหลายๆชาติที่สนับสนุนการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจมีดังนี้

- เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่มีผลมาจากการกระจายตัวของสินค้า เวลา และการลดต้นทุนในการผลิต
- ขนาดของเศรษฐกิจซึ่งขึ้นต่อปัจจัยในการผลิตและให้บริการ
- การบูรณาการเชิงแนวดิ่งของอุตสาหกรรมแบบต้นน้ำและท้ายน้ำ และอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานและแบบซับซ้อน
- การเข้าถึงผู้จัดหาและตลาดได้สะดวกขึ้น
- แนวทางที่เน้นประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาความยากจนและจะสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนและบริการทางสังคมได้
- เป็นทางที่จะนำทรัพยากรที่มีจำกัดให้ตรงถึงเขตที่ศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงสุดและบริเวณที่คาดว่าจะมีการลงทุนจากภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จโดยรวม
- เป็นเขตที่สามารถจะเป็นที่ทดสอบนโยบายและแนวทางปฏิบัติทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ได้

แต่ก่อนที่จะเกิดผลประโยชน์ดังกล่าว ก็จะต้องมีสภาพเงื่อนไขที่เหมาะสมเสียก่อน ดังนี้คือ

- หนึ่ง** ต้องมีการพัฒนาและยอมรับกรอบในการร่วมมือระหว่างประเทศร่วมกัน
- สอง** ในการริเริ่มกิจกรรมระหว่างประเทศใดๆต้องได้รับการยอมรับจากระดับสูงสุดของคณะรัฐบาลของประเทศ
- สาม** การทำตามแผนและกลยุทธ์ต้องได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติอย่างดีจากทั้งภาครัฐและเอกชน
- สี่** ต้องมีการปรับปรุงกลยุทธ์ทางการคลังให้ครอบคลุมและเป็นที่เข้าใจได้ตลอดจนกลไกในเชิงปฏิบัติที่ชัดเจน
- ห้า** ต้องมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นในทุกขั้นตอนการตัดสินใจหลัก และในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตของชุมชนเอง และท้ายที่สุด ต้องมีกลไกที่จะทำให้การกระจายผลประโยชน์จากความร่วมมือในภูมิภาคในระหว่างประเทศต่างๆ และภายในแต่ละประเทศเองเป็นไปอย่างเท่าเทียมด้วย

-----

### บทที่ 3

#### ความเป็นมาของจังหวัดมุกดาหารและความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคม

เนื้อหาบทที่สาม “ความเป็นมาของจังหวัดมุกดาหารและความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคม” เป็นการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพโดยทั่วไปของจังหวัดมุกดาหาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสภาพทางกายภาพ โครงสร้างของประชากร ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพเศรษฐกิจ สังคม ประวัติความเป็นมาของการตั้งถิ่นฐานตั้งแต่ยุคตั้งบ้านมาเป็นก่อร่างสร้างเมือง กลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มคนในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มองค์กรต่างๆ ในจังหวัดมุกดาหารในเชิงกว้าง นับตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดแผนการพัฒนาเชื่อมโยงพื้นที่จังหวัดมุกดาหารกับตลาดในระดับภูมิภาคอินโดจีน ที่เรียกว่า การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก หรือ East –West Corridor (EWC) โดยเนื้อหาในบทนี้แบ่งเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดมุกดาหาร ส่วนที่สอง ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์สองฝั่งโขง ส่วนที่สาม ความหลากหลายทางชาติพันธุ์และกลุ่มชาติพันธุ์ในมุกดาหาร และส่วนที่สี่ ศักยภาพด้านการพัฒนาของกลุ่มและองค์กรทางสังคม

#### 1. ประวัติศาสตร์การก่อร่างสร้างเมืองของสองฝั่งโขง

##### (1) ก่อกำเนิดเมืองมุกดาหาร

ผู้คนและชุมชนในจังหวัดมุกดาหารปัจจุบันมีพัฒนาการที่สัมพันธ์กับผู้คนและชุมชนในแขวงสะหวันนะเขตของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว(ส.ป.ป.ลาว)มาตั้งแต่ครั้งในอดีต เมืองมุกดาหารตั้งขึ้นเป็นเมืองเมื่อปี 2313 ตรงกับในสมัยกรุงธนบุรี เมืองมุกดาหารในสมัยนั้นมีอาณาเขตครอบคลุมทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขงจนจรดชายแดนประเทศเวียดนามในปัจจุบัน หลายชุมชนมีประวัติความเป็นมาว่าเกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาสร้างบ้านสร้างเมืองของผู้คนทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง ในยุคสมัยนั้นเมืองมุกดาหารอยู่ในฐานะเมืองภายใต้อำนาจทางการเมืองและการปกครองที่ต้องส่งส่วยให้กับกรุงเทพ

ความเป็นมาของเมืองมุกดาหารตามคำบอกเล่านั้นเริ่มต้นจากการอพยพของผู้คนจากราชอาณาจักรเวียงจันทน์มาตามลำน้ำโขง เพื่อเสาะแสวงหาที่ดินแดนที่อุดมสมบูรณ์เพื่อตั้งบ้านตั้งเมืองขึ้นมาใหม่ การอพยพครั้งนั้นมีด้วยกันหลายกลุ่มหลายสาย หนึ่งในนั้นคือกลุ่มของเจ้าจันทร์สุริวงษ์ ซึ่งอพยพมาตั้งบ้านอยู่บริเวณบ้านหลวงโพนสิม บริเวณพระธาตุอิงฮัง(วัง)ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง(อยู่ห่างจากชายฝั่งแม่น้ำโขงพรมแดนไทยเข้าไปในประเทศ ส.ป.ป.ลาว ในปัจจุบันไปประมาณ 15 กิโลเมตร)



รูปที่ 3-1 ประตูและอุโบสถวัดศรีมงคลใต้ อ.เมือง จ.มุกดาหาร

ต่อมาบุตรหลานได้แยกย้ายกันออกไปตั้งเมืองพิน เมืองนอง เมืองตะโปน(เซโปน) และเมืองมุกดาหาร เจ้าจันทกนิรี บุตรเจ้าจันทรสุริยวงษ์ได้อพยพพรรคพวกข้ามโขงมาตั้งเมืองมุกดาหาร ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงตรงปากห้วยบังมุกในปี 2313 เมื่อเริ่มหักร้างถางเพื่อตั้งเมืองใหม่ขึ้นได้พบพระพุทธรูปสององค์อยู่ใต้ต้นโพธิ์ริมฝั่งโขง จึงได้สร้างวัดขึ้นใหม่ในบริเวณวัดร้างริมโขงและขนานนามว่า วัดศรีมุงคุณ (วัดศรีมงคลในปัจจุบัน) และอันเชิญพระพุทธรูปที่พบขึ้นไปประดิษฐานบนพระวิหารของวัด

## (2) การเมืองการปกครองในอดีต

เมืองมุกดาหารถูกรวมอยู่ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยมีการแต่งตั้งให้เจ้าจันทกนิรีเป็นพระยาจันทรศรีสุราชอุปราชามันธาตุราช เป็นเจ้าเมืองมุกดาหารคนแรก และที่มาของชื่อเมืองนั้นเกิดขึ้นจากมีผู้พบเห็นแก้วดวงหนึ่งสีสดใสเปล่งประกายลอยออกจากต้นตาล 7 ยอดบริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขง ล่องลอยไปตามลำน้ำโขง เจ้าจันทกนิรีจึงตั้งชื่อเมืองที่สร้างขึ้นใหม่นี้ว่า “เมืองมุกดาหาร” ในช่วงตั้งแต่ปี 2313 ถึงปี 2440 เมืองมุกดาหารใช้การปกครองตามธรรมเนียมการปกครองของอาณาจักรล้านช้างเหมือนกับเมืองอื่นๆในแถบลุ่มน้ำโขง คือมี เจ้าเมืองอุปฮาด ราชวงศ์ ราชบุตรและผู้ช่วยราชการเมืองเป็นกรรมการเมืองอีก 12 ตำแหน่ง

เมืองมุกดาหารมีเจ้าเมืองปกครองต่อๆกันมาถึง 7 คน จนกระทั่งปี 2441 เมื่อมีการประกาศใช้ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ.117 ขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 การปกครองแบบเดิมถูกยกเลิกทั้งหมด โดยให้มีผู้ว่าราชการเป็นผู้ดูแลเมืองแทน ต่อมาใน 2450 เมืองมุกดาหารถูกยุบลงเป็นอำเภอมุกดาหาร ขึ้นกับจังหวัดนครพนมและมณฑลอูตร และต่อมาในปี 2525 อำเภอมุกดาหารได้รับการยกระดับเป็นจังหวัดมุกดาหาร จังหวัดลำดับที่ 73 ของประเทศไทย

ในช่วงของการปกครองโดยเจ้าเมือง ได้มีการอพยพและกวาดต้อนผู้คน (ตามคติที่ว่า “เก็บผักใส่ซ้าเก็บข้าใส่เมือง”) มาจากฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงให้มาตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ในเขตเมืองมุกดาหารทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขงหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 3 ของราชวงศ์จักรี ในขณะที่มีการแข่งขันทางอำนาจระหว่างอาณาจักรที่มีอำนาจการเมืองการทหาร เช่นญวน จีนและพม่า สยามในขณะนั้นได้ยกกองทัพไปกวาดต้อนผู้คนจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงข้ามมาจำนวนมาก เพื่อป้องกันมิให้ตกไปเป็นกำลังแก่กองทัพของราชอาณาจักรอื่น การกวาดต้อนผู้คนเริ่มตั้งแต่เมืองพิน เมืองนอง เมืองวัง เมืองเซโปน จนจรดเขตแดนอิทธิพลของอาณาจักรญวน การกวาดต้อนผู้คนในยุคนั้นประกอบด้วยชนกลุ่มต่างๆเข้ามา ทั้งที่เป็น ผู้ไท ข่า กะโซ่ กะเลิง ทำให้ปัจจุบันจังหวัดมุกดาหารมีความหลากหลายประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ถึง 8 เผ่า คือ ไทอีสาน ผู้ไท ไทข่า ไทโซ่ ไทกะเลิง ไทแสก ไทย้อ และไทกุล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ.117 ขึ้น และให้ยกเลิกการปกครองแบบเดิมทั้งหมด ให้มีผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกบัตรเมืองและ

ผู้ช่วยราชการเมือง ในปี พ.ศ.2450 ระบบเมืองทั้งหมดถูกยุบเลิกลงคงมีแต่มณฑล จังหวัด อำเภอบ้าน และหมู่บ้าน เมืองมุกดาหารซึ่งเคยเป็นเมืองมาถึง 137 ปี ได้ถูกยุบลงเป็นอำเภอมุกดาหาร ขึ้นกับจังหวัดนครพนมและมณฑลอูร ตรงกับรัชสมัยรัชกาลที่ 5 เมืองมุกดาหาร ดำรงเป็นอำเภออยู่เรื่อยมาจนกระทั่งได้รับการยกระดับขึ้นเป็นจังหวัดที่ 73 ในปี 2526



รูปที่ 3-2 วัดบ้านชะโนด วัดเก่าของเมืองพาลูกการภูมิ

### (3) เมืองอื่นในอาณาเขตมุกดาหารปัจจุบัน

ในสมัยของเจ้าเมืองคนที่ 4 คือ เจ้าจันทร์เทพสุริยวงษ์(เจ้าหนู) มีเมืองที่ขึ้นต่อการปกครองของเมืองมุกดาหาร ดังนี้ (1) เมืองหนองสูง ซึ่งคือ ท้องที่ของอำเภอดำชะอี อำเภอนองสูงและอำเภอนาแกในปัจจุบัน (2) เมืองพาลูกการภูมิ คือ ท้องที่อำเภอนาน้อยในปัจจุบัน (3) เมืองสองคอนดอนตง ปัจจุบันอยู่ในพื้นที่ของแขวงสะหวันนะเขตของลาว (4) เมืองลำเนาหนองปรือ ปัจจุบันอยู่ในพื้นที่ของแขวงสะหวันนะเขตของลาว (5) เมืองประชุมพนาลัย ปัจจุบันอยู่ในพื้นที่ของแขวงสะหวันนะเขตของลาว และ (6) เมืองวังอ่างคำ ปัจจุบันอยู่ในแขวงสะหวันนะเขตของลาวติดชายแดนเวียดนาม ฉะนั้นเมืองสำคัญสองเมืองที่ยังอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดมุกดาหารในปัจจุบัน คือ เมืองหนองสูงและคำชะอีและเมืองพาลูกการภูมิ

#### ● เมืองหนองสูง

เมืองหนองสูงตั้งเป็นเมืองในปี พ.ศ.2387 ในสมัยรัชกาลที่ 3 ชาวเมืองหนองสูงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ไทถิ่นฐานดั้งเดิมของชาวผู้ไทอยู่ในแคว้นสิบสองจุไทย ซึ่งได้อพยพมาตั้งถิ่นฐานทางใต้ของราชอาณาจักรเวียงจันทน์ ตั้งถิ่นฐานขึ้นเป็นเมืองเซโปน เมืองวัง เมืองพิน เมืองนอง และต่อมาถูกกว้านต้อนมาตั้งบ้านเรือนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงในสมัยรัชกาลที่ 3 เกิดเป็นบ้านเมืองของชาวผู้ไท ส่วนเมืองหนองสูงเป็นหนึ่งในบ้านเรือนใหม่ของคนชาวผู้ไท ซึ่งเป็นชาวผู้ไทที่อพยพมาจากเมืองวังและเมืองคำอ้อคำเขียว จากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมาตั้งบ้านเรือนอยู่ที่สระน้ำดงบังอีที่ “บ้านสระคำอี” ซึ่งต่อมาเพี้ยนเป็น “คำชะอี” มีท้าวสีหนาม หรือ พระไกรสรราช เป็นเจ้าเมืองหนองสูงคนแรก ต่อมาเปลี่ยนเป็นอำเภอนองสูงในช่วงใช้ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ.117 มีการย้ายที่ว่าการไปอยู่ที่บ้านนาแก เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอนาแก ยุบเมืองหนองสูงเดิม

เป็นตำบลคำชะอีและตำบลหนองสูง และมีการตั้ง 2 ตำบลเป็นอำเภออีกครั้งในปี พ.ศ. 2499 และ พ.ศ.2528 ตามลำดับ

- เมืองพาลูกาการภูมิ

ในปี 2409 เจ้าจันทร์เทพสุริยวงษ์ได้พยายามขยายอาณาเขตเมืองมุกดาหารให้กว้างไพศาลยิ่งขึ้น มีการตั้งเมืองใหม่ขึ้นอีกหนึ่งเมือง คือ เมืองพาลูกาการภูมิ โดยแยกอาณาเขตเมืองมุกดาหารตอนเหนือ ตั้งแต่ห้วยบังทราย(บางทราย)ขึ้นไปเป็นอีกหนึ่งเมือง – ท้องที่ปัจจุบัน คือ อำเภอหว้านใหญ่ พาลูกามาจากภาษาบาลี พาลูกะแปลว่า “ทราย” มีพระอมรฤทธิธาดาเป็นเจ้าเมืองขึ้นต่อเมืองที่ใหญ่กว่า คือเมืองมุกดาหาร ต่อมาในปี 2442 เมืองพาลูกาการภูมิถูกยุบลงเป็นหมู่บ้าน ขึ้นกับเมืองมุกดาหาร กรมการเมืองได้พากันอพยพข้ามโขงไปอยู่เมืองคันทบุรี แขวงสะหวันนะเขตของลาว บางพวกก็ไปเข้ารับราชการกับจักรวรรดิฝรั่งเศส เช่น ท้าวฮ่อม บุตรราชวงศ์ (คุด) จากเมืองพาลูกาการภูมิ และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองคันทบุรี แขวงสะหวันนะเขตคนแรก ต่อมา บรรดาบุตรหลานได้อพยพไปอยู่ฝั่งลาวเป็นจำนวนมากจนที่ตั้งเมืองพาลูกาการภูมิเดิมกลายเป็นเมืองร้าง เช่น ท้าวหนูฮัก พุมสุวรรณค์ อดีตประธานประเทศลาวก็เป็นลูกหลานของครอบครัวที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่บ้านพาลูกา อำเภอเมืองมุกดาหาร ซึ่งต่อมาได้อพยพข้ามโขงไปตั้งภูมิลำเนาอยู่ทางฝั่งลาว

## 2. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด

### (1) ลักษณะทางกายภาพ

จังหวัดมุกดาหารอยู่ทางตอนใต้ของแอ่งสกลนคร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาจากเทือกเขาภูพานทางด้านตะวันตก เทือกเขานี้แยกเป็นสี่แถวคล้ายนิ้วมือลาดไปทางตะวันออก แบ่งพื้นที่ของจังหวัดออกเป็นลุ่มน้ำเล็กๆลาดลงสู่แม่น้ำโขง ที่ราบระหว่างหุบเขาของลุ่มน้ำเหล่านี้มีสภาพเป็นที่ราบลูกคลื่น ทำให้จังหวัดมุกดาหารมีที่ราบที่เหมาะสมกับการเกษตรค่อนข้างจำกัด คือเพียงประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่ทั้งหมด

รูปที่ 3-3 แผนที่จังหวัดมุกดาหาร



จังหวัดมุกดาหารมีเนื้อที่ประมาณ 2,711,394 ไร่ หรือ 4,339.83 ตารางกิโลเมตร จังหวัดมุกดาหารเป็นจังหวัดชายแดนตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับแขวงสะหวันนะเขต ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว(ส.ป.ป. ลาว) ซึ่งเป็นเขตการค้าและการท่องเที่ยวของ ส.ป.ป. ลาว โดยมีแม่น้ำโขงกั้นเป็นพรมแดน ระยะทาง 72 กิโลเมตร พื้นที่ทั้งหมดแบ่งออกเป็น พื้นที่การเกษตร 1,081,594 ไร่ หรือร้อยละ

39.88 ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ป่าไม้ 83,988 ไร่ หรือร้อยละ 30.67 ของพื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่ที่เหลือ 798,812 ไร่ หรือร้อยละ 29.45 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นพื้นที่ไม่ได้จำแนก



รูปที่ 3-4 แม่น้ำโขงและฝั่งตรงข้ามคือ สปป.ลาว

การตั้งอยู่บริเวณชายแดนทำให้จังหวัดมุกดาหารมีฐานะเปรียบเสมือนประตูชายแดนที่เชื่อมโยงการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับกลุ่มประเทศอินโดจีนทั้ง ส.ป.ป.ลาวและเวียดนาม พื้นที่จังหวัดมุกดาหารที่มีชายแดนติดต่อกับแขวงสะหวันนะเขต ประเทศ ส.ป.ป.ลาว มีจำนวน 3 อำเภอ 9 ตำบล 27 หมู่บ้าน ดังนี้

- อำเภอเมืองมุกดาหาร ติดต่อกับตาแสงจอมแก้ว ตาแสงโพนสวัน ตาแสงสัมป่อย เมืองคันทะบูลี (เมืองที่ตั้งของแขวงสะหวันนะเขต) เป็นระยะทาง 29 กิโลเมตร
- อำเภอดอนตาล ติดต่อกับตาแสงสัมป่อย ตาแสงโพนสั่มโฮง เมืองคันทะบูลี แขวงสะหวันนะเขตเป็นระยะทาง 21 กิโลเมตร
- อำเภอหว้านใหญ่ ติดต่อกับตาแสงจอมแก้ว ตาแสงท่าสะโน เมืองคันทะบูลี และตาแสงแก่งกะเบา เมืองไซบูลี แขวงสะหวันนะเขต เป็นระยะทาง 22 กิโลเมตร

## (2) ลักษณะทางประชากร

ปัจจุบัน จังหวัดมุกดาหารมีทั้งหมด 7 อำเภอ 52 ตำบล 508 หมู่บ้าน มีประชากรรวม 338,087 คน จำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 74,768 คน มีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยประมาณ 78 คนต่อตารางกิโลเมตร จังหวัดมุกดาหารมีความหลากหลายในเรื่องการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มต่างชาติพันธุ์และเชื้อชาติ ประกอบด้วย 8 กลุ่มชาติพันธุ์ คือ ไทอีสาน ไทข่า ไทกะโซ่ ไทกะเลิง ไทย้อ ไทแสก ไทกุลลา และผู้ไท และ 2 เชื้อชาติ คือ คนจีนและคนเวียดนาม

ตารางแสดงขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร จังหวัดมุกดาหาร

| อำเภอ         | จำนวนตำบล | จำนวนหมู่บ้าน | พื้นที่รวม(ตร.กม.) | จำนวนประชากร(คน) |
|---------------|-----------|---------------|--------------------|------------------|
| เมืองมุกดาหาร | 12        | 141           | 1,235              | 129,822          |
| คำชะอี        | 9         | 86            | 646                | 47,912           |
| นิคมคำสร้อย   | 7         | 79            | 377                | 42,974           |
| ดอนตาล        | 7         | 62            | 511                | 41,849           |
| ดงหลวง        | 6         | 53            | 1,076              | 35,304           |
| หว้านใหญ่     | 5         | 43            | 84                 | 18,824           |
| หนองสูง       | 6         | 44            | 410                | 21,402           |
| <b>รวม</b>    | <b>52</b> | <b>508</b>    | <b>4,339</b>       | <b>338,087</b>   |

(3) ทรัพยากรธรรมชาติ

ในด้านทรัพยากรธรรมชาติ จังหวัดมุกดาหารมีทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ถึง 842,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมด ด้านทิศใต้และทิศตะวันตกเป็นเทือกเขาภูพาน ป่าไม้และดงดิบ มีป่าสงวนแห่งชาติ 13 แห่ง รวมเนื้อที่ 1,684,162 ไร่ อุทยานแห่งชาติ 3 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติห้วยหวด อุทยานแห่งชาติมุกดาหารและอุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและห้ามล่าสัตว์ 2 แห่ง คือ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าภูสีฐาน และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าถ้ำผาน้ำทิพย์ และวนอุทยานแห่งชาติ 1 แห่ง คือ วนอุทยานห้วยบังอี

มีลำน้ำสายสำคัญ คือ ห้วยมุก ห้วยบังอี ห้วยบางทราย ห้วยชะโนดและห้วยทราย ลำน้ำส่วนใหญ่ไหลลงแม่น้ำโขง มีปริมาณน้ำท่ารายปีเฉลี่ยต่อหน่วยพื้นที่รับน้ำฝนเฉลี่ยประมาณ 15.79 ลิตร/วินาที/ตารางกิโลเมตร มีการจัดการโครงการชลประทานขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 8 โครงการ เช่น อ่างเก็บน้ำห้วยชะโนด อำเภอดงหลวง และอ่างเก็บน้ำห้วยชีเหล็ก อำเภอนิคมน้ำจืดคำสร้อย มีความจุของอ่างเก็บน้ำรวมกัน 54.6 ล้านลูกบาศก์เมตร และมีพื้นที่ชลประทานรวมประมาณ 33,825 ไร่ และมีโครงการชลประทานขนาดเล็กอีก 84 โครงการ มีความจุอ่างรวม 22.2 ล้านลูกบาศก์เมตร และพื้นที่ชลประทานรวม 44,855 ไร่

(4) การเกษตรกรรม

เศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหารอยู่ในภาคการเกษตร โดยมี พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดที่มีการเพาะปลูกมาก 3 ชนิด คือ

1. อ้อย ในปี 2541 - ผลิตได้ 424,000 ตัน มีเนื้อที่เพาะปลูกในปี 2541 จำนวน 58,791 ไร่

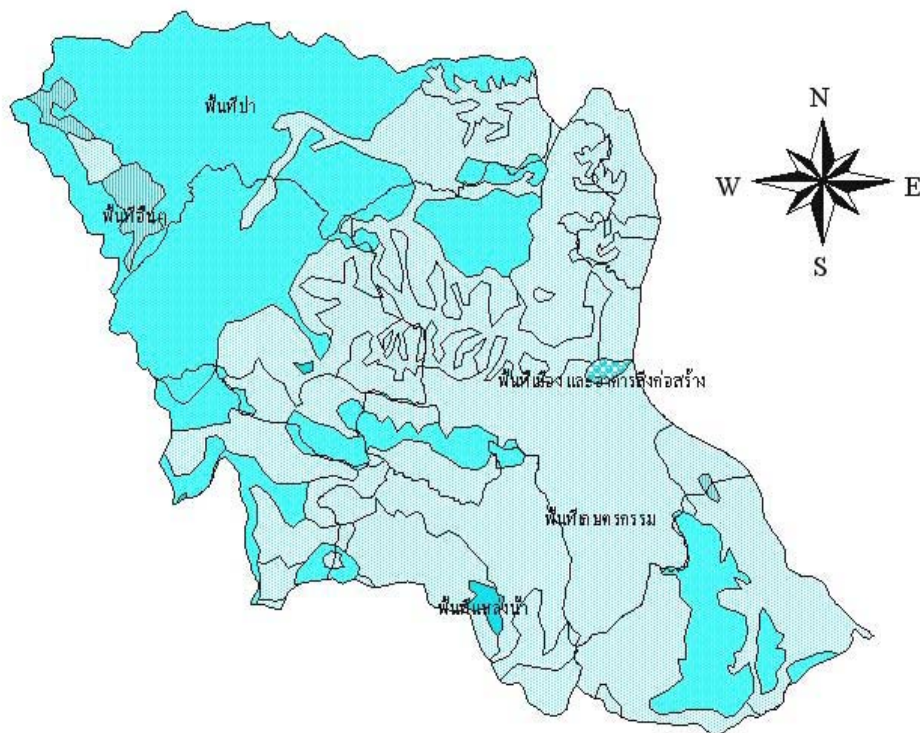
2. มันสำปะหลัง - ในปี 2541 ผลิตได้ 299,000 ตัน มีเนื้อที่เพาะปลูก ในปี 2541 จำนวน 139,470 ไร่



3. ข้าวนาปี - ในปี 2541 ผลิตได้ 178,000 ตัน มีเนื้อที่เพาะปลูก ในปี 2541 จำนวน 456,694 ไร่

การถือครองที่ดินทางการเกษตร ส่วนใหญ่พื้นที่เกษตร เป็นของเกษตรกรเอง 686,825 ไร่ หรือร้อยละ 83.85 ของพื้นที่เกษตร ที่เหลือเป็นพื้นที่ของคนอื่น 132,302 ไร่ หรือร้อยละ 16.15% ของพื้นที่เกษตร การออกเอกสารสิทธิ ปี 2541 มีพื้นที่ออกเอกสารสิทธิแล้ว 587,367 ไร่ เท่ากับร้อยละ 21.65 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด เป็นเอกสารสิทธิประเภทโฉนด 306,478 ไร่ หรือร้อยละ 52.18% ของพื้นที่มีเอกสารสิทธิ และเป็นเอกสารสิทธิอื่น (น.ส.3ก, น.ส.3 และใบจอง) 280,889 ไร่ หรือร้อยละ 47.82 ของพื้นที่มีเอกสารสิทธิ

พื้นที่ในการประกอบอาชีพการเกษตรของจังหวัดมุกดาหารถือว่ามีความขัดแย้งจำกัด คือมีพื้นที่ถือครองต่อครัวเรือนประมาณ 10.95 ไร่ต่อครัวเรือน (รวมพื้นที่เกษตรทั้งที่มีและไม่เอกสารสิทธิ) เพราะสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดมุกดาหารเป็นภูเขาและขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง พื้นที่ทำการเกษตรบางส่วนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีเอกสารสิทธิการครอบครองที่ดิน เกิดการร้องเรียนเรื่องความเดือดร้อนในสิทธิ์ที่ดินทำกินและการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐ เช่น การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตของหน่วยงานการทหารทับซ้อนพื้นที่ทำกิน ทั้งที่เคยอยู่อาศัยและทำมาหากินในพื้นที่นั้นๆ มาก่อนการประกาศกฎหมายบังคับใช้



รูปที่ 3-5 แผนที่แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดมุกดาหาร

### 3. ความหลากหลายทางชาติพันธุ์: ความแตกต่างและการผสมผสาน

มุกดาหารเป็นเสมือนจังหวัดสุดท้ายปลายแดนของประเทศไทยที่มีพื้นที่ขนาดเล็กหากเปรียบเทียบกับจังหวัดในภาคอีสานอื่นๆ แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของส่วนผสมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันในจังหวัดแล้วกลับพบว่ามีความมากถึง 8 กลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้เคลื่อนย้ายมาตั้งถิ่นฐานในเขตพื้นที่จังหวัดมุกดาหารต่างกรรมต่างวาระกัน หลายกลุ่มถูกกวาดต้อนมาช่วงหลังจากที่สยามทำข้อตกลงกับเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสคืนดินแดนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำโขง บางกลุ่มอพยพข้ามแม่น้ำโขงมาตั้งถิ่นฐานเมื่อพบว่าที่ดินแดนอุดมสมบูรณ์เหมาะต่อการสร้างบ้านแปงเมือง

(1) ไทยอีสาน – เป็นชาวไทยกลุ่มใหญ่ในจังหวัดมุกดาหารเช่นเดียวกับชาวไทยอีสานในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคอีสาน ชาวไทยอีสานได้สืบเชื้อสายต่อเนื่องกันมานาน นับตั้งแต่ขุนบรมปฐมวงศ์ของกษัตริย์เผ่าไท (ไต) สืบต่อกันมาตั้งแต่อาณาจักรน่านเจ้าและอาณาจักรล้านช้าง จนกระทั่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา ชาวไทยอีสานได้อพยพลงไปตามแม่น้ำโขงในราวปี พ.ศ.2231 (สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช) เมื่อท่านพระครูโพนเสม็ดนำชาวไทยอีสานส่วนหนึ่งซึ่งเป็นสานุศิษย์จากอาณาจักรล้านช้างอพยพลงตามลำน้ำโขงแล้วแผ่ต่อไปตามลำน้ำชี ลำน้ำมูล และลำน้ำอื่นๆ ซึ่งแยกออกจากแม่น้ำโขงแยกย้ายไปตั้งบ้านเมือง ในสมัยกรุงธนบุรี มีการตั้ง

เมืองมุกดาหาร เมืองอุบลราชธานี เมืองสุวรรณภูมิ เมืองร้อยเอ็ด เมืองกาฬสินธุ์ และเมืองขอนแก่น เป็นต้น

(2) ไทข่า – ไทข่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีถิ่นฐานดั้งเดิมอยู่ในแขวงสะหวันนะเขต แขวงสาละวันและแขวงอัตตะปือของ ส.ป.ป.ลาว ซึ่งเคยอยู่ในเขตพระราชอาณาจักรไทย ก่อนร.ศ. 112 ชาวข่าอพยพเข้ามาอยู่ในท้องที่จังหวัดมุกดาหารในสมัยรัชกาลที่ 3 ภาษาข่าเป็นภาษาในตระกูล “ออสโตรเอเชียติก” ในกลุ่มมอญ-เขมร ไทข่านิยมเรียกตนเองว่า “บรู” ซึ่งหมายถึง “ภูเขา” ปัจจุบันชาวไทข่าส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานในอำเภอดงหลวง ในเขตเทือกเขาภูพานรอยต่อกับจังหวัดกาฬสินธุ์และสกลนคร

(3) ไทกะโซ่ – กะโซ่หรือบางครั้งเรียกสั้นๆ ว่า “โซ่” หรือ “โส้” ส่วนคำว่า “กะโซ่” มาจากคำว่า “ข้าโซ่” หมายถึงไทข่าพวกหนึ่งอยู่ในตระกูลมอญ-เขมรเช่นเดียวกับพวกข่าหรือบรู ถิ่นฐานเดิมของกะโซ่อยู่ที่เมืองมหาชัย ในแขวงคำม่วนและแขวงสะหวันนะเขต ใน ส.ป.ป.ลาว ปัจจุบัน ซึ่งต่างจากลาวโซ่งที่จังหวัดเพชรบุรี นครปฐม ที่เดิมเป็นชนชาติไท ไทดำที่เคลื่อนย้ายมาตั้งถิ่นฐานในไทยตั้งแต่ครั้งกรุงธนบุรี พิธีกรรมสำคัญของไทกะโซ่ คือ “โซ่ถั่งบั้ง” คือการใช้กระบอกไม้ไผ่กระทุ้งพื้นที่ดินเป็นจังหวะในพิธีกรรมประจำปีของชาวโซ่ ชาวโซ่ส่วนใหญ่ในจังหวัดมุกดาหารอาศัยอยู่ในเขตอำเภอดงหลวง

(4) ไทกะเลิง – คำว่า “กะเลิง” มาจากคำว่า “ข้าเลิง” เป็นข่าพวกหนึ่งอยู่ในตระกูลมอญ-เขมร ซึ่งภาษาข่าจัดอยู่ในกลุ่ม “ออสโตรเอเชียติก” ถิ่นกำเนิดกะเลิงอยู่ในแขวงสะหวันนะเขต ส.ป.ป.ลาวในปัจจุบัน ชาวกะเลิงมีผิวกายคล้ำ ผมหยิกอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์ “มองโกลอยด์”

(5) ไทย้อ – ไทย้อเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งของชนชาติไตในหัวเมืองแถบลุ่มน้ำโขง นิยมเรียกตัวเองว่า “ย้อ” ถิ่นฐานดั้งเดิมอยู่ในแคว้นสิบสองปันนาหรือยูนนาน ในจังหวัดมุกดาหารมีไทย้ออาศัยอยู่ที่ตำบลดงเย็น อำเภอเมืองมุกดาหาร

(6) ไทแสก – ไทแสกคือคนไทยชาติพันธุ์หนึ่ง ซึ่งเดิมอยู่ที่เมืองแสกเมื่อ 100 ปีก่อนเมืองแสกอยู่ในเขตพระราชอาณาจักรไทย ใกล้ชายแดนเวียดนาม ซึ่งจะมีภาษาและวัฒนธรรมเวียดนามปนอยู่ด้วย ผู้หญิงแสกแต่งกายแปลกกว่าชาวอีสานทั่วไปคือการนุ่งผ้าชิ้นสองชั้น ปล่อยชายผ้าชิ้นชั้นในแลบยาวออกมาเป็นเอกลักษณ์ วัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวแสก คือ “แสกเต้นสาก” หรือ “ลาวกระทบไม้”

(7) ไทกุลา – คำว่า กุลาเป็นภาษาพม่าแปลว่า คนต่างถิ่น กุลาคือพวกเงี้ยวหรือตองสู มีถิ่นฐานเดิมอยู่แถวรัฐไทยใหญ่ของพม่าเมื่อเดินทางมาค้าขายในดินแดนภาคอีสาน ถูกตั้งชื่อใหม่ว่าเป็นพวก “กุลา” ซึ่งหมายถึง คนต่างถิ่น ผู้ชายกุลามีรูปร่างสูงใหญ่ ชอบนุ่งโสร่งหรือนุ่งกางเกงขายาวกว้างและมีผ้าโพกศีรษะเป็นทรงตรงสูง ในจังหวัดมุกดาหาร มีชาวกุลาอยู่ที่อำเภอหนองสูง



รูปที่ 3-5 การแต่งกายของชาวผู้ไท

(8) ผู้ไท – ถิ่นฐานดั้งเดิมของชาวผู้ไทอยู่ในแคว้นสิบสองปันนา ซึ่งเดิมเคยอยู่ในเขตของพระราชอาณาจักรไทย เดิมชาวผู้ไทแบ่งเป็น 2 พวก คือ ชาวผู้ไทดำ ใส่เสื้อสีดำหรือสีคราม และชาวผู้ไทขาว นิยมแต่งกายด้วยเสื้อผ้าสีขาว

(ที่มา - <http://www.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/oldcity/mukdahan09.jpg&imgrefur>)

### 3.1 อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ : กรณีศึกษาคนไทยเชื้อสายเวียดนาม

#### (1) ความเป็นมาของคนเวียดนามในมุกดาหาร

ในปัจจุบัน มีคนไทยเชื้อสายเวียดนามอาศัยอยู่ในจังหวัดมุกดาหารประมาณ 600-700 ครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนเมืองเขตเทศบาลเมืองมุกดาหาร สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหารประเมินตัวเลขคนเวียดนามในเขตเทศบาลว่ามีไม่ต่ำกว่า 3,000 คน โดยส่วนใหญ่เป็นชาวเวียดนามที่อพยพหนีภัยการสู้รบกับเจ้าอาณานิคมอย่างฝรั่งเศสในช่วงระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้ามาในประเทศไทย ลูกหลานของชาวเวียดนามส่วนที่เกิดในประเทศไทยหลังปี พ.ศ. 2489 ซึ่งถือว่าเป็นปีที่มีการอพยพเข้าไทยละลอกใหญ่ที่สุดได้รับสัญชาติไทยหมดแล้ว ส่วนคนที่เกิดก่อนหน้านั้นหรือเกิดหลังในถิ่นอื่นแล้วค่อยอพยพเข้ามา ก็ได้รับอนุญาตให้เป็นคนต่างด้าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ถูกต้องตามกฎหมาย

ชาวเวียดนามในเขตจังหวัดมุกดาหารโดยส่วนใหญ่มาจากเขตตอนกลางของเวียดนาม คือ เมืองเว้ และหมู่บ้านเหล่เซิน จังหวัดกวางบิน เช่นชาวเวียดนามในชุมชนร่วมพัฒนาศรีมิ่งคล โดยส่วนใหญ่เป็นคนมาจากเขตนั้น ซึ่งในชุมชนจะประกอบไปด้วยกลุ่มนามสกุลเดิมใหญ่ๆ เพียง 4 สกุลเท่านั้น คือ ฟอตส์ ฮูเตียม โกน และรังโม การเข้ามาในช่วงแรก คนเวียดนามต้องมาอาศัยคนลาวอยู่ โดยขออาศัยอยู่ใต้ถุนบ้าน เช่น ที่บ้านนาโป เขตอำเภอเมืองมุกดาหาร เป็นต้น เมื่อทำมาหากินได้ ก็ค่อยๆ เก็บเงินซื้อที่ดินในเขตเมือง อพยพมาสร้างบ้านและอาศัยในเมืองเพื่อให้สามารถทำการค้าขายได้สะดวก

#### (2) ความเป็นอยู่และอาชีพของคนเวียดนาม

ลักษณะการอยู่อาศัยของคนไทยเชื้อสายเวียดนามนั้นนิยมรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นอยู่รวมกันเป็นชุมชนใหญ่ เช่น ชุมชนศรีมิ่งคลเหนือและชุมชนร่วมพัฒนาศรีมิ่งคล เป็นต้น ชุมชนชาวเวียดนามเน้นการรักษาวินัยธรรมดั้งเดิมของตน นิยมคบหาสมาคมในหมู่คนเวียดนามด้วยกันมากกว่ากับคนกลุ่มอื่น คนที่ยังไม่ได้รับสัญชาติก็ไม่ค่อยกล้ามีบทบาทในสังคม

การรักษาวัฒนธรรมของคนไทยเชื้อสายเวียดนามอยู่ในระดับเข้มข้นมาก ยังมีการรักษาขนบธรรมเนียมการจัดประเพณีตามวัฒนธรรมของคนเวียดนาม ทั้งงานศพและงานแต่งงาน เช่นในงานแต่งงาน คนเวียดนามยังคงพิธีกรรมดั้งเดิมของตนไว้ เช่น ใช้เม็ดกวยจี๋และพิธีดื่มน้ำชา มีการรวมกลุ่มจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุและเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิตชาวเวียดนามในชุมชนเดียวกัน และการจัดเลี้ยงสังสรรค์ของชาวเวียดนามในจังหวัดมุกดาหารในช่วงเดือนเมษายนของทุกปี

คนไทยเชื้อสายเวียดนามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายและเป็นช่างฝีมือ เช่น ช่างไม้ ช่างก่อสร้างและช่างซ่อมเครื่องยนต์เครื่องจักรต่าง ๆ รวมทั้งทำการค้ามีทั้งที่เปิดเป็นร้านค้าขายของเบ็ดเตล็ดที่บ้านและไปขายของที่ตลาดสดของเทศบาลทั้ง 2 แห่ง เช่น เป็นพ่อค้าเนื้อหมูขายของในตลาดโต้รุ่ง (ตลาดราตรี) ซึ่งเป็นตลาดขายอาหารสำเร็จรูปแห่งใหญ่ในช่วงเย็นที่คนในเมืองต้องพึ่งพา รวมทั้งเป็นผู้ค้าในตลาดอินโดจีน ตลาดริมแม่น้ำโขงอันเป็นแหล่งท่องเที่ยวขึ้นชื่อของจังหวัดมุกดาหาร

### (3) คนเวียดนามกับเมืองมุกดาหาร

คนทั่วไปมองชาวเวียดนามว่าเป็นคนขยันอดทน รู้จักประหยัดอดออมและประสบความสำเร็จในทางธุรกิจมาก แต่ชาวเวียดนามก็ยังมีความคิดว่ายังต้องดิ้นรนให้มาก ความที่เคยได้รับความลำบากมาจากต่างบ้านต่างเมือง คนไทยเชื้อสายเวียดนามรุ่นใหม่ได้รับโอกาสในการศึกษาสูงเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวที่มั่นคง จำนวนไม่น้อยเดินทางมาศึกษาอยู่ในกรุงเทพฯ และทำงานต่อในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ด้วยความถนัดในทักษะวิชาชีพด้านช่าง จึงมักประกอบอาชีพเป็นช่างด้านต่าง ๆ เช่น ร้านเฟอร์นิเจอร์ ร้านนาฬิกา เป็นต้น ร้านซ่อมไดนาโมในเขตอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือจังหวัดชลบุรีและระยองก็เป็นร้านของชาวไทยเชื้อสายเวียดนามจากจังหวัดมุกดาหาร สกลนคร และนครพนม แต่บางครั้งความขวนขวายของชาวไทยเชื้อสายเวียดนามก็มักถูกมองว่าเป็นการเอาเปรียบคนอื่น เช่น ขายของโก่งราคาหรือแม้แต่โกงตาชั่งในตลาดสด ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มนี้กับคนไทยกลุ่มอื่นๆไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

พ่อค้าคนไทยเชื้อสายเวียดนามเป็นกลุ่มสำคัญที่กุมสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหาร ทั้งนี้เพราะคนเหล่านี้ล้วนเป็นเจ้าของร้านค้าและทำอาชีพค้าปลีกและค้าส่งทั้งในประเทศและกับประเทศลาวและเวียดนาม โดยใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ลักษณะเครือญาติและเพื่อนฝูงกับพ่อค้าลาวเชื้อสายเวียดนามในแขวงสะหวันนะเขต ในปัจจุบัน เราจะเห็นสินค้าการเกษตรจากเวียดนามหลายอย่างวางขายอยู่ในเมืองมุกดาหาร เช่น กระเทียม หับทิมและม่อนไข่ (ผลไม้อย่างหนึ่ง) เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีกลุ่มพ่อค้าคนไทยเชื้อสายจีนแบ่งสัดส่วนการครอบครองเศรษฐกิจในกิจการขนาดใหญ่ เช่น โรงสีข้าว โรงน้ำแข็ง บัมน้ำมัน โรงแรม โรงงานน้ำตาล และกิจการทำทราย เป็นต้น

ในปัจจุบัน คนไทยเชื้อสายเวียดนามบางส่วนเริ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองท้องถิ่นมากขึ้นแต่ก็พยายามไม่ให้เห็นจนเกินไป งานการกุศลและงานพัฒนาของจังหวัดและเทศบาลฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากชาวไทยเชื้อสายเวียดนาม ผ่านรูปแบบการรวมกลุ่มแบบหลวมๆ ของสมาคมชาวเวียดนามในจังหวัดมุกดาหาร ที่ถึงแม้ว่าไม่มีการจัดองค์กรเชิงบริหารอย่างเป็นทางการ แต่ผลของความร่วมมือของคนกลุ่มนี้ก็เห็นเป็นรูปธรรมหลายอย่าง เช่น การร่วมบริจาคสร้างหอแก้วมุกดาหาร การสร้างซุ้มประตูวัดศรีมงคลใต้ด้านทิศเหนือ โดยในกิจกรรมหลังนั้น ชาวไทยเชื้อสายเวียดนามได้ร่วมกันบริจาคเป็นเงินถึง 1.5 ล้านบาทและใช้ในการก่อสร้างซุ้มประตูไป 8.9 แสนบาท สมาคมฯ จึงยังมีงบประมาณทำกิจกรรมอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

#### 4. ศักยภาพการพัฒนาของกลุ่มองค์กรทางสังคม

##### (1) การพัฒนาองค์กรชุมชนในภาพรวม

การรวมกลุ่มและการพัฒนาองค์กรชุมชนในจังหวัดมุกดาหารโดยส่วนใหญ่เป็นผลจากการทำงานสนับสนุนของหน่วยงานราชการภายในจังหวัด เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดและอำเภอ สำนักงานเกษตรจังหวัดและอำเภอและสำนักงานสหกรณ์จังหวัด เป็นต้น สถิติการรวมกลุ่มต่าง ปรากฏดังรายละเอียด

- กลุ่มอาชีพ – มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพทั้งหมด 434 กลุ่ม มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 8,932 คน โดยแบ่งเป็นกลุ่มอาชีพเยาวชน 93 กลุ่ม สมาชิก 1,665 คน กลุ่มอาชีพสตรี 110 กลุ่ม สมาชิก 2,315 คน และกลุ่มอาชีพทั่วไป 231 กลุ่ม สมาชิก 4,952 คน

- กลุ่มพัฒนาชุมชน – ประกอบด้วยการจัดตั้งกลุ่มพัฒนาชุมชนประเภทต่างๆ คือ กลุ่มออมทรัพย์ 124 กลุ่ม สมาชิก 7,293 คน มีเงินสะสม 11,643,083 บาท ศูนย์สาธิตการตลาดในเขตตำบล 29 แห่ง ยุ้งฉางข้าว 2 แห่งและธนาคารข้าว 78 แห่ง

- สหกรณ์ภาคเกษตร – มีสหกรณ์ในภาคการเกษตรทั้งสิ้น 42 แห่ง ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตรจำกัด 36 แห่ง สมาชิก 33,304 คน สหกรณ์ประมงจำกัด 2 แห่ง คือ สหกรณ์ประมงจำกัดเมืองมุกดาหารและสหกรณ์จำกัดดอนตาล สหกรณ์นิคม 4 แห่ง สมาชิก 8,720 คน คือ สหกรณ์นิคมคำอาฮวนจำกัด สหกรณ์นิคมดงเย็นจำกัด สหกรณ์นิคมดอนตาลจำกัด และสหกรณ์นิคมดอนตาล2จำกัด

- สหกรณ์นอกภาคเกษตร – มีสหกรณ์นอกภาคเกษตรจำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง ประกอบด้วยสหกรณ์ออมทรัพย์ 6 แห่ง สมาชิกรวม 5,572 คนและสหกรณ์บริการ 2 แห่ง สำหรับสหกรณ์ร้านค้า ไม่มีการดำเนินงาน

ปัญหาสำคัญของกลุ่มองค์กรทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของหน่วยราชการ คือ ปัญหาเรื่องความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน การดำเนินงานส่วนใหญ่ของกลุ่มไม่ต่อเนื่อง ส่วนมากจะรอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก การรวมกลุ่มไม่ได้สอดคล้องกับปัญหาพื้นฐานหรือความต้องการของชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมของกรรมการและสมาชิกอย่างแท้จริง

ส่งผลให้เกิดผู้นำเดี่ยว และปัญหาคอร์รัปชันภายในกลุ่มหรือองค์กร บางแห่งมีปัญหาลึบถึงชั้น ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้นำกลุ่มกัน เช่น สหกรณ์ประมงดอนตาลจำกัด เป็นต้น ปัญหาเรื่องความโปร่งใสในหลายแห่งทำให้ประชาชนไม่ศรัทธาและไม่อยากเข้าร่วมการพัฒนาชุมชนแบบรวมเป็นกลุ่มเป็นองค์กร

ในด้านขององค์กรพัฒนาเอกชน จังหวัดมุกดาหารมีองค์กรพัฒนาเอกชนน้อยมาก และไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจชุมชน ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน 2546 ระบุว่า จังหวัดมุกดาหารมีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน 2 องค์กร คือ

- องค์กรสยามแคร์ – (SIAM CARE) ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2543 ทำกิจกรรมช่วยเหลือ พิ้นฟูสมรรถภาพและเป็นที่พักชั่วคราวของกลุ่มผู้ติดเชื้อโรคเอดส์

- อโรคยาอาศรม – (Arokaya Arsom) หรือ คณะทำงานภูมิปัญญาสามประสาน ตั้งขึ้นในปี 2538 ให้บริการยาสมุนไพรผู้ป่วยติดเชื้อและเผยแพร่ความรู้เรื่องการป้องกันโรคเอดส์

จังหวัดมุกดาหารจึงไม่ปรากฏว่ามีองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนและผลักดันโดยองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่เลย

## **(2) การพัฒนาองค์กรชุมชนภาคประชาชน**

การพัฒนาองค์กรชุมชนในจังหวัดมุกดาหารช่วงก่อนปี 2540 ล้วนอยู่ในทิศทางของการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการทั้งหมด แต่หลังจากนั้น การพัฒนาชุมชนได้เปลี่ยนทิศทางมาสู่การให้ภาคประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม ดำเนินการและบริหารจัดการงานพัฒนาโดยชุมชนเอง ทิศทางนี้เริ่มต้นขึ้นในช่วงปี 2540-2541 เมื่อมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม” หรือ ซิฟ (SIF - Social Investment Fund) ซึ่งเป็นโครงการเงินกู้จากธนาคารโลกเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุคที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม เปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถพัฒนาโครงการและขอการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการได้ด้วยตนเองโดยตรง ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารมีโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทั้งสิ้น 45 โครงการ

ต่อมาเมื่อกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมปิดตัวลงไปในปี 2545 ก็มีความพยายามจะเชื่อมโยงองค์กรชุมชนทั้งหมดเข้ามาร่วมเป็นพันธมิตรองค์กรภาคประชาชนในระดับจังหวัด จนเกิดการจัดตั้ง “สภาพัฒนาองค์กรเครือข่ายชุมชน” โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช. สภาพัฒนาองค์กรเครือข่ายชุมชน เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนจำนวนทั้งสิ้น 27 เครือข่าย เป็นเครือข่ายประเภทผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นเมืองและแปรรูป 12 เครือข่ายและเครือข่ายด้านการเกษตร 15 เครือข่าย สมาชิกของแต่ละเครือข่ายส่วนใหญ่อยู่ในเขตอำเภอหนองสูง คำชะอี เมืองมุกดาหารและดงหลวง

การพัฒนาองค์กรชุมชนจังหวัดมุกดาหารได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานไว้ 3 ยุทธศาสตร์ คือ เกษตรอินทรีย์ หัตถกรรมพื้นเมืองและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ และสมุนไพร โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก พอช. จำนวน 8 แสนบาท โดยมีภาคีอื่นๆ เข้าร่วมสนับสนุนการทำงานของสภาพัฒนาฯ เช่น พัฒนาชุมชน เกษตรอำเภอและสหกรณ์จังหวัด เป็นต้น การทำงานในปัจจุบันยังติดขัดในเรื่องความเข้าใจร่วมกันในบรรดากรรมการของสภาพัฒนาฯ ทั้ง 25 คน เพราะยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องเครือข่ายและแนวทางของสภาพัฒนาองค์กรเครือข่ายชุมชน ในระดับเครือข่าย ก็ยังมีปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการและสมาชิก ซึ่งทำงานร่วมกับเครือข่ายไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้ปัจจุบัน การทำงานของสภาพัฒนาฯ ต้องหยุดชะงักไปไม่สามารถทำอะไรต่อไปได้ เพราะมีความสนใจที่แตกต่างและมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน

### (3) บทบาทของหอการค้าจังหวัดกับการพัฒนา

หอการค้าจังหวัดมุกดาหารกำหนดบทบาทของตนให้เป็นภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องอยู่ร่วมและช่วยเหลือให้ความรู้กับสังคมของเมือง เช่นการจัดสัมมนาเรื่อง โอกาสและวิกฤตจากการก่อสร้างสะพานไทย-ลาวแห่งที่ 2 ร่วมกับหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจในปี 2546 เพื่อให้คนในจังหวัดได้เรียนรู้แนวความคิดของคนอื่น ได้รับรู้ทั้งเรื่อง การท่องเที่ยวและการเกษตร ในเดือนกันยายน 2546 นี้ กรรมการหอการค้าจังหวัดมุกดาหารได้ร่วมมือกับสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดมุกดาหารจัดการฝึกอบรม เรื่อง"การพัฒนาเอสเอ็มอี" โดยเน้นการให้ความรู้ในการดำเนินธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางเพื่อช่วยคนตกงานและนักศึกษาจบใหม่ให้สามารถพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการสามารถดำเนินการธุรกิจเล็กๆ ได้ เป็นการให้ความรู้เรื่องการทำธุรกิจโดยนักธุรกิจที่มีประสบการณ์จริง โดยจัดเป็นหลักสูตร 3 วัน ทั้งนี้มีกรรมการหอการค้าบางท่านมาช่วยกันให้ความรู้ด้วย

“บทบาทของหอการค้าจึงเน้นอยู่ที่การให้ความรู้ว่าเขาจะเดินไปในทิศทางไหนได้บ้าง ด้วยโลกทัศน์ของนักธุรกิจรุ่นใหม่ ให้เขาเปลี่ยนมุมมองใหม่ อย่างเรื่องการเลี้ยงปลากระชัง ก็นำพัฒนาให้เป็นธุรกิจครบวงจร เป็นอุตสาหกรรมของที่ระลึกได้ เช่น ทำปลาแดดเดียว หรือเลี้ยงปลาอย่างอื่นนอกจากปลานิลเพียงอย่างเดียว มุกดาหารนั้นยังมีทรัพยากรอีกหลายอย่างที่มีศักยภาพแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ หรือยังไม่ได้พัฒนา”

นอกจากนี้ หอการค้ายังเป็นหน่วยงานประสานและผลักดันกับเรื่องระดับนโยบาย เช่น เรื่องการรับแรงงานลาวเข้ามาทำงานในเขตชายแดน สถานการณ์แรงงานในจังหวัดมุกดาหาร ถือว่ายังขาดแคลนแรงงานมาก จำเป็นต้องใช้แรงงานลาว ซึ่งหอการค้ามองว่าน่าจะทำให้เป็นเรื่องระบบที่ถูกต้อง ทางหนึ่งก็เป็นการช่วยเหลือประเทศลาวด้วย แต่ความต้องการแรงงานดังกล่าวก็ยังสวนทางกับนโยบายของรัฐบาลในการจำกัดแรงงานต่างด้าว



หอการค้ามีชมรมผู้ค้าต่าง ๆ รวมทั้ง “ชมรมการท่องเที่ยว” ซึ่งมีแผนจะพัฒนาการขายสถานที่ท่องเที่ยว ในเดือนกันยายน จะมีการเปิดตัว 3 โครงการ คือ การเที่ยวสถานที่โบราณ การเที่ยวออกกำลังกายและการเที่ยวต่างประเทศในลาว รวมทั้งการพัฒนาบริการ “มัลติเทร็ค” ในภาษาอังกฤษ ภาษาจีน ภาษาเวียดนาม และการสร้างอาสาสมัครการท่องเที่ยว โดยเชิญผู้ประกอบการมาให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยฝึกอบรมให้ และให้ป้ายรับรอง

จากการสัมภาษณ์กรรมการของหอการค้าฯ มีความคิดเห็นว่า ภายหลังการสร้างสะพานหลังปี 2550 คาดว่าจะมีความเคลื่อนไหวของผู้คนในจังหวัดมุกดาหารมากขึ้น เพราะประชากรทั้งของไทย ลาว เวียดนามและจีนตอนใต้มีจำนวนรวมกันมากกว่า สามร้อยล้านคน แต่ในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการประชาสัมพันธ์ต่อกันนอกจังหวัดมากนัก ทำให้นักท่องเที่ยวไม่รู้ ส่วนใหญ่จึงมาเที่ยวมุกดาหารเพียงแค่ม้าซื้อของในตลาดอินโดจีน และเห็นว่า สำนักงานการท่องเที่ยวอีสาน เขต 4 ยังให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของจังหวัดมุกดาหารมาก กิจกรรมการทํานี้มีความเห็นว่า การจะพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหารให้ดึงดูดตลาดควรที่จะต้องสร้าง “เรื่องเล่า” เฉพาะของพื้นที่ขึ้น เช่น เรื่อง “สองริตากับการสร้างเมืองมุก” หรือ “เมืองพาลูกาการภูมิ และ การสร้างวัดมโนภิรมย์” ในส่วนของทางราชการนั้น เห็นว่า ทางผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีความตั้งใจจะพัฒนาตลาดการท่องเที่ยวของจังหวัดให้มากขึ้น

ปัจจุบัน หอการค้าจังหวัดมุกดาหารค่อนข้างมีบทบาทในการต่อรองและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดอยู่ไม่น้อย อาจมีบางเรื่องสำเร็จบ้างเพราะมีคณะกรรมการที่มีความสามารถและมีความกระตือรือร้น บางเรื่องก็ล้มเหลว เช่น การรณรงค์ต่อต้านการก่อสร้างห้างดิสนีย์แลนด์ สโตร์ในช่วงปี 2545-2546 นายศรีศักดิ์ ยังกิจถาวร รองประธานหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร กล่าวว่า “ในอนาคตก็ต้องทำงานต่อไป ถ้าเรามีงบประมาณมีอำนาจ ทำอะไรได้เลย งานก็คงมีสัมฤทธิ์ผล แต่ตอนนี้เราเป็น “หน่วยให้ความคิดกับทุกหน่วยงาน เป็นเอกชนให้ความเห็นหนึ่งชี้แนะนโยบายและแผนงาน เราเสนอแล้วจะทำหรือไม่ทำเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจหรือมีเงิน คงไม่สามารถให้คนอื่นปฏิบัติตามได้ทั้งหมด หอการค้าเหมือนพระพุทธรูป ถ้าสวดมนต์แล้วขลัง คนก็คงอยากกราบไหว้ พระขลังคนก็อยากกราบไหว้ แต่ตอนนี้เรายังต้องพึ่งพาการเมืองเพื่อให้ได้รับการยอมรับ”

โดยสรุป จังหวัดมุกดาหารเป็นพื้นที่ทางสังคมที่มีความหลากหลายในตัวเองสูงมาก ทั้งในด้านสภาพทางด้านกายภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ ประชากรและกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีมากถึง 8 กลุ่มชาติพันธุ์กับอีก 2 เชื้อชาติ การตั้งถิ่นฐานของชุมชนหลายแห่งมีความเป็นมาที่ยาวนานและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชนในพื้นที่ของ ส.ป.ป.ลาวในปัจจุบันค่อนข้างมาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญๆ เกิดขึ้นตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สัมพันธ์กับอำนาจของรัฐไทยในส่วนกลางและสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นค่อนข้างมาก การรวมกลุ่มทางสังคมส่วนใหญ่เป็นกลุ่มทางเชื้อชาติหรือกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนทำงานพัฒนาในระดับหมู่บ้านล้วนเกิดขึ้นจากการผลักดันสนับสนุนของหน่วยงานราชการ ซึ่งส่งผลต่อความเข้มแข็งและศักยภาพขององค์กรภาคประชาชนเองในการทำงานพัฒนาชุมชนในระยะยาว และยังไม่มีการภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือทำงานในระดับจังหวัดได้อย่างต่อเนื่อง

-----

## บทที่ 4

### การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผลกระทบ : สะพานข้ามโขงและถนนสี่เลนส์

บทที่สี่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผลกระทบ เป็นการนำเสนอเนื้อหาใน 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนแรกว่าด้วยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาในจังหวัดมุกดาหาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวนโยบาย แผนและการดำเนินการในระดับมหภาคและระดับจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหาใน 2 หัวข้อ คือ หัวข้อที่หนึ่ง โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และหัวข้อที่สอง ความคืบหน้าของโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกตะวันตก ในส่วนที่สองว่าด้วยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับโครงการพัฒนาใน 3 กรณีศึกษา คือ หัวข้อที่สาม ชุมชนกับสะพานข้ามโขง: กรณีศึกษาตำบลบางทรายใหญ่ หัวข้อที่สี่ บทเรียนการสร้างถนนสี่เลนส์: กรณีศึกษาตำบลคำอาฮวน และหัวข้อที่ห้า ชุมชนกับถนนสี่เลนส์: กรณีศึกษาตำบลผึ่งแดด การนำเสนอกรณีศึกษาทั้ง 3 เรื่องมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอภาพการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (Social Interaction) ระหว่างโครงการพัฒนาจากส่วนกลาง ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น และความเคลื่อนไหวแก้ไขปัญหาของชุมชน

#### 1. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

พื้นที่ลุ่มน้ำโขงมีพื้นที่ลุ่มน้ำรวมทั้งหมดประมาณ 795,000 ตารางกิโลเมตร มีปริมาณน้ำโขงไหลออกสู่ทะเลจีนใต้ถึงปีละ 475 พันล้านลูกบาศก์เมตร/ปี ความใหญ่โตและพลังน้ำอันมหาศาลของแม่น้ำโขงน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจแก่ผู้คนในลุ่มน้ำ ทั้งในด้านพลังงานน้ำ การชลประทาน การขนส่ง การท่องเที่ยวและการอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามศักยภาพอันยิ่งใหญ่ของแม่น้ำโขงก็ไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง เนื่องจากความแตกต่างในด้านการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคมาโดยตลอด



รูปที่ 4-1 ประเทศในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

(1) ความเป็นมาของความร่วมมือของภูมิภาค

ในยุคที่การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติในภูมิภาคเจริญเติบโต มีการผลักดันแนวคิดความร่วมมือระหว่างกันโดยใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาด้วยกัน โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (The Greater Mekong Sub-region - GMS) จึงได้รับการสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและเป็นตัวประสานระหว่างคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำโขงกับประเทศสมาชิก ในปี 2535 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้การสนับสนุนทางวิชาการในการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาความร่วมมือรายสาขาในระยะที่ 1 และได้จัดประชุมคณะผู้แทนทั้งระดับเจ้าหน้าที่และระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกในกลุ่ม คือ ลาว พม่า กัมพูชา ไทย เวียดนามและจีน

สาระสำคัญของผลการศึกษาระยะที่ 1 ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย สรุปว่า สาขาเศรษฐกิจที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาร่วมกันมี 6 ด้านคือ สาขาคมนาคมขนส่ง สาขากำลังงาน สาขาการท่องเที่ยว สาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สาขาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักให้ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนด้านอุตสาหกรรมและพัฒนาโครงข่ายบริการโครงสร้างพื้นฐานที่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการรวมกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้ ต่อมาธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้สนับสนุนทางด้านวิชาการศึกษาลงลึกในรายละเอียดการพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาเป็นรายสาขา ภายใต้กรอบของผลการศึกษาระยะที่ 1

ผลประโยชน์ร่วมกันที่เกิดขึ้นในระดับอนุภาคนั้น คาดว่าจะเกิดการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมการค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นและยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชน มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศในกลุ่มและมีการใช้ทรัพยากร เช่น แรงงาน ทนและวัตถุดิบที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถผลิตแข่งกันกับตลาดโลกได้ สำหรับผลประโยชน์ในส่วนของประเทศไทยนั้น คาดว่าผลผลิตอุตสาหกรรมและบริการจะขยายกว้างขวางขึ้น มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบที่สามารถนำเข้าไปในราคาที่ได้เปรียบกว่าประเทศอุตสาหกรรมอื่นนอกกลุ่ม เช่น แหล่งน้ำผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนน่าน ลาวและยูงน่าน ก๊าซธรรมชาติและน้ำมันจากเขื่อนน่านและเวียดนาม แร่เหล็ก โปแตสและทองแดงจากลาวและยูงน่าน รวมทั้งหากไทยจะปรับโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้นในระยะต่อไป ประเทศในกลุ่มตามโครงการก็จะเป็นแหล่งลงทุนอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ผลิตวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงที่จะพัฒนาขึ้น

(2) นโยบายการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

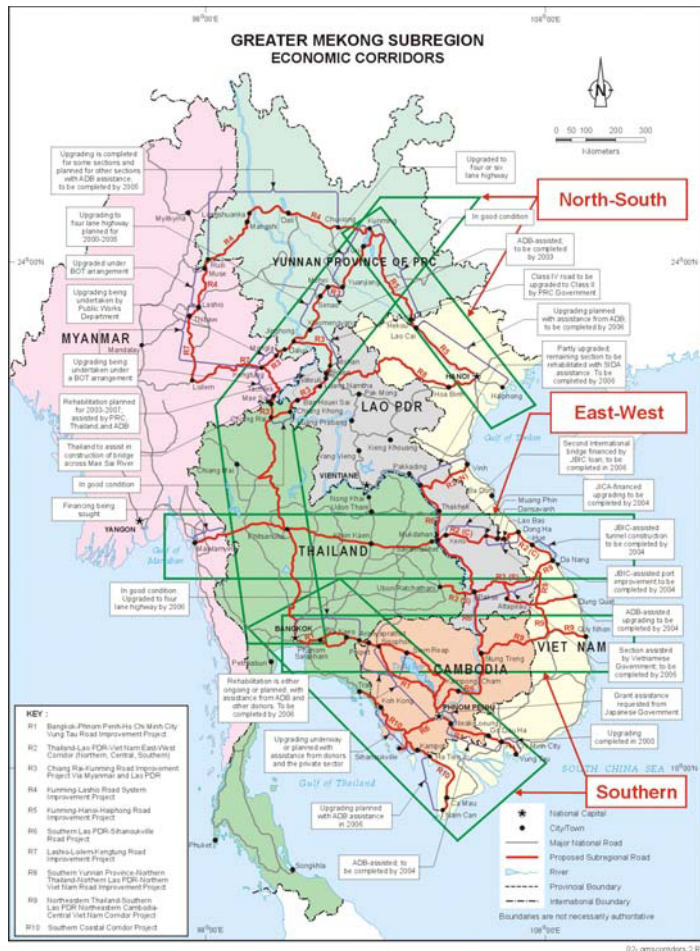
แนวทางการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศตามโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ได้จัดแบ่งบทบาทการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนดังนี้

- ภาคเอกชน - มีบทบาทสำคัญในการลงทุนด้านอุตสาหกรรม บริการและโครงข่ายบริการพื้นฐาน
- ภาครัฐ - ทำหน้าที่หลักในการให้การสนับสนุนส่งเสริมภาคเอกชนใน 3 ส่วนคือ
  - การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงข่ายถนน พลังไฟฟ้า ประปา นิคมอุตสาหกรรมและระบบบำบัดน้ำเสีย
  - การลดข้อจำกัดด้านการค้า การลงทุน การผลิตและการท่องเที่ยว ผ่อนคลายระเบียบข้อบังคับการค้าการลงทุนและการเดินทางผ่านแดน
  - การกำหนดมาตรการจูงใจให้เกิดการลงทุนทางการค้า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด

ผลการศึกษาลงลึกในรายละเอียดการพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาเป็นรายสาขาที่ได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียโดยได้สนับสนุนทางการศึกษาระยะที่ 2 ได้เสนอรูปแบบความร่วมมือใน 6 สาขา

1. สาขาการคมนาคมขนส่ง เพื่อเชื่อมโยงแหล่งวัตถุดิบ แหล่งผลิตตลอดจนเมืองศูนย์กลางการค้าให้สามารถถ่ายเทสินค้า ผลผลิตและเคลื่อนย้ายแรงงานและนักท่องเที่ยวให้กระจายไปสู่พื้นที่ส่วนต่างๆได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว

- โครงข่ายถนนเชื่อมโยง ประกอบด้วย



1. ถนนสายกรุงเทพฯ - อร์ญประเทศ - พนมเปญ - โฮจิมินห์ซิตี ระยะทาง 604 กม. อาจขยายถึงเมืองวุงเตา เมืองท่าของเวียดนาม
2. ถนนเชื่อมแนวตะวันตก-ตะวันตก ระหว่างไทย ลาวและเวียดนาม เส้นทางมุกดาหาร - สะหวันนะเขต - กวางตรี - ดานัง
3. ถนนสายไทย ลาว จีน เส้นทางเชียงราย - หลวงน้ำทา - บ่อเต็น - เชียงรุ่ง
4. ถนนสายไทย จีน พม่า เส้นทาง เชียงราย เชียงตุง ต้าหลัว เชียงรุ่ง
5. การปรับปรุงถนนเชื่อมโยง จีนและพม่า คุณหมิง-ลาวเขียว

รูปที่ 4-2 โครงการพัฒนาเส้นทางใน GMS

- โครงการสนามบิน คือ โครงการปรับปรุงสนามบินในกัมพูชา ลาว พม่า เวียดนามและยูนิาน
- การขนส่งทางน้ำ คือ โครงการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมขนส่งทางแม่น้ำโขง จีนใต้-ลาว-ไทย

2. สาขาพลังงาน เพื่อช่วยพัฒนาแหล่งพลังงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจากแม่น้ำโขง ซึ่งมีศักยภาพด้านไฟฟ้าสูงถึง 58,000 เมกะวัตต์ ที่ประชุมรัฐมนตรี 6 ประเทศเห็นชอบการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพลังงานตามผลการศึกษาระยะที่ 1 คือ

- โครงการที่สำคัญประกอบด้วย โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำในลาว โครงการสาละวิน โครงการท่อก๊าซจากอ่าวมะตะบัน-ไทย และโครงการท่อก๊าซหรือน้ำมันจากภาคใต้เวียดนาม-ไทย
- เน้นการพัฒนาโครงการพลังงานที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง
- การศึกษาอย่างเป็นระบบ พิจารณาอุปสงค์อุปทานพลังงานในภูมิภาค
- การพัฒนาโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าเชื่อมโยง หรือ (Grid System)

### 3. สาขาสิ่งแวดล้อม

- ให้ความสำคัญต่อการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติระหว่างกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบุกรุกทำลายป่า ปัญหาคุณภาพน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ
- เน้นการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างกัน – การปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อม การจัดฝึกอบรมและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ควรให้ความร่วมมือทางวิชาการเรื่องระบบข้อมูลและการติดตามด้านสิ่งแวดล้อมอนุภูมิภาค โดยอาศัยพื้นฐานจากระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ และภาพถ่ายดาวเทียมของคณะกรรมการการแม่น้ำโขง

### 4. สาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

- ประเทศไทยจะมีบทบาทสำคัญด้านความช่วยเหลือในการฝึกอบรมสาขาการเกษตร สาธารณสุข พลังงาน การเงินการธนาคาร การโรงแรมและการวางแผนพัฒนา
- ปรับปรุงโครงสร้างสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย และการตั้งสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียที่เวียดนาม เพื่อตอบสนองความต้องการด้านทรัพยากรมนุษย์ในอนุภูมิภาคและควรมีการแลกเปลี่ยนตลาดแรงงานภายในอนุภูมิภาคด้วย

### 5. สาขาการค้า/การลงทุน

- การขยายความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุนเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสู่ระบบเสรี
- ควรศึกษาปัญหาอุปสรรค ด้านการค้าการลงทุน เช่น การกีดกันทางการค้าโดยการตั้งกำแพงภาษี ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ขั้นตอนการลงทุนจากต่างประเทศและอุปสรรคด้านกฎหมาย

### 6. สาขาการท่องเที่ยว

- การพัฒนาความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวจากต่างประเทศและภายในอนุภูมิภาคด้วยตนเอง
- ควรประกอบด้วย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สนามบินและโรงแรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

## 2. ความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก

### (1) แผนงานการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก

โครงการพัฒนาระบบโครงข่ายถนนเชื่อมโยงตามแนวตะวันออก-ตะวันตก โดยเฉพาะด้านตะวันออก ได้รับการพิจารณาจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรีของประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 8 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนกันยายน 2541 ให้เป็นโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูงสุด รวมทั้งให้มีการลดอุปสรรคในการค้าข้ามเขตแดน ซึ่งจะเป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของบริเวณพื้นที่ที่มีการพัฒนาน้อยซึ่งตั้งอยู่บนเขตแนวดังกล่าว เช่น เมืองเซโปน เมืองพิน เมืองอุทุมพอน เมืองอาดสะพังทองและเมืองพะลานไซ ของประเทศ ส.ป.ป.ลาว และเมือง Cum Lo, Dakyong และ Houng Ho ในประเทศเวียดนาม

โครงการในส่วนของระเบียงตะวันออกนั้นประกอบไปด้วย (1) การสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองเชื่อมจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต (2) การปรับปรุงเส้นทางหมายเลข 9 ในลาวและเวียดนาม (3) การปรับปรุงเส้นทางหมายเลข 1 จากดองฮา ไปดานัง และ (4) การปรับปรุงท่าเรือในเวียดนาม เส้นทางนี้จะเชื่อมโยงภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยและตอนกลางของลาวและเวียดนาม การพัฒนาในชุดระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกนี้ ใชยุทธศาสตร์การพัฒนารายพื้นที่ เช่น พื้นที่มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ได้รับการวางแผนให้เป็นจุดก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ตามแผนการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียเสนอเอาไว้ รวมทั้งชุดโครงการพัฒนาอื่นๆที่เสนอทั้งสำหรับประเทศไทยและประเทศ ส.ป.ป.ลาว ดังรายละเอียดในตาราง

ตารางรายชื่อโครงการต่างๆในการพัฒนาพื้นที่มุกดาหาร-สะหวันนะเขต

| ไทย                                                                                 | ลาว                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1.สร้างและขยายโกดังเก็บสินค้า                                                       | 1.สร้างและขยายโกดังการเก็บสินค้า                               |
| 2.ขยายถนน                                                                           | 2.ขยายถนน                                                      |
| 3.สร้างเขตชายแดนพิเศษที่มุกดาหาร                                                    | 3.สร้างเขตชายแดนพิเศษที่สะหวันนะเขต                            |
| 4.เริ่มโครงการ BxB ตลาดส่งออก<br>ระหว่างไทย-ลาว                                     | 4.ปรับปรุงสนามบินที่สะหวันนะเขต                                |
| 5.เริ่มความร่วมมือทางวิชาการระหว่าง<br>การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย<br>กับ DIEPZA | 5.ปรับปรุงโรงแรม สิ่งอำนวยความสะดวก<br>ทางการค้าที่สะหวันนะเขต |
| 6.จัดทำข้อเสนอโครงการฝึกอบรม<br>หลักสูตรต่างๆ ที่ Mekong Institute<br>ขอนแก่น       | 6.สร้างโรงงานยิปซัมและแปรรูปไม้ที่สะหวัน<br>นะเขต              |
| 7.ทำการศึกษาการพัฒนาโครงสร้าง<br>พื้นฐานสำหรับการท่องเที่ยว                         | 7.ขยายเครือข่ายโทรศัพท์และไฟฟ้าบน<br>เส้นทางหมายเลข 9          |

ที่มา: สถาบันเอเชียศึกษา (2547)



## (2) ความคืบหน้ารายการโครงการ

ในการปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนากระเปาะเศรษฐกิจตะวันออกนั้น การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 และการขยายถนนเป็นโครงการพัฒนาที่มีรูปธรรมและมีความก้าวหน้ามากที่สุด โดยการก่อสร้างสะพานได้เริ่มต้นการก่อสร้างมาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2546 โดยมีนายกรัฐมนตรีจากทั้งประเทศไทยและลาว คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของไทยและนายบุนยัง วอละจิต นายกรัฐมนตรีของ ส.ป.ป.ลาวร่วมเป็นประธานวางศิลาฤกษ์สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ระหว่างไทยกับ ส.ป.ป.ลาว ไปเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2547



รูปที่ 4-3 สะพานข้ามแม่น้ำ  
โขงที่ จ.มุกดาหาร

โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ใช้เงินกู้จากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น(Japan Bank for International Cooperation: JBIC) ในวงเงินกู้ 8,090 ล้านบาท หรือประมาณ 2,558 ล้านบาท เป็นเงินกู้ของไทย 4,079 ล้านบาทและลาว 4,011 ล้านบาท มูลค่าการก่อสร้างนี้ครอบคลุมการก่อสร้างใน 3 ส่วน คือ

- ส่วนตัวสะพาน 1,600 เมตร โครงสร้างคอสสะพานฝั่งไทย 250 เมตร และโครงสร้างคอสสะพานฝั่งลาว 200 เมตร รวมความยาวของสะพานทั้งหมด 2,050 เมตร ค่าก่อสร้าง 2,000 ล้านบาท
- ส่วนถนนเชื่อมฝั่งลาว คือ การก่อสร้างอาคารด่านควบคุมและถนนเชื่อมต่อบนฝั่งลาว ความยาว 2,514 เมตร ค่าก่อสร้าง 300 ล้านบาท
- ส่วนถนนเชื่อมฝั่งไทย คือ การก่อสร้างอาคารด่านควบคุมและถนนเชื่อมฝั่งไทย ความยาว 951 เมตร ค่าก่อสร้าง 250 ล้านบาท

โครงสร้างของสะพานจะเป็นสะพานให้รถยนต์ข้ามอย่างเดียว ไม่มีทางรถไฟ ลักษณะเป็นคอนกรีตอัดแรง 2 ช่องการจราจร ผังการจราจรกว้าง 8 เมตร ไหล่ทางกว้างข้างละ 150 เมตร ทอดข้ามแม่น้ำโขงยาว 1,600 เมตร กว้าง 12 เมตร ระยะระหว่างตอม่อ ช่วงปกติยาว 80 เมตร ช่วงกลางน้ำยาว 110 เมตร จุดก่อสร้างฝั่งไทยอยู่ที่บ้านสงเปือย ตำบลบางทรายใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร และฝั่งลาวอยู่บริเวณบ้านท่าอุดม เมืองคันทะบุรี แขวงสะหวันนะเขต

การดำเนินการก่อสร้างอยู่ในความรับผิดชอบร่วมของหน่วยงานจากสองประเทศ ในนาม “คณะกรรมการประสานงานโครงการฝ่ายไทย-ฝ่ายลาว(Project Coordinating Committee: PCC) ” (ฝ่ายไทยคือกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม และฝ่ายลาวคือกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้าง ) เป็นกรรมการระดับงานนโยบาย และคณะกรรมการบริหารสะพาน (Bridge Management Committee: BMC) เป็นกรรมการระดับปฏิบัติงาน และมีบริษัทสุมิโตโม จำกัด ร่วมกับบริษัทวิจิตรภัณฑ์ จำกัด บริษัทสยามชินเทค จำกัดและบริษัทกรุงธนเอ็นจิเนียริ่ง จำกัดเป็นผู้ชนะการประมูล และได้เริ่มก่อสร้างไปเมื่อปลายปี 2546 คาดว่าโครงการก่อสร้างจะแล้วเสร็จในปลายปี 2549

ในด้านของการขยายถนนในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร มีการปรับปรุงขยายทางหลวงรองรับโครงข่ายถนนเชื่อมโยงตะวันออกตะวันตกและรองรับการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองอยู่ใน 3 โครงการสำคัญ คือ

- โครงการขยายถนนขนาด 4 ช่องทางการจราจร ทางหลวงหมายเลข 2042 ช่วงมุกดาหาร-คำชะอี รวมระยะทาง 35 กิโลเมตร – ปัจจุบันอยู่ระหว่างการก่อสร้าง
- โครงการขยายถนนขนาด 4 ช่องทางการจราจร ทางหลวงหมายเลข 212 ช่วงมุกดาหาร-เลิงนกทา (จังหวัดยโสธร) รวมระยะทาง 48 กิโลเมตร
- โครงการก่อสร้างถนนเลียบเมืองมุกดาหาร (ทางหลวง 212 สายใหม่) สายที่ 1 ระยะทาง 8 กิโลเมตร



รูปที่ 4-4 ป้ายสนับสนุนโครงการของหน่วยงานต่างๆ

นอกจากนี้ แผนการพัฒนาจังหวัดมุกดาหารยังมีการกล่าวถึง การพัฒนาโครงสร้างอื่นๆ อีก อาทิ การจัดตั้งศูนย์จัดส่งและแปรรูปสินค้ามุกดาหาร (Mukdahan Goods Distribution and Processing Center: MGDPC) การจัดตั้งระบบการค้าชายระหว่างประเทศ ไทย-ส.ป.ป.ลาว-เวียดนาม, การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนพิเศษมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (Special Border Zone: SBZ) และ การพัฒนาเมืองคู่แฝดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต เพื่อใช้โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนบริการสาธารณะต่างๆ ร่วมกัน เช่น สนามบิน ระบบโทรคมนาคมและบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นต้น โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในระหว่างการพัฒนาความร่วมมือ มีผลความก้าวหน้าเป็นรูปธรรมบ้าง เช่น การที่ฝ่ายไทยให้ความร่วมมือด้านวิชาการแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวันนะเขต-เซโน อันเป็นผลจากการลงนามเชื่อมความสัมพันธ์เมืองคู่แฝดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต ของผู้ว่าจังหวัดมุกดาหารและเจ้าแขวงสะหวันนะเขต โดยมีนายกรัฐมนตรีของสองประเทศร่วมเป็นสักขีพยาน เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2547

### 3. ชุมชนกับการเปลี่ยนแปลง: กรณีศึกษาตำบลบางทรายใหญ่

#### (1) ข้อมูลพื้นฐานตำบลบางทรายใหญ่

ตำบลบางทรายใหญ่ เป็นตำบลหนึ่งที่อยู่ในการปกครองอำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร อาณาเขตติดต่อด้านต่างๆ ทิศเหนือ ติดต่อกับ ต.บางทรายน้อย อ.หว้านใหญ่ จ.มุกดาหาร ทิศใต้ ติดต่อกับ ต.มุกดาหาร อ.เมือง จ.มุกดาหาร ทิศตะวันออก ติดต่อกับ แม่น้ำโขงทิศตะวันตก ติดต่อกับ ต.โพธิ์ทราย อ.เมือง จ.มุกดาหาร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 8,139 คน เป็นชาย 4,057 คน เป็นหญิง 4,082 คน อาชีพหลักของคนในตำบลคือการทำนา อาชีพเสริมได้แก่การรับจ้าง ตำบลบางทรายใหญ่ประกอบด้วยหมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน ได้แก่

|                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| หมู่ 1 บ้านบางทรายใหญ่ | หมู่ 2 บ้านบางทรายใหญ่ |
| หมู่ 3 บ้านโคกสูง      | หมู่ 4 บ้านดอนม่วย     |
| หมู่ 5 บ้านหนองออก     | หมู่ 6 บ้านหนองหอย     |
| หมู่ 7 บ้านคำผักหนอก   | หมู่ 8 บ้านป่าหวาย     |
| หมู่ 9 บ้านสงเปือย     | หมู่ 10 บ้านโนนสว่าง   |

การปกครองอยู่ภายใต้การบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลบางทรายใหญ่ ในตำบลมีสถานีอนามัยตำบล 1 แห่ง วัด 9 แห่งและสำนักสงฆ์อีก 2 แห่ง ตัวตำบลตั้งอยู่ห่างจากอำเภอเมือง 7 กิโลเมตร มีไฟฟ้าและประปาใช้ครบทุกหมู่บ้าน กลุ่มอาชีพที่สำคัญมี 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มจักสานบ้านโนนสว่าง ม.10 ทำเครื่องจักสานจากกกและตะกร้าไม้ไผ่และหวาย มีนางบุษบง ละออ เป็นประธานกลุ่ม และ (2) กลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านหนองแอก หมู่ 5 ผลิตเครื่องจักสานจากผักตบชวา มีนางจันทิมา ชาริราช เป็นประธานกลุ่ม

## (2) การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างสะพาน

การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 มุกดาหาร-สะหวันนะเขตในฝั่งไทย ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติการเวนคืน เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2543 โดยเวนคืนที่ดินบนทางหลวงหมายเลข 212 สายหนองคาย-อุบลราชธานี ตอนทางแยกเข้าสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่จังหวัดมุกดาหาร รวมระยะทาง 1.751038 กิโลเมตร มีเขตทางกว้าง 60 เมตร 80 เมตร 100 เมตร 180 เมตร และ 600 เมตร เป็นแนวทางตัดใหม่ผ่านท้องที่อำเภอบางทรายใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ได้ประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 121 ก. วันที่ 28 ธันวาคม 2543 มีปริมาณทรัพย์สินและเงินทดแทนที่ต้องดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตลอดสาย รวมเป็นเงิน 38,800,000 ล้านบาท แบ่งเป็น

- ที่ดิน ประมาณ 80 แปลง เป็นเงิน 35,100,000 บาท
- สิ่งปลูกสร้าง ประมาณ 30 ราย เป็นเงินประมาณ 3,500,000 บาท
- ต้นไม้ ประมาณ 40 ราย เป็นเงิน 200,000 บาท

หากพิจารณาไปในรายละเอียด(ดูแผนที่ประกอบ) จะพบว่าผู้ได้รับผลกระทบกรณีการเวนคืนที่ดินเป็นบุคคลที่มีรายชื่ออาศัยอยู่ใน 4 หมู่บ้าน คือ ม.2 บ้านบางทรายใหญ่ ม.3บ้านโคกสูง ม.7 บ้านคำผักหนอกและ ม.9 บ้านสงเปือย รวมมีจำนวนผู้ถูกเวนคืนที่ดินประมาณ 67 ราย กรมทางหลวงในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการในฝั่งไทยได้พิจารณาจ่ายค่าเวนคืนที่ดินในอัตรา 20,000 บาทต่อไร่ โดยการอ้างอิงตามราคาการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินของพื้นที่ใกล้เคียงกับสำนักงานที่ดินอำเภอ ณ เวลานั้น (2543-2544) แขวงทางหลวงจังหวัดได้ตรวจสอบข้อมูลและได้รับการยืนยันราคาการซื้อขายที่ดินดังกล่าวจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางทรายใหญ่ จากยอดผู้ถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมด มี 7 รายที่ได้รับค่าเวนคืนที่ดินมากกว่า 250,000 บาท/ราย ขณะที่ผู้ถูกเวนคืนจำนวนมากได้รับค่าเวนคืนในตัวเลขหลักหมื่นบาท

## (3) การเคลื่อนไหวขอเพิ่มมูลค่าที่ดิน

ต่อมาเมื่อมีการเรียกให้ไปเซ็นรับค่าชดเชยแล้ว ปรากฏว่ามีราษฎรจำนวน 36 รายได้ใช้อุทธรณ์ให้กรมทางหลวงแก้ไขราคาการประเมินที่ดินใหม่ โดยอ้างว่าราคาที่ตรวจสอบกับสำนักงานสำนักที่ดินอำเภอนั้นไม่ใช่ราคาที่มีการซื้อขายกันจริง ผู้ซื้อขายที่ดินมักจงใจแจ้งราคาที่ดินต่ำกว่าจริง เพราะไม่ต้องการเสียภาษีเป็นเงินจำนวนมาก ผู้เสียหายกลุ่มนี้เรียกร้องขอเพิ่มราคาที่ดินเป็น 360,000 บาท โดยอ้างอิงกับราคาการจัดซื้อที่ดินของการไฟฟ้าการผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ผู้เรียกร้องทำหนังสือถึงอธิบดีกรมทางหลวง แต่ก็ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ เพราะกรมทางหลวงเห็นว่าราคาประเมินที่ดินดังกล่าวสูงเกินไป ความเคลื่อนไหวของประชาชนกลุ่มนี้ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากทนายความท้องถิ่นท่านหนึ่งเป็นครั้งเป็นคราวไป สถานการณ์ล่าสุดของกลุ่มนี้ คือ การฟ้องศาลปกครอง(จังหวัดขอนแก่น) ขอเพิ่มราคาต่อไร่การเวนคืนที่ดินกับกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม โดยอ้างอิงกับ พ.ร.บ.เวนคืนที่ดิน พ.ศ.2535

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลบางทรายใหญ่ ในการรับรองราคาที่ดินได้ กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวบ้านและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นางเยาว เรศ เคนโยธา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล บางทรายใหญ่ได้กล่าวถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลบางทรายใหญ่ ในโครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 นี้ว่า โครงการนี้เป็นโครงการระหว่างประเทศ การดำเนินงานต่างๆที่ผ่านมา หน่วยงานท้องถิ่นอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลบางทรายใหญ่ รับทราบข้อมูลน้อยมาก การทำงานส่วนใหญ่ แขวงทางหลวงจังหวัดติดต่อประสานงานกับผู้ใหญ่บ้านโดยตรง ไม่ได้ผ่าน องค์การบริหารส่วนตำบลบางทรายใหญ่ ข้อมูลบางส่วนที่พอรับทราบก็มาจากการเข้าร่วมประชุมสัมมนา ไม่ได้รับโดยตรงจากหน่วยงาน รวมทั้งเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้างสะพานฯ องค์การบริหารส่วนตำบลบางทรายใหญ่ก็มีส่วนรู้เห็นน้อยมาก เมื่อมีการขอความเห็นมา องค์การบริหารส่วนตำบลก็รับรองกลับไป

#### (4) การเปลี่ยนแปลงในตำบลบางทรายใหญ่

การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปลายปี 2546 แม้ว่า การฟ้องร้องศาลของกลุ่มผู้เรียกร้องจะยังไม่ได้ข้อยุติ ชาวคราวการก่อสร้างสะพานและโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้ทำให้มีการซื้อขายที่ดินในตำบลบางทรายใหญ่และตำบลใกล้เคียงกันอย่างคึกคัก ที่ดินราคาขยับขึ้นเพราะมีนักลงทุนและผู้เก็งกำไรมากว้านซื้อที่ดินทั้งคนภายในจังหวัดมุกดาหารเองและจากกรุงเทพฯ พื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างตำบลบางทรายใหญ่และตำบลโพธิ์ทรายถูกกำหนดให้เป็นเขตจัดตั้งศูนย์จัดส่งและแปรรูปสินค้า ซึ่งจะเป็นโครงการขนาดใหญ่อีกโครงการหนึ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ศูนย์ฯ ดังกล่าวจะเป็นโกดังเก็บสินค้า ก่อนการจัดส่งสินค้าต่อไปยังประเทศ ส.ป.ป.ลาวและเวียดนาม

ที่ดินผืนใหญ่ในพื้นที่ตำบลบางทรายใหญ่ถูกกว้านซื้อโดย ส.ส.นักการเมืองท้องถิ่น ผู้สามารถเข้าถึงข้อมูลการเริ่มโครงการพัฒนาต่างๆได้ก่อนใครๆ การจัดทำโครงการ ทั้งการสร้างสะพานและการสร้างศูนย์กระจายสินค้าล้วนถูกวางแผนมาจากหน่วยงานในส่วนกลาง พร้อมกับ การผลักดันของนักการเมืองท้องถิ่น โดยการเปิดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีโครงการเกิดขึ้นน้อยมาก และมีการศึกษาเรื่องผลกระทบน้อยมากเช่นกัน ภาพของการพัฒนาถูกขยายไปเฉพาะในด้านบวก ว่าเศรษฐกิจของท้องถิ่นจะเจริญเติบโต ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการลงทุน การค้าบริการที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคต ในขณะที่การติดตาม และรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคนพื้นที่อยู่ในระดับต่ำมาก ความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในขณะนี้ เป็นเพียงความเคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่าจะติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์อย่างต่อเนื่อง การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นๆ ไม่สามารถมีบทบาทของการเป็นกลไกการติดตามผลกระทบได้เลย ในกรณีของ ตำบลบางทรายใหญ่ ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะการพัฒนาที่ผ่านมาเน้นการพัฒนาให้ประชาชนพึ่งพาภายนอก มากกว่าการพัฒนาที่อาศัยรากฐานศักยภาพของชุมชนเอง

ในอีกด้านหนึ่ง ความห่วงใยเล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาโดยรวมอย่างรวดเร็วก็เริ่มปรากฏขึ้น อาทิ ปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะทางเสียงรถยนต์ เนื่องจากสะพานตั้งอยู่ใกล้ชุมชนมาก ปัญหาสังคมอื่นทั้งปัญหาแรงงานต่างถิ่น ยาเสพติด และน้ำเสียที่จะตามมาหลังการขยายตัวของเมือง และปัญหาการเปลี่ยนการใช้ที่ดินที่จะกระทบกับพื้นที่ปลูกข้าว ที่เป็นอาชีพหลักของคนในตำบลบางทรายใหญ่

#### 4. บทเรียนการสร้างถนนสี่เลนส์: กรณีศึกษาตำบลคำอาฮวน (ทางหลวง 212)

##### (1) ข้อมูลพื้นฐานตำบลคำอาฮวน

ตำบลคำอาฮวน เป็นตำบลหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร ประกอบด้วยหมู่บ้าน 12 หมู่บ้านคือ หมู่ 1 บ้านคำอาฮวน หมู่ 2 บ้านเหมืองบา หมู่ 3 บ้านคำเซียง หมู่ 4 บ้านพรานน้อยหมู่ 5 บ้านดงมัน หมู่ 6 บ้านคำเม็ก หมู่ 7 บ้านโนนสะอาด หมู่ 8 บ้านโคกสูง หมู่ 9 บ้านเหล่าตาม หมู่ 10 บ้านโค้งสำราญ หมู่ 11 บ้านนิคมสหกรณ์ หมู่ 12 บ้านเหล่าคาม หมู่ 13 บ้านพรานอัน หมู่ 14 บ้านแสงอรุณและหมู่ 15 บ้านคำอาฮวน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม สภาพดินค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ สามารถเพาะปลูกได้ดี ราษฎรทั่วไปเป็นคนอีสาน มีวัฒนธรรม และจารีตประเพณีเดียวกัน

ตำบลคำอาฮวนมีพื้นที่ทั้งหมด 104.72 ตร.กม. ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลมุกดาหาร อ.เมือง จ.มุกดาหาร ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลดงเย็น อ.เมือง จ.มุกดาหาร ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลนาสีนวน อ.เมือง จ.มุกดาหาร ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลนาโสก อ.เมือง จ.มุกดาหาร จำนวนประชากรทั้งหมด 11,249 คนเป็นชาย 5,639 คนและหญิง 5,610 คน มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 7,184 คน อาชีพหลักคือการทำนา ส่วนอาชีพเสริมได้แก่ การทำไม้กวาด ทอผ้าและทำสวนทำไร่ การเดินทางสามารถใช้เส้นทางจากถนนชยางกูร (มุกดาหาร-อุบลราชธานี) ระยะทาง 6 กม. หรือเดินทางจากอุบลราชธานี - มุกดาหาร ระยะทาง 190 กม. สถานที่ตั้งสำนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งอยู่ริมถนนชยางกูร มีนายวันดี กิ่งคำวงศ์ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

##### (2) ชุมชนกับการสร้างถนนสี่เลนส์

โครงการปรับปรุงขยายถนนสี่เลนส์ ทางหลวงหมายเลข 212 ความยาวทั้งสิ้น 48 กิโลเมตร มีการตัดแบ่งการก่อสร้างออกเป็น 2 ตอน คือ โครงการก่อสร้างตอนมุกดาหาร-นิคมคำสร้อย ระยะทาง 27 กิโลเมตร และโครงการก่อสร้างตอนนิคมคำสร้อย-เลิงนกทา(จังหวัดยโสธร) ระยะทาง 21 กิโลเมตร โครงการทั้งหมดแล้วเสร็จในปี 2546 มีรูปแบบเป็นถนน 4 ช่องทางการจราจร มีเกาะกลางถนนและจุดกลับรถทุกๆ 2 กิโลเมตร ตลอดถนน แขวงทางหลวงจังหวัดมุกดาหารได้เปิดการประมูลหาบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างอยู่ในช่วงปี 2545-2546 โดยไม่ได้มีการแจ้งการดำเนินการต่อหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด

นายวสันต์ กิ่งคำวงศ์ นายก องค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวน อดีตประธานคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวน ในขณะนั้นได้ให้ความเห็นว่า การเตรียมการก่อสร้างในช่วงต้นนั้น ชาวบ้านไม่ได้มองเรื่องผลกระทบ คิดกันแต่เพียงว่าจะได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางมากยิ่งขึ้น เมื่อการก่อสร้างดำเนินการมาไ้ระยะหนึ่ง ชาวบ้านก็พอเห็นว่า วิศวกรแขวงทางได้ออกแบบจุดกัลบรถให้อยู่ห่างจากชุมชนออกไปประมาณ 1 กิโลเมตร เมื่อสอบถามไปก็ได้รับคำอธิบายว่าทางแขวงทางไม่ทำจุดกัลบรถใกล้หมู่บ้านเพราะเกรงว่าจะทำให้เกิดอุบัติเหตุกับคนในชุมชนได้ นับตั้งแต่นั้นความไม่พอใจของชาวบ้านก็เริ่มก่อตัวขึ้น มีการเรียกร้องให้ผู้นำชุมชน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้านเจรจาขอเปลี่ยนแปลงให้มีจุดกัลบรถในหมู่บ้าน

### (3) การขอเพิ่มจุดกัลบรถในชุมชน

ในเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2545 ชาวบ้านเหมืองป่า ซึ่งมีประชากรรวมกันประมาณ 1,107 คนจาก 264 ครัวเรือนได้รวมตัวกันเรียกร้องให้แก้ไขการก่อสร้าง เมื่อตกลงกับผู้รับเหมาไม่ได้ โดยวิศวกรบริษัทรับเหมาบอกว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบได้ ขอให้ทำตามแบบเดิมไปก่อน ชาวบ้านไม่เชื่อจึงรวมตัวกันเอารถและเครื่องมือไปขุดเกาะกลางถนนบริเวณกลางชุมชนออกเป็นจุดกัลบรถ ซึ่งต่อมาแขวงทางก็ยอมปรับให้เป็นจุดกัลบรถในที่สุด

ความไม่พอใจเกิดขึ้นอีกจุดหนึ่งที่บ้านคำอาฮวน ซึ่งเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ มีประชากรกว่า 1,343 คนจาก 315 ครัวเรือน ทางหลวงหมายเลข 212 ช่วงบ้านคำอาฮวนมีถนนแยกเข้าสู่หมู่บ้านอีกหลายแห่ง เช่น บ้านพรานอันและบ้านดงมัน ผู้นำชุมชนได้รวบรวมลายมือชื่อชาวบ้านทำเป็นหนังสือถึงแขวงทางจังหวัดมุกดาหาร แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบหรือคำชี้แจงใดๆ ชาวบ้านได้มารวมตัวกันยึดเกาะกลางถนนกลางบ้านคำอาฮวน ได้ติดต่อกับตำรวจให้ประสานกับเจ้าหน้าที่แขวงทางมารับฟังและแก้ไขปัญหา เมื่อเจ้าหน้าที่มาถึง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวนได้เข้าร่วมเจรจาและรับอาสาจะเป็นผู้ทำหนังสือขอให้เพิ่มจุดกัลบรถถึงนายช่างแขวงทางจังหวัดมุกดาหารให้ ชาวบ้านจึงยอมสลายการชุมนุมในที่สุด

หนังสือจาก องค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวน เลขที่ มห 71001/399 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2545 ถึงนายช่างของแขวงทาง มีใจความว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวนได้รับการร้องเรียนด้วยวาจาจากราษฎร ชำราชการในหมู่บ้าน ว่าช่วงการก่อสร้างถนนบริเวณบ้านคำอาฮวนนั้นมีจุดกัลบรถอยู่ไกลมากทำให้ลำบากในการสัญจรไปมา องค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวนจึงใคร่ขอเรียนมายังนายช่างฯช่วยพิจารณาเพิ่มจุดกัลบรถอีก 1 จุดช่วงบ้านคำอาฮวน เพื่อให้ราษฎรได้สัญจรไปมาสะดวกขึ้น” ต่อมาทางแขวงทางจึงอนุมัติจัดทำจุดกัลบรถในบริเวณดังกล่าวเพิ่มขึ้น

#### (4) ปัญหาความปลอดภัยบนถนนสี่เลนส์

การเพิ่มจุดกลับรถทั้งสองจุดที่บ้านเหมืองป่าและบ้านคำอาฮวนยังเป็นจุดกลับรถที่ไม่ได้มาตรฐาน คือไม่มีช่องทางเบี่ยงออกจากช่องจราจรทางตรงให้กลับรถ แขวงทางบกแก้ไขปัญหาด้วยการเอาไฟเตือนอุบัติเหตุสี่เหลี่ยมมาติดไว้เป็นสัญญาณ จุดกลับรถลักษณะนี้จึงเป็นจุดที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ขณะที่ยังมีหมู่บ้านอีกหลายแห่งบนเส้นทางถนนขยางกูร (ทางหลวงหมายเลข 212) ที่ได้รับผลกระทบจากการขยายถนนสี่เลนส์และมีจุดกลับรถไกลเกินไป โดยยังไม่ได้มีการแก้ไขในระหว่างการก่อสร้าง เช่น ที่บ้านเตาถ่าน ตำบลหนองแขว อำเภอนิคมน้ำอูน เป็นต้น

การออกแบบตามโครงการขยายถนนสี่เลนส์สายมุกดาหาร-เลิงนกทาได้ละเลยต่อปัญหาเรื่องความปลอดภัยของชุมชนอย่างมาก ดังการออกแบบที่ไม่มีการสร้างสะพานลอยหน้าโรงเรียนและไม่มีไฟฟ้าส่องแสงสว่าง ณ ทางแยกเข้าซอยซอยของหมู่บ้าน นายวสันต์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวนกล่าวว่า ตามแบบแปลนเดิมของแขวงทางบก ไม่มีการสร้างสะพานบริเวณหน้าโรงเรียนประถมและโรงเรียนมัธยมซึ่งอยู่ติดกัน มีนักเรียนเกือบหนึ่งพันคน องค์การบริหารส่วนตำบลคำอาฮวนจึงติดต่อขอให้แขวงดำเนินการจัดทำสะพานลอยให้นักเรียนเดินข้ามด้วย แขวงจึงได้จัดทำโครงการของบประมาณมาก่อสร้างสะพานลอยให้ สำหรับเรื่องไฟฟ้าตามแยกสำคัญๆ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหนังสือขอกับแขวงทางบกไปแล้ว 4 จุด แต่ยังไม่ได้รับทราบความคืบหน้า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณประจำปีของตนเองจัดหาไฟหลอดนีออนไปติดตั้งใช้งานก่อน เพราะได้รับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้านมาก

#### (5) ชุมชนกับผลกระทบจากถนนสี่เลนส์

การขยายถนนทางหลวงหมายเลข 212 ช่วงมุกดาหาร-เลิงนกทา(ยโสธร) ได้ช่วยเพิ่มความสะดวกสบายให้กับผู้ใช้เส้นทางสัญจรและลดเวลาการเดินทางลงไปได้มาก ขณะเดียวกันโครงการนี้ก็สร้างผลกระทบกับชุมชนสองฝั่งถนนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย ทั้งผลกระทบทางตรงที่เกิดระหว่างการก่อสร้างและผลกระทบที่ตามมาภายหลังการเปิดใช้ถนนสี่เลนส์

การก่อสร้างขยายถนนเส้นดังกล่าวมีผลกระทบในระหว่างการก่อสร้างไม่มากนัก ไม่มีการเวนคืนที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ เพื่อการก่อสร้างถนน เพราะมีการกันแนวเขตไว้แต่ในอดีตแล้ว ผลกระทบที่เกิดขึ้นบ้างได้แก่ การไม่ได้รับความสะดวกจากผู้รับเหมาระหว่างการก่อสร้าง เช่น การซื้อต้องใช้เงินซื้อท่อมาวางลอดทางเข้าบ้านเป็นทางระบายน้ำ พร้อมกับต้องจ่ายเงินให้กับผู้รับเหมาอีก 1,500 บาทต่อครัวเรือน ไม่เช่นนั้นก็ไม่มีการเข้าบ้าน ชาวบ้านส่วนหนึ่งมองว่าการทำเช่นนี้เป็นภาระแสวงหาประโยชน์ของผู้รับเหมาก่อสร้าง

สำหรับความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นภายหลังการก่อสร้าง ชุมชนบนทางหลวงหมายเลข 212 มองว่าเป็นปัญหาใหญ่มาก ปัญหาประการแรก คือมีอัตราการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุบนท้องถนนเพิ่มขึ้น ซึ่งมักเกิดขึ้นจากการขับขี่ยวดยานด้วยความเร็วสูง และการใช้รถใช้ถนนโดย



ประมาทและไม่เคารพกฎจราจร เช่น การขับซี้รถจักรยานยนต์ย้อนทางจราจร เช่น กลุ่มนักเรียนวัยรุ่นช่วงหลังเลิกเรียน ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือความไม่สะดวกและความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุในการข้ามฟากถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเด็กเล็กและผู้สูงอายุ การไล่ต้อนวัวควายหรือการขับรถไถไปที่นา ก็ได้รับความลำบากมากขึ้น หลายหมู่บ้านต้องใช้จุดกลับรถไกลห่างจากจุดที่ตั้งบ้านถึง 2 กิโลเมตร จึงมีคนในชุมชนนำไม้มาวางพาดเกาะกลางให้รถป็นข้ามเกาะได้

ความรู้สึกลำบากและเดือดร้อนเรื่องการข้ามถนนถูกถ่ายทอดโดยนายอุทัย ปทุมวัน ผู้ใหญ่บ้านเตาถ่าน ตำบลหนองแวง อำเภอนิคมน้ำอภัยที่ว่า “สำหรับคนแก่ จะเดินข้ามไปอีกฟากเริ่มเป็นเรื่องยาก รถมันวิ่งกันเร็ว พระบิณฑบาตตอนเช้าก็ยังไม้อยากจะข้ามถนนไปรับบาตรจากอีกฝั่งหนึ่งเลย ต่อไป การแห่ศพไปเผาที่วัดก็เสี่ยงมากขึ้น เพราะวัดอยู่ด้านเดียวกับบ้านคนส่วนใหญ่ แต่ต้องแห่ย้อนกับทางรถวิ่งถ้ารถวิ่งไม่สังเกตก็จะมีอุบัติเหตุได้คงต้องให้ตำรวจมาช่วย” นี่คือการเปลี่ยนแปลงในชีวิตประจำวันของผู้คนบนถนนทางหลวงสี่เลนส์



รูปที่ 4-5 การปรับปรุงขยายเป็นถนนสี่เลนส์

แนวโน้มผลกระทบบางกรณีก็ยังไม่ปรากฏชัดเจน เช่น ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตลาดริมทาง เช่นย่านร้านขายผลผลิตการเกษตร เครื่องจักสานและเครื่องปั้นดินเผาของบ้านเตาถ่านที่อยู่ไม่ห่างจากตำบลคำอาฮวนมากนัก ปัจจุบัน ผู้ค้าในบางร้านเริ่มบ่นว่าลูกค้าจะจอดรถซื้อเฉพาะฟากใดฟากหนึ่ง ไม่ข้ามมาซื้ออีกฝั่งหนึ่ง เพราะข้ามถนนไม่สะดวก ทำให้ขายของได้น้อยลง กรณีเช่นนี้ควรจะต้องมีการติดตามผลต่อไปในระยะยาว

## 5. ชุมชนกับถนนสี่เลนส์: กรณีศึกษาตำบลผึ่งแดด

### (1) ข้อมูลพื้นฐานตำบลผึ่งแดด

ตำบลผึ่งแดดมีประวัติความเป็นมาที่สัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ราษฎรในตำบลได้อพยพมาจากบ้านเตี๊วแดง แขวงจำปาสัก ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้อพยพมาตั้งถิ่นฐานตั้งแต่ปี พ.ศ.2101 ปัจจุบันตำบลผึ่งแดด อยู่ในเขตการปกครองของอำเภอมือเมือง จังหวัดมุกดาหาร ประกอบด้วยหมู่บ้าน 13 หมู่บ้าน ได้แก่หมู่ 1,2 บ้านผึ่งแดด หมู่ 3 บ้านโนนตูม หมู่ 4 บ้านคำผึ่ง หมู่ 5,6 บ้านนาคำ หมู่ 7 บ้านจอมมณีใต้ หมู่ 8 บ้านหนองไผ่ หมู่ 9

บ้านกกบก หมู่ 10 บ้านหนองแล้ง หมู่ 11 บ้านหนองปลาชีว หมู่ 12 บ้านหนองเขียน หมู่ 13 บ้านคำฝ้าง ตำบลฝ้างแดดมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,859 คน เป็นชาย 2,438 คน เป็นหญิง 2,421 คน อาชีพหลักคือการทำนา

ตำบลฝ้างแดดตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร สามารถเดินทางจากเทศบาลเมืองมุกดาหาร โดยใช้ถนนสายมุกดาหาร - คำชะอี เป็นระยะทาง 21 กม. สำหรับอาณาเขตโดยรอบ ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลดงมอน อ.เมือง จ.มุกดาหาร ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลหนองเอี่ยน, ตำบลเหล่าสร้างถ่อ อ.คำชะอี จ.มุกดาหาร ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลบ้านโคก อ.เมือง จ.มุกดาหาร ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลหนองเอี่ยน, ต.โพธิ์งาม อ.คำชะอี จ.มุกดาหาร ตำบลฝ้างแดดเป็นตำบลขนาดใหญ่ มีสถานีนามัย 2 แห่ง วัด 9 แห่ง โรงเรียนมัธยม 1 แห่ง โรงเรียนประถม 6 แห่งและสถานีตำรวจภูธรตำบล 1 แห่ง กลุ่มอาชีพที่สำคัญ คือ กลุ่มทอผ้าฝ้ายย้อมสีธรรมชาติบ้านจอมมณีใต้ มีนางดวงศรี สุพรเป็นประธานกลุ่ม

## (2) ชุมชนกับถนนสี่เลนส์

การดำเนินการก่อสร้างขยายถนนสี่เลนส์จากมุกดาหารถึงคำชะอี ตามทางหลวงหมายเลข 2042 ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปลายปี 2546 คาดว่าโครงการจะแล้วเสร็จในต้นปี 2548 การขยายถนนทางหลวงสายนี้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์สำคัญ รองรับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก(EWC) โดยตรง คือเป็นถนนที่เชื่อมต่อกับจังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น ผ่านจังหวัดเพชรบูรณ์ที่อำเภอหล่มสัก จังหวัดพิษณุโลก และเชื่อมต่อไปยังอำเภอแม่สอด จังหวัดตากเพื่อเชื่อมสู่พม่าและทะเลอันดามัน การก่อสร้างจะผ่านพื้นที่ตำบลมุกดาหาร ตำบลโพธิ์ทราย ตำบลกุดแซ่และตำบลฝ้างแดดในเขตอำเภอเมือง ผ่านเขตอำเภอกำชะอี รวมเป็นระยะทางทั้งสิ้น 35 กิโลเมตร

การขยายถนนเส้นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นบนทางหลวงหมายเลข 212 ช่วงมุกดาหาร-เลิงนกทา(ยโสธร) มาปรับใช้ เพื่อป้องกันการร้องเรียนและการชุมนุมเช่นที่เคยเกิดขึ้นของการสร้างถนนเส้นก่อน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งการกำชับให้ทางแขวงทางบกป้ายแสดงจุดกลับรถและจุดก่อสร้างสะพานลอยตามแบบของโครงการที่วางไว้ เพื่อให้ชุมชนรับทราบและหากมีความไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน ก็ให้เจรจาทำข้อตกลง ด้วยการทำการแก้ไขแบบก่อนลงมือก่อสร้าง นายพู่ สุพรประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฝ้างแดดกล่าวถึงทัศนคติของชาวบ้านส่วนใหญ่ว่า การขยายถนนน่าจะช่วยให้การคมนาคมและการสัญจรไปมาสะดวกสบายมากขึ้น การค้าขายจะมีมากขึ้นและทำให้ชาวบ้านมีรายได้มากขึ้น

### (3) ชุมชนกับปัญหาการเวนคืนที่ดิน

การดำเนินการตามโครงการขยายถนนเป็นสี่ช่องทางการจราจรทางหลวง 2042 มีความยุ่งยากกว่าโครงการเดียวกันบนทางหลวงหมายเลข 212 เพราะทางหลวงสายนี้ตัดผ่านย่านชุมชนที่หนาแน่นกว่าและตั้งถิ่นฐานมานานกว่า การขยายถนนต้องมีการเวนคืนที่ดิน ซึ่งหมายถึงที่ดินครอบครองและสิ่งปลูกสร้างทั้งบ้านเรือนและต้นไม้ ในพื้นที่ของหลายหมู่บ้าน เช่น บ้านหนองเอี่ยน ตำบลหนองเอี่ยนและบ้านจอมมณี ตำบลฝึ่งแดด เป็นต้น กระบวนการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายถนนมีปัญหาความยุ่งยากหลายประการ ดังคำบอกเล่าของนายอุลย์ สุพร ผู้ใหญ่บ้านจอมมณี(ม.7) ตำบลฝึ่งแดดที่ว่า

“บ้านจอมมณีอยู่มาก่อนจะมีการตัดถนนสาย 2042 พอมีถนนก็ตัดผ่ากลางหมู่บ้าน ถนนเส้นเล็กก็ไม่มีปัญหา พอขยายเป็นสี่เลนส์ก็เลยยุ่ง ทุกวันนี้การก่อสร้างที่บ้านจอมมณียังทำไม่ได้ เพราะชาวบ้านบางส่วนยังไม่ยอม ชาวบ้านเขายังไม่ได้รับค่าเวนคืนที่ดินและค่าต้นไม้ การให้ค่าเวนคืนล่าช้ามาก ชาวบ้านบางรายเซ็นรับไปแล้วก็ยังไม่ได้เงิน เมื่อต้องรื้อบ้านก็ต้องกู้ยืมเงินคนอื่นมาสร้างบ้านอยู่ไปก่อน บางหลังก็ได้เงินน้อยมาก ไม่พอใช้ซื้อที่ดินใหม่ปลูกสร้างอยู่ได้ คนที่เห็นว่าเซ็นชื่อไปแล้วยังมีปัญหาก็กเลยไม่ยอม”

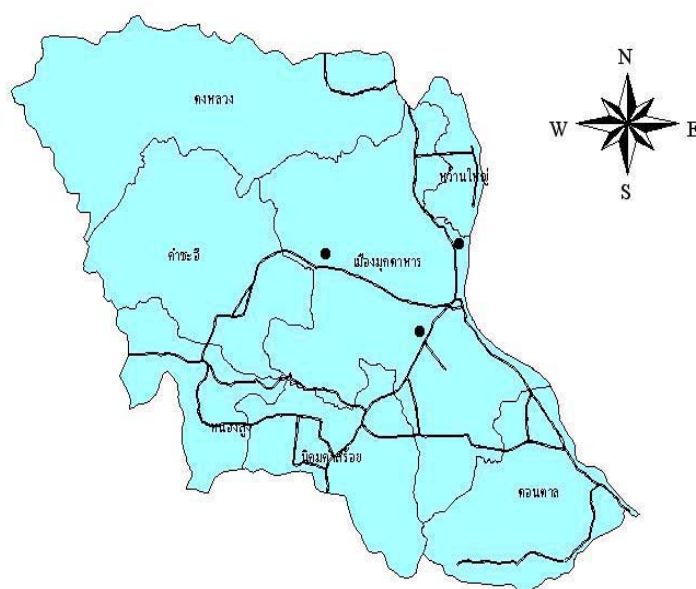
ปัญหาการเวนคืนที่ดินบนถนนทางหลวงหมายเลข 2042 ได้รับการแก้ไขโดยการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาขึ้นมาหนึ่งชุด โดยการลงนามรับทราบของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอุลย์เข้าไปเป็นกรรมการคนหนึ่งด้วย มีการประชุมที่แขวงมาแล้ว 2-3 ครั้ง(ถึงเดือนตุลาคม 2547) ยังไม่ได้ข้อตกลงร่วมกัน ทางแขวงจะขอใช้พื้นที่ไปก่อน แต่กลุ่มชาวบ้านยื่นกรานให้มีการจ่ายค่าเวนคืนที่ดินก่อนทำการก่อสร้าง เพราะพวกเขามองว่ามีความไม่ชอบมาพากลในการจ่ายค่าเวนคืน เพราะมีบางหมู่บ้านได้เงินไปแล้ว และประสบการณ์จากเพื่อนพ้องที่ถูกเวนคืนที่ดินในเขตอำเภอดอนตาล โดยยอมให้ใช้พื้นที่ไปก่อนการจ่ายเงิน ในที่สุดก็ไม่ได้รับค่าเวนคืนและยังเป็นปัญหาคาราคาซังอยู่จนทุกวันนี้

### (4) ผลกระทบกับชุมชน

ในช่วงระหว่างการก่อสร้างนี้ ชาวบ้านจอมมณียังประสบกับความเดือดร้อนอื่น ๆ อีก โดยมากมักเป็นปัญหาอันเกิดจากการไม่เอื้ออำนวยความสะดวกของผู้รับเหมาก่อสร้าง และการไม่เปิดให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง หลายชุมชนขอปรับให้มีที่กัลบรถในเขตชุมชน ก็ได้รับการปฏิเสธ การวางท่อใต้พื้นทางเข้าบ้านเป็นทางระบายน้ำ ชาวบ้านก็ต้องซื้อท่อและเสียเงินค่าจัดการให้กับบริษัทด้วย ทั้งที่ชาวบ้านบางรายไม่มีเงิน บางช่วงก็วางวัสดุกีดขวางทางแยกเข้ากลุ่มบ้าน

ปัจจุบันชุมชนบนทางหลวงหมายเลข 2042 ยังไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาที่จะตามมา ภายหลังการขยายถนนเสร็จสิ้น แต่ผู้นำชุมชนอย่างนายพุ่ สุพรก็เริ่มมองว่า “ในอนาคตจะมี ปัญหาอุบัติเหตุมากขึ้น เพราะรถวิ่งด้วยความเร็ว การข้ามถนนไปมาหาสู่กันก็จะลำบาก การ เลี้ยวขวากว้าง ซึ่งเป็นอาชีพดั้งเดิมของชุมชน ตรงนี้ก็ไม่รู้จะได้รับผลกระทบแค่ไหน อาจจะต้อง หันมาเลี้ยงยีนคอกเกี่ยวหญ้ามาเลี้ยง เรื่องคนใช้รถใช้ถนนก็น่าเป็นห่วง น่าจะมีการให้ความรู้ การปฏิบัติตามกฎหมายจราจร ความเจริญมาแล้ว ความเป็นอยู่เรียบง่ายคงจะหายไป การซื้อขาย คงเข้ามาแทนการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน”

รูปที่ 4-6 แผนที่แสดงที่ตั้งกรณีศึกษา 3 ตำบลของเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน



ในภาพรวม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดมุกดาหารเกิดขึ้นจากแนวนโยบาย และการวางแผนจากหน่วยงานรัฐบาลในส่วนกลาง ด้วยความมุ่งหวังเพื่อการขยายตัวทาง เศรษฐกิจสู่ตลาดใหม่ในประเทศ ส.ป.ป.ลาวและเวียดนาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็น สาขาการพัฒนาที่มีความคืบหน้ามากที่สุดในกรอบความร่วมมือของอนุภูมิภาคนี้ แต่ก็ยังไม่ได้ ให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ (Public Participation) ในกระบวนการตัดสินใจดำเนินการโครงการต่างๆ ประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใน ฐานะผู้รับทราบข่าวสารแบบทางเดียวผ่านสื่อ (One-way Communication) ซึ่งส่งผลให้เกิด ความไม่เข้าใจ และบางกรณีกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกับ หน่วยงานเจ้าของโครงการพัฒนานั้นๆ

รูปธรรมที่ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพการณ์ดังกล่าว คือ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ส.ป.ป.ลาว แห่งที่สอง และโครงการขยายถนนสี่เลนส์บนทางหลวง 212(มุกดาหาร-เลิงนกทา) และ 2042(มุกดาหาร-คำชะอี) ทั้ง 3 กรณีศึกษาในบทนี้ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ยังไม่มีกลไกใดสามารถทำงานเป็นตัวประสานหรือจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ จนนำไปสู่การนำประเด็นข้อพิพาทขึ้นต่อสู้ในทางชั้นศาลปกครองในกรณีตำบลบางทรายใหญ่ และการชุมนุมเรียกร้องของตำบลคำอาฮวน สำหรับในกรณีหลัง องค์การบริหารส่วนตำบลได้แสดงบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและเจรจาหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังจำกัดอยู่ในเฉพาะในพื้นที่เท่านั้น ไม่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นกลไกจัดการผลกระทบในระดับที่กว้างขึ้นกว่าระดับท้องถิ่นได้

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารหลังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังมีมิติปัญหาอื่นต่อเนื่องกับประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยบนท้องถนนและความสะดวกในการเดินทาง ในปัจจุบัน เมื่อเกิดกรณีปัญหาขึ้น การตัดสินใจถูกมอบหมายไปให้ผู้บริหารระดับสูงสุดและจัดการ ที่ประชุมผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีข้อเสนอแนะให้ (1) ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมก่อนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆ (2) เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาจังหวัด และ (3) จัดเวทีปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชนในการดำเนินงานพัฒนาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างได้ แต่ยังไม่ปรากฏผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

-----

## บทที่ 5

### เขตความเจริญและการขยายตัวของความเป็นเมือง

บทที่ห้า “เขตความเจริญและการขยายตัวของความเป็นเมือง” เป็นการเสนอเนื้อหาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เมือง เขตเมืองมุกดาหารมีอัตราการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่การวางแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นประตูการค้าสู่ประเทศในอินโดจีน ทั้งนี้เพื่อให้มีความเข้าใจในสถานการณ์ ทิศทางและสภาพปัญหาของการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เขตเมืองมุกดาหาร โดยใช้กรณีศึกษา 2 เรื่อง คือ เรื่องการพัฒนาตลาดอินโดจีนและการพัฒนาพื้นที่ชายโขง เป็นสื่อมือการทำความเข้าใจในปรากฏการณ์การขยายตัวของเมืองมุกดาหาร ซึ่งในที่นี้จำกัดขอบเขตการศึกษาอยู่เฉพาะในเขตเทศบาลเมืองมุกดาหาร เท่านั้น เนื้อหาของบทนี้ประกอบไปด้วย 6 หัวข้อ คือ หัวข้อที่หนึ่ง เมืองและเทศบาลเมืองมุกดาหาร หัวข้อที่สอง การพัฒนาเมืองในยุคการขยายตัว หัวข้อที่สาม ตลาดอินโดจีน: แหล่งท่องเที่ยว หัวข้อที่สี่ การเมืองเรื่องตลาดอินโดจีน หัวข้อที่ห้า การจัดการพื้นที่ชายโขง และ หัวข้อที่หก ชุมชนนาโป กรณีศึกษาการเติบโตของเมือง

#### 1. เมืองและเทศบาลมุกดาหาร

จังหวัดมุกดาหารเป็นจังหวัดที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2525 โดยได้แยกอำเภอมุกดาหาร อำเภอคำชะอี อำเภอดอนตาล อำเภอโนคมคำสร้อย อำเภอดงหลวงและอำเภอหว้านใหญ่ ออกจากจังหวัดนครพนม อำเภอมุกดาหารกลายเป็นอำเภอเมืองมุกดาหาร ศูนย์กลางการเมืองการปกครองของจังหวัดใหม่ บริเวณพื้นที่ใจกลางอำเภอมุกดาหารเดิม ได้จัดการปกครองเป็น “สุขาภิบาลมุกดาหาร” ซึ่งต่อมาเมื่อยกระดับขึ้นเป็นจังหวัดแล้ว ก็เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด อันเปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลางของความเจริญในทุกด้านของจังหวัดแห่งใหม่

ต่อมาในปี 2526 กรมการปกครองได้พิจารณายกระดับสุขาภิบาลมุกดาหารขึ้นเป็นเทศบาลเมืองมุกดาหาร ตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน 2526 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาหน้า 6 เล่ม 100 วันที่ 21 เมษายน 2526 เรื่องการจัดตั้งเทศบาลเมืองมุกดาหาร ในการเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลเมืองมุกดาหารนั้น ได้มีการขยายขอบเขตพื้นที่การปกครองกว้างขึ้นกว่าเดิมมาก จาก 8 ตร.กม. มาเป็น 35.55 ตร.กม. ส่งผลให้ประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มจำนวนขึ้นจาก 24,003 คนในช่วงก่อนหน้านั้นมาเป็น 36,806 คน เป็นประชากรชายจำนวน 18,173 คน และเป็นประชากรหญิงจำนวน 18,633 คน ในจำนวน 7,994 หลังคาเรือน หรือ 9023 ครัวเรือน

การบริหารเทศบาลเมืองมุกดาหารในปัจจุบันมีนายอนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์ เป็นนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร และคณะสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารอีกจำนวน 18 คน

โดยมีนายผญาบุญ สุริยาชัยวัฒน์ เป็นประธานสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร ในปัจจุบัน เทศบาลเมืองมุกดาหารจัดแบ่งการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายชื่อชุมชนและประธานชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมุกดาหาร

| ชื่อชุมชน              | ชื่อประธานชุมชน         | ชื่อชุมชน                | ชื่อประธานชุมชน           |
|------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1. ชุมชนศรีมงคลยอดแก้ว | นางอนิกานต์ พรหมอารักษ์ | 16. ชุมชนคำสายทอง        | นายจำเนียร ทานะสิทธิ์     |
| 2. ชุมชนแก้วกนิรี      | นางอรดี ไรจนางค์        | 17. ชุมชนศรีมุกดาหาร1    | นางเชื่อม บุญศรีทธา       |
| 3. ชุมชนดอนมุกดา       | นางดรุณี มณีสุข         | 18. ชุมชนศรีมุกดาหาร2    | นางสุนีย์พร นิมพิศุทธิ์   |
| 4. ชุมชนศรีสุมังค์     | นางเกษรินทร์ พันธุ์สุข  | 19. ชุมชนศรีพัฒนา        | นางสมบุญ ศรีประสงค์       |
| 5. ชุมชนศรีบุญเรือง    | นายโกศล ราชวงศ์         | 20. ชุมชนดาดแคน          | นายมาโนช บินไซกาเซ็ม      |
| 6. ชุมชนศรีบุญเรืองใต้ | นายธรรบ ดิยะโคตร        | 21. ชุมชนโคกสุวรรณ       | นายสมบัติ แก้วหานิล       |
| 7. ชุมชนอนุรักษบำรุง   | นายศักดิ์พนม ศรีสุพรหม  | 22. ชุมชนนาโปใหญ่        | นายกอง อุทาวงศ์           |
| 8. ชุมชนคำภูเงิน       | นายชวน ราชวงศ์          | 23. ชุมชนนาโปกลาง        | นายยืน แก้วพร             |
| 9. ชุมชนเขามโนรมย์     | นายจงจิตร แก้วคำพรณ     | 24. ชุมชนนาโปน้อย        | นายเอื้อ คำจันทร์         |
| 10. ชุมชนหินเรือ       | นายอังคาร บุตรทศ        | 25. ชุมชนศรีมงคลเหนือ    | นายบุญส่ง กรรณวงศ์        |
| 11. ชุมชนค่ายลูกเสือ   | นายประเสริฐ โคตรสา      | 26. ช.ร่วมพัฒนาศรีมงคล   | นายเสถียร พิริยะวัฒน์วงศ์ |
| 12. ชุมชนศรีปทุม       | นายฉลาด ทองภา           | 27. ชุมชนอรุณรังษี       | นางอรทัย สายโยธา          |
| 13. ชุมชนคำหอย         | นางอำพร อุปรีมาตร       | 28. ชุมชนหลังศูนย์ราชการ | นางละมัย วงศ์มุกดา        |
| 14. ชุมชนสามัคคีธรรม   | นายสนิท ศรีเที่ยงธรรม   | 29. ชุมชนเมืองใหม่1      | นายสว่าง สุริยวรรณ        |
| 15. ชุมชนศรีประเสริฐ   | น.ส.ปราณี จำปาดง        | 30. ชุมชนเมืองใหม่2      | นายฤทธิ์ณรงค์ ไม่ไธกร     |

ที่มา: สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร; 2546.

การพัฒนาต่างๆ ในจังหวัดมุกดาหารในปัจจุบันยังอยู่ในช่วงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น เนื่องจากเพิ่งมีฐานะเป็นจังหวัดมาเพียงประมาณ 20 ปี สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหารได้อธิบายสภาพปัญหาในเขตการปกครองของตนเองว่า ยังมีปัญหาการให้บริการพื้นฐานที่ยังไม่เพียงพอและไม่ได้มาตรฐาน ปัญหาการให้บริการสาธารณสุขไม่เพียงพอ ปัญหาฐานะการคลังและการบริหารงานท้องถิ่น ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานและปัญหาฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน(สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร :2546) การบริหารของเทศบาลจึงเน้นการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านความจำเป็นตามโครงสร้างพื้นฐาน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยพยายามพัฒนาเทศบาลเมืองมุกดาหารให้มีความเจริญทัดเทียมกับเทศบาลอื่นๆ โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของคนในเขตเทศบาลเมืองมุกดาหารเป็นสำคัญ

ในช่วงระยะเวลา 7 ปี จากปี พ.ศ.2539 จนถึงปี พ.ศ.2545 สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหารได้ดำเนินงานพัฒนาพื้นที่เทศบาลเมืองมุกดาหารในหลายโครงการ โดยใช้ทั้งงบประมาณที่เทศบาลจัดเก็บเอง และงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ จนทำให้จังหวัดมุกดาหารมีงบประมาณมาพัฒนาเทศบาลเมืองมุกดาหารเป็นจำนวนมากถึง 833 ล้านบาทในระยะเวลา 7 ปี โครงการส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคต โดยภายในปี พ.ศ. 2545 ปีเดียว มีการใช้งบประมาณพัฒนาในเขตเทศบาลเป็นยอดเงินถึง 366 ล้านบาท หรือคิดเป็น 43.9 % ของงบประมาณการพัฒนาเทศบาลทั้งหมดในช่วง 7 ปี ดังรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 รายละเอียดการใช้งบประมาณในโครงการต่างๆ ของเทศบาลเมืองมุกดาหาร 2539-2545

| รายละเอียด                                                                                                                                                                                          | งบประมาณ(บาท)                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>งบประมาณรวมปี 2539 เท่ากับ 10,898,000 บาท</b>                                                                                                                                                    |                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ก่อสร้างถนน ค.ส.ล.จำนวน 8 สาย</li> </ul>                                                                                                                     | 10,898,000                                          |
| <b>งบประมาณรวมปี 2540 เท่ากับ 156,524,440 บาท</b>                                                                                                                                                   |                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ก่อสร้างสำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร</li> <li>ก่อสร้างถนน ค.ส.ล.จำนวน 10 สาย</li> <li>ปรับปรุงหนองนาบึง</li> <li>ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียระยะที่ 1</li> </ul> | 24,192,000<br>32,352,150<br>4,980,290<br>95,000,000 |
| <b>งบประมาณรวมปี 2541 เท่ากับ 12,965,000 บาท</b>                                                                                                                                                    |                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ก่อสร้างถนน ค.ส.ล. จำนวน 7 สาย</li> </ul>                                                                                                                    | 12,965,000                                          |
| <b>งบประมาณรวมปี 2542 เท่ากับ 46,002,966 บาท</b>                                                                                                                                                    |                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ก่อสร้างถนน ค.ส.ล. จำนวน 14 สาย</li> <li>ก่อสร้างปรับปรุงสะพาน ค.ส.ล.ห้วยแซ่ ถนนสุขุมมรรค</li> <li>ก่อสร้างอาคารโรงเรียนที่โอเอวิทยา</li> </ul>              | 38,432,966<br>2,570,000<br>5,000,000                |
| <b>งบประมาณรวมปี 2543 เท่ากับ 58,923,890 บาท</b>                                                                                                                                                    |                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ก่อสร้างถนน ค.ส.ล. จำนวน 20 สาย</li> <li>ก่อสร้างสุขา ถนน ลานกีฬาโรงเรียนที่โอเอวิทยา</li> <li>ปรับปรุงตลาดราตรี</li> <li>ขยายเขตไฟฟ้า-ประปา</li> </ul>      | 55,992,150<br>1,220,222<br>1,310,000<br>401,518     |
| <b>งบประมาณรวมปี 2544 เท่ากับ 58,923,890 บาท</b>                                                                                                                                                    |                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ก่อสร้างถนน ค.ส.ล. จำนวน 45 สาย</li> <li>ติดตั้งระบบไฟฟ้าถนน</li> <li>ก่อสร้างปรับปรุงตลาดอินโดจีน ระยะที่ 1</li> </ul>                                      | 66,815,600<br>1,600,000<br>25,850,520               |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● ก่อสร้างตลาดอินโดจีน เพิ่มเติม</li> <li>● ก่อสร้างวงเวียนน้ำพุ</li> <li>● ก่อสร้างปรับปรุงระบบกำจัดขยะ ระยะที่ 1</li> <li>● ก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์</li> <li>● ก่อสร้างหอเจ้าแม่สองนางพี่น้อง</li> <li>● ก่อสร้างอาคารและท่าเทียบเรือ</li> <li>● ก่อสร้างเมรุเผาศพ</li> </ul> | 2,755,000<br>1,709,000<br>52,650,000<br>12,891,416<br>495,000<br>16,843,000<br>765,000 |
| <b>งบประมาณรวมปี 2545 เท่ากับ 366,160,000 บาท</b>                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● ก่อสร้างถนน ค.ส.ล.จำนวน 15 สาย</li> <li>● ก่อสร้างปรับปรุงสวนสาธารณะหนองนาบึง</li> <li>● ก่อสร้างปรับปรุงตลาดอินโดจีน</li> <li>● ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ระยะที่ 2</li> <li>● ก่อสร้างหอเจ้าแม่สองนางพี่น้อง ระยะที่ 2</li> </ul>                                        | 31,425,000<br>17,120,000<br>116,195,000<br>200,750,000<br>670,000                      |
| <b>รวมงบประมาณ 2539-2545 ทั้งสิ้น</b>                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>833,848,932</b>                                                                     |

ที่มา: สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร; 2546.

## 2. การพัฒนาเมืองในยุคของการขยายตัว

สถานะทางเศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหารถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีพื้นฐานดีพอสมควร จังหวัดมุกดาหารมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปีพ.ศ.2533 จำนวน 2,946 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2536 จำนวน 3,451 ล้านบาท และผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวในปี 2536 มีมูลค่า 15,033 บาท ซึ่งจัดเป็นลำดับที่ 8 ใน 19 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ICN: 2540) ภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคการผลิตที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัดมุกดาหาร ในขณะที่ภาคการค้าและการบริการก็เติบโตมากขึ้น ด้วยเงื่อนไขการเป็นเมืองชายแดนติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ส.ป.ป.ลาว)

เศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหารขยายตัวอย่างมาก ในยุคที่รัฐบาลไทยเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในภูมิภาคอินโดจีน มาใช้นโยบายการเปลี่ยนสนาามรบเป็นสนาามการค้า ในยุค พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จังหวัดมุกดาหารเปลี่ยนจากการเป็นเมืองปิด กลายเป็นเมืองมีศักยภาพเป็นเขตการค้าติดต่อค้าขายระหว่างประเทศในภูมิภาคอินโดจีน เพราะเมืองมุกดาหารตั้งอยู่ตรงข้ามกับแขวงสะหวันนะเขต เมืองใหญ่และเมืองเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ ส.ป.ป.ลาว

ที่ดินในหลายตำบลที่ตั้งอยู่ติดริมแม่น้ำโขงทั้งในเขตอำเภอเมือง อำเภอดอนตาลและ อำเภอหว้านใหญ่ถูกกว้านซื้อโดยพ่อค้าในจังหวัดและกลุ่มนายทุนจากกรุงเทพฯ ด้วยการ

คาดหวังการเก็งกำไรในอนาคตเมื่อการค้าชายแดนเฟื่องฟูมากยิ่งขึ้น ก่อนที่ประเทศไทยจะประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ความรุนแรงของการซื้อขายที่ดินจึงค่อยๆ ลดอุณหภูมิลงไป ดังตัวอย่างที่ดินบริเวณอำเภอห้วยใหญ่ที่เป็นที่ตั้งของสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัด ทั้งหาดมโนภิรมย์ แก่งกะเบา วัดสองคอน เป็นต้น

เทศบาลเมืองมุกดาหาร ตั้งอยู่ตรงข้ามกับเมืองคันธาระบุรี ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าของแขวงสะหวันนะเขต เมืองที่มีการติดต่อค้าขายระหว่างไทย-ลาวแห่งหนึ่งที่สำคัญ (เดิมตัวเลขการค้า) ด้วยความตระหนักในศักยภาพของเมืองมุกดาหาร สำนักงานเมืองมุกดาหารได้ลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในหลายโครงการ ดังนี้

1. การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย - บนเนื้อที่ประมาณ 162 ไร่ สามารถรองรับน้ำเสียจากบ้านเรือน หน่วยงานและโรงงานหรือน้ำเสียจากแหล่งอื่นๆในเขตเทศบาลได้ทั้งหมด เพื่อนำไปบำบัดให้เป็นน้ำสะอาดโดยระบบแบบบ่อฝั่ง(oxidation pond) ก่อนปล่อยลงลำธารตามธรรมชาติและแม่น้ำโขงในที่สุด โครงการนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

2. การสร้างบ่อระบบกำจัดมูลฝอย - เทศบาลเมืองมุกดาหารเร่งดำเนินการก่อสร้างสถานที่บ่อบำบัดขยะมูลฝอยของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลมีความสะอาด ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บที่เกิดจากปัญหาขยะมูลฝอย บ่อบำบัดเป็นระบบมาตรฐานในพื้นที่ 44 ไร่ โดยใช้วิธีการฝังกลบแบบ sanitary landfill โครงการนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

3. การก่อสร้างอาคารและท่าเทียบเรือ - เนื่องจากจังหวัดมุกดาหารเป็นเขตติดต่อค้าขายกับ ส.ป.ป.ลาว แห่งหนึ่งของไทย มีการขนถ่ายสินค้าและการเดินทางไปมาของประชาชนของประชาชน 2 ประเทศทั้งด้านธุรกิจและการท่องเที่ยวจำนวนมาก อาคารที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองและด่านศุลกากรหลังเดิมคับแคบไม่สะดวกต่อการให้บริการ จึงขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมท่าเรือท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งโขงเพื่อเชื่อมโยงการท่องเที่ยว (เงินกู้ OECF) โดยก่อสร้างเป็นอาคารและท่าเทียบเรือที่ทันสมัย 3 ชั้น

4. การก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ - โครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ที่ทันสมัย สะอาด ถูกสุขอนามัย ปลอดภัยจากเชื้อโรค มีการแยกคอกพักสัตว์ มีคอกฆ่าและยังสลับ ผ่าซากสัตว์ด้วยเครื่องมือทันสมัย เนื้อสัตว์หรือซากสัตว์ไม่แตะพื้น ผู้ที่รับจ้างฆ่าผ่านการอบรมที่ถูกต้อง มีบ่อบำบัดน้ำเสียไม่ก่อความรำคาญบริเวณใกล้เคียง มีการส่งตลาดถูกต้องตามระบบ ทำให้การลักลอบฆ่าสัตว์ลดลง

5. การปรับปรุงสวนสาธารณะและสร้างวงเวียนน้ำพุ เป็นการปรับปรุงสวนสาธารณะให้ร่มรื่น สะอาด สวยงามและปลอดภัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการพักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกาย เป็นการปรับทัศนียภาพและสิ่งแวดล้อม สำหรับน้ำพุเป็นการ

ก่อสร้างวงเวียนเดิมที่เก่าแก่ทรุดโทรม ขนาด 3 ชั้น 3 ระดับ 65 หัวฉีดไฟฟ้าติดผ่านผนังโคมไฟ ใต้น้ำ ขนาด 130 วัตต์ 38 ดวง

6. การปรับปรุงตลาดอินโดจีน – เป็นโครงการปรับปรุงตลาดอินโดจีนเดิมซึ่งมีบริเวณและถนนคับแคบ เก่าและทรุดโทรม ไม่สามารถรองรับและสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวที่มาจับจ่ายซื้อของ รวมทั้งขาดความสวยงามของทัศนียภาพของแม่น้ำโขง โครงการนี้มุ่งปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากโครงการพัฒนาเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพิเศษด้านเศรษฐกิจ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสภาพัฒน์ฯ

การท่องเที่ยวเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีส่วนผลักดันให้สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหารขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก สถานที่ท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม การเข้ามาของนักท่องเที่ยวส่งผลต่อเนื่องถึงการพัฒนาสาธารณูปโภคอำนวยความสะดวกสบายแก่นักท่องเที่ยวในเขตตัวเมืองมุกดาหารมากขึ้น ปัจจุบันจังหวัดมุกดาหารมีโรงแรมห้าดาวสองแห่ง คือ โรงแรมมุกดาหารแกรนด์และโรงแรมพลอยพาสเซอ การสัญจรไปมาของรถทัวร์ขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลเป็นภาพทั่วไปบนท้องถนนในตัวเมือง โดยเฉพาะวันเสาร์ อาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ ขณะที่ถนนหนทางส่วนใหญ่ในเขตเมืองยังค่อนข้างคับแคบ การจอดรถับขนาดใหญ่ริมถนนทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณใกล้อาคารท่าเทียบเรือและตลาดอินโดจีนริมฝั่งแม่น้ำโขง นอกจากนี้ การติดรถโดยติดเครื่องยนต์ทิ้งไว้ยังก่อให้เกิดข้อวิตกกังวลเรื่องมลพิษในอากาศจากท่อไอเสียรถยนต์จำนวนมากในช่วงวันหยุดของผู้อาศัยอยู่ในเมือง

### 3. ตลาดอินโดจีน: แหล่งท่องเที่ยว แหล่งผลประโยชน์

ตลาดอินโดจีนย่านการค้าขนาดใหญ่ ที่เป็นตลาดผ่อนผันขายสินค้าแก่นักท่องเที่ยวของจังหวัดมุกดาหาร ตั้งอยู่บนถนนสำราญชายโขงเหนือ จากบริเวณหน้าวัดศรีมงคลใต้ ยาวไปทางทิศใต้กว่าหนึ่งกิโลเมตร ตลาดอินโดจีน กลายเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวที่สำคัญมากแห่งหนึ่งของจังหวัดมุกดาหาร เป็นแหล่งประกอบอาชีพค้าขายของผู้คนในจังหวัดมุกดาหาร ที่มีการจำหน่ายสินค้าหลากหลายชนิด ทั้งอาหารท้องถิ่น อาทิเช่น หมูยอ แคบหมู ขนมขบเคี้ยวนำเข้าจากหลายประเทศ ผัสดำยผัสดำใหม่ อุปกรณ์ช่างเทคนิคและเครื่องใช้ไฟฟ้าราคาถูกจากประเทศจีน กระเทียมราคาถูกจากเวียดนาม รวมทั้งข้าวของเครื่องใช้ในครัวเรือนที่มาจากแหล่งผลิตต่างๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองสำคัญของภาคอีสาน เช่นจากโคราช เป็นต้น จุดเด่นของตลาดอินโดจีนคือการตั้งอยู่บนถนนที่สามารถชมวิวกว้างทัศนียภาพแม่น้ำโขงที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นสุดแดนอีสานที่แม่น้ำโขงกว้างที่สุด(ในช่วงที่ไหลผ่านในเขตประเทศไทย) และยังใช้เป็นท่าเรือเดินทางต่อไปยังประเทศ ส.ป.ป.ลาว และเวียดนามได้



รูปที่ 5-1 ตลาดอินโดจีน จังหวัด  
มุกดาหาร

ตลาดอินโดจีนเริ่มต้นการก่อตัวจากกลุ่มผู้ค้าจำนวนเพียงไม่กี่รายในบริเวณวัดศรีมงคลใต้ อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดในฐานะเป็นวัดเก่าแก่ตั้งแต่สมัยอยุธยา ได้รับการบูรณะใหม่มาพร้อมกับการสร้างเมืองมุกดาหาร ประกอบกับพื้นที่ด้านหน้าของวัดเป็นที่ตั้งของด่านศุลกากรและท่าเทียบเรือข้ามฟากไปยังแขวงสะหวันนะเขต ของ ส.ป.ป.ลาว เมื่อมีจำนวนนักท่องเที่ยวมานับการพระพุทธรูปประจำวัดมากขึ้น จำนวนผู้ค้าในบริเวณวัดก็มีจำนวนมากขึ้นตาม มีการซื้อขายที่ดินอยู่ติดวัดศรีมงคลใต้ทางทิศใต้ริมถนนสำราญชายโขงเหนือกันในราคาสูง อาคารพาณิชย์ใหม่ถูกสร้างขึ้นโดยทุนเอกชน ต่อมาทางวัดศรีมงคลได้ร่วมกับสำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร ได้ออกมาจัดระเบียบกลุ่มผู้ค้าให้ออกมาอยู่นอกบริเวณวัด เพราะทางวัดเริ่มตระหนักถึงสภาพความไม่เหมาะสมและความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในบริเวณวัด ผู้ค้าที่ถูกจัดระเบียบต้องออกมาอยู่ด้านนอกบริเวณวัดทั้งหมด บางรายขายทุกวัน บางรายขายเฉพาะวันเสาร์อาทิตย์และวันหยุดทางราชการ จำนวนผู้ค้ายิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้น พื้นที่จำหน่ายสินค้าได้ขยายยาวมากขึ้น ในวันหยุด ร้านค้าจะตั้งเป็นแนวยาวจากหน้าวัดศรีมงคลใต้ ผ่านวัดยอดแก้ว ไปจนถึงบริเวณหน้าวัดศรีสมังค์

กลุ่มผู้ค้าในตลาดอินโดจีนในเขตเทศบาลเมืองมุกดาหาร ประกอบไปด้วย 5 กลุ่มสำคัญ คือ

1. กลุ่มผู้ค้าใต้ต้นโพธิ์ หน้าวัดศรีมงคลใต้: เป็นกลุ่มผู้ค้าที่ขายของทุกวันอยู่บริเวณหน้าวัดศรีมงคลใต้ มีจำนวนมาก ประมาณ 10-20 ราย สินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอาหารและขนมขบเคี้ยว เป็นกลุ่มที่ถูกมองว่าตั้งอยู่ในที่ไม่เหมาะสม บดบังทัศนียภาพของวัด กีดขวางทางจราจร น่าจะย้ายไปที่อื่น

2. กลุ่มผู้ค้าริมฟุตบาทฝั่งขวาถนนสำราญชายโขงเหนือ: เป็นกลุ่มผู้ค้าที่มีจำนวนมากที่สุด กลุ่มนี้จะขายของได้เฉพาะวันหยุดเสาร์อาทิตย์และวันหยุดสำคัญๆที่จะมีนักท่องเที่ยวมาจำนวนมากเท่านั้น มีการรวมตัวกันเป็นชมรม และมีประเด็นอยากขยายจำนวนวันขายของให้

มากขึ้น ขณะที่ทางเทศบาลมองว่าเป็นกลุ่มผู้ค้าที่บดบังทัศนียภาพของแม่น้ำโขง น่าจะย้ายไปขายอยู่ใต้ฟุตบอลสนามน้ำโขง

3. กลุ่มผู้ค้าบริเวณหน้าวัดศรีสุเมธังค์: เป็นกลุ่มผู้ค้าอีกกลุ่มที่ได้ขายของทุกวันเป็นพื้นที่ผ่อนผันพิเศษ มีจำนวนไม่มาก ประมาณ 10-20 ราย เป็นกลุ่มที่ถูกมองว่าตั้งอยู่ในที่ไม่เหมาะสมเช่นกัน บดบังทัศนียภาพของวัด กีดขวางทางจราจร น่าจะถูกย้ายไปที่อื่น

4. กลุ่มเจ้าของอาคารพาณิชย์ ผังซ้ายถนนสำราญชายโขงเหนือ: เจ้าของอาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นคนไทยเชื้อสายเวียดนาม บางรายค้าขายเองบางรายแบ่งซอยพื้นที่ให้คนอื่นเช่า เป็นการทำการค้าบนที่ดินเอกชนมีเอกสารสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่การวางของขายก็ยังมีการแข่งขันกันสูง มักวางสินค้าล้ำทางเท้าออกมา

5. กลุ่มผู้ค้าหาบเร่ รถเข็น: เป็นกลุ่มผู้ค้าเร่ ใช้รถเข็นหรือวางของขายตามทางเท้า เช่น รถขายหมวย ขายกาแฟ น้ำอัดลมหรือกลุ่มขายสมุนไพรต่างๆ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ในระหว่างกลุ่มผู้ค้าต่าง ๆ มีลักษณะการแข่งขันกันสูงมาก เนื่องจากผลประโยชน์มหาศาลที่จะได้รับจากการทำการค้า ในพื้นที่ทุกตารางเมตรของตลาดอินโดจีนที่พอจะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่น พื้นที่การค้าจำนวนมากถูกระบุว่ามีคนไทยเชื้อสายเวียดนามเป็นเจ้าของ คาดกันว่าผู้ค้าในกลุ่มอาคารพาณิชย์กว่าร้อยละ 90 เป็นของคนกลุ่มนี้ รวมทั้งแผงร้านค้าชั่วคราวริมฟุตบอล ถนนสำราญชายโขงเหนือ (ที่ขายเฉพาะวันเสาร์อาทิตย์เท่านั้น) พื้นที่ค้าขายในบริเวณหลังนี้เองที่ยังเป็นปัญหา เพราะพื้นที่ส่วนหนึ่งถูกนำไปขายหรือเช่าสิทธิ์ต่อในราคาสูงมาก

นายฉลาด ทองเภา รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองมุกดาหาร กล่าวว่า การขายของในพื้นที่ริมฟุตบอลในวันเสาร์อาทิตย์มีปัญหาสำคัญคือ มีนายทุนคนที่เอาเงินมาจับจองพื้นที่ไปให้คนอื่นเช่าต่อหรือขายให้ในราคาสูง ตารางเมตรละ 5-6 หมื่นบาท เทศบาลได้รับการร้องเรียนเรื่องนี้มามาก แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการอะไรได้ เพราะเป็นการสมยอมระหว่างกัน เทศบาลคิดจะแก้ปัญหาด้วยการใช้อำนาจตามเทศบัญญัติการวางขายของตามพื้นที่สาธารณะปี 2539 ในการควบคุมการขายพื้นที่และออกใบอนุญาตให้รายปี ให้ติดไว้ที่แผงในที่เปิดเผยพร้อมติดรูปถ่ายไว้ด้วย เพื่อป้องกันการขายแผงต่อเปลี่ยนมือกันเองเป็นการเก็งกำไร

การขายของในวันเสาร์อาทิตย์ซึ่งมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก จะยังมีบรรยากาศคึกคักและแข่งขันกันขึ้นมากกว่าวันอื่นๆ ป้าสำลี ผู้ดำรงตำแหน่งประธานชมรมผู้ค้าตลาดอินโดจีนที่ทางเทศบาลจัดตั้งขึ้นให้เป็นผู้ประสานงาน เล่าว่า “กลุ่มผู้ขายของวันเสาร์อาทิตย์เป็นกลุ่มคนที่ยากจน ต้องดิ้นรนทำกิน ได้ขาย 2 วันหยุด 5 วัน เราก็ไม่พอกิน ทางชมรมอยากขอขายวันอื่นๆ ด้วย สำหรับวันธรรมดา เราอยากขอให้วางขายได้ตั้งแต่บ่ายโมง แต่ก็มีเสียงบอกว่าจะให้ขายบ่ายสี่โมง แล้วเราจะไปขายของให้ใครได้ มันเย็นเสียแล้ว ผู้ค้าทางตึกแถว(อาคารพาณิชย์)ก็บอกเทศบาลว่าไม่ให้อนุญาตเลยดีกว่า เพราะมันกระทบกับเขา ตอนนี้ก็มีข่าวว่าจะให้ลงไปขายอยู่ใต้ฟุตบอล”(มีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อต่อไป)(สัมภาษณ์นางสำลี 9 ธันวาคม 2546)

ความรู้สึกมีอคติและไม่วางใจซึ่งกันและกันในระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นความขัดแย้งแฝงที่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่สุดจากการแข่งขันในพื้นที่ตลาดอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ค้าคนไทยเชื้อสายจีนและลาวกับกลุ่มคนไทยเชื้อสายเวียดนาม เพราะกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนที่มีความขยันขันแข็งมีการประกอบอาชีพ จนเป็นผู้กุมสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดมุกดาหาร ประเด็นสำคัญหนึ่ง คือ การเรียกร้องขอเพิ่มจำนวนวันค้าขายให้กลุ่มผู้ค้าริมฟุตบาท (นอกเหนือจากวันหยุดเสาร์อาทิตย์) เจ้าของอาคารพาณิชย์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนไทยเชื้อสายเวียดนามก็คัดค้านความคิดอันนี้

“เราขายของกันวันเสาร์อาทิตย์ เทศบาลจัดที่ให้คนละบล็อก มีคนมาช่วยจัดสถานที่ทางเดินที่ให้เรา เพียงเราจ่ายค่าธรรมเนียมไปรายวันบ้างไม่มากนัก ก็ดีแล้ว แต่คนขายของก็ยังวางของขายเบียดแย่งกัน คนเวียดนามชอบเอาของมาตั้งหน้าร้านให้ยื่นออกมามากที่สุด มันก็บังหน้าร้านเรา พอเราเอาของวางยื่นออกไปบ้าง เขาก็พยายามให้ยืบบ้างให้ยื่นออกไปอีก” นี่คือการมีอคติระหว่างกันที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้ค้าต่างเชื้อสายกัน ที่แม้ค้าคนไทยเชื้อสายจีนรายหนึ่งแสดงความรู้สึกออกมา

#### 4. การเมืองเรื่องตลาดอินโดจีน

##### (1) ศักยภาพของตลาดอินโดจีน

ตลาดอินโดจีนกลายเป็นที่หมายสำคัญแห่งหนึ่งของนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในจังหวัดมุกดาหาร สำหรับคนท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหารเอง ตลาดอินโดจีนก็เป็นแหล่งที่มาค้าขายสร้างรายได้เป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี สภาพตลาดอินโดจีนในช่วงก่อนปี 2544 ตั้งอยู่ในถนนที่ค่อนข้างแคบและมีฟุตบาทริมฝั่งแม่น้ำโขงกว้างแค่ 2 เมตร และมีทิวตันทางนกยูงปลูกอยู่ตลอดแนวทางเท้า สภาพทางเท้าเดิมค่อนข้างคับแคบเก่าและทรุดโทรม ไม่สามารถรองรับและสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวที่มาจับจ่ายซื้อสินค้า รวมทั้งยังขาดโอกาสที่จะพัฒนาพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำโขงให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด หรือเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจต่อไปได้

สำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร ในฐานะหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบการใช้พื้นที่ตลาดอินโดจีนโดยตรง ได้เล็งเห็นถึงปัญหาข้างต้นและพยายามหาแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ตลาดอินโดจีน ด้วยความตระหนักในการเป็นเมืองชายแดนที่มีศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นายฉลาด ทองเก่า รองนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร ให้ความเห็นถึงความสำคัญในการเร่งพัฒนาสาธารณูปโภครองรับความเจริญก้าวหน้าของมุกดาหารว่า

“บริเวณริมโขงตลาดอินโดจีนเป็นจุดที่ดีที่สุดของมุกดาหารตลาดอินโดจีนมีชื่อเสียงและมีคนมาเที่ยวมาก ถ้าเราชักว่านี่ เราจะพัฒนาไม่ทันจังหวัดชายแดนอื่นๆ อย่างหนองคายหรือนครพนม มุกดาหารจัดว่าเป็นเมืองที่ได้เปรียบ มีศักยภาพสูง มีโรงแรมห้าดาวสองแห่ง ฝั่งตรงข้ามเราก็เป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของลาว ประชากรมากที่สุด คนในเมืองสะหวันนะเขตบริโภคสินค้าจากฝั่งเรามากกว่า 90% คนลาวนิยมสินค้าของไทย ร้านค้าตามชายแดนเวียดนามนั้น

สินค้ากว่า 70% ก็เป็นของไทย คนมีเงินเดือนมีรายได้จะนิยมใช้ของไทย ของที่ลาวผลิตเองเป็นของคนอีกระดับหนึ่งซึ่งไม่มีกำลังซื้อมากนัก เพราะฉะนั้น การปรับปรุงทัศนียภาพจะทำให้มุกดาหารมีความได้เปรียบมากขึ้น เราเป็นเมืองเล็ก มีประชากรแค่ 30,000 กว่าคนเท่านั้น แต่มีกำลังซื้อจากลาวและเวียดนามเข้ามา”

## (2) การพัฒนาตลาดอินโดจีนและพื้นที่โดยรอบ



รูปที่ 5-2 การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมฝั่งแม่น้ำโขง

เทศบาลเมืองมุกดาหารจัดทำโครงการก่อสร้างและปรับปรุงตลาดอินโดจีนขึ้นโดยได้รับงบประมาณสนับสนุนงบประมาณจำนวน 142 ล้านบาทจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณริมแม่น้ำโขงรวมระยะทาง 672 เมตร โดยโครงการประกอบไปด้วยรายละเอียดสำคัญในสามส่วน คือ

- การขยายถนนผิวการจราจรและฟุตบาท ขยายถนนจากเดิมเป็น 10 เมตร ขยายฟุตบาทจาก 2 เมตร เป็น 20 เมตรยื่นเข้าไปริมฝั่งแม่น้ำโขง โดยดอกเส้าเข้มน้ำหน้าทึบสร้างที่จอดรถและห้องน้ำด้านทิศใต้สุดและปรับระบบการจราจรเป็นทางเดียว
- การสร้างศาลา “เรารักมุกดาหาร” แทนศาลาขาวเดิม บริเวณหน้าวัดศรีสุมังค์ ลักษณะเป็นอาคาร 2 ชั้น ชั้นบนใช้จัดงานเลี้ยงและชมวิวทิวทัศน์ได้ ชั้นล่างใช้จัดอบรมสัมมนา สร้างขึ้นเพื่อให้เป็นจุดเด่นของตลาดอินโดจีนชมทิวทัศน์แม่น้ำโขงได้ มีกองอำนวยการเสียงตามสายและหน่วยรักษาความปลอดภัย
- สร้างอัมพจรรย์ไว้ดูการแข่งเรือทั้งสองข้างของศาลาเรารักมุกดาหาร ยาวข้างละ 100 เมตรรวมเป็นความยาวทั้งสิ้น 200 เมตร

การก่อสร้างโครงการทั้งหมดแยกการดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ในปี 2544 วงเงินประมาณ 25 ล้านบาท การก่อสร้างครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่บริเวณหน้าวัดศรีมงคลใต้ถึงสามแยกศาลาขาว รวมระยะทาง 215 เมตร ต่อมาในระยะที่ 2 มีการก่อสร้างต่อจากจุดสิ้นสุดใน

ระยะแรกไปทางทิศใต้อีก 420 เมตร จนถึงบริเวณหน้าวัดศรีสุมังค์ ใช้งบประมาณไป 116 ล้านบาท นอกเหนือจากโครงการก่อสร้างและปรับปรุงตลาดอินโดจีนแล้ว ทางเทศบาลยังได้เตรียมการจัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบอีกหลายโครงการ อาทิเช่น

- การปรับปรุงภูมิทัศน์จากอาคารด้านตรวจคนเข้าเมืองถึงปากห้วยมุก โดยจะรื้ออาคารทั้งหมด ปรับให้เป็นท้องถนน ขยายถนน ซึ่งจะไม่ให้มีการค้าขายใด แต่จะเป็นลานเอนกประสงค์และสุขภาพ ตั้งเป้าไว้ว่าจะของบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

- การสร้างเขื่อนกันปากห้วยมุกและห้วยแซ่ ที่ผ่านมาเมืองมุกดาหารประสบปัญหาน้ำท่วม เพราะคูคลองธรรมชาติจำนวนมากถูกถมปิดทางน้ำไป เพื่อการก่อสร้างอาคารบ้านเรือน เหลือเพียงคูคลองข้างถนนซึ่งไม่สามารถรับปริมาณน้ำได้ โครงการป้องกันน้ำท่วมในเขตเทศบาลนี้ต้องใช้งบประมาณ 500 ล้านบาท เพื่อสร้างเขื่อนกันปากห้วยมุกและปากห้วยแซ่ ไม่ให้น้ำจากแม่น้ำโขงไหลเข้ามาท่วมเมือง เมื่อมีน้ำเหนือไหลลงมาก ก็สามารถป้องกันไม่ให้น้ำโขงหนุนขึ้นมา

ในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว เทศบาลได้จัดกิจกรรมดึงดูดนักท่องเที่ยว เช่น การจัดการแข่งขันมวยบริเวณด้านหน้าตลาดอินโดจีนมาแล้ว 2 ครั้ง การจัดการแข่งขันเรือประจําช่วงเทศกาลออกพรรษา รวมทั้งการแข่งขันกีฬาเชื่อมความสัมพันธ์ประเทศลุ่มน้ำโขง

### (3) ความขัดแย้งการพัฒนาดตลาดอินโดจีน

นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นทิศทางที่ช่วยเสริมบทบาทและอำนาจการบริหารจัดการขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเช่น “เทศบาลเมืองมุกดาหาร” เทศบาลฯ ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานภายนอกจำนวนหลายร้อยล้านบาท ทำให้สามารถจัดทำโครงการที่ต้องใช้เงินทุนสูงได้ เช่น การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย 295 ล้านบาทและการก่อสร้างปรับปรุงตลาดอินโดจีน 142 ล้านบาท เป็นต้น สิ่งเหล่านี้คือผลลัพธ์ของความสามารถในการประสานงานเชื่อมต่อกับหน่วยงานในส่วนกลางของผู้บริหารเทศบาลเมืองมุกดาหาร เช่นกับสำนักงานประมาณ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากเดิมที่ไม่เคยได้รับการสนับสนุนใดๆเลย (สัมภาษณ์นายฉลวด ทองเกา)

ในอีกด้านหนึ่ง โครงการพัฒนาที่มียอดเงินมหาศาลอย่างโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ตลาดอินโดจีนก็กลายเป็นพื้นที่ของความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มข้าราชการประจำ ในสภาวะการณ์ที่ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคถูกลดทอนอำนาจลงไป การจัดการตลาดอินโดจีนจึงเป็นรูปธรรมของความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของคนสองกลุ่ม



ข้างต้น เมื่ออดีตผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการโค่นต้นหางนกยูงของโครงการปรับปรุงตลาดอินโดจีน ดังคำบอกเล่าของรองนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหารว่า

“นายกฯมีความตั้งใจทำเพื่อบ้านเพื่อเมือง การพัฒนาต่างๆก่อนทำจะถูกคัดค้านมาก แต่พอได้ทำไป คนก็ชม เดิมเคยมีผู้ใหญ่ 2 ท่านคัดค้าน แต่ต่อมาก็กลายเป็นคนชม เมื่อท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น ทางจังหวัดก็ไม่เข้าใจ ผู้ว่าท่านเก่าเคยมีปัญหาเกี่ยวกับทางเทศบาล เพราะท่านยังใช้ระบบปกครองมาใช้ เข้ามาล้าบทบาทขององค์กรท้องถิ่น ท่านต่อต้าน ไม่เห็นด้วยกับการตัดต้นหางนกยูงริมโขง (เพื่อปรับถนน+ฟุตบอล) บอกว่าจะเป็นการทำลายทัศนียภาพ ผู้นำชุมชนก็ไล่จนย้ายไป”

จากกรณีดังกล่าว การอาศัยมวลชนเป็นฐานทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นได้ทำให้ข้าราชการประจำต้องอยู่ภายใต้ภาวะประนีประนอม จนต้องมองข้ามกรณีปัญหาบางปัญหาที่เกิดขึ้น(สถาบันเอเชีย, 2547) โครงการพัฒนาในเขตเมืองมุกดาหารส่วนใหญ่จึงมาจากการริเริ่มและบริหารจัดการโดยสำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร โครงการพัฒนาจำนวนมากที่กำลังถูกผลักดันแต่ยังไม่ได้ดำเนินการจึงมักไม่ได้รับการตรวจสอบหรือติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชนที่ยังอ่อนแออยู่มาก เช่น โครงการสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมห้วยมุก การปรับปรุงภูมิทัศน์ชายโขงและการเปิดพื้นที่ค้าขายใหม่ได้ฟุตบอลริมแม่น้ำโขง เป็นต้น

#### (4) ตลาดอินโดจีน: พื้นที่แห่งการแก่งแย่งแข่งขัน

ตลาดอินโดจีนในฐานะเป็นจุดหมายสำคัญของนักท่องเที่ยว เป็นแหล่งสร้างรายได้ของชาวเมืองมุกดาหารและคนต่างถิ่นที่อพยพเข้ามาค้าขาย ทางเทศบาลฯประเมินว่ามีผู้ค้าขายอยู่ในตลาดอินโดจีนทั้งหมดประมาณ 250-300 ราย ขณะที่ยังมีการยื่นคำร้องขอเข้ามาค้าขายเพิ่มเติมขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของกลุ่มผู้ค้าขายและการสร้างพื้นที่ค้าขายได้ฟุตบอลริมแม่น้ำโขง

นางอนิกานต์ พรหมอารักษ์ หรือเจ้ต๊อง อดีตเจ้าของร้านไผ่ริมโขง ร้านอาหารมีชื่อเสียงมากย่านตลาดอินโดจีนมาตั้งแต่ก่อนแยกเป็นจังหวัดมุกดาหาร ปัจจุบันเป็นประธานชุมชนศรีมิ่งมยุรคยอแตกั่ว ใจกลางของตลาดอินโดจีน เล่าว่า

“เศรษฐกิจของมุกดาหารดีขึ้นมากเมื่อได้ขยับฐานะเป็นจังหวัดใหม่ ร้านอาหารมีเยอะมากขึ้น กระจายไปทั่วริมชายโขง ที่ร้านขายได้น้อยลงก็เลี้ยงไปค้าขายทางอื่น ต่อมาก็มีคนเข้ามามาก คนญวนเข้ามาขอเช่าที่ร้านเดิมไปปรับปรุงเป็นร้านค้าขาย ก็ให้เช่าไป คนอื่นไม่กล้าเช่า แต่คนญวนกล้าลงทุนในราคาค่าเช่าที่สูงหลายคนก็ซื้อที่ดิน บ้างซื้อตึก บ้างเช่า เสียพื้นที่ไปบ้าง ตอนมีโครงการปรับปรุงตลาด อาคารพาณิชย์แถวนี้ขายขาดกันในราคา 4-5 ล้านบาท เช่าก็ปีละ 1-2 แสนบาท”

ความคึกคักของตลาดอินโดจีนยิ่งดึงดูดคนต่างถิ่น ต่างชาติต่างภาษาเข้ามาเกี่ยวข้อง ชุมชนศรีมงคลยอดแก้วกลายเป็นชุมชนของคนข้ามถิ่น ดังคำบอกเล่าของเจี๊ยะที่ว่า

“ร้อยละ 20 ของผู้อาศัยในชุมชนเป็นคนถิ่นเดิม อีกร้อยละ 80 เป็นคนจากภายนอก ในช่วง 2-3 ปีนี้คนขายของหนาแน่นมาก พวกเซลล์แมนคนจีนขายเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ ช่างก็มาเช่าที่พักอยู่ในชุมชน คนต่างถิ่นพวกหาบเร่ก็มาก มาจากมหาสารคาม ร้อยเอ็ด ขอนแก่น บางคนก็อยู่ได้ บางคนก็อยู่ไม่ได้ บางทีก็ขายของตัดหน้า ตัดราคากัน คนญวนนี่เขาซื้อขายถูกลงแต่ได้จำนวนมากก็เอา บางรายขายของต้องยืมเงินรายวันแม่ค้าด้วยกัน ขายไม่ได้ทำไรหนีไปก็มี”

ในด้านของเทศบาลฯได้รับเรื่องขอใช้พื้นที่จากผู้ต้องการเข้าไปขายรายใหม่และขอเรียกร้องขอเพิ่มวันค้าขายจากกลุ่มผู้ค้าวันหยุด แต่ทางเทศบาลฯยังมีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ที่สามารถจัดสรรได้ ขณะที่บางเสียงก็วิพากษ์วิจารณ์ว่า การค้าขายริมฟุตบาทเป็นการบดบังทัศนียภาพแม่น้ำโขง และเกิดสภาพที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่สะอาด เทศบาลฯมีความคิดริเริ่มว่าจะจัดจุดพื้นที่ร้านค้าลงไปอยู่ใต้พื้นฟุตบาทที่ยื่นออกไปริมแม่น้ำโขง โดยรวบรวมผู้ค้าที่กระจัดกระจายตามท้องที่ต่างๆ เช่นหน้าวัดศรีมงคลใต้ และผู้ค้ารายใหม่ให้เข้ามาอยู่ในจุดเดียวกัน เปิดให้ค้าขายได้ทุกวันแต่จะจับฉลากเปลี่ยนเวียนกันขายทุก 15 วัน (สำหรับการตั้งแผงผู้ขายวันเสาร์-อาทิตย์บริเวณจากต้นโพธิ์หน้าวัดศรีมงคลใต้ถึงหน้าวัดศรีสุเมธังค์ก็ยังคงให้ขายอยู่เฉพาะเสาร์-อาทิตย์เหมือนเดิม)

ทางเทศบาลฯได้ดำเนินการจัดเตรียมพื้นที่ในช่วงกลางปี 2547 และคาดว่าจะเปิดให้ผู้ต้องการค้าขายใช้พื้นที่ได้ในช่วงปลายปี 2547 นี้ ขณะที่กลุ่มแม่ค้าที่จะถูกย้ายจากที่ขายเดิมก็เริ่มวิพากษ์วิจารณ์ว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ต้องใช้ไฟฟ้าเพราะอยู่ใต้พื้นฟุตบาท โดยยังไม่มั่นใจว่าจะมีนักท่องเที่ยวเดินลงไปซื้อของมากนักน้อยเพียงใด นอกจากนั้นยังมีความกังวลว่าอาจจะเกิดน้ำท่วมพื้นที่การค้าใต้พื้นฟุตบาทได้ หากระดับน้ำในแม่น้ำโขงหนุนขึ้นสูงเกินตลิ่งมาก



รูปที่ 5-3 ตลาด  
อินโดจีนชั้นใต้ดิน

#### (5) ทิศทางการเติบโตก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ

ตลาดอินโดจีนเป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้าสำคัญของจังหวัด พื้นที่รอบ ๆ ตลาดอินโดจีนก็ร้อนแรงไม่แพ้กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ใกล้แม่น้ำโขง ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทิศทางการเติบโตของเขตเศรษฐกิจของเมืองมุกดาหารขยายตัวไปทางทิศใต้ของตลาดอินโดจีน ยาวขนานไปตามลำน้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชุมชนศรีบุญเรืองและชุมชนศรีบุญเรืองใต้ ถนนสำราญชายโขงใต้และถนนถนนสมุทรศักดิ์การักษ์ ที่ตั้งคู่ขนานกันไปกับริมฝั่งแม่น้ำโขง

บริเวณทิศใต้ของตลาดอินโดจีนดังกล่าว เป็นเขตก่อสร้างอาคารพาณิชย์ใหม่จำนวนมาก เป็นที่ตั้งของโรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์ โรงพยาบาลเอกชนแห่งเดียวของจังหวัด ร้านอาหารขนาดใหญ่มีระดับ บ้านพักอาศัยขนาดใหญ่ของผู้มีฐานะของจังหวัด รวมทั้งสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใหม่ คือ หอแก้วมุกดาหารเฉลิมพระเกียรติกาญจนาภิเษก สูง 65 เมตร เป็นหอชมทัศนียภาพรอบตัวเมือง แม่น้ำโขงและแขวงสะหวันนะเขต ภายในแสดงนิทรรศการวิถีชีวิตทางประวัติศาสตร์ของชนเผ่าพื้นเมืองสองฝั่งโขง

การวางแผนโครงการก่อสร้างและปรับปรุงตลาดอินโดจีนของเทศบาลในช่วงต้นมีความคิดว่าโครงการจะดำเนินการยาวมาจนถึงบริเวณชุมชนศรีบุญเรืองและชุมชนศรีบุญเรืองใต้ ซึ่งจะต้องรื้อถอนกลุ่มอาคารบ้านเรือนและร้านค้าตั้งอยู่บนริมฝั่งแม่น้ำโขงด้วย จนทำให้เกิดกระแสคัดค้านแนวคิดดังกล่าวจากกลุ่มผู้เดือดร้อนจากทั้ง 2 ชุมชน ต่อมาเมื่อแบบการก่อสร้างจำกัดอยู่แค่หน้าวัดศรีสุมงคล์ตามจำนวนงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใดๆ ความเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการก็หายไป ประกอบกับเมื่อทิศทางการเติบโตเปลี่ยนไปในทิศทางตรงกันข้าม คือเมื่อโครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 เริ่มเป็นความจริง ทิศทางการเติบโตเปลี่ยนไปทางทิศเหนือของตลาดอินโดจีน ทางถนนสำราญชายโขงเหนือ จากบริเวณปากห้วยมุก ผ่านชุมชนศรีมงคลเหนือ ชุมชนนาโปน้อย ชุมชนนาโปกลาง ชุมชนนาโปใหญ่ ต่อกับเขตพื้นที่ตำบลบางทรายใหญ่ซึ่งเป็นสถานที่ก่อสร้างสะพานฯ ระยะทางจากปากห้วยมุกถึงจุดก่อสร้างเป็นระยะทาง 4 กิโลเมตร

#### (6) การจัดการพื้นที่ชายโขง

ก่อนยุคสงครามความไม่สงบในแหลมอินโดจีนที่ดินติดริมแม่น้ำโขงไม่เคยเป็นพื้นที่ควบคุมพิเศษโดยรัฐบาลส่วนกลางที่กรุงเทพฯ เพราะพื้นที่ทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขงอยู่ในอาณัติการปกครองของสยามยาวไปจนถึงชายแดนเวียดนาม คนสองฝั่งโขงมีสายสัมพันธ์เป็นญาติพี่น้องเพื่อนบ้านใกล้เคียงและเคารพนับถือซึ่งกันและกันดังเช่นที่กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยเรื่องประวัติศาสตร์เมืองมุกดาหาร พื้นที่ริมตลิ่งถูกจัดการเป็นพิเศษในช่วงที่ไทยมีกรณีพิพาทเรื่องดินแดนกับฝรั่งเศส ต่อมาเมื่อประเทศในแหลมอินโดจีนทั้ง ลาว กัมพูชาและเวียดนามเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบบสังคมนิยม การเดินทางข้ามแม่น้ำโขงถูกปิดตายถาวร ด้วย

เหตุผลความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและระบบการปกครอง และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารดูแลชายแดนเพื่อความมั่นคง โดยเฉพาะหลังการปฏิวัติสังคมนิยมในปี พ.ศ. 2518 การติดต่อสัมพันธ์ของคนสองฝั่งจึงอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการหรือเป็นไปภายใต้รูปแบบการลักลอบทั้งสิ้น



รูปที่ 5-4 ท่าเรือข้ามไปเมืองสะหวันนะเขต สปป. ลาว

ความสัมพันธ์ระดับรัฐกลับมาเปิดอีกครั้งในยุคหลังสงครามเย็นและการใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของไทย เมื่อความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองหมดไป การค้าขายลงทุนกลายเป็นประเด็นใหม่ของพื้นที่ริมแม่น้ำโขง พื้นที่ริมโขงถูกสร้างให้เป็นพื้นที่ต้องควบคุมดูแลและจัดการเป็นพิเศษ โดยมุ่งเน้นเรื่องเศรษฐกิจและการค้ามากกว่าเรื่องความมั่นคง โดยยังมีหน่วยงานด้านทหารและตำรวจประจำพื้นที่ต่อไป เช่น ตำรวจน้ำ และหน่วยปฏิบัติการพิเศษตามลำน้ำโขง(นปช.)ของกองทัพเรือ เพื่อควบคุมการลักลอบการค้าของหนีภาษี การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวและการค้ายาเสพติด เป็นต้น

ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ประเด็นการจัดการพื้นที่ชายโขงของจังหวัดมุกดาหารได้กลายเป็นประเด็นข้อขัดแย้งหนึ่งของท้องถิ่น กล่าวคือ คำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารและเรือถอนอาคารที่ปลูกสร้างบนริมแม่น้ำโขงทางฝั่งขวาของถนนสำราญชายโขงเหนือในชุมชนศรีมงคลเหนือ ชุมชนนาโปน้อย นาโปกลางและนาโปใหญ่ของสำนักงาน เทศบาลเมืองมุกดาหาร และต่อมาเมื่อเจ้าของอาคารไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ทางเทศบาลก็ได้ดำเนินคดีกับเจ้าของอาคารในข้อหาก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความผิดตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และขัดต่อผังเมืองรวมจังหวัดมุกดาหาร (ปรับปรุงครั้งที่2) ประเด็นดังกล่าวได้สร้างผลกระทบและความเคลื่อนไหวต่อผู้คำสั่งดังกล่าว

ที่มาของความขัดแย้งในกรณีของชุมชนทั้ง 4 แห่งกับเทศบาล คือ ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองมุกดาหาร(ปรับปรุงครั้งที่ 2) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 85.38 ตร.กม. ในพื้นที่เทศบาลทั้งหมดและพื้นที่บางส่วนของตำบลมุกดาหาร บางทรายใหญ่ นาสีนวนและคำอาฮวน โดยมีขั้นตอนการเตรียมการจัดทำปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองมุกดาหารอยู่ในช่วงปี 2545-

2546 เพื่อใช้แทนผังเมืองฯ(ปรับปรุงครั้งที่1) ที่หมดอายุการบังคับไปในวันที่ 26 มิ.ย.2545 ผังเมืองใหม่นี้กำหนดให้พื้นที่ริมแม่น้ำโขง ผังขวาของถนนสำราญชายโขงเหนือตลอดแนวยาวประมาณ 3 กิโลเมตรเป็นพื้นที่สีเขียวอ่อน คือ เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารใดๆทั้งสิ้น จนนำมาสู่การทำหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา

ปัจจุบันเทศบาลฯได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีกับผู้ปลูกสร้างอาคารในพื้นที่สีเขียวอ่อนไปแล้วกว่าประมาณ 50 ราย(หลังคาเรือนในบริเวณดังกล่าวมีจำนวนมากกว่านี้มาก) โดยเจ้าของอาคารส่วนใหญ่ยืนยันว่าตนเองมีเอกสารกรรมสิทธิ์ครอบครองถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าของอาคารจึงดิ้นรนหาทางต่อสู้คดี บางรายยอมรับการถูกเปรียบเทียบปรับไปแล้ว 10,000-15,000 บาท การต่อสู้เป็นไปแบบตัวใครตัวมัน บางรายที่รู้กฎหมายและมีทุนทรัพย์ก็ยื่นเรื่องไปที่ศาลปกครองแล้ว ในช่วงกลางปี 2547 เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน ได้ไปยื่นเรื่องกับผู้ว่าฯ แต่ก็ยังติดขัดเรื่องความสมบูรณ์ของเอกสาร รวมทั้งการประสานกับนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้ามาช่วยเหลือ ปัจจุบันคดียังอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายที่ทางเทศบาลฯเป็นโจทก์ฟ้องไป ผู้เดือดร้อนทุกท้วงว่าการจัดการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นหนึ่งในขั้นตอนการเตรียมการนั้นไม่มีการมีส่วนร่วมจริง จึงได้เกิดเป็นประเด็นขัดแย้งเช่นนี้ขึ้น

## 6. ชุมชนนาโป: กรณีศึกษาการเติบโตของเมือง

พื้นที่ริมโขงปรากฏเป็นที่ตั้งของชุมชนมาตั้งแต่ก่อนตั้งเมืองมุกดาหาร ดังหลักฐานว่าการบูรณะวัดศรีมงคลใต้ขึ้นมาใหม่โดยเจ้าจันทรินทร์ เจ้าเมืองผู้สร้างเมืองมุกดาหารในปี พ.ศ. 2310 ต้องนิมนต์พระภิกษุจากวัดนาโปน้อยไปจำพรรษา(คณะกรรมการประมวลเอกสาร, 2540) อันเป็นหลักฐานว่ามีชุมชนอาศัยอยู่ริมแม่น้ำโขงมานานกว่า 237 ปีแล้ว ชุมชนนาโปจึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานบริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขงมาช้านาน อันอาจช่วยให้เข้าใจสถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องการจัดการพื้นที่ชายโขงในหัวข้อที่ 5 ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

### (1) บ้านสวนไร่นาของไพร่หนีนาย

ชุมชนนาโป เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ติดริมฝั่งแม่น้ำโขง ห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศเหนือตามถนนเส้นทางถนนสำราญชายโขงเหนือประมาณ 2 กิโลเมตร เป็นที่ตั้งของด่านตรวจศุลกากรและจุดผ่านแดนถาวร ช่องทางการค้าชายแดนระหว่างไทย-สปป.ลาว ช่องทางเดียวของจังหวัดมุกดาหาร ชุมชนนาโปแบ่งการปกครองออกเป็นชุมชนย่อยอีก 3 ชุมชน คือ ชุมชนนาโปน้อย (ที่ตั้งของจุดผ่านแดนถาวร) ชุมชนนาโปกลาง และชุมชนนาโปใหญ่ เขตแดนระหว่างชุมชนเป็นคลองน้ำธรรมชาติขนาดเล็กไหลลงแม่น้ำโขง

ประวัติความเป็นมาของชุมชนนาโปนั้นไม่สามารถระบุช่วงเวลาของการตั้งชุมชนที่แน่นอนได้ จากจดหมายเหตุเมืองมุกดาหาร สันนิษฐานได้ว่าชุมชนนาโปตั้งขึ้นก่อนปี 2313 เมื่อครั้งตั้งเมืองมุกดาหารใหม่ๆ ได้พบวัดร้างมีพระพุทธรูปขนาดใหญ่ เจ้าเมืองจึงได้จัดสร้างบูรณะเป็นวัดคู่บ้านคู่เมือง ชื่อว่า “วัดศรีมงคล (วัดศรีมงคลใต้ในปัจจุบัน)” แต่ยังคงขาดพระสงฆ์จำพรรษา จึงได้ไปนิมนต์พระสงฆ์จากวัดโพธิ์ศรีแก้ว (วัดบ้านนาโปน้อย) มาเป็นเจ้าอาวาส นั้นแสดงว่าชุมชนบ้านนาโปน้อยเป็นชุมชนที่มีคนอาศัยอยู่มาก่อนปี 2313

ในด้านของประวัติคำบอกเล่า ยายใจ เมืองโคตร อายุ 84 ปีและยายล้นอายุ 62 ปี เล่าถึงความเป็นมาของบ้านนาโปว่า บ้านนาโปแต่เดิมเป็นพื้นที่สวนไร่นา คนส่วนใหญ่เคยอยู่ในเมืองมุกดาหารมาก่อน เมื่อลูกหลานเพิ่มมากขึ้น ที่ทางในมุกดาหารเริ่มคับแคบ ก็มีการขยายขยายมาตั้งบ้านเรือนอยู่ตามที่ไร่นา คนเฒ่าคนแก่บางคนก็เคยเล่าว่า คนที่ย้ายออกมาอยู่นาโปบางคนก็หนีการขึ้นเลขเป็นไพร่หรือทาส บ้างหนีการทำงานจากพวกเจ้าพวกนาย ในช่วงที่มีการห้ามกินหมาก(สมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี) ผู้คนก็พากันย้ายหนีมาตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บ้านนาโปเพื่อให้พ้นจากกฎเกณฑ์ ข้อบังคับของรัฐ บ้านนาโปนั้นถือได้ว่าเป็นบ้านเก่าแก่ เมื่อบ้านใหญ่ขึ้น คนก็แยกไปอยู่บ้านอื่น เช่น บ้านโคกสุวรรณ เป็นต้น

## (2) ชุมชนเกษตรและค้าขายข้ามแดน

ในสมัยที่ยายใจยังเป็นสาว 17-18 ปี (ประมาณปี 2480) บ้านนาโปส่วนใหญ่เป็นที่นา หน้าฝนเดือนห้าเดือนหกก็ถางป่า ทำไร่ทำนา ทำสวน ปลูกผัก หมากอี(ผักทอง) ปลูกแตง หน้าแล้งก็ไปค้าขายกับฝังบาว ยุคนั้นไทยลาวยังไม่มีปัญหากัน ลาวยังไม่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ถนนหนทางส่วนใหญ่ยังเป็นทางเกวียน ใช้เกวียนต่างวัว ยายใจได้ไปซื้อข้าวจากบ้านอื่นๆมาขายต่อให้โรงสีรับซื้อข้าวที่ตั้งอยู่ในชุมชนได้กำไร 6 สลึงบ้าง 2 บาทบ้าง หรือไม่ก็ไปรับจ้างเลื่อยไม้ไผ่ตามโคกภู ไปตัดไม้มาทำเรือนชาน เงินห้าสิบหกสิบบาทในยุคนั้นก็พอสร้างบ้านได้หลังใหญ่ๆ นอกจากนั้นก็ยังมีหาปลา ได้ทำปลาแดก ไข่แลกกับเกลือ เวลามีคนต่างถิ่นมาขอแลกของ ในชุมชนเองไม่ค่อยได้ซื้อใช้เงิน

ชุมชนนาโปเป็นชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายมาช้านาน ดังคำบอกเล่าของยายล้นที่ว่า ในอดีตมีการเอาข้าวของไปขายเมืองสะหวันนะเขต ข้าวหรือมะขามก็เอาไปขายได้ คนทางนี้ก็เอาของทางนี้ไปขายฝังบาว แล้วก็เอาของทางโน้นกลับมาขายทางนี้ นี่เป็นแนวทางหากินของคนอยู่แคมโขงมาแต่ไหนแต่ไร ของบางอย่างก็ค้าขายกันอย่างเป็นล่ำเป็นสัน เช่น หมากแห้ง หมากกระวาน มีพ่อค้าใหญ่เอามาจากฝังบาว นอกจากนั้นก็ยังมีโรงเลื่อยไม้ในชุมชน นำไม้เข้ามาจากฝังบาว(ปัจจุบันเลิกกิจการไปแล้ว)

หมดฤดูฝน ระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดลงจากเดือน 11 ถึงเดือน 6 คนก็ลงไปปลูกผักริมฝั่งโขงกัน ปลูกผักกาดปลูกหอมกระเทียม เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไปปลูกผักกันในหน้าแล้ง ฝั่งโขงเมื่อก่อนยื่นออกไปมากกว่าที่เห็นอยู่ที่นี่ ตอนนี้ฝั่งโขงพังทลายลงไปมาก นอกจากนี้ คนชุมชนนาโปก็ยังออกไปล่าในช่วงหน้าน้ำลงด้วย โดยใช้เรือไหลออกไปกลางแม่น้ำโขง ใช้เบ็ดแห โต้ง มอง ลาง ตุ่ม ได้มากิน เหลือทำปลาร้า ปัจจุบันปลาน้ำโขงได้ราคาดี แต่ก็หายากกว่าแต่ก่อนมาก

### (3) ชุมชนริมโขงกับโลกภายนอก

ชีวิตของคนริมโขงไม่ใช่ชุมชนที่โดดเดี่ยว หรือไม่สัมพันธ์กับภายนอก แต่เป็นชุมชนที่สัมพันธ์กับสถานการณ์ของรัฐไทยในส่วนกลางและสถานการณ์ในอินโดจีนอย่างใกล้ชิด ยายใจเล่าว่ามีกองทหารไทยมาประจำอยู่ที่บ้านนาโป ในช่วงที่ฝรั่งเศสบุกเข้ามาในกลุ่มประเทศอินโดจีน ยายชนะการประกวดสาวงามประจำจังหวัดและได้แต่งงานอยู่กับนายทหารคนหนึ่ง มีลูกด้วยกันหนึ่งคน แต่ในที่สุดนายทหารก็ได้ย้ายไป ยายใจได้แต่งงานใหม่กับสามีที่มีลูกหลานอยู่ในบ้านนาโปปัจจุบัน

ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ตามคำบอกเล่าของยายใจว่า มีทหารญี่ปุ่นเข้ามาอยู่ประมาณ 3-4 เดือนที่บริเวณบ้านโคกสูง (ตำบลบางทรายใหญ่) ที่อยู่ใกล้กัน ทหารญี่ปุ่นเข้ามาหุงข้าวทำกับข้าวก็แบ่งให้เรากินด้วย เราได้ขายกล้วยให้ญี่ปุ่นหิวละบาท จากเดิมไม่เคยได้ขายอยากกินอะไร ไก่หรือข้าว เขาก็จะมาขอซื้อเรา ไม่ได้ข่มเหงเรา พอเขาแพ้สงคราม ญี่ปุ่นถูกทิ้งระเบิด ยอมแพ้เขายังจ้างคนบ้านเราช่วยขนของไปส่งที่อุบลฯ ด้วย

ต่อมาในยุคสงครามเวียดนาม มีชาวเวียดนาม หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “พวกแกว” อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในบ้านนาโปเป็นจำนวนมาก เขามารับจ้างดำข้าว ปลูกผัก “คนญวนเป็นคนขยัน คนแก่แล้วก็ยังไม่อยู่เฉย ทำอะไรเล็กๆ น้อยๆ ขาย แรกๆ ยังเห็นไปหางมหาย กุ้ง ยังกัมๆ เเงๆ อยู่ มาขอเราอยู่ใต้ถุนบ้าน พอเก็บเงินได้ เขาก็ซื้อที่ทาง ไปทำมาค้าขายอยู่ในเมือง ไปอยู่ตึกสูงกลายเป็นคนรวยไปแล้ว” ชุมชนที่อยู่ใกล้เมืองหลายแห่งก็เป็นชุมชนของคนเวียดนาม เช่น ชุมชนศรีมิ่งคอลเหนือและชุมชนร่วมพัฒนาศรีมิ่งคอล เป็นต้น

ริมฝั่งโขงในอดีตเป็นพื้นที่กว้าง เป็นป่าไผ่ หากจะปลูกผักก็ต้องมาถากถาง เมื่อลูกหลานเพิ่มจำนวนมากขึ้น คนส่วนหนึ่งก็ขยายออกมาปลูกสร้างบ้านอยู่ริมแคมโขง แต่เดิมมีคนมาอยู่ไม่กี่ครอบครัวเท่านั้น คนที่เคยอยู่เดิมๆ มากก็พอนับหลังคาเรือนได้ บางหลังอยู่มานานนับ 3-4 ชั่วคน บ้านบางหลังมีโนนที่ดิน บางหลังก็ไม่มีเอกสารสิทธิ์อะไร แต่ในปัจจุบันริมแคมโขงล้วนเต็มไปด้วยการปลูกสร้างบ้านตลอดริมฝั่งแม่น้ำโขง ทั้งที่เป็นบ้านเรือนอาศัยและเป็นร้านอาหารเน้นขายปลาแม่น้ำโขง อาหารขึ้นชื่อของจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งมีความคึกคักเป็นอย่างมากในช่วง 4-5 ปีก่อน

พื้นที่ชายโขงในปัจจุบัน นอกจากจะเต็มไปด้วยอาคารบ้านเรือนแล้ว ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำโขงก็ถูกจับจองเป็นส่วนบุคคลเพื่อใช้เป็นพื้นที่เลี้ยงปลานิลในกระชังเป็นแนวยาวตลอดเขตบ้านนาโป การหักร้างทางพืชปกคลุมพื้นที่ชายฝั่งแม่น้ำโขง ประกอบกับลักษณะคั่งน้ำของแม่น้ำโขง ในฤดูน้ำหลากกระแสน้ำเชี่ยวกรากทำให้เกิดการกัดเซาะริมตลิ่งให้หายไปปีละประมาณ 1-3 เมตรในบางจุด ทำให้มีการก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งพังบ้างแล้วในบางช่วง แต่ในหลายจุด การพังทลายก็ยังเกิดขึ้นอย่างรุนแรง เกิดคำถามว่า การใช้ที่ดินริมชายโขงที่เหมาะสมควรเป็นเช่นไร และควรจะจัดการกับสิ่งปลูกสร้างชายโขงต่อไปอย่างไร

สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนเรื่องการจัดการพื้นที่ชายโขงจึงเป็นประเด็นปัญหาใหม่ ที่เกิดขึ้นในบริบทของความเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองมุกดาหารและการใช้ทัศนียภาพชายโขงเป็นจุดขายในการท่องเที่ยว ซึ่งต้องการแนวทางการแก้ไขปัญหาคือต้องใช้ความระมัดระวัง ไม่ใช่กำลังหรือความรุนแรง คำนึงถึงมิติการใช้ประโยชน์ของชุมชนควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาตลิ่งพังทลาย

โดยสรุปแล้ว พื้นที่เทศบาลเมืองมุกดาหารกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการขยายตัวของการค้าชายแดนไทย - ส.ป.ป.ลาว - เวียดนาม และการท่องเที่ยว หน่วยงานท้องถิ่นได้เร่งปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐานและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเพื่อรองรับความเจริญเติบโตในอนาคต ในขณะเดียวกัน การพัฒนาในเขตเมืองหลายโครงการก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในระหว่างผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ดังเช่นกรณีศึกษาเรื่องการพัฒนาตลาดอินโดจีนและการจัดการพื้นที่ชายโขง

ตลาดอินโดจีนและพื้นที่ชายโขงได้เปลี่ยนเป็นพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล เป็นเวทีทางสังคมที่มีความขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้น โดยคู่ขัดแย้งยังมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ภาคหน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารจัดการเต็มที่ ขณะที่ผู้คนในท้องถิ่นยังเป็นฝ่ายด้อยรับ มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่ก็ต้องต่อสู้ในชั้นศาล การรวมตัวเคลื่อนไหวเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมีอยู่น้อยมาก บ้างก็หวังว่าการพึ่งพาอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปได้



## บทที่ 6

### เศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองชายแดน

บทที่ หก “เศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองชายแดน” เป็นการนำเสนอผลการสำรวจกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ของจังหวัดมุกดาหาร 4 รูปแบบ คือ การค้าสินค้าหนีภาษีและแรงงานลักลอบเข้าเมือง การเพาะเลี้ยงปลากะชัง ตลาดนัดชุมชนเคลื่อนที่ และการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เพื่อแสดงให้เห็นการดำรงอยู่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะตัวของชุมชนในจังหวัดมุกดาหารที่ยังขาดการให้ความสำคัญ และไม่ได้รับการพิจารณาเข้าไปอยู่ในแนวทางการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกแต่อย่างใด หากแต่ถ้ามีการกระตุ้นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างนี้อาจนำไปสู่การละเมิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กิจกรรมเศรษฐกิจท้องถิ่นดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้รับการกระจายประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นของมุกดาหารมากขึ้น

การพัฒนาพื้นที่ฝั่งตะวันออกของแนวพัฒนาเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก มีมูลค่าการลงทุนทั้งสิ้นกว่า 740 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมการก่อสร้างสะพานแม่น้ำโขงแห่งที่สอง ระหว่างจังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต การพัฒนาท่าเรือน้ำลึกที่เมืองดานัง และการปรับปรุงเส้นทางหมายเลข 9 จากเมืองพันในลาวไปถึงเมืองดองฮาในเวียดนาม การสร้างถนนรวมทั้งสะพานข้ามแม่น้ำโขงเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร ท่องเที่ยวและบริการ โดยคาดหวังจะทำให้เกิดการจ้างงานและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น

การก่อสร้างขนาดใหญ่จำนวนมากและการค้าที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจะช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้อย่างสูง จนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้นได้ ทั้งนี้เพราะตลาดในภูมิภาคอินโดจีนมีประชากรรวม 145.7 ล้านคน มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5.1 ต่อปี ประชากรมีรายได้ต่อหัวต่อปีอยู่ระหว่าง 82 – 2,300 ดอลลาร์สหรัฐ การค้าในปี 2545 ไทยส่งออกผ่านชายแดนไปยังประเทศลาว 11,400 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าการส่งออกร้อยละ 31.4 ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมด



รูปที่ 6-1 การส่งออกน้ำมันปิโตรเลียมไปยัง สปป.ลาว ข้ามแม่น้ำโขง

การค้าผ่านด่านในจังหวัดมุกดาหารมีมูลค่ามากเป็นอันดับสองรองจากจังหวัดหนองคาย ในปี 2545 มีมูลค่า 4,487.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 79.2 จากปีก่อน (ปี 2544 ซึ่งมีมูลค่าการค้าอยู่ที่ 2,504.5 ล้านบาท) โดยมูลค่าการค้าส่วนใหญ่เป็นการส่งออกของประเทศไทย ซึ่งมีมูลค่าถึง 3,673.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ร้อยละ 115.6 (ปี 2544 มีมูลค่าส่งออก 1,704.3 ล้านบาท) สินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค รถยนต์ รถจักรยานยนต์และอะไหล่ วัสดุก่อสร้างและกึ่งวัสดุก่อสร้าง สินค้าทุนเช่นวัสดุก่อสร้าง เครื่องจักรและอุปกรณ์ น้ำมันปิโตรเลียมและเชื้อเพลิงอื่นๆ ในด้านการนำเข้า มีมูลค่าเพียง 813.5 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าไม้แปรรูปถึงร้อยละ 79.6 ของมูลค่าการนำเข้าดังกล่าว

สภาวะทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอินโดจีนมีแนวโน้มจะมีขนาดใหญ่และมีความสำคัญมากขึ้น จากการเปิดประเทศทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสังคมนิยมทั้งลาวและเวียดนาม ตลอดจนการสนับสนุนของสถาบันการเงินระหว่างประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตาม โครงการข่าวสารทิศทางการค้าไทย(2546) คาดว่าผลประโยชน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการค้าชายแดนมีแนวโน้มการกระจายไม่สม่ำเสมอ ทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้านการค้าภายในมีแนวโน้มที่สัดส่วนการค้าของบริษัทและโรงงานอุตสาหกรรมจะสูงขึ้น ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับผู้ประกอบการรายใหญ่จากศูนย์กลาง (กรุงเทพฯ) ด้านระหว่างประเทศ ประเทศที่มีขนาดเล็กมีระดับการพัฒนาทุนต่ำ อย่างประเทศลาว ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวน้อย

## 1. การค้าสินค้าหนีภาษีและแรงงานลาว



รูปที่ 6-2 การส่งออกสินค้าขนาดเล็กไปยัง ส.ป.ป. ลาว ด้วยเรือโดยสาร

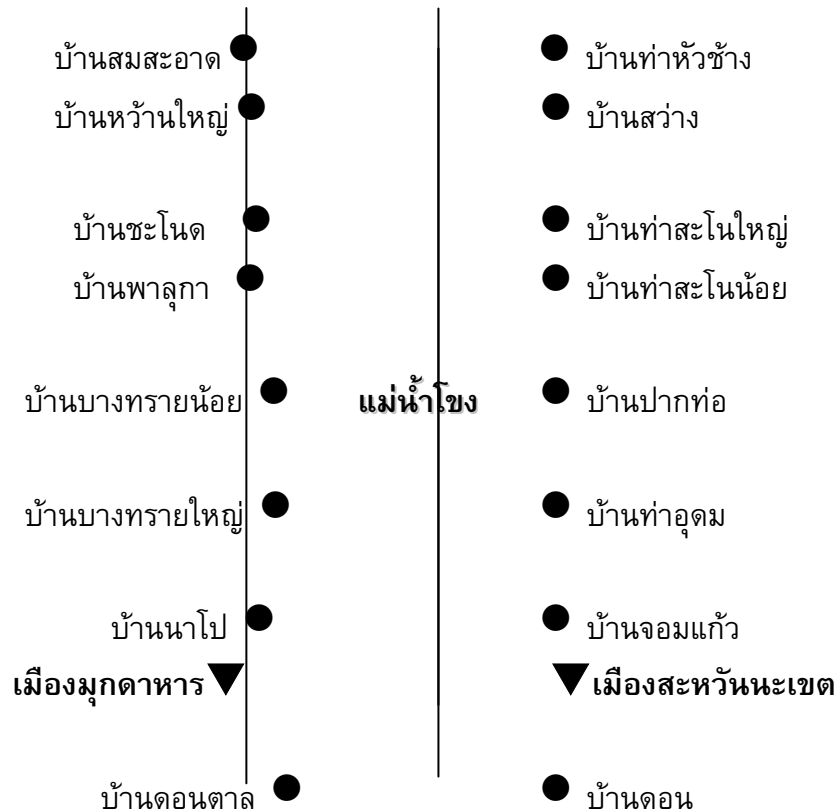
### (1) ลักษณะการค้าสินค้าหนีภาษี

ในอดีต ชุมชนริมฝั่งแม่น้ำโขงตลอดแนวยาวกว่า 72 กิโลเมตรของเมืองมุกดาหาร จัดเป็นพื้นที่ชายแดนที่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจและความเจริญ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดูแลนั้นมีตำแหน่งไม่สูงมากนัก ผู้คนอาศัยอยู่ไม่มากนัก มีวิถีการดำรงชีพแบบเรียบง่าย มีการใช้เงินและการค้าระหว่างกันน้อย แต่มีการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกันมาก แนวเขตชายแดน ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ชัดเจน การเดินทางไปมาข้ามแม่น้ำโขงทำได้ง่าย การแต่งงานระหว่างคนสองฝั่งโขงเป็นเรื่องที่พบเห็นได้ทั่วไป เพราะความใกล้ชิดทางชาติพันธุ์ (ดูบทที่ 1) ต่อมาเมื่อมีการสถาปนา “ความเป็นรัฐชาติ” (Nation State) ขึ้น เส้นแบ่งพรมแดนก็ถูกทำให้ชัดเจนมากขึ้น มีการให้สัญชาติแก่ราษฎร และเมื่อการค้าเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง การค้าชายแดนก็คึกคักยิ่งขึ้น เป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนสิ่งของที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต บริเวณชายแดนเป็นพื้นที่ของกลุ่มการค้าแบบนานาชาติ และการค้าแบบหนึ่งที่ทำกันอย่างกว้างขวาง คือ การค้าสินค้าหนีภาษี

การค้าสินค้าหนีภาษีบริเวณชายแดนจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขตคือ การดำเนินการค้าขายสินค้าข้ามประเทศโดยไม่ได้ผ่านพิธีการทางศุลกากร ซึ่งในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารมีเพียงจุดเดียว คือ จุดผ่านแดนไทย-ลาวบริเวณท่าเรือข้ามฟากจังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขตแล้ว การค้าสินค้าหนีภาษีเกิดขึ้นและยังดำรงอยู่ในแทบทุกชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานบริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขงในตลอดแนว 3 อำเภอ(ห้วยใหญ่ เมืองมุกดาหารและดอนตาล) 9 ตำบล 27 หมู่บ้าน โดยมีจุดผ่านแดนสำคัญๆดังนี้

- บ้านสมสะอาดและบ้านห้วยใหญ่ ตำบลห้วยใหญ่ อำเภอห้วยใหญ่ ตรงข้ามบ้านท่าหัวช้างและบ้านสว่าง เมืองคันทะบูลี
- บ้านชะโนด บ้านพาลูกา ตำบลชะโนด อำเภอห้วยใหญ่ อยู่ตรงข้ามกับบ้านท่าสะโน เมืองคันทะบูลี
- บ้านบางทรายน้อย ตำบลบางทรายน้อย อำเภอห้วยใหญ่ อยู่ตรงข้ามกับบ้านปากท่อ เมืองคันทะบูลี
- บ้านบางทรายใหญ่ ตำบลบางทรายใหญ่ อำเภอเมืองมุกดาหาร ตรงข้ามบ้านท่าอุดม เมืองคันทะบูลี
- บ้านนาโปใหญ่ นาโปกลาง นาโปน้อย เทศบาลเมืองมุกดาหาร อำเภอเมือง ตรงข้ามกับบ้านจอมแก้ว เมืองคันทะบูลี
- บ้านดอนตาล ตำบลดอนตาล อำเภอดอนตาล ตรงข้ามกับบ้านด่านเมืองคันทะบูลี

รูปที่ 6-3 จำลองตำแหน่งหมู่บ้านฝั่งไทยและลาวที่คนท้องถิ่นใช้ข้ามไปมาอย่างไม่เป็นทางการ



การค้าสินค้าหนีภาษีในพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำโขง เมืองคันทะบูลี มีรูปแบบการค้าขายที่แตกต่างกันใน 2 ลักษณะ คือ

1) การค้าขายขนาดเล็ก เป็นการซื้อขายสินค้าเพื่อการใช้ประโยชน์ภายในครัวเรือนหรือค้าขายต่อภายในชุมชน มีมูลค่าการซื้อขายไม่มาก ตัวอย่างเช่น การข้ามมาซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคของประชาชนชาวลาวที่ฝั่งไทยทั้งจากในตลาดเมืองมุกดาหาร และตลาดนัดตามหมู่บ้านริมฝั่งโขงแห่งต่างๆ หรือการรับซื้อใบตองจากผู้ปลูกกล้วยบนดอนหรือเกาะกลางแม่น้ำโขง เพื่อส่งให้แม่ค้าทำหมวยในจังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น

2) การค้าขายเพื่อการค้าส่ง ในที่นี้หมายถึงการขนย้ายสินค้าข้ามแม่น้ำโขงในปริมาณมากเพื่อนำมาขายส่งเพื่อการทำกำไรต่อไป ซึ่งตามกฎหมายระบุว่าต้องเสียภาษีศุลกากร แต่ผู้นำเข้าลักลอบนำสินค้าเข้าโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร การค้าลักษณะนี้ดำเนินการโดยกลุ่มหรือขบวนการ มีคนหลายส่วนเกี่ยวข้องและซับซ้อนกว่าการค้าแบบแรก บางกรณีก็มีการรู้เห็นและเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ตัวอย่างสินค้าลักลอบนำเข้าไทย เช่น กระเทียม เส้นไหมเวียดนาม ถั่วลิสงและโคกระบือ เป็นต้น ส่วนการลักลอบนำออกไปมักเป็นพวกอุปกรณ์และวัสดุการก่อสร้าง เป็นต้น

## (2) ความสัมพันธ์ของผู้ค้าสินค้าหนีภาษี

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าคนไทยและพ่อค้าคนลาวในการทำการค้าสินค้าหนีภาษีมีลักษณะเฉพาะตัวอย่างหนึ่ง คือ เป็นความสัมพันธ์ที่มีใช้เพียงด้านเศรษฐกิจเท่านั้นหากมีความสัมพันธ์ด้านสังคมด้วย อาจกล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ “กึ่งการค้ากึ่งเครือญาติ” คู่ค้าทั้งฝั่งไทยและฝั่งลาวจะให้ความเคารพนับถือซึ่งกันและกันเสมือนเป็นเพื่อนหรือเป็นพี่น้อง ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างญาติสนิท การทำธุรกิจก็อาจไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่กับเฉพาะสินค้าใดสินค้าหนึ่งเท่านั้น(ยกเว้นกรณีผู้ค้ารายใหญ่) แต่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของตลาด ตัวอย่างเช่น ผู้เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าหนีภาษีจำพวกเครื่องอุปโภคบริโภคบางอย่างยอมรับว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการลักลอบส่งคนลาวเข้าไทยด้วย หากมีออเดอร์สั่งมา ก็สามารถติดต่อเพื่อนหรือญาติที่เป็นคนลาวให้ช่วยจัดหาได้ ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะนี้ช่วยให้การค้าสินค้าหนีภาษีเกิดขึ้นได้อย่างสะดวกและดำรงอยู่ได้ แม้ในช่วงเวลาที่มีการตรวจตราอย่างเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ไทย

คำบอกเล่าของผู้ค้าหนีภาษีท่านหนึ่ง(ขอไม่เปิดเผยชื่อ) เล่าประสบการณ์การค้าขายหนีภาษีของตนเองว่า “เมื่อก่อน ใครๆก็หากินกันแบบนี้ พี่เอาของจากฝั่งโน้น (ลาว) มาขาย พวกกาแฟ ครีมเทียม เอามาขายได้ถูกกว่าของในตลาดบ้านเรา เพราะเป็นสินค้าได้รับการยกเว้นภาษีในลาว เดียวนี้ไม่ได้ทำอย่างนั้นแล้ว ยังมีค้าขายบ้างนิดหน่อย ไม่มากนัก แล้วแต่จะชวนกันไป กับหมู (เพื่อน) ที่เคยค้าขายกันประจำ ก็ยังติดต่อไปมาหาสู่กันอยู่เป็นประจำ ปัจจุบันเขาเป็นโรคไต ต้องเข้ามารักษาที่โรงพยาบาลในมุกดาหาร มาหาหมอทุกวันพุธ พี่ก็ไปรับเขาจากท่าเรือพาไปซื้อของและส่งกลับอยู่ทุกครั้ง”

การค้าสินค้าหนีภาษีในปัจจุบันลดปริมาณลงไปมาก อันเนื่องมาจากนโยบายสำคัญของรัฐบาลไทย 2 เรื่อง คือ นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งครอบคลุมถึงผู้ค้าสินค้าหนีภาษีด้วย และจากนโยบายการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งมีเรือของตำรวจน้ำและหน่วยปฏิบัติการตามลำแม่น้ำโขง ของกองทัพเรือ ลาดตระเวนตามแนวลำน้ำโขงอย่างเข้มงวดมากขึ้น ผู้ค้าขายสินค้าหนีภาษีบางรายก็เปลี่ยนมาใช้วิธีการขนส่งสินค้าในเวลากลางคืน บางรายขายๆหยุดๆตามความสัมพันธ์กับคู่ค้า ส่วนใหญ่หยุดไปเลยเพราะเกรงกลัวนโยบายการปราบปรามของรัฐบาล

## (3) แรงงานลักลอบเข้าเมือง

ปัญหาข้ามพรมแดนของเมืองชายแดนเช่นมุกดาหารไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะด้านสินค้าเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเรื่อง แรงงานในประเภท “แรงงานลักลอบเข้าเมือง” อีกด้วย แรงงานประชาชนในประเทศ ส.ป.ป.ลาว ลักลอบเข้ามาหางานทำในประเทศไทย โดยข้ามแม่น้ำโขงตามจุดข้ามแม่น้ำโขงตามจุดช่องทางการค้าไม่เป็นทางการระหว่างชุมชน 2 ฝั่งแม่น้ำโขง ตามรายชื่อจุดข้ามสำคัญๆของการค้าสินค้าหนีภาษีที่กล่าวถึงไปแล้ว ความต้องการแรงงานลาวในภาคการผลิตของมุกดาหารได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น เพราะปัญหาการขาดแคลนแรงงาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการอพยพไปทำงานต่างถิ่นและค่านิยมของคนรุ่นใหม่ที่ทำงานในจังหวัด

ใหญ่ ๗ หลังจบการศึกษาระดับปริญญาตรี แรงงานจากส.ป.ป.ลาวจึงเป็นทางออกของภาคการผลิตต่างในจังหวัดมุกดาหาร

รูปแบบการลักลอบเข้าเมืองปรากฏอยู่ใน 3 ลักษณะสำคัญ คือ

- **การข้ามมาทำงานตามฤดูกาล** – โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้แรงงานในภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูทำนา คนลาวจะข้ามมารับจ้างดำนาและเกี่ยวข้าว การติดต่อก็ทำผ่านระบบเครือข่ายหรือเพื่อนฝูงที่รู้จัก ขอให้อาจารย์ให้ช่วยระดมคนข้ามมาช่วยทำงาน แล้วจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นรายวัน บางส่วนก็มาทำงานแบบเข้ามาเย็นกลับ บางส่วนก็ค้างอยู่จนกว่างานจะเสร็จ การข้ามมาทำงานแบบนี้ได้รับการยกเว้นเป็นพิเศษและไม่ค่อยปรากฏเป็นปัญหา

- **การข้ามมาทำงานภาคบริการ** – คริวเรือนและผู้ประกอบการจำนวนมากในเมืองมุกดาหารใช้แรงงานคนลาวช่วยงานภายในบ้าน เป็นพนักงานขายของหน้าร้านหรือพนักงานในสถานบริการกลางคืน บางส่วนก็เข้ามาทำงานถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็มีจำนวนอีกไม่น้อยที่ลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ได้อำนาจขึ้นตอนตามกฎหมายและอาศัยอยู่ปะปนกัน

- **การข้ามไปทำงานตามเมืองใหญ่** – เป็นการข้ามมาทำงานโดยมีการช่วยเหลือของตัวแทนนายหน้าหรือคนรู้จักกัน ไม่ได้เป็นขบวนการขนาดใหญ่ โดยมักจะข้ามมาทำงานก่อสร้างหรืองานบริการ เช่น ร้านอาหาร ในเมืองใหญ่ เช่น นครราชสีมา สระบุรี หรือทำงานบ้านในกรุงเทพฯ เมื่อเก็บเงินได้จำนวนหนึ่งก็เดินทางกลับประเทศลาว

## 2. การเพาะเลี้ยงปลากระชัง

จังหวัดมุกดาหารมีพื้นที่ที่ติดกับแม่น้ำโขงเป็นระยะทางรวม 72 กิโลเมตร ใน 3 อำเภอจากทิศเหนือสู่ทิศใต้ คือ อำเภอหว้านใหญ่ อำเภอเมืองและอำเภอดอนตาล สำนักงานประมงจังหวัดมุกดาหารประเมินจำนวนชาวประมงว่ามีจำนวนทั้งสิ้นใน 3 อำเภอประมาณ 65 ราย ปริมาณจับปลาได้ 20 กิโลกรัมต่อวัน เป็นจำนวน 120 วันต่อปี ปริมาณจับปลารวมในแต่ละปีมีประมาณ 156,000 กิโลกรัม

เครื่องมือสัตว์น้ำที่ใช้กันได้แก่ ข่าย เบ็ด แห โทง ขา จั่นโย ส่วนชนิดสัตว์น้ำ ได้แก่ ปลาตะโกก ปลากา ปลาเนื้ออ่อน ปลานาง ปลาคางเบื่อน ปลาเค้า ปลากระดี่ ปลากระด้าง ปลา ปลาหมอสี ปลาสร้อย ปลาปลาดุก ปลาช่อน ปลาแซลมอน ปลาหางแดง ปลาซีกขาว ปลากระเบน และปลาเบญจพรรณ

ในด้านของผู้เลี้ยงปลากระชัง ซึ่งแทบทั้งหมดเป็นการเลี้ยงปลานิลในกระชังริมแม่น้ำโขง ข้อมูลจากสำนักงานประมงจังหวัดมุกดาหารประมาณจำนวนผู้เลี้ยงปลากระชังในสามอำเภอไว้ 131 ราย มีจำนวนกระชังรวมประมาณ 1,643 กระชัง มีปริมาณการจับรวมประมาณผลผลิตต่อวันรวมประมาณ 5,600- 6,700 กิโลกรัมต่อวัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

| อำเภอ     | พื้นที่ที่เลี้ยง                    | จำนวนผู้เลี้ยง-ราย | จำนวนกระชัง | ปริมาณการจับ/วัน-กก. |
|-----------|-------------------------------------|--------------------|-------------|----------------------|
| เมือง     | ต.มุกดาหาร ต.บางทราย-ใหญ่ ต.นาสีนวล | 69                 | 1,089       | 3,500-4,000          |
| ดอนตาล    | ต.ดอนตาล ต.โพธิ์ไทร                 | 57                 | 530         | 2,000-2,500          |
| หว้านใหญ่ | ต.หว้านใหญ่ ต.ป่งขาม                | 5                  | 24          | 100-200              |
| รวม       | 7 ตำบล                              | 131                | 1,643       | 5,600-6,700          |

อย่างไรก็ตาม โดยการประมาณการของชาวบ้าน คาดว่าน่าจะมีกระชังรวมในเขตจังหวัดมุกดาหารว่ามีมากกว่าข้อมูลของสำนักงานประมงจังหวัดมุกดาหาร คือมีประมาณ 4,000 กระชัง



รูปที่ 6-3 การเลี้ยงปลานิลกระชังริมแม่น้ำโขง

การเลี้ยงปลานิลกระชังในแม่น้ำโขงเป็นอาชีพที่ทำกันอย่างแพร่หลายในจังหวัดที่อยู่ติดแม่น้ำโขง ทั้งจังหวัดหนองคาย นครพนม มุกดาหารและอุบลราชธานี อาชีพนี้เริ่มต้นในช่วงปี 2541 เมื่อบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ หรือ ซีพี เข้ามาส่งเสริมให้เกษตรกรเลี้ยงปลา โดยมีเจ้าหน้าที่ด้านการตลาดติดต่อถึงตัวเกษตรกรโดยตรงเป็นรายบุคคล โดยแนะนำวิธีการเลี้ยง การขอยืมเงินกู้เพื่อลงทุนจาก ธนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร การขายพันธุ์ปลาและอาหารปลา(รับเฉพาะเงินสด) และรับซื้อปลาคืนในขนาดน้ำหนักปลาตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยเจ้าของปลากระชังต้องลงทุนสร้างกระชังเอง ผู้เลี้ยงปลากระชังบางส่วนหาพันธุ์ปลาจากบริษัทอื่น เช่น ฟาร์มที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ในราคาตั้งแต่ 25-30 สตางค์/ตัว ส่วนใหญ่นิยมเลี้ยงพันธุ์ปลาอายุ 2 เดือน ประมาณ 20 กรัมต่อตัว พันธุ์ปลานิลเหล่านี้จะถูกนำมาส่งถึงผู้เลี้ยงและผู้ขายพันธุ์ปลาจะเป็นผู้รับซื้อปลาที่โตได้ตามขนาดที่ตลาดต้องการจากเกษตรกรผู้เลี้ยงคืนด้วย

สำหรับวิธีการเลี้ยงปลากระชัง ผู้เลี้ยงใช้เวลาเลี้ยงรุ่นละ 4-5 เดือนตามขนาดของพันธุ์ปลาที่ซื้อมา หนึ่งปีสามารถเลี้ยงได้ 2 รุ่น ราคาขายเคลื่อนไหวอยู่ในช่วง 36-40 บาท กระชังมี

ขนาด 3x3x1.5 ลูกบาศก์เมตร ใช้ปล่อยปลาได้ 1,000 -1,200 ตัวต่อกระชัง เมื่อครบอายุจะได้ปลาประมาณ 700 -900 กิโลกรัมต่อกระชังสำนักงานประมงจังหวัดมุกดาหารได้เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายและผลผลิตที่ได้จากการเลี้ยงปลาหนึ่งกระชัง โดยกำหนดน้ำหนักปลาเริ่มเลี้ยงที่ 20 กรัม/ตัว จำนวน 1,200 ตัวต่อกระชัง ในระยะเวลาเลี้ยง 150 วัน และได้น้ำหนักปลา 750 กรัม/ตัวเมื่อสิ้นสุดการเลี้ยง ไว้ดังสถิติต่อไปนี้

| รายจ่าย              |            | รายรับ                         |             |
|----------------------|------------|--------------------------------|-------------|
| 1.ค่าพันธุ์ปลา       | 2,400 บาท  | 1.ผลผลิตปลานิล                 | 25 กิโลกรัม |
| 2.อาหารจำนวน         | 120 กก.    | 2.ปลานิลราคา                   | 40 บาท/กก.  |
| 3.ต้นทุนค่าอาหาร     | 22,200 บาท | 3.รายได้ขายปลา                 | 33,000 บาท  |
| 4.ค่าเสื่อมราคากะชัง | 2,080 บาท  | 4.รายได้แปรรูปปลา              | 1,000 บาท   |
| 5.รวมเป็นต้นทุน      | 26,680 บาท | 5.รวมเป็นรายได้                | 34,000 บาท  |
|                      |            | = คิดเป็นรายได้สุทธิ 7,320 บาท |             |

จากการประมาณต้นทุนและกำไร พบว่าการเลี้ยงปลากระชังทำให้ผู้เลี้ยงได้กำไรดี ผู้เลี้ยงหลายรายมีฐานะดีขึ้นมากจากการเลี้ยงปลากระชัง แต่เจ้าหน้าที่ประมงให้ข้อมูลว่าการเลี้ยงปลากระชังมีความเสี่ยงอยู่ด้วยเช่นกัน เพราะผู้เลี้ยงต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากทางบริษัทในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การหาพันธุ์ปลา อาหาร ยา เทคนิคความรู้ในการเลี้ยงและการตลาด การเลี้ยงต้องให้ได้ปริมาณตามเป้าหมายกำหนด หากมีปลาตายจำนวนมากระหว่างเลี้ยงไม่ว่าจะเนื่องด้วยสาเหตุใดก็ตาม ผู้เลี้ยงก็จะขาดทุน ฉะนั้นเกษตรกรต้องเลี้ยงปลาตามคำแนะนำของทางบริษัทอย่างเคร่งครัดและต้องมีการจัดการที่ดี โดยเฉพาะเรื่องระบบการหมุนเวียนน้ำ

การขยายตัวของการเลี้ยงปลานิลกระชังในปัจจุบันทำให้มีปริมาณปลาล้นตลาด เกิดปัญหาผู้รับซื้อสามารถตราค่าปลา นอกจากนี้ตลาดปลานิลยังมีการรับซื้อปลาคืนเฉพาะขนาดบริษัทจะไม่รับซื้อปลาที่โตเกินไปหรือให้ราคาต่ำลง ผู้เลี้ยงต้องรับภาระค่าอาหาร ซึ่งส่งผลต่อกำไรลดลง เรื่องตลาดรับซื้อเป็นข้อกังวลของผู้เลี้ยงปลากระชังมากที่สุด ผู้เลี้ยงปลากระชังหลายรายได้ทดลองเลี้ยงปลานอกกระชังที่ต้องพึ่งพาบริษัทมาก โดยหันมาขายปลาให้กับพ่อค้าในจังหวัดใกล้เคียง ก็กลับประสบปัญหาการจ่ายเงินล่าช้า ต้องติดตามทวงค่าปลา ทำให้ไม่มีใครกล้าไปเลี้ยงนอกระบบ

เกษตรกรหลายรายก็ต้องประสบกับปัญหานี้สลับกันตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายเรื่องอาหาร เลขานุการสหกรณ์ประมงเมืองมุกดาหารประมาณการณ์จำนวนอาหารที่ต้องใช้ว่า ต้องใช้ต้นทุนค่าอาหารปลาสูงมาก หากเลี้ยงจำนวนมาก ต้องใช้เงินในหลักแสน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเดือนที่สามและเดือนที่สี่ของการเลี้ยง ปลาจะกินอาหารมากกว่าช่วงอื่นๆ จากการคำนวณการเลี้ยงปลากระชัง 27 หลุม ต้องใช้อาหาร 14 กระสอบต่อวัน ราคา



อาหารปลากระสอบละ 350 บาท ทำให้มีต้นทุนค่าอาหารต่อวัน 4,900 บาท รวมเป็นเงินค่าอาหารในช่วง 2 เดือนประมาณ 294,000 บาท สภาพดังกล่าวทำให้เกษตรกรต้องกู้เงินลงทุนจาก ธนาคารเพื่อเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อซื้ออาหาร หรือบางรายเอาโฉนดที่ดินไปจำนองกับร้านขายอาหาร เพื่อให้ได้เครดิตนำอาหารปลามาใช้ก่อน ในหน้าแล้งที่ผ่านมา ผู้เลี้ยงปลากระชังหลายรายประสบปัญหาปลาตาย เนื่องจากน้ำในแม่น้ำโขงลดระดับลงต่ำมาก

ปัญหาการเลี้ยงปลากระชังที่ผ่านมามีสาเหตุสำคัญจากการควบคุมทั้งระบบของบริษัท การเกษตร กลุ่มผู้เลี้ยงจำนวน 43 รายจึงได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ประมงเมืองมุกดาหาร จำกัด จดทะเบียนเมื่อวันที่ 5 พ.ย.2545 และประชุมใหญ่เป็นทางการครั้งแรก เมื่อ 28 ม.ค.2546 สหกรณ์ได้ตั้งหุ้นขึ้นมาขายสมาชิก หุ้นละ 10 บาท มีผู้ซื้อ 1,000 หุ้นจำนวน 6 คน 100 หุ้นจำนวน 37 คน และซื้อ 10 หุ้นจำนวน 2 คน รวมได้เงินทั้งสิ้น 97,200 กว่าบาท แต่ก็ยังถือว่าน้อยมาก และตั้งที่ทำการ ณ บ้านของคุณกัลยาประธานสหกรณ์ บ้านนาโปกลาง ตำบลมุกดาหาร อำเภอเมืองมุกดาหาร

จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งสหกรณ์เกิดขึ้นจากการเข้ามาพูดคุยของ อดีตสมาชิกสภาจังหวัด สมใจ ทองบุราณ ว่า การเลี้ยงปลากระชังในปัจจุบันเป็นแบบต่างคนต่างเลี้ยง ในอนาคตอาจมีปัญหาได้ ถ้ากรมเจ้าท่าไม่ให้เลี้ยง หรือไม่ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเช่น ปัญหาน้ำเสีย ฉะนั้นหากรวมกลุ่มกันเอาไว้จะดีกว่าอยู่เป็นเอกเทศแบบตัวใครตัวมัน หากมีการห้ามเลี้ยงจากหน่วยงานทางราชการ ก็จะทำให้กลุ่มมีอำนาจต่อรองได้มากกว่า หลายคนก็เห็นดี เลยมารวมตัวกันตั้งเป็นสหกรณ์ขึ้น

การจัดตั้งสหกรณ์มีเป้าหมายช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องการลดต้นทุนค่าอาหารและช่วยเหลือสมาชิกเรื่องการตลาด แต่การดำเนินการในปัจจุบัน สหกรณ์เพิ่งได้เริ่มส่งอาหารจาก บริษัทไทยลักซ์ จังหวัดฉะเชิงเทราเข้ามาขายให้สมาชิก โดยได้เครดิตก่อนหนึ่งงวดและจ่ายค่าอาหารก่อนการส่งซื้องวดถัดไป โดยมีป้าอืดหรือคุณสำอางค์ นิลแสง อดีตข้าราชการศูนย์สำรวจจุกวิทยากรมทรัพยากรน้ำ และคุณกัลยา ประธานสหกรณ์เป็นกำลังหลัก

แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกที่มาซื้ออาหารไปใช้เพียง 10 รายเท่านั้น ส่วนหนึ่งเพราะยังไม่เชื่อในคุณภาพอาหารยี่ห้อใหม่ ซึ่งไม่มีตัวแทนขายคอยแนะนำ หลายรายก็ยังต้องใช้อาหารบริษัทอยู่ เพื่อให้บริษัทมาจับปลาเมื่อได้ขนาดไปด้วย บ้างก็มีโฉนดที่นาอยู่กับร้านขายอาหารในเมืองมุกดาหาร ก็ยังจำเป็นต้องไปเอาอาหารปลาที่ร้านต่อไป ส่วนหนึ่งก็เพราะสหกรณ์ก็ไม่สามารถขายอาหารเป็นเงินเชื่อได้ เพราะต้องการให้เงินหมุนเวียน

สำนักงานประมงจังหวัดได้วางแผนการทำงานต่อไปว่า คงจะต้องช่วยกรรมการสหกรณ์ทำงานอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ทำโครงการทดลองเลี้ยงปลาเศรษฐกิจชนิดอื่นๆ เช่น ปลาเกล็ดเหลือง ปลาเก็ดแก้ว ซึ่งขณะนี้กำลังทำโครงการนำร่อง 3 ราย คาดว่าน่าจะได้อะไรดีกว่าปลานิล รวมทั้งยังมีการพูดคุยถึงแปรรูปปลา เช่น ปลาแดดเดียว เพื่อช่วยเกษตรกรในช่วงปลาราคาตก เป็นต้น

### 3. ตลาดนัดชุมชนเคลื่อนที่

กิจกรรมทางเศรษฐกิจในจังหวัดมุกดาหารอีกอันหนึ่งที่ยังไม่ค่อยได้รับความสนใจในการวางแผนการพัฒนา คือ ตลาดนัดชุมชนเคลื่อนที่ ซึ่งปรากฏว่ามีมูลค่าการค้าไม่น้อย(ดูตัวเลขประมาณการในส่วนถัดไป)และเป็นเศรษฐกิจที่สัมพันธ์อยู่กับคนท้องถิ่นทั้งในฝั่งไทยและลาว การศึกษาทำความเข้าใจกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันนี้จะช่วยให้เราเห็นความเคลื่อนไหวของตลาดการซื้อขายสินค้าแบบพื้นถิ่น ทั้งในลักษณะการจัดการตลาด การจัดการสินค้า กลุ่มผู้ค้า และผู้ซื้อสินค้า ศักยภาพของท้องถิ่นและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในตลาดนัดเคลื่อนที่ท่ามกลางกระแสการเปิดตลาดการค้าสู่ประเทศในภูมิภาคอินโดจีน

#### (1) การจัดการตลาด

การสำรวจอย่างคร่าวๆ ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร พบว่ามีตลาดนัดเคลื่อนที่อยู่กว่า 10 แห่ง โดยทำเลการค้าขายหมุนเวียนเปลี่ยนไปในแต่ละวันในรอบหนึ่งสัปดาห์ (ดังแสดงในรูปที่ 4-2) ขนาดของตลาดนัดแต่ละแห่งจะไม่เท่ากัน บางแห่งมีขนาดพื้นที่ของตลาดกว้างขวาง เปิดค้าขายมายาวนาน มีผู้ค้าเข้ามาขายมากถึง 40 - 50 ร้าน ส่วนตลาดนัดขนาดเล็กอาจมีผู้ค้าเพียง 10 กว่ารายเท่านั้น

ลักษณะของตลาดนัดเคลื่อนที่เป็นตลาดรายทาง มีพื้นที่เป็นลานกว้างให้ผู้ค้ามาทางเดินทั่ววางแผนตั้งสินค้าได้ การใช้ที่ดินที่ใช้ในตลาดนัดแต่ละแห่งเป็นไปตามการตกลงกับเจ้าของที่ดินนั้น ทั้งที่ดินของหน่วยงาน เช่น ที่ดินของวัด ที่ดินของเอกชนหรือที่ดินแคบๆหน้าบ้าน ในตลาดนัดบางแห่ง ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตลาดนัดเคลื่อนที่ด้วย ไม่ยอมให้ตัวแทนกลุ่มผู้ค้าต่างถิ่นได้ประมูลที่ดินขาดตัวเพื่อบริหารจัดการตลาดเอง โดยขอให้ผู้ค้าจ่ายค่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินเป็นรายครั้ง/รายวัน เช่น ครั้งละ 20 บาทต่อพื้นที่หนึ่งเด็นท์ เป็นต้น

#### (2) กลุ่มผู้ค้าในตลาดนัด

ในภาพรวมของตลาดนัดเคลื่อนที่ที่จะประกอบไปด้วยคนขายสินค้าใน 3 ประเภท คือ

- **พ่อค้าของกองคาราวานสินค้า** พ่อค้ากลุ่มนี้จะรวมตัวกันเป็นกองคาราวานไปขายในตลาดนัดหลายแห่งที่อยู่ใกล้เคียงกัน เช่น ตลาดในเขตทิศเหนือของจังหวัดมุกดาหาร แถบอำเภอดงหลวง ติดต่อกับอำเภอดงหลวง จังหวัดนครพนม เป็นต้น สินค้าที่ขายส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น เครื่องใช้ในครัวเรือน เสื้อผ้าไหม เสื้อผ้ามือสอง เครื่องประดับ อุปกรณ์ไฟฟ้าราคาถูก เครื่องมือและอุปกรณ์ช่าง เป็นต้น ผู้ค้าจะใช้รถยนต์ในการขนสินค้าจาก

พ่อค้าในกองคาราวานมักจะมาจากหมู่บ้านเดียวกันหรือเป็นญาติพี่น้องที่ชักชวนมาค้าขายด้วยกัน เช่น กลุ่มพ่อค้าบ้านปางขาม อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม หรือบ้านดอนม่วย ตำบลเมือง จังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น การทำการค้าลักษณะนี้ใช้ต้นทุนสูง บางรายขายมานาน มีทุนสะสมพอหมุนเวียนเป็นของตนเอง บางรายก็ใช้วิธีการกู้ยืม ผลกำไรดีจากการออกขายของตามตลาดนัดดึงดูดให้ผู้ขายรายใหม่เข้ามาร่วมขายของด้วย มีกลุ่มนายทุนให้เครดิตนำสินค้ามาส่งให้ก่อนแล้วค่อยคิดเงินในภายหลัง ผู้ค้าก็ไปดาว์นรถมาใช้ บางรายมีรายได้พออยู่ตัว บางรายก็เป็นหนี้สินพะรุงพะรัง ต้องคอยหลบเจ้าหนี้ บ้างก็ถูกยึดรถไป

### แผนที่สังเขปจังหวัดมุกดาหาร

● ชาติพนม: วันจันทร์และพลหัส

จ.สกลนคร

จ.นครพนม

ดงหลวง: วันอังคาร ●

อ.ดงหลวง

● สามงา: พรวันพร

● บ้านสองคอน: วันอาทิตย์

● ห้วยใหญ่: วันที่ 9 และ 25

● อ.เมือง: พรวันพร

● อ.บ้านไทย

● อ.ทรายน้อย: วันศุกร์

● เทศบาลเมือง: วันอาทิตย์

● อ.คำชะอี

จ.กาฬสินธุ์

● อ.หนองสูง

● นิคมฯ: วันเสาร์ ●

● อ.นิคมคำสร้อย

● คอนดาส: วันเสาร์ ●

● อ.ดอนตาล

จ.ร้อยเอ็ด

จ.ยโสธร

จ.อุบลราชธานี

● ที่ตั้งจังหวัด ● ที่ตั้งอำเภอ ● ที่ตั้งกิ่งอำเภอ

—เขตประเทศ—เขตจังหวัด—เขตอำเภอ

มาตราส่วน 1:1,000,000

- **ผู้ค้าในชุมชน** คนในชุมชนหรือละแวกใกล้เคียงจะนำสินค้ามาวางขายในตลาดนัดด้วย สินค้าส่วนใหญ่เป็นผลผลิตตามฤดูกาลของท้องถิ่น จำพวกเนื้อสัตว์ ผักและอาหารปรุงสำเร็จ ขนมและปลาสดย่าง เป็นต้น ผู้ขายกลุ่มนี้มักวางสินค้าบนรถเข็น รถสามล้อหรือ บนพื้นถนน โดยปกติผู้ค้ากลุ่มนี้ไม่ต้องเสียค่าที่วางขายของ เพราะใช้พื้นที่น้อยและขายได้เงินไม่มากนัก แต่ในบางตลาดนัดที่ตัวแทนกองการรวางประมูลที่ดินขาดตัวทำตลาดนัด หากคนท้องถิ่นจะไปขายของก็ต้องจ่ายเงินค่าที่ด้วย

- **ผู้ค้าจากประเทศลาว** ดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้วว่า การเดินทางข้ามไปมาของชาวบ้านระหว่างไทย-ลาวเป็นเรื่องปกติ ในตลาดนัดที่อยู่ใกล้แม่น้ำโขงจึงมักจะมีประชาชนชาวลาวนำเอาสินค้าใส่เรือข้ามมาขายด้วย โดยส่วนใหญ่เป็นสินค้าพื้นเมือง สัตว์ป่าและสมุนไพร เมื่อขายของเสร็จก็ซื้อของกลับไปด้วย บางรายก็ซื้อกลับไปปริมาณมาก เพื่อเอาไปขายต่อในฝั่งประเทศลาวต่อไป

### (3) ศักยภาพของตลาดนัด

- **มูลค่าการค้า**

ตลาดนัดเคลื่อนที่ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารมีปริมาณมูลค่าการค้าขายมหาศาล กำลังซื้อส่วนหนึ่งมาจากประชาชนจากประเทศ ส.ป.ป.ลาว ที่ข้ามแม่น้ำโขงมาซื้อสินค้าฝั่งประเทศไทย ซึ่งมีระยะทางใกล้กว่าการเดินทางเข้าไปในตลาดที่แขวงสะหวันนะเขต พ่อค้าแม่ค้าชาวลาวบางส่วนก็มาซื้อสินค้าไปขายต่อ โดยเฉพาะพวกสินค้ามือสอง เช่น เสื้อผ้า รองเท้า ตลอดจนสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน มูลค่าการค้าในแต่ละตลาดนัดจะมีขนาดแตกต่างกันตามขนาดของตลาดนัดแห่งนั้นๆ ตลาดนัดบางแห่งมีมูลค่าการค้าสูงมาก เช่น ที่อำเภอธาตุพนม ซึ่งเป็นตลาดนัดขนาดใหญ่ที่คนลาวนิยมข้ามมาซื้อของกันมาก

จากการสำรวจในขนาดตลาดนัดขนาดปานกลางแห่งหนึ่ง คือ ตลาดบ้านสองคอน อำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ผู้ค้าสินค้า 3 ประเภทหลักได้ประมาณการรายได้ของตนออกมาดังรายละเอียดในตาราง 4-2 ในตลาดแห่งนี้มีผู้ค้ารายใหญ่อยู่ประมาณ 15-20 ราย ฉะนั้นมูลค่าการค้าของตลาดแห่งนี้จึงอาจมีมากถึงเกือบหนึ่งแสนบาทในช่วงเวลาเพียง 4 ชั่วโมง (06.00-10.00 น.)

ตารางแสดงรายได้โดยประมาณของผู้ค้า 3 ประเภทในตลาดนัดบ้านสองคอน

| ประเภทร้านค้า                              | รายได้ต่อครั้ง(บาท) |
|--------------------------------------------|---------------------|
| 1. ร้านขายสินค้าเทคโนโลยี / อิเล็กทรอนิกส์ | 3,000-6,000         |
| 2. ร้านขายเสื้อผ้าใหม่/เสื้อผ้ามือสอง      | 3,000-6,000         |
| 3. ร้านขายเครื่องใช้ในครัวเรือน            | 2,000-5,000         |

- รายได้ของคนท้องถิ่น

การค้าขายในตลาดนัดเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับคนในท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อย พ่อค้าเร่ขายของบางรายเคยเป็นคนทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ ได้กลับมาอยู่บ้านหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และหันมาเลี้ยงชีพด้วยการขายของตามตลาดนัดในปัจจุบัน คนในท้องถิ่นเองก็มีรายได้จากผลผลิตตามฤดูกาลที่นำมาวางขายร่วมอยู่ในตลาดนัด การนำผักหรืออาหารพื้นเมืองมาขายทำให้ผู้ขายมีรายได้ประมาณ 300-500 บาทต่อรายต่อครั้ง บางรายที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านก็สามารถสร้างรายได้ให้ครอบครัวได้ เช่น การเพาะเลี้ยงปลาสวยงามของพ่อค้าคนหนึ่งในตลาดบ้านสองคอน จากการขายปลาตัวละ 10 บาท ทำให้เขามีรายได้มากถึง 400-1,000 บาทในการออกมาขายปลาสวยงามในตลาดนัดแต่ละครั้ง

- ตลาดนัดในยุคการค้าข้ามแดน

สินค้าที่วางขายอยู่ในตลาดนัดปัจจุบันบางส่วนเป็นสินค้านำเข้าจากประเทศจีน เช่น สินค้าประเภทของเล่นเด็กและเครื่องมืออุปกรณ์งานช่าง ซึ่งผู้ค้าไปรับต่อมาจากพ่อค้าในตลาดอินโดจีนมาขายอีกต่อหนึ่ง สินค้าเหล่านี้มีราคาถูกและถูกนำเข้าผ่านมาทางประเทศเวียดนามและ ส.ป.ป.ลาว ก่อนข้ามมาวางขายอยู่ในตลาดอินโดจีน จังหวัดมุกดาหาร พ่อค้ารายหนึ่งคาดการณ์ว่า ต่อไปในอนาคต เมื่อการก่อสร้างสะพานไทย-ลาวแห่งที่สองและการพัฒนาถนนหมายเลข 9 ในลาวเสร็จแล้ว ตลาดในเมืองมุกดาหารจะมีสินค้านำเข้าราคาถูกอีกหลายชนิด เช่น อาหารทะเลจากเวียดนาม เพราะมีระยะทางในการขนส่งใกล้กว่ากรุงเทพฯ จำนวนพ่อค้าในตลาดนัดปัจจุบันก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ผู้ค้า

#### 4. การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน

##### 4.1. กลุ่มท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ตำบลชะโนด

ตำบลชะโนดเป็นตำบลขนาดเล็กในอำเภอมุกดาหารใหญ่ แบ่งการปกครองเป็น 5 หมู่ (ประมาณ 3 กลุ่มบ้าน) ตำบลชะโนดได้แยกเป็นตำบลเมื่อครั้งแยกอำเภอมุกดาหารออกจากจังหวัดนครพนมและตั้งเป็นจังหวัดใหม่ในปี 2526 บ้านพาลูกาเป็นหมู่บ้านหนึ่งที่ทางตำบลต้องการส่งเสริมให้เป็นหมู่บ้านท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์ (home stays) ซึ่งเดิมบ้านพาลูกาเป็นบ้านเกิดของท่านหนูฮัก พูมสวรรค์ อดีตประธานประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทำให้ประชาชนจากทางฝั่งลาวนิยมข้ามมาเที่ยวบ้านพาลูกาในช่วงหลังเก็บเกี่ยวข้าวแล้วในเดือนมกราคม เพื่อมาเยี่ยมชมบ้านเก่าที่ท่านหนูฮักเคยอาศัยอยู่เมื่อ 87 ปีก่อน ซึ่งปัจจุบันเหลือเพียงเสาไม้ แต่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลชะโนดก็มีแผนจะทำการจำลองบ้านขึ้นมาใหม่ ในบริเวณเดียวกัน ทั้งนี้ตำบลชะโนดก็ตั้งอยู่ในเส้นทางที่มีศักยภาพในเรื่องการท่องเที่ยว เพราะสามารถเดินทางจากตัวจังหวัดมุกดาหาร ผ่านตำบลชะโนด ไปยังตำบลโป่งขาม ซึ่งมีแก่งกะเบาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดของจังหวัด

การท่องเที่ยวในตำบลชะโนดได้รับการพัฒนาจากงบประมาณของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สมัยที่นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดูแลหน่วยงานการท่องเที่ยว ภายหลังจากที่นายจรินทร์ได้มาเยี่ยมพื้นที่ พร้อมกับการเจ้าหน้าที่ของการท่องเที่ยวภาคอีสาน เขต 4 จังหวัดนครพนม ทั้งนี้ทางองค์การการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้สนับสนุนงบประมาณจำนวน 6 ล้านบาทมาใช้ในการสร้างถนนคอนกรีตเข้าสู่หาดมโนภิรมย์ ทำป้ายบอกทาง ก่อสร้างศาลาเอนกประสงค์ (ศาลาขาว) ใช้เป็นที่ประชุมและติดตั้งไฟฟ้า และรถอีแต่นเก็บขยะหนึ่งคัน

ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวภาคอีสานเขต 4 นครพนม ได้เข้ามาช่วยชาวบ้านในการจัดตั้งการท่องเที่ยวแบบ home stays ในช่วงปี 2545 ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวได้นำคณะนักท่องเที่ยวต่างประเทศชุดหนึ่งเข้ามา แต่การรับแขกก็ยังค่อนข้างติดขัดอยู่บ้างเพราะเป็นนักท่องเที่ยวชุดแรก จากนั้นก็ยังไม่มียกท่องเที่ยวเข้ามาอีก การทำงานบริการนักท่องเที่ยวนี้มีกำลังจากกลุ่มสตรีแม่บ้าน ซึ่งมีนายนิวัฒน์ ใจช่วง เป็นแกนนำหลัก ชาวบ้านได้เตรียมโปรแกรมการท่องเที่ยวโดยนักท่องเที่ยวพักแรมที่บ้านชาวบ้านที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม โดยสมาชิกกลุ่มแม่บ้านร่วมกันดูแลเรื่องอาหาร ซึ่จกัรยานเที่ยวที่ตั้งโบสถ์ร้าง – บ้านพาลูกา – วัดชะโนด - วัดมโนภิรมย์และหาดมโนภิรมย์ จัดหาของฝากให้

อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวในตำบลชะโนดก็มีข้อจำกัดในหน้าฝน เพราะน้ำจะท่วมชายหาดทั้งหมด ในวันที่ที่มวิจยเข้าไ้เก็บข้อมูลในตำบล มีนักท่องเที่ยวจากเยอรมันที่มาจาก การแนะนำของชาวบ้านรายหนึ่งที่ตั้งงานกับคนเยอรมันไป แต่เมื่อไม่เห็นหาดและเห็นว่าฝนตก ก็เดินทางกลับในทันที

นายสำเนียง อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชะโนดให้ความเห็นว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดน่าจะได้รับผลดีมากขึ้น เช่น ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว เพราะเส้นทางสะดวกสบายขึ้น และจะช่วยประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของจังหวัดได้อย่างเป็น อย่างดี ตำบลชะโนดมีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เช่น หาดมโนภิรมย์ วัดมโนภิรมย์ซึ่งมีพระ แกะสลักจากงาช้างและโบสถ์ที่เป็นฝีมือของช่างท้องถิ่นแบบล้านช้างซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียน เป็นโบราณสถานโดยกรมศิลปากร นอกจากนั้นยังมีการจัดงานประเพณีประจำปีของตำบลชะโนดและตำบลใกล้เคียง เช่น งานบุญบั้งไฟเดือนหก งานสงกรานต์ระหว่างวันที่ 12-15 เมษายน ของทุกปี และงานแข่งเรือ ซึ่งตำบลชะโนดจัดเป็นที่แรกในจังหวัด ในอดีตเป็นการแข่งโดยใช้เรือ หาบปลา และนับตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลชะโนดก็เริ่มจัดงานอย่างเต็มรูปแบบ โดยเชิญเรือทั้งจากทางดอนตาลและนครพนมมาร่วมด้วย รวมทั้งเชิญเรือจากสะหวันนะเขต สปป.ลาว มาร่วมด้วยอีก 2-3 ลำ (จากบ้านท่าสะโนและบ้านใกล้เคียง)

#### 4.2. กลุ่มท่องเที่ยวเชิงเกษตรตำบลบ้านเป่า

ตำบลบ้านเป่าเป็นหมู่บ้านท่องเที่ยวเชิงชาติพันธุ์ เนื่องจากเป็นที่ตั้งของกลุ่มคนผู้ไท ซึ่งมีลักษณะการตั้งบ้านเรือนใกล้ชิดกันเป็นกลุ่มใหญ่ ในหมู่บ้านไม่มีกิจกรรมเด่นที่เป็นรูปธรรม มีการรวมตัวกันตามโอกาสงานบุญต่างๆ ไม่มีสัญลักษณ์สำคัญที่เป็นศูนย์กลางของชุมชน เมื่อมีการก่อสร้างเจดีย์ชัยมงคลที่อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด และมีแนวความคิดที่จะสร้างกำแพงล้อมรอบภูเขาบริเวณที่ชาวบ้านเรียกกันว่า “ภูผาแดง ภูเขาขาว” ซึ่งมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตอำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร จุดที่ใกล้กับตำบลบ้านเป่า โดยมีการกล่าวหาว่าชาวบ้านตัดไม้ทำลายป่า และจะประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าผาน้ำทิพย์ ชาวบ้านได้รวมตัวกันต่อต้านไปจนถึงจังหวัดร้อยเอ็ด และได้ถวายฎีกาเข้าไปยังสำนักพระราชวังด้วย ชาวบ้านได้ช่วยกันหาข้อมูล ซึ่งในที่สุดก็ประสบความสำเร็จ ไม่มีการสร้างกำแพงดังกล่าว

โดยพื้นฐานของบ้านเป่าซึ่งเป็นหมู่บ้านผู้ไทมีชื่อเสียงในเรื่องวัฒนธรรมประเพณี เช่น วงดนตรี กลองชุด ผ้าลายซิด และการบายศรีสู่ขวัญ กินอาหารพาสแล ต่อมาชาวบ้านได้ไปทำงานที่บ้านโคกโก่ง จังหวัดกาฬสินธุ์ และได้นำเอารูปแบบการจัดการกลับมาใช้ในการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมบ้านเป่า โดยการสนับสนุนของอดีต ผู้อำนวยการองค์การบริหารท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคอีสาน เขต 4 นครพนม คือ คุณพวงศานต์ พิทักษ์มหาเกตุ โดยได้เข้ามาร่วมประชุมและส่งอาสาสมัครต่างประเทศเข้ามาช่วย เช่น การสอนภาษาอังกฤษแก่กลุ่มแม่บ้านและเยาวชน

การทำงานท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2542 แต่ได้มีการเปิดอย่างเป็นทางการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อปี 2544 โดยจัดทำเป็นรูปแบบหมู่บ้านจำลองบริเวณหนองน้ำสาธารณะหลังสถานีอนามัยบ้านเป่า และมีนายศักดิ์ อาจริชัย กำนันตำบลบ้านเป่า เป็นกำลังสำคัญพร้อมคณะกรรมการจำนวนหนึ่ง โดยไม่ได้มีบทบาทขององค์กรท้องถิ่น องค์กรการบริหารส่วนตำบลบ้านเป่าเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ในปีก่อนๆ มีนักท่องเที่ยวพอสมควร แต่นักท่องเที่ยวในปี 2546 นั้นลดลงไปจำนวนมาก เนื่องจากภาวะสงครามอิรักและปัญหาโรคซาร์ส และในปีเดียวกันนี้ ทางจังหวัดเห็นว่าเป็นหมู่บ้านที่มีความพร้อม จึงได้คัดเลือกให้ไปร่วมแสดงในงานมหาสงกรานต์ที่กรุงเทพฯ

การดำเนินการเรื่องการท่องเที่ยวในบ้านเป่าอยู่ในรูปของการจัดตั้ง “ชมรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์-เชิงเกษตร” ขึ้น โดยมีสมาชิกใน 2 หมู่ จำนวนประมาณ 340 คน ร่วมทุนกันหุ้ละ 10 บาท ในจำนวนไม่เกิน 50 หุ้ ในปี 2545 พบว่ามีรายได้ประมาณ 3-4 หมื่นบาท และได้ผลดีทางอ้อมอีก เช่น การขายผลผลิตทางการเกษตรของหมู่บ้าน เช่น มะขามหวาน ผ้าไหมและผ้าฝ้ายและการทำอาหารรับรองผู้มาเยี่ยม ในปี 2546 นี้ บ้านเป่าได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการเกษตรในการดำเนินการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร โดยให้งบประมาณสนับสนุน 1.2 ล้านบาท ในการปรับปรุงที่พัก ทำลานจอดรถ ห้องน้ำและปรับปรุง

ทัศน์ให้สวยงาม ก่อนหน้านั้นกรรมการก็ได้ไปศึกษาดูงานการท่องเที่ยวเชิงเกษตรที่จังหวัดเลย มาก่อนแล้ว

นักท่องเที่ยวที่เข้ามาในบ้านเป้าแบ่งออกไปได้เป็น กลุ่มชาวต่างประเทศ โดยมากเป็น อาสาสมัครที่เข้ามาฝึกงาน ช่วยสอนภาษาอังกฤษ ทำป้าย ทำงานพัฒนา ทำแผนที่ ทำเอกสาร โดยชุมชนได้รับค่าตอบแทนจำนวน 200 บาท/หัว/วัน และในส่วนของคนไทย ก็มีคณะมาศึกษาดูงานการทำการท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์ พักหนึ่งคืน เช่น คณะจากจังหวัดลำพูนและอำนาจเจริญ โปรแกรมการท่องเที่ยวประกอบไปด้วย การแสดงรำกลองยาวและฟ้อนผู้ไทต้อนรับ มีการกล่าวแนะนำสถานที่กันที่ศูนย์ต้อนรับ ปีนเขา เทียวเจดีย์หลวงปู่หล้า (ภูจ้อก้อ) และเจดีย์ชัยมงคล ดูกลุ่มทอผ้า และเมื่อทำการท่องเที่ยวเชิงเกษตรแล้ว ก็จะมีการเยี่ยมชมไร่สวนผสม เช่น สวนลุงเฉลิม ดูสวนส้มและสวนมะขามหวาน กำหนดสักดาาคว่า ภายหลังการพัฒนาตามโครงการระเบียบงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกแล้ว บ้านเป้าน่าจะมีคนเข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น มีการซื้อผลผลิตทางการเกษตรทั้งลำไยและมะขามหวานมากขึ้น รวมทั้งการจำหน่ายสินค้าหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล คือ ผ้าเช็ดมือคุณนายสะอาด

ผลสำรวจกิจกรรมทางเศรษฐกิจท้องถิ่นของจังหวัดมุกดาหารใน 4 แบบแผนนั้น (การค้าสินค้าหัตถกรรมและแรงงานลักลอบเข้าเมือง การเพาะเลี้ยงปลากระชัง ตลาดนัดชุมชนเคลื่อนที่ และการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน) แสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่และความสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของชุมชนชายแดนที่ถูกจัดให้เป็นเศรษฐกิจแบบนอกระบบ ซึ่งหากพิจารณาในลักษณะดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจท้องถิ่นนี้จะไม่ได้รับการยอมรับและให้ความสำคัญแต่อย่างใด รวมทั้งจะไม่ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในแนวทางการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกอีกด้วย แต่ในสภาพความเป็นจริงของพื้นที่แล้วเศรษฐกิจท้องถิ่นในรูปการณ์ทำนองนี้ช่วยหล่อเลี้ยงชีวิตด้วยการสร้างทางเลือกในการดำรงชีพที่หลากหลายให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การไม่ปิดกั้นกิจกรรมที่อาจหล่อหลอมต่อเส้นแบ่งทางกฎหมายโดยการเปิดกว้างให้มีการอธิบายความหมายและกระบวนการของกิจกรรมเหล่านี้ย่อมมีการจำแนกแยกแยะจะทำให้กิจกรรมเศรษฐกิจท้องถิ่นเหล่านี้ มีโอกาสที่จะได้รับการกระจายประโยชน์ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชายแดนมุกดาหารมากขึ้น



## บทที่ 7

### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผล

การศึกษาวิจัยผลการปฏิบัติตามแผนการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจนี้เป็นไปเพื่อติดตามผลความก้าวหน้า ความเหมาะสมและสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติตามนโยบายที่เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่อันเกิดขึ้นจากเขตการพัฒนาความเจริญ รวมทั้งเป็นการเรียนรู้ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบการดำรงชีพของกลุ่มและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้ชุมชนเหล่านั้นมีโอกาสเตรียมแสวงหาทางออกและจัดการกับผลกระทบทางลบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผลจากการศึกษาวิจัยตามโครงการเสริมสร้างกลไกท้องถิ่นเพื่อรับมือผลกระทบตามแนวคิดการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ พอที่จะสรุปได้ ดังนี้

#### ในระดับพื้นที่ยังขาดการเตรียมการรับมือกับผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาถึงผลกระทบของการปฏิบัติตามแผน EWC พบว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างถนน สะพานและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ยังขาดเตรียมการในการที่จะจัดการผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นอย่างตระหนักรู้และมีสำนึก การจัดการที่พอมืออยู่บ้างก็ขาดระบบและขั้นตอนที่โปร่งใส เช่น การจัดระบบความปลอดภัยของการใช้ถนนและทางคมนาคมในเส้นทางที่ก่อสร้างใหม่ เช่น ที่บ้านคำอาฮวน ตำบลคำอาฮวน บนเส้นทาง 212 (มุกดาหาร-เลิงนกทา) และบ้านจอมมณี ตำบลฝั่งแดง บนเส้นทาง 2042 (มุกดาหาร-คำชะอี) พบว่าหน่วยงานปฏิบัติเช่นกรมทางหลวงนั้นไม่มีระบบทำงานแบบประชาชนมีส่วนร่วม อาจเนื่องด้วยการใช้ระบบการทำงานแบบสัญญาจ้าง(Sub-contract) จึงไม่สามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของชุมชน หรือใช้ความต้องการของประชาชนมามีส่วนกำหนดแผนการทำงานที่ต้องการกำหนดที่เลี้ยวกลับ (ยูเทิร์น ) หรือไฟส่องสว่างและทางข้ามที่ชุมชนเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งควรที่จะต้องเริ่มมาตั้งแต่ระบบการหาข้อมูลจากพื้นที่มาสนับสนุนการวางแผนกิจกรรม การที่ไม่ใช่ข้อมูลจากพื้นที่จากชุมชนมาเป็นฐานทำให้เกิดความตึงเครียดและความขัดแย้งเมื่อการปฏิบัติตามแผนของหน่วยงานระดับพื้นที่ดังกล่าวไม่ตรงกับความต้องการหรือสนองตอบโดยตรงกับความต้องการจากประชาชน

ภายหลังในการปฏิบัติตามแผนของหน่วยงานราชการหลายหน่วย มีความพยายามในการนำใช้ “ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support System)” หรือคือการวางระบบการตัดสินใจด้วยข้อมูล ความรู้เชิงวิชาการและรวมถึงข้อมูลจากพื้นที่จากชุมชน ที่จะทำให้นักปฏิบัติงานระดับพื้นที่ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน มาปรับทำให้การดำเนินงานตอบสนองความต้องการตรงของชุมชน มีการเจรจา ปรีกษาหารือกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนปฏิบัติการจริงทำให้งานบรรลุผล ทั้งยังสามารถลดข้อขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้นในหมู่ผู้เกี่ยวข้อง

## กลไกท้องถิ่นเพื่อจัดการผลกระทบยังไม่เป็นจริง

จากผลการประเมินศักยภาพขององค์กรระดับท้องถิ่นที่จะใช้เป็นกลไกรับมือกับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ นั้น คณะวิจัยพบว่า ความสามารถและศักยภาพขององค์กรระดับท้องถิ่นนั้นยังไม่เพียงพอ ยังไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่สามารถครอบคลุมประเด็นการพัฒนาที่หลากหลายและซับซ้อนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วนของสังคมทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่นและจังหวัดมาทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ เพื่อให้สามารถติดตามเรียนรู้และประเมินผลกระทบทางลบที่เกิดกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องได้อย่างทันเวลา องค์กรฯ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานควรมีความแม่นยำในการใช้ข้อมูลทางวิชาการ และการประเมินแนวทางเลือกที่สอดคล้องกับความเห็น ความต้องการของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มต่างๆ การทำงานร่วมกันในลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่า เป็นการทำงานเชิง“ประชาคมจังหวัด” ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการ ผู้บริหารหน่วยงาน ธุรกิจเอกชนและผู้ปฏิบัติในพื้นที่ แต่การทำงานแบบประชาคมนี้อย่างจำเป็นที่จะต้องทำควบคู่ไปกับการส่งเสริมการทำงานระดับชุมชนและท้องถิ่น ที่มีการถ่วงดุลอำนาจโดยการตรวจสอบและการยอมรับระหว่างกัน การทำงานประสานในลักษณะนี้นอกจากเป็นการเสริมรากฐานงานประชาคมแล้ว ยังเป็นการเคารพในคุณค่า ศักดิ์ศรีของกลุ่ม/องค์กรในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

## เศรษฐกิจท้องถิ่นมีการปรับตัวเพื่อยุ่รอด

จากการศึกษาคณะวิจัยพบว่า เศรษฐกิจท้องถิ่นที่หลากหลายจะช่วยทำให้ทางเลือกของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและชุมชนที่ล้าหลังเปิดกว้างมากขึ้น เช่น การเลี้ยงปลากระชัง การขายของตลาดริมทางและตลาดนัด การจัดท่องเที่ยวเชิงนิเวศของชุมชน การดำรงชีพที่หลากหลายนั้นหมายถึงการดำเนินกิจกรรมการผลิตพร้อมกันไปทั้งภาคเกษตร นอกภาคเกษตรหรือธุรกิจบริการ โดยไม่เป็นเพียงการทำกิจกรรมเศรษฐกิจเดียวๆ ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบเงินสดเท่านั้น ในทุกกรณีศึกษาจะพบการใช้โอกาสจากช่องทางทั้งทางกายภาพและจากช่องทางเครือข่ายสังคม เช่น การผ่อนผันและอนุญาตให้จัดตลาดริมทาง ตลาดนัดในชุมชนของทางหน่วยงานและองค์กรท้องถิ่นช่วยส่งเสริมการผลิตการเกษตรและการค้ารายย่อยของหลายชุมชน แม้ว่าการค้ารายย่อยนี้อาจเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจที่คาบเกี่ยวกับการค้าหรือเศรษฐกิจนอกระบบที่รัฐทั้งสองฝั่งมองว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมายก็ตาม ปัญหาที่ครัวเรือนเกษตรกรและชุมชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมการผลิตนี้ประสบ คือ การไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างทันกาล ทันเวลา การขาดข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้การเตรียมความพร้อมในการรับมือการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ เป็นไปแบบไม่ทันกาล ไม่รอบด้าน ทำให้ต้องตกอยู่ในสภาพตั้งรับ ในที่สุดครัวเรือนหรือสมาชิกของครัวเรือนเหล่านี้ก็จะถูกสถานการณ์บังคับให้ต้องตัดสินใจละทิ้งกิจกรรมการผลิตแบบเดิมเพื่อ

เข้าสู่การผลิตแบบแผนใหม่ๆ ที่สมาชิกของครัวเรือนเหล่านั้นไม่คุ้นเคย ขาดความรู้ที่เท่าทัน ทำให้ไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดสิ่งที่ตนเองต้องริเริ่มใหม่ๆ

ให้ได้ดี การตกเป็นฝ่ายตั้งรับ(Passive Actor) โดยไม่สามารถดำเนินการในฐานะที่เป็นฝ่ายรุก(Active Actor) ได้เลยนั้น ทำให้เขาเหล่านั้นเสียโอกาสที่จะพัฒนาตนเองผ่านกระบวนการเรียนรู้ด้วยการทำงานโดยได้รับการพัฒนาทักษะความสามารถอย่างเท่าทันกับความเปลี่ยนแปลง

### ทางเลือกของการดำรงชีพท้องถิ่นที่ขาดความหลากหลาย

ในแง่ของผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่กว้างกว่าระดับท้องถิ่นนั้น เช่น ประเด็นของการตั้งเขตอุตสาหกรรมมีการคาดหมายของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร ว่าอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการกระจายผลการพัฒนาอย่างไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่เขตชนบทห่างไกล ที่มีกลุ่มประชากรที่ประสบปัญหาความยากจน มีกิจกรรมการผลิตและการจ้างงาน การลงทุนต่ำ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากฐานการดำรงชีพจากเกษตรกรรมขนาดเล็กที่ต้องกลายมาเป็นแรงงานรับจ้าง ข้อเสนอจากทางกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้น จึงขอให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบการดำเนินนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก ตะวันตก ควรให้ความใส่ใจกลุ่มคนที่จัดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษ โดยให้ความสนใจในรายละเอียดการส่งเสริมสภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ด้วยการกำหนดแนวทางและโปรแกรมการพัฒนาที่เน้นการสนับสนุนด้วยมาตรการและกลไกพิเศษเฉพาะให้แก่กลุ่มคนเหล่านี้ ให้สามารถมีส่วนร่วมในการหารายได้เสริมจากการทำกิจกรรมการผลิตนอกกระบวน รวมทั้งการพัฒนาความสามารถและทักษะที่ตรงกับความต้องการและมีเงื่อนไขสอดคล้องเหมาะสมกับสภาวะการดำรงชีพของเขาเหล่านั้น

### ข้อเสนอแนะ

#### การสร้างความหมายร่วม (Shared meanings) ในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ

การให้ความหมาย(meanings) ของการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจไม่ควรถูกครอบงำ (Dominate) หรือถูกผูกขาดการอธิบายโดยฝ่ายวางแผนและนโยบายของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียที่เน้นการพัฒนาโดยนำเสนอภาพการร่วมมือของภูมิภาค ที่เป็นเพียงภาพปัจจุบันและการวาดฝันของอนาคตเท่านั้น โดยละเลยความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหน่วยทางการเมืองและความสัมพันธ์ทางการค้าและสังคม วัฒนธรรมของท้องถิ่น ของประชาคมในพื้นที่สองฝั่งแม่น้ำโขงในอดีต การเปิดให้ท้องถิ่นและประชาคมของกลุ่มชุมชนชาติพันธุ์ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุกกลุ่ม ได้มีโอกาสในการแสดงความเห็น ได้เสนอความต้องการของเขาเหล่านั้นผ่านการดำเนินโครงการพัฒนาที่เน้นแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเป็นกระบวนการ โดยเน้นการเข้าถึงและความเท่าเทียมของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสีย จะทำให้ภาพของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมีความแตกต่างหลากหลาย ครอบคลุม การพัฒนาหลายมิติ มิใช่การพัฒนาที่เล็งผลเลิศทางความเจริญเติบโตของมิติเศรษฐศาสตร์เพียง

ด้านเดียว แต่ละเลยความหมายของการพัฒนาที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่ยากจน  
ล้าหลัง และการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสในการได้รับผลการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันด้วย

### **การจัดปรับอัตลักษณ์ (Re-Positioning) ของจังหวัด**

จากข้อมูลและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมาเมืองมุกดาหาร  
เป็นเสมือนเมืองหน้าด่าน อันหมายถึงการเป็นเมืองที่มีความหลากหลายทางกลุ่มชาติพันธุ์ ทำ  
หน้าที่ประสานประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ระหว่างเมืองต่างๆที่เป็นเครือข่ายร่วมกันใน  
ภูมิภาคมากกว่าเป็นเฉพาะ “ ประตูสู่อินโดจีน ” (Gate to Indochina) ที่เป็นเพียงช่องทางผ่านสู่  
ดินแดนอื่นตามความหมายของคำว่า “ ประตู ” ตามนัยยะทางการเมืองประชาสัมพันธกัน  
ปัจจุบัน และในขณะเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนก็คือการส่งเสริมจิตใจของ  
ความเป็นสากล ลดอคติเรื่องการเป็นเชื้อชาติเฉพาะที่เน้นความเป็นชาตินิยม หวนกลับมาทำ  
หน้าที่ประสานประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ระหว่าง “ เมือง ” หรือเขตการค้าต่าง ๆ (ที่  
เกิดขึ้นใหม่ตามแนวทางการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ) ให้เป็นเครือข่ายร่วมกันในภูมิภาค การ  
กำหนดตำแหน่งของจังหวัดที่ชัดเจนจะทำให้ “ การร่วมมือในภูมิภาค ” ไม่เป็นเพียงข้อเสนอจากนัก  
วางนโยบายและแผนของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียในฐานะแหล่งทุนเพียงเท่านั้น แต่เป็น  
เสมือนฉันทามติและเจตน์จำนงทางการเมืองของท้องถิ่นและสังคมของประชาชาติในภูมิภาคนี้  
ด้วย

### **การเปิดพื้นที่สังคม (Social Spaces)**

การดำเนินการพัฒนาตามแผนระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกในระดับพื้นที่  
จังหวัดโดยเฉพาะจังหวัดมุกดาหาร ควรเน้นที่การเปิดพื้นที่ทางสังคม หรือเวทีที่กลุ่มทางสังคม  
ต่างๆมีการจัดความสัมพันธ์กันโดยผ่านกิจกรรมหรือการปฏิบัติการทางสังคมร่วมกัน เรียนรู้  
ระหว่างกันของภาคประชาสังคม เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมได้มีส่วน  
ร่วมในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นอย่างมีข้อมูล ความรู้ อย่างมี  
ลำดับ ขั้นตอนและเป็นกระบวนการ โดยมีหน่วยประสานงานกลางคือหน่วยงานรับผิดชอบทั้ง  
จากส่วนกลางและภูมิภาคที่ทำงานมีบทบาทและภารกิจเฉพาะ ทั้งนี้อาจโดยการอาศัยการนำ  
ของภาคเอกชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะหอการค้าและเทศบาล แต่ก็พบว่าใน  
จังหวัดมุกดาหารนั้นมีการแข่งขันทางการเมืองค่อนข้างสูงทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภาค ทั้ง  
ยังขาดการเรียนรู้และการสร้างกระบวนการทางสังคมร่วมกัน คณะวิจัยมีความเห็นว่าหาก  
นำเอาสถาบันทางวิชาการมาร่วมอยู่ในคณะประสานงานกลางก็จะสามารถช่วยลดภาวะการชัก  
นำหรือครอบงำจากอิทธิพลทางการเมือง (Depoliticized) ดังนั้นการเปิดพื้นที่ทางสังคมก็จะช่วย  
ให้เกิดการจัดปรับความสัมพันธ์ของกลุ่ม องค์กรต่างๆเสียใหม่ทั้งยังเป็นการเปิดให้กลุ่มชุมชน  
และองค์กรท้องถิ่นได้มีเวทีแสดงบทบาทในการร่วมกำหนดชะตากรรมของตนเองและท้องถิ่นได้  
อย่างสอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยด้วย

### การจัดวางระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support System)

การตัดสินใจดำเนินการตามแผนพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตกที่ผ่านมานั้นยังเป็นลักษณะการสั่งการจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ผลการปฏิบัติตามแผนถูกแยกออกจากสภาพการณ์ที่เป็นจริงในพื้นที่ ทั้งนี้อาจเนื่องจากความไม่สมบูรณ์และไม่เป็นปัจจุบันของแผนที่กำหนดไว้เดิมหรืออาจเกิดจากการขาดความคิดริเริ่มหรือการมีอำนาจอย่างชอบธรรม (Authority) ของหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ จากการติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตกนั้นคณะวิจัยพบว่า หลายครั้งที่สิ่งที่กำหนดในแผนไม่ตรงกับสภาพการณ์ความเป็นจริงในพื้นที่ เช่น การก่อสร้างเส้นทาง การจัดวางระบบป้องกันน้ำท่วม หรือการปรับปรุงตลาดอินโดจีนริมน้ำโขง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่ขาดความมั่นใจ หลายครั้งที่การตัดสินใจดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานถูกชักนำหรือผลักดันจากสถานการณ์ความขัดแย้งหรือผลการต่อรองทางอำนาจของการเมืองในพื้นที่ จากการที่มีหลายหน่วยงานราชการในพื้นที่อื่น ๆ ทำการพัฒนา “ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support System)” และทดลองนำมาปรับใช้ในการดำเนินการบริหารนโยบายพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยการวางระบบการตัดสินใจด้วยข้อมูล ด้วยการประสานความรู้เชิงวิชาการและข้อมูลการประเมินสภาพการณ์ด้านต่าง ๆ ทำให้เกิดการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมจากกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งถ้ามีการนำเอาระบบการปรับใช้เครื่องมือช่วยตัดสินใจนี้มาร่วมดำเนินการแผนพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก ก็จะช่วยให้องค์กรปฏิบัติงานระดับพื้นที่ (โดยเฉพาะที่มุกดาหาร) สามารถเข้าใจและปรับใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนปฏิบัติการตามแผน

### การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม

ทุนทางวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติในพื้นที่ของจังหวัดมุกดาหารและจังหวัดใกล้เคียงนั้นมีศักยภาพในเชิงการจัดท่องเที่ยวแนวนิเวศวัฒนธรรมอย่างมาก และมีความจำเป็นที่ควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนอย่างเต็มที่จากหน่วยงานภายนอก ด้วยการวางแผนอย่างมีบูรณาการและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ประเด็นนี้ควรเริ่มต้นด้วยการริเริ่มจากผู้สนใจในท้องถิ่นผนวกกับ การสนับสนุนจากภาคเอกชน และนักวิชาการในสถาบันในภูมิภาค ในการศึกษาวิเคราะห์และร้อยเรียงเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ เพื่อให้ประเด็นและความรู้ที่ศึกษาเหล่านั้นเป็นที่น่าสนใจใคร่รู้ในระดับสาธารณะ การส่งเสริมการทำวิจัยแนวนิเวศวัฒนธรรมที่มีการริเริ่มจากกลุ่มคนในท้องถิ่น ทั้งนี้การศึกษาวิจัยควรอยู่ในรูปของอาณานิเวศศึกษาที่เชื่อมโยงพื้นที่ชายฝั่งโขงทั้งสองฝั่ง จากนั้นจึงลำดับเหตุการณ์ตาม

บันทึกประวัติศาสตร์ให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับแหล่งท่องเที่ยวทางนิเวศที่มีความแนบแน่นไปกับวิถีการดำรงชีพของชุมชนที่อยู่รายรอบแหล่งท่องเที่ยวเหล่านั้น การริเริ่มการศึกษาวิจัยทางนิเวศวัฒนธรรมผนวกกับสำนึกทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นนี้ควรส่งเสริมให้มีขึ้นทั้งในระดับจังหวัด ภาคและภูมิภาค

นอกจากนั้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มีเนื้อหาสาระทางด้านศาสนธรรมก็มีปรากฏอยู่บ้างแล้ว หากแต่ขาดการจัดเชื่อมโยงให้มีการใช้ความรู้เป็นตัวนำและการจัดระบบเส้นทางท่องเที่ยวให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างจุดแวะเยี่ยมชมร่วมกันกับจังหวัดใกล้เคียง เช่น ประชาชนที่เดินทางมากราบเคารพบูชาพระธาตุพนมที่นครพนมควรจัดเส้นทางท่องเที่ยวต่อเนื่องกับการเยี่ยมชมและนมัสการแหล่งท่องเที่ยวทางศาสนาแหล่งสำคัญอื่นๆ เช่นแวะเข้าไปสักการะเจดีย์หลวงปู่หล้าที่ภูจ้อก้อจังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น

### **การสร้างแผนความร่วมมือเชิงปฏิบัติของประชาคม**

การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารนั้นยังจำกัดการประสานความร่วมมือเพื่อทำงานส่วนรวมอยู่ในระดับท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนการประสานความร่วมมือในระดับที่กว้างกว่าท้องถิ่นซึ่งจำเป็นยิ่งต่อการพัฒนาที่จะมีผลครอบคลุมในภูมิภาคนั้นยังมีอยู่จำกัด ที่ผ่านมานั้นการพัฒนาระดับจังหวัดยังเป็นกิจการและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับก็เน้นให้ความสำคัญเฉพาะกับการสนับสนุนโครงการพัฒนาระยะสั้นซึ่งมีผลยิ่งต่อการรักษาฐานเสียงและคะแนนนิยมทางการเมืองของตนเอาไว้ ส่วนผลกระทบที่จะมีต่อการประสานเสริมประสิทธิภาพของการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจนั้นได้รับการเอาใจใส่น้อยมาก

คณะวิจัยมีความเห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก จะต้องริเริ่มให้มีการกำหนดแผนความร่วมมือภาคปฏิบัติของภาคประชาสังคมซึ่งเป็นเสมือนแบบฝึกหัดที่จะนำเอาภาคส่วนต่างๆ ของสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและจังหวัดมาทำงานร่วมกัน ภายใต้กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่สามารถประสานประโยชน์ของกลุ่ม องค์กรทางสังคม และควรจะปฏิบัติให้เกิดผลได้ในระยะสั้น โดยการเริ่มต้นจากประเด็นปัญหาในพื้นที่จริงมาเป็นโจทย์ร่วมกัน เช่น ปัญหาโรคเอดส์ การส่งเสริมการท่องเที่ยวนิเวศวัฒนธรรม การจัดการชุมชนและสิ่งแวดล้อมเมือง เป็นต้น การปรับกระบวนการทำงานขององค์กรหลักในพื้นที่เช่นนี้จะทำให้กลุ่มต่างๆ ที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือที่ตรวจสอบได้ของแผนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกมากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารก็มีแนวโน้มของการกระจายการเติบโตที่ไม่สม่ำเสมอ โดยประชาชนในพื้นที่ชนบทและภาคการเกษตรนั้นน่าจะได้รับผลประโยชน์น้อยกว่ากลุ่มภาคการค้าขนาดใหญ่และอุตสาหกรรม

ขณะที่จังหวัดมุกดาหารเองมีภาคเกษตรกรรมเป็นสัดส่วนใหญ่ของกิจกรรมการผลิตทั้งหมด จึงต้องติดตามต่อไปว่าในสภาพที่การค้าชายแดนได้ทำให้เศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนเช่นมุกดาหารขยายตัวมากขึ้น ผู้ผลิตรายย่อยและคนยากคนจนในภาคชนบทจะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด

ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมามีล้นหลามโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น ผู้ดำรงชีวิตอยู่ด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ซึ่งไม่เคยได้รับการผนวกเข้ามาเป็นหัวข้อร่วมเพื่อการพิจารณาในกระบวนการการกำหนดนโยบายเลย ทั้งอาชีพการค้าของหนีภาษี การทำประมง การค้าแบบตลาดนัดและการท่องเที่ยวในชุมชน จนยังมองไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นกับการพัฒนาตามนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนชุมชนท้องถิ่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม ด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และด้านศักดิ์ศรีและการดำรงรักษาของวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นหรือของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร

-----

## บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาที่ดิน. คู่มือการจัดการทรัพยากรที่ดินเบื้องต้น: จังหวัดมุกดาหาร. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2541.
- คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ. วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญา : จังหวัดมุกดาหาร. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2544.
- โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย. การค้าชายแดน: การสร้างสัมพันธ์ตามรอยตะเข็บ. รายงานฉบับที่ 16 จตุมาศที่ 1 (ม.ค.-เม.ย.46). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546, จาก [http://ttmp.trf.or.th/รายงานจตุมาศที่12546%20\(ส่วนที่1\).doc](http://ttmp.trf.or.th/รายงานจตุมาศที่12546%20(ส่วนที่1).doc).
- จัตต์ ปิยะอุย. งานบุญผะเหวด มุกดาหาร ณ วัดมโนภิรมย์ บ้านชะโนด อ.หว้านใหญ่ วันที่ 14-15 มีนาคม 2541 ตรงกับวันแรม 3 ค่ำ เดือน 4 ปีชาล. กรุงเทพฯ: ฟรีสเกล, 2541.
- ชำนาญ พินศรี. แนวทางการพัฒนาชุมชนชายแดนเมืองมุกดาหารเพื่อรองรับผลกระทบจากสะพาน. วิทยานิพนธ์(ผ.ม.) กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ไชยันต์ รัชชกุล. ลุ่มน้ำโขง: วิฤต การพัฒนาและทางออก The Mekong Basin: Crisis-Development-Alternatives, เอกสารสัมมนา แม่น้ำโขง หมายเลข 6 มุมมองอนาคตลุ่มน้ำโขง เชิงประวัติศาสตร์และทางเศรษฐกิจ, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ณ ห้องประชุมโรงแรมรอยัลแม่โขง จังหวัดหนองคาย 25-26 มกราคม 2549
- เทศบาลเมืองมุกดาหาร. รายงานผลการดำเนินงานสำนักงานเทศบาลเมืองมุกดาหาร. อุบลราชธานี: อุบลกิจออฟเซตการพิมพ์, 2546.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “การค้านอกระบบชายแดนไทย-ลาว” (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) กันยายน 2543.
- ภาวะเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร ปี 2545. จาก [http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/RegionEcon/n\\_east/econne/text/md.pdf](http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/RegionEcon/n_east/econne/text/md.pdf)
- บุรีรัตน์ สามีติยะ. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ดินแดนแห่งอารยธรรมก่อนประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2544.



บังอร ปิยะพันธุ์ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และกาญจน์ ละอองศรี “ลาวในกรุงรัตนโกสินทร์”  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541

ราตรี โตเฟ่งพัฒน์ นันทวัน สาวนายน และสุรจิตต์ จันทรสาขา. ปณิกศิลปวัฒนธรรม เล่ม 6.  
กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2543.

วารินทร์ วงษ์หาญเชาว์และคณะ. ยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนประเทศไทยกับ  
ประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ: สถาบันยุทธศาสตร์การค้า, 2547.

สถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น. การศึกษาเบื้องต้นการ  
ปฏิบัติตามแผนพัฒนาแนวคิด Economic Corridor ที่มีผลเกี่ยวข้องกับสภาพความ  
เป็นอยู่ของประชาชน: กรณีศึกษาชายแดนด้านจังหวัดมุกดาหาร. 2542.

สถาบันเอเชียศึกษา. รายงานผลกระทบทางสังคมของระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก  
(ผลกระทบทางสังคมของการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2) ระยะที่ 1.  
กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สาโรจน์ คัชมาตย์. นโยบายการพัฒนาจังหวัดชายแดนในเขตอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กรณีศึกษา  
เฉพาะจังหวัดมุกดาหาร. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541.

สุรจิตต์ จันทรสาขา “เมืองมุกดาหาร” 2543 ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. รายงานจังหวัดมุกดาหาร. 2546.

สำนักงานประมงจังหวัดมุกดาหาร. สถิติการเลี้ยงปลากระชังจังหวัดมุกดาหาร. เอกสารอัดสำเนา.

อินเตอร์เนชั่นแนล คอลลัซแทนซ์ เน็ทเวอร์ค(บริษัทจำกัด). โครงการศึกษาแนวทางความร่วมมือ  
ด้านอุตสาหกรรม ระหว่างไทย สปป.ลาว เวียดนาม ตามแผนพหุภาคีหมายเลข 9

(มุกดาหาร-สะพานนะเขต-กวางจี-ตานัง). กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจ  
อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540.

Asian Development Bank.

2000. A Wealth of Opportunity, Development Challenges in the Mekong Region,  
Manila Philippines.

2001. Pre-investment Study for the Greater Mekong Sub-region East-West Economic  
Corridor (Vol.1 Integrative Report) (Vol.3 Industry and Industrial Zones) (Vol.6  
Trade and Investment), Manila Philippines.

Vatthana Pholsena and Ruth Banomyong

2006. Laos, from Buffer state to Crossroads: Mekong Press, ChiangMai.

Walker, Andrew.

1999. The Legend of the Golden Boat: Regulation, Trade and Trader in the  
Borderlands of Laos, Thailand, China and Burma. Curzon Press, Surrey.

-----

## แหล่งข้อมูลสำคัญ

### 1. การประชุมเชิงปฏิบัติการ

|                                                         |                   |
|---------------------------------------------------------|-------------------|
| ครั้งที่ 1 ผลกระทบการสร้างสะพาน ตำบลบางทรายใหญ่         | วันที่ 21 ต.ค.46  |
| ครั้งที่ 2 การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ตำบลชะโนด     | วันที่ 11 ธ.ค.46  |
| ครั้งที่ 3 เศรษฐกิจตำบลคำป่าหลายหลังการสร้างสะพาน       | วันที่ 6 มี.ค.47  |
| ครั้งที่ 4 การเปลี่ยนแปลงของชุมชนนาโปน้อย-กลาง-ใหญ่     | วันที่ 19 เม.ย.47 |
| ครั้งที่ 5 ผลกระทบการสร้างถนนสี่เลนส์ 3 ตำบล อำเภอเมือง | วันที่ 30 ก.ย.47  |

### 2. การสัมภาษณ์บุคคลสำคัญ

|                                 |                                         |
|---------------------------------|-----------------------------------------|
| 1. นายอนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์    | นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร               |
| 2. นายฉลาด ทองเภา               | รองนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร            |
| 3. นายสาทร ทศนเอี่ยม            | นายช่างแขวงการทางมุกดาหาร               |
| 4. นายวรพงศ์ สารรัตน์           | เจ้าหน้าที่สำนักงานประมงจังหวัด         |
| 5. นายศักดิ์ ธีรอินทร์          | อดีตประชาสัมพันธ์จังหวัด                |
| 6. นายเบญจ ปัญญา                | นายก อบต.ชะโนด อ.หว้านใหญ่              |
| 7. นายสำเนียง ใจสุข             | อดีตนายก อบต.ชะโนด อ.หว้านใหญ่          |
| 8. นายวันดี กิ่งคำวงศ์          | นายก อบต.คำอาฮวน อ.เมือง                |
| 9. นายอุกฤษณ์ ศรีพิเมือง        | ปลัด อบต.คำอาฮวน อ.เมือง                |
| 10. นายปรัดถกร ศรีสุริยจันทร์   | ปลัด อบต.โพนทราย อ.เมือง                |
| 11. นายสวรรค์ โฉมเฉลา           | นายก อบต.คำป่าหลาย อ.เมือง              |
| 12. นายพู่ สุพร                 | ประธานสภา อบต.ผึ่งแดด อ.เมือง           |
| 13. นายอุลย์ สุพร               | ผญ. บ้านจอมมณีใต้ ต.ผึ่งแดด อ.เมือง     |
| 14. นางเยาวเรศ เคนโยธา          | ปลัด อบต.บางทรายใหญ่ อ.เมือง            |
| 15. นางอนิกานต์ พรหมอารักษ์     | ประธานชุมชนศรีมงคล-ยอดแก้ว              |
| 16. นายเสถียร พิริยะวิวัฒน์วงศ์ | ประธานชุมชนร่วมพัฒนาศรีมงคล             |
| 17. นายศักดิ์ อาจิรัช           | กำนันตำบลบ้านเป้า อ.หนองสูง             |
| 18. นายอุทัย ปทุมวัน            | ผญ. บ้านเตาถ่าน ต.หนองแวง อ.นิคมคำสร้อย |
| 19. นางอติธ นามประกาย           | ประธานหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร           |
| 20. นายอดิศักดิ์ ยงกิจถาวร      | รองประธานหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร        |
| 21. นายประพนธ์                  | ทนายความอิสระ                           |

### 3. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. ชาวบ้านชุมชนนาโปน้อย-กลาง-ใหญ่
2. ชาวบ้านบ้านพาลูกาและบ้านชะโนด ตำบลชะโนด อำเภอหว้านใหญ่
3. กลุ่มแม่ค้าตลาดอินโดจีน อำเภอเมืองมุกดาหาร
4. พ่อค้าแม่ค้าตลาดนัดเคลื่อนที่ในอำเภอหว้านใหญ่
5. พ่อค้าแม่ค้าตลาดบ้านสามขา อ.เมือง และตลาดบ้านเตาถ่าน อ.นิคมคำสร้อย

-----