



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น
และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

โดย

ดร.บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล

นางสาวสิริไพลิน สิงห์อินทร์

กันยายน 2563

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น
และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

โดย

ดร.บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล

นางสาวสิริไพลิน สิงห์อินทร์

สนับสนุนโดยสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม
วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย วช. และสกสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

งานวิจัยโครงการ การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งคำถามวิจัยหลัก 3 คำถามคือ 1) การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนในพื้นที่เป้าหมายและการพัฒนาพื้นที่อย่างไร 2) โครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการต่างๆ ผ่านระบบราชการไทยส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร และ 3) การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ และพัฒนาพื้นที่ส่งผลอย่างไรต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน

สำหรับการตอบคำถามข้อแรก จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อมูลภาคสนาม ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรเป็นทั้งการสร้างความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนที่มีอยู่แล้วให้แข็งแกร่งขึ้น อีกทั้งเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐเห็นความสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งอย่างเป็นทางการ ประเด็นหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการค้าผ่านจุดผ่อนปรนการค้าจะได้เปรียบและเสียเปรียบต่อใครนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระดับเครือข่าย และระดับที่ใหญ่ขึ้นมาคือเครือข่ายชาติพันธุ์ที่ยังคงเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการค้าชายแดน ความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวในมิติการค้าจึงเป็นกลไกสำคัญที่รัฐไทยนำเสนอผ่านการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรด้วยการส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว ความร่วมมือด้านการศึกษาของหน่วยงานภาครัฐของทั้งสองประเทศในด้านสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์และสาธารณสุขของเจ้าหน้าที่ฝั่งไทย นั่นชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนและกลุ่มที่มีก่อนหน้ากลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการชูและโหมโรงการพัฒนาของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้คนทั้งสองฝั่งสามารถเดินทางไปท่องเที่ยวได้หรือไปเมื่อมีงานประเพณีสำคัญ และการจัดโครงการแสดงสินค้าของเมียนมาในงานเทศกาลของอำเภอขุนยวม การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงกลายเป็นโครงการพัฒนาโดยถูกจัดวางให้เป็นความหวังที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับอำเภอและจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยรวม แนวโน้มการพัฒนานี้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ชุดใหม่ในกลุ่มผู้ประกอบการค้าชายแดน ที่เห็นศักยภาพทั้งในระยะสั้นในเรื่องของการทำการค้าและธุรกิจ การท่องเที่ยว และการสานสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างสองประเทศ และตั้งความหวังว่าในระยะยาว การพัฒนาผ่านการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ จะทำให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนกลายเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคอีกแห่งหนึ่ง และนำมาซึ่งการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่

สำหรับการตอบคำถามวิจัยข้อที่สอง งานวิจัยนี้นำเสนอพัฒนาการของโครงสร้างพื้นฐานบนพื้นที่รอยต่อของพรมแดนไทย-เมียนมาโดยเน้นที่ฝั่งไทยและผ่านมุมมองของรัฐหรือบทบาทของหน่วยงานไทยตั้งแต่ยุคอาณานิคมของอังกฤษในเมียนมาจนถึงปัจจุบัน การเกิดขึ้นของชุมชนและโครงสร้างพื้นฐานนั้นสอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของฝั่งเมียนมาด้วย โดยเฉพาะการทำธุรกิจป่าไม้ของบริษัทอังกฤษ จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 การเมืองและสงครามการสู้รบในเมียนมา และบริบทการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าโครงสร้างพื้นฐานสำคัญคือถนนที่ในช่วงบางยุคถูกใช้เป็นเครื่องมือแสดงอำนาจของรัฐและการมีอยู่ของรัฐในมิติต่างๆ อีกประเด็นย่อยที่โครงการวิจัยนี้นำเสนอคือศึกษาระบบราชการและกลไกในการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนผ่านจุดปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น ซึ่งงานวิจัยนี้เรียกว่า “โครงสร้างพื้นฐานละมุน” ที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ ณ ช่วงที่มีแนวคิดการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งการจัดการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระบบราชการไทยในการจัดการพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะพิเศษคือโครงสร้างการจัดการแบบจุดผ่อนปรนฯ ที่ส่งผลให้การค้าชายแดนอยู่ภายใต้กฎหมายที่แตกต่างจากการบริหารจัดการจุดผ่านแดนถาวร ลักษณะสำคัญคือหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงมีบทบาทมากกว่าหน่วยงานรัฐฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ การสร้างกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ของหน่วยงานในบริเวณชายแดนสอดคล้องกับกรอบแนวคิดโครงสร้างพื้นฐานละมุนที่ชี้ให้เห็นว่าระบบหรือระบอบดังกล่าวนำไปสู่การสร้างโอกาสและการจำกัดการเดินทางและเคลื่อนย้ายในขณะเดียวกัน

ประเด็นสุดท้ายในการตอบคำถามวิจัยข้อที่สามซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาพื้นที่กับการรักษาความมั่นคงชายแดนนั้น งานวิจัยนี้พบว่าทั้งรัฐไทยและเมียนมายังมองดินแดนทางกายภาพเป็นภัยความมั่นคงที่เป็นมาตลอดตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน เมื่อการปักปันเขตแดนไม่ลงตัวก็ทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นและนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะรัฐฝ่ายความมั่นคงกลับมองว่าปัญหาความมั่นคงในระดับภูมิภาคเช่นการค้าอาวุธ ยาเสพติด หรือสิ่งผิดกฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วอาจจะทวีมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ขัดกับการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศหรือภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ การเมืองของฝั่งเมียนมายังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้รัฐฝ่ายความมั่นคงของไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับและควบคุมพื้นที่ชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น รัฐไทยฝ่ายความมั่นคงอาจจำเป็นต้องปรับแนวคิดและแนวทางในการดำเนินนโยบายป้องกันชายแดนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายแดนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนและสร้างความร่วมมือระดับนานาชาติอย่างแท้จริง

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งคำถามวิจัยหลัก 3 คำถาม ดังนี้ 1) การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนในพื้นที่เป้าหมายและการพัฒนาพื้นที่อย่างไร 2) โครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการต่างๆ ผ่านระบบราชการไทยส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร และ 3) การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ และพัฒนาพื้นที่ส่งผลอย่างไรต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสำรวจเอกสารชั้นต้นซึ่งเป็นเอกสารราชการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข่าวสารจากสื่อมวลชน เกี่ยวกับพัฒนาการของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ผู้วิจัยยังได้ลงพื้นที่สำรวจสถานการณ์ด้วยการสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) เพื่อศึกษาความก้าวหน้าของโครงการกับหน่วยงานภาครัฐทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายความมั่นคงในระดับจังหวัด อำเภอ และระดับชุมชน ตลอดจนภาคเอกชนที่ผู้ประกอบไปด้วยผู้ประกอบการค้าชายแดน ผู้ประกอบการธุรกิจ ตลอดจนชุมชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาของอำเภอขุนยวมและจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ (informal interview) และการสัมภาษณ์กลุ่ม กับผู้ให้ข้อมูลหลักและผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 82 คน

ผลการวิจัยเสนอว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรเป็นทั้งการสร้างความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนอย่างไม่เป็นทางการผ่านเครือข่ายชาติพันธุ์ที่มีอยู่แล้วให้แข็งแกร่งขึ้น อีกทั้งเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐเห็นความสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการโดยรัฐเป็นผู้นำในเวลาต่อ ความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ทั้ง 2 รูปแบบที่ส่งผลต่อการค้าจึงเป็นกลไกสำคัญที่รัฐไทยนำเสนอเพื่อยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร งานวิจัยนี้ยังชี้ว่าการเกิดขึ้นของชุมชนและโครงสร้างพื้นฐานบนฝั่งไทยสอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของฝั่งเมียนมา โดยเฉพาะถนนที่ในบางยุคถูกใช้เป็นเครื่องมือแสดงอำนาจของรัฐและการมีอยู่ของรัฐในมิติต่างๆ นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญและโครงการอื่นๆ ของรัฐไทยสะท้อนให้เห็นถึงระบบราชการในการจัดการพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือหน่วยงานรัฐฝ่ายความมั่นคงมีบทบาทมากกว่าฝ่ายพลเรือน ประเด็นสุดท้าย งานวิจัยนี้พบว่าทั้งรัฐไทยและเมียนมายังเห็นการปักปันเขตแดนไม่ลงตัวเป็นประเด็นความมั่นคงที่สำคัญ ซึ่งทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นและนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และที่สำคัญคือการเมืองของฝั่งเมียนมาทำให้รัฐฝ่ายความมั่นคงของไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับและควบคุมพื้นที่ชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนในปัจจุบัน

Abstract

The research—*The Promotion of the Baan Huay Ton Noon Trading Post into a Permanent Checkpoint and the Development of Infrastructure of Mae Hong Son Province* has three main research questions. They are— first, how does the promotion of the Baan Huay Ton Noon trading post into a permanent checkpoint help develop the cross-border relationships of designated communities and targeted areas?; second, how do physical infrastructure and Thai bureaucratic systems shape the development in the areas?; and third, how does the promotion of the Huay Ton Noon trading post affect the Thai government's management on border security? This research used a qualitative method, with the survey of first-hand sources, which are government documents, related research papers, and online news reports, regarding the development of the promotion of Huay Ton Noon into a permanent checkpoint. Researchers had also visited the field in order to check the development with a technique of non-participant observation. This allowed them to discuss the topic with a variety of state agencies, both civil and security ones, at different levels of provincial, district, and local. The field research included meetings with cross-border trade operators, business people, and local communities' representatives who are multi-stakeholders of the development projects in Mae Hong Son Province. In-depth, informal, and focus group interviews were employed to acquire data with 82 key informants and other relevant stakeholders.

Research findings show that the promotion of Huay Ton Noon into a permanent checkpoint has advanced the incumbently informal cross-border relationships based on kinship and ethnic networks. These relationships have ignited the Thai state to improve the formal relationship with the local and national states of Myanmar. The strength of both relationships is an important mechanism the Thai state adopts to necessitate the development projects. This research indicates that the establishment of community and infrastructure on the Thai side has been directed by the political economy of Myanmar. The construction of roads, in particular, was in the past employed to represent the state's power and existence. Furthermore, the development of infrastructure and other projects reflected the bureaucratic systems in border control with specific regulations. It is that Thai national security affairs department has played a more dominant role in controlling the borders. This research discovers that both Thai and Myanmar governments still consider the troubling boundary demarcation vital to their border security, leading to halts of other development projects. Finally, Myanmar politics is another important factor that sustains the Thai military's authority to manage and control the borders of Mae Hong Son in the present times.

กิตติกรรมประกาศ

แม่ฮ่องสอนไม่ใช่แค่จังหวัดที่มีชื่อเล่นว่า “เมืองสามหมอก” สำหรับคนทั่วไปเท่านั้น แต่สำหรับนักวิจัยทั้งสองในโครงการนี้ แม่ฮ่องสอนเป็นพื้นที่ที่ให้ความคุ้นเคยและผูกพันในหลายด้าน ที่นี่เป็นทั้งพื้นที่วิจัยและสนามสำหรับการทำงานด้านชายแดนศึกษา ทั้งยังเป็นบ้านที่มีสายสัมพันธ์ที่มากกว่าแค่มาท่องเที่ยวภูเขาในหน้าหนาว การได้ทำวิจัยโครงการนี้จึงเป็นโอกาสที่ทำให้นักวิจัยได้กลับไปยังห้องเรียนและบ้านที่รัก นักวิจัยทั้งสองจึงขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ รักษาการแทนคณบดีสำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบายด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะหน่วยงานดำเนินการ เป็นอย่างยิ่งที่ให้โอกาสอันดีกับนักวิจัยได้เกิดการเรียนรู้และเพิ่มประสบการณ์การทำงานวิชาการด้านชายแดนอีกมิติหนึ่ง ที่เชื่อมโยงกับการบริหารจัดการชายแดนในระดับชาติที่สัมพันธ์กับการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคหรือระดับระหว่างประเทศภายใต้โครงการ*กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคเหนือและกลุ่มภาคประชาสังคมข้ามชาติ* ทั้งนี้โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ซึ่งผู้วิจัยต้องขอขอบคุณคุณปิยดา จูตะวิริยะ จากสกสว. และคุณปริชาติ ศรีระพันธ์ จากวช. ที่ให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือในหลายด้านอย่างแข็งขัน รวมถึงศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่มีคุณปริญญ์วัลย์ ใจปันตา และคุณทิมมพร สิงโตมาศ ช่วยประสานงานโครงการระหว่างแหล่งทุนและนักวิจัยด้วยดีอย่างต่อเนื่อง

งานวิจัยนี้ไม่สามารถสำเร็จเป็นรูปเล่มตามเงื่อนไขของการได้รับทุนสนับสนุน หากไม่ได้รับข้อคิดเห็นและข้อชี้แนะที่เป็นประโยชน์ตลอดกระบวนการ เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากการนำเสนอข้อเสนอหรือเค้าโครงการวิจัย ที่มีอาจารย์สุริยา สมุทคุปต์ นักวิชาการอิสระ รองศาสตราจารย์ ดร.ขวัญชีวัน บัวแดง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และรองศาสตราจารย์ สมหมาย ชินนาค คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นสำหรับการดำเนินโครงการวิจัย และในช่วงดำเนินโครงการที่ต้องรายงานความก้าวหน้าจนเสร็จสิ้นโครงการ ผู้วิจัยทั้งสองได้รับความอนุเคราะห์ด้วยดีในการเป็นผู้อ่านและได้รับข้อวิพากษ์ที่เป็นประโยชน์จากผู้ทรงคุณวุฒิจากนักวิชาการและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินโครงการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ แรงกล้า คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณจิระนันท์ ช่อนกลิ่น จากสภาความมั่นคงแห่งชาติ และคุณอัศรพันธ์ พูลศิริ ป้องกันจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะเลขานุการศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านพม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน

เนื่องด้วยโครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจโครงการยกระดับจุดอ่อนปรนบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรที่ส่งผลต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบราชการไทย และศึกษาว่าโครงการดังกล่าวนี้ส่งผลต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดนอย่างไร จึงทำให้นักวิจัยต้องติดต่อขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐทั้งฝ่ายพลเรือนและความมั่นคงทั้งในระดับจังหวัดแม่ฮ่องสอน ระดับอำเภอขุนยวม และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนและอำเภอแม่สะเรียง และระดับท้องถิ่นหลายหน่วยงาน ซึ่งคณะวิจัยรู้สึกซาบซึ้งถึงความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ทั้งเวลาในการให้สัมภาษณ์และการสนทนา รวมถึงการให้ข้อมูลเอกสาร ตลอดจนสถิติที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยไม่สามารถเอ่ยนามทุกท่านและหน่วยงานได้ทั้งหมด ณ ที่นี้ นอกจากคำขอบพระคุณที่อนุญาติและสนับสนุนให้นักวิจัยทั้งสองดำเนินโครงการอย่างสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คำขอบพระคุณจากใจจริงของนักวิจัยทั้งสองขอส่งไปถึงผู้ให้ข้อมูลที่รวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการค้าชายแดน ตัวแทนภาคเอกชนในหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับองค์กรและส่วนตัว ตลอดจนชุมชนบ้านห้วยต้นนุ่น บ้านประตูเมือง บ้านต่อแพ และบ้านหลวง ผังไทย และผู้ช่วยนักวิจัย และชุมชนบ้านน้ำมาง ผังเมียนมา ที่เล่าเรื่องราวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การค้า สถานการณ์ค้าชายแดน ความคาดหวัง และวิสัยทัศน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ด้วยความรักและความหวังดีที่ต้องการให้อำเภอขุนยวมและพื้นที่อื่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้รับการพัฒนา นักวิจัยทั้งสองหวังว่าโครงการวิจัยนี้จะสามารถเป็นส่วนหนึ่งทำหน้าที่ถ่ายทอดสถานการณ์การพัฒนาของจังหวัดในช่วงเวลาหนึ่ง และได้สะท้อนเสียงของทั้งภาครัฐหลายฝ่ายให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการยกระดับจุดอ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น รวมถึงการเป็นพื้นที่สำหรับชุมชนในการส่งเสียงความปรารถนาดีในการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่ประเทศไทยตั้งเป้าหมายไว้ และที่สำคัญคือเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง

บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล และ สิริไพลิน สิงห์อินทร์

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร.....	ก
บทคัดย่อ.....	ค
Abstract.....	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1 คำถามการวิจัย	7
1.1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	8
1.1.3 ขอบเขตของการวิจัย	8
1.2 บริบทและที่ตั้งของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น.....	8
1.2.1 ศักยภาพของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น	9
1.2.2 ทศวรรษความล่าช้าของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ	13
1.3 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน.....	19
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	20
1.5 โครงสร้างรายงาน.....	23
1.6 คำนิยาม	25
1.6.1 จุดผ่อนปรนการค้า.....	25
1.6.2 จุดผ่านแดนถาวร	25
บทที่ 2.....	27
กรอบแนวคิดในการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	27

2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	27
2.1.1 รัฐและระบบราชการกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	27
2.1.2 โครงสร้างพื้นฐานในกระบวนการทัศน์สังคมศาสตร์	29
2.1.3 ด่านชายแดนในฐานะโครงสร้างพื้นฐาน (Border infrastructure).....	32
2.1.4 ด่านชายแดน (border checkpoint) และความมั่นคงชายแดน (border security).....	33
2.1.5 ถนนและปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Road and Social Interactions).....	34
2.1.6 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐกับความเป็นพลเมือง (citizenship).....	44
2.2 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอน...	46
2.2.1 การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน	46
2.2.2 การปรับตัวของชุมชนต่อการพัฒนาและผลที่ตามมาของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ.....	48
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจุดผ่อนปรนการค้าและด่านชายแดนอื่น ๆ.....	49
2.3.1 โครงสร้างพื้นฐานและการเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน	49
2.3.2 ข้อกฎหมายกับการพัฒนาด่านชายแดน	51
2.4 นโยบายความมั่นคงกับโครงสร้างการจัดการชายแดนของไทย	52
สรุป.....	55
บทที่ 3.....	56
บริบทชุมชนบนความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน	56
3.1 บริบทของชุมชนสองฝั่งพรมแดน	56
3.1.1 บริบทชุมชนฝั่งไทย	57
3.1.2 บริบทชุมชนฝั่งเมียนมา.....	62
3.2 เครือญาติและชาติพันธุ์ข้ามพรมแดน	64
3.3 การค้าชายแดนและผู้กระทำการ	66
3.3.1 การค้าชายแดนยุคสงครามในเมียนมา.....	67
3.3.2 การค้าชายแดนในปัจจุบัน.....	72
3.4 ความสัมพันธ์เชื่อมวัฒนธรรมผ่านการท่องเที่ยว.....	87
สรุป.....	92
บทที่ 4.....	94

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสองฝั่งชายแดน	94
4.1 พัฒนาการโครงสร้างพื้นฐานในอำเภอขุนยวม.....	95
4.1.1 ช่วงธุรกิจค้าไม้ของอาณานิคมอังกฤษในเมียนมา (ค.ศ.1874–1929).....	95
4.1.2 ช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945)	96
4.1.3 ช่วงการสร้างและพัฒนาเส้นทางค้าไม้และการค้าข้ามพรมแดนในช่วงสงคราม กลางเมืองในเมียนมา (ช่วงประมาณทศวรรษ 1960–ถึงก่อนปี 2000)	102
4.1.4 เส้นทางการค้าเลียบไหล่เขาและการพัฒนาถนนเส้นรอง (ช่วงกลางทศวรรษ 2000)	112
4.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานปัจจุบันกับถนน 9.7 กิโลเมตร	115
4.2.1 ความเหมาะสมในการใช้พื้นที่ป่าที่ขัดกับกฎหมายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ	115
4.2.2 ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	119
4.2.3 การปักปันเขตแดนของทั้งสองประเทศที่ยังไม่ลงตัว.....	120
4.3 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐคะยาฝั่งเมียนมา.....	124
4.3.1 ถนนและการพัฒนาการขนส่ง	126
สรุป.....	130
บทที่ 5.....	131
ระบบและการบริหารราชการจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น.....	131
5.1 การบริหารจัดการชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน.....	132
5.2 การสร้างสมดุลระหว่างการค้าและความมั่นคง.....	136
5.3 แนวทางในการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดน	139
5.3.1 การนำสินค้าเข้าออกตามแนวทางจุดผ่อนปรนฯ.....	141
5.3.2 การนำเข้าส่งออกสินค้าอ่อนไหวต่อความมั่นคง.....	150
5.3.3 การนำเข้าสัตว์เข้ามาในราชอาณาจักร	152
5.3.4 การขออนุญาตเข้าออกผ่านจุดผ่อนปรนฯ	154
5.4 รัฐบาลกับปฏิบัติหน้าที่บนเส้นทางสู่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น	161
สรุป.....	169
บทที่ 6.....	171
มิติความมั่นคงกับการจัดการชายแดน.....	171

6.1	โครงสร้างการบริหารจัดการชายแดนภายใต้หน่วยงานความมั่นคง	171
6.2	โครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างแม่ฮ่องสอนกับเมืองลอยก่อ รัฐคะยา.....	176
6.2.1	ระดับความสัมพันธ์ท้องถิ่นในรูปของคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา หรือ TBC.....	177
6.2.2	ระดับจังหวัดกับรัฐ/ระดับอำเภอกับอำเภอ.....	181
6.2.3	ระดับชุมชนในพื้นที่ชายแดน.....	183
6.3	การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นกับความมั่นคงระหว่างประเทศ	186
6.3.1	ความมั่นคงกับเขตแดนและสถานะของจุดผ่อนปรนฯ.....	186
6.4	การเมืองฝั่งเมียนมาที่ส่งผลต่อความมั่นคงของไทย	189
	สรุป.....	195
บทที่ 7		197
บทสรุป		197
7.1	ความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนกับการพัฒนาพื้นที่.....	197
7.2	โครงสร้างพื้นฐานบนพื้นที่ชายแดน.....	199
7.3	การรักษาความมั่นคงชายแดนกับการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้า.....	200
7.4	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ	201
เอกสารอ้างอิง		203

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 มูลค่าการค้าช่องทางแม่แจ๊ะ ตรงข้ามจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น.....	13
1.2 เปรียบเทียบสถิติการนำเข้า-ส่งออกและการจัดเก็บอากรของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยผึ่งและ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น	15
1.3 จำนวนและประเภทของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูล	22
3.1 ประชากรในตำบลแม่เงาแยกราษฎร์หมู่บ้าน ปี 2562.....	60
3.2 จำนวนประชากรในอำเภอบอละคาย, เมืองแม่แจ๊ะโดยแยกแคว้นและแคว้นหมู่บ้าน จากการสำรวจสำมะโนประชากร (census) ในปี 2014.....	63
5.1 การเก็บข้อมูลและแยกประเภทของหน่วยงานรัฐบางหน่วยที่ควบคุมการเข้าออกของ คนและสินค้า.....	167
6.1 หมู่บ้านตามโครงการหมู่บ้านเข้มแข็งคู่ขนานในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่อยู่ในความ ดูแลของหน่วยเฉพาะกิจ กรมทหารราบที่ 7 และ 17.....	185

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 รัฐไทยประเมินศักยภาพของไทยในการเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระดับภูมิภาค.....	5
1.2 ระยะทางจากจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นไปยังเมืองสำคัญต่างๆ ในเมียนมา	10
1.3 โฆษณาท่องเที่ยวคาราวานเข้าร่วมงานวันชาติคะยาและสถานที่ใกล้เคียง เมืองลอยก่อ รัฐคะยา.....	11
1.4 กำหนดการของคณะครูในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อไปศึกษาการพัฒนา คุณภาพ การศึกษาในเมียนมา	12
1.5 แผนที่แสดงระยะทางของจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น และ จุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหิน เชื่อมกับอำเภอแม่แจ่ม ในรัฐคะยา ฝั่งเมียนมา	17
3.1 การขนถ่ายสินค้าจากรถไทยไปยังเมียนมา ณ บริเวณจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น.....	67
3.2 โกดังพริกแห้งของพ่อเลี้ยงเอกที่บ้านต่อแพ.....	74
3.3 บุหรี่พม่าที่พ่อเลี้ยงเอกขออนุญาตนำเข้าอย่างถูกต้อง	74
3.4 แพลงปลูกกระเทียมของครอบครัวพอวา ที่บ้านน้ำมาง เมียนมา.....	79
3.5 รถบรรทุกขนาดใหญ่จอดรอในโกดังเก็บสินค้ารอขั้นตอนการส่งออก.....	83
3.6 รถบรรทุกจากชายแดนไทย-เมียนมา ด้านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น	85
3.7 งานรื่นเริงเทศกาลดอกบัวตองบ้านอำเภอขุนยวมซึ่งชาวเมียนมานิยมเดินทางข้ามแดนมา ท่องเที่ยว.....	88
3.8 กลุ่มคนจากหมู่บ้านน้ำมางกำลังรอรถอยู่ที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น เพื่อขนข้าวของ ข้ามแดนกลับไปเมียนมาหลังจากท่องเที่ยวงานดอกบัวตอง	88
4.1 เส้นทางเดินเท้าจากบ้านต่อแพไปยังบ้านห้วยต้นนุ่นที่ปัจจุบันได้รับการส่งเสริมให้เป็น แหล่งเยี่ยมชมประวัติศาสตร์สงครามโลกครั้งที่ 2.....	100
4.2 แผนที่แสดงเส้นทางลากไม้จากเมียนมาในอำเภอขุนยวม	105
4.3 ส่วนหนึ่งของเส้นทางชักลากไม้ห้วยต้นนุ่น (เส้นทางที่ 1 ในภาพ 4.2) ในช่วงที่คณะวิจัย เข้าไปศึกษา (มิถุนายน 2563).....	106
4.4 เส้นทางในลำห้วยต้นนุ่นที่ผู้ค้าชายแดนบรรทุกสินค้านำเข้า-ส่งออก.....	107
4.5 รถที่ใช้บรรทุกสินค้าในช่วงที่ผู้ประกอบการใช้เส้นทางในลำห้วยต้นนุ่น	108
4.6 สภาพถนนสาย 1337 ก่อนที่หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 26 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กอง อำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ จะเข้ามาพัฒนา.....	109

สารบัญรูปภาพ (ต่อ)

ภาพที่	หน้า
4.7 หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 26 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนาจการกลาง รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ เข้ามาพัฒนาถนนสาย 1337.....	110
4.8 สภาพถนนสาย 1337 หลังหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 26 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนาจการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ เข้ามาพัฒนาถนนสาย 1337	110
4.9 ถนนเลียบไหล่เขาที่สร้างขึ้นแทนการใช้เส้นทางในลำห้วยต้นนุ่น	113
4.10 รถสินค้าพลิกเพราะถนนเลียบไหล่เขายังมีสภาพไม่พร้อมกับการบรรทุกขนาดใหญ่	114
4.11 จุดปฏิบัติการที่ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) เคยประจำการบริเวณสันเขต ณ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น	121
4.12 สภาพถนนพื้นผิวซีเมนต์ในหมู่บ้านน้ำม้างที่ติดชายแดนไทยมากที่สุด (ธันวาคม 2562).....	126
4.13 สภาพถนนเชื่อมระหว่างเมืองใหญ่ในรัฐ.....	128
6.1 ฐานกองร้อยเมียนมาบริเวณสันเขต ณ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น	187

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
3.1 โครงสร้างการบริหารของรัฐเคยา	63
4.1 เส้นทางเดินทัพของกองทัพญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 บนร่องน้ำห้วยต้นนุ่น	97
4.2 เส้นทางสัญจรจากอำเภอขุนยวมผ่านบ้านต่อแพเชื่อมต่อไปยังห้วยต้นนุ่นและ ฝ่งเมียนมา.....	99
5.1 โครงสร้างการบริหารจัดการกิจการชายแดน	134
5.2 สายบังคับบัญชาของหน่วยทหารที่ควบคุมจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น และจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยฝิ่ง.....	137
5.3 ขั้นตอนปฏิบัติพิธีการศุลกากรนำเข้าทางบก.....	143
5.4 ขั้นตอนการนำเข้า-ส่งออกสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น.....	146
5.5 ขั้นตอนการสั่งการของทหารในการนำเข้าส่งออกสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น.....	147
5.6 ขั้นตอนการขออนุญาตของคนสัญชาติไทยเข้าสู่เมียนมาผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น	159
5.7 ที่ตั้งของหน่วยงานรัฐบนเส้นทางจากอำเภอขุนยวมสู่จุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น.....	162
5.8 ที่ตั้งหน่วยปฏิบัติการควบคุมชายแดนบริเวณสามแยกเข้าสู่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดอยเวียงหล้า.....	164
6.1 โครงสร้างและการจัดการกองอำนาจการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศ เพื่อนบ้าน.....	173
6.2 ความสัมพันธ์ของรัฐไทยและเมียนมาในพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น.....	176

บทที่ 1

บทนำ

โอย...เรื่องเปิดด่าน (ห้วยต้นนุ่น) นะเธอ ฉันได้ยืนมาตั้งแต่สาว ๆ ป่านนี้มีลูก 2 คนแล้วก็ยังไม่ไปถึงไหนไม่ใช่เธอ หรือเขาเปิดกันไปแล้ว?

คำบอกกล่าวขึ้นเสียงสูงอย่างเป็นกันเองของแม่ค้าเชื้อสายไทใหญ่ที่ขายจักและอาหารเข้าในร้านที่ตั้งอยู่ตรงข้ามกับท่ารถตู้เอกชนรับขนส่งคนระหว่างอำเภอและจังหวัด เมื่อคณะวิจัยบอกวัตถุประสงค์ว่ามาทำอะไรอยู่ที่อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในช่วงกลางเดือนธันวาคม 2562 ทั้งที่ฤดูเทศกาลดอกบัวตองบานประจำอำเภอที่จัดขึ้นระหว่างเดือนตุลาคมถึงพฤศจิกายนของทุกปีได้ผ่านพ้นไปแล้ว

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

คำพูดของแม่ค้าข้างต้นเชื่อมโยงกับท่าที่สงสัยของเจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงานเมื่อช่วงแรกที่คณะวิจัยเข้าไปติดต่อขอพูดคุยและข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการและการเตรียมความพร้อมในการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน หรือช่องทาง BP13 (Border Post 13)¹ เป็นจุดผ่านแดนถาวร เมื่อราว 3-4 เดือนก่อนหน้าเทศกาลดอกบัวตองประจำปี ทั้งที่โครงการนี้เริ่มเป็นนโยบายในระดับจังหวัดและผลักดันไปสู่ระดับชาติในเดือนธันวาคม 2554 หลังจากที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ นี้ไปยังสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 เพื่อเสนอไปยังกระทรวงมหาดไทย ต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาการเปิด-ปิดจุดผ่านแดน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (สมช.)² และโครงการมีที่ท่าจะเป็นรูปเป็นร่างในช่วงที่รัฐไทยขานรับนโยบายสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน* (ASEAN Economic Community-AEC) ที่มีแผนผลักดันให้เกิดการปฏิบัติในช่วงปลายปี 2558 แต่จากช่วงเวลานั้นจนถึงปัจจุบัน (ปลายปี 2563) จุดผ่านแดนถาวรบนเส้นทางสายประวัติศาสตร์ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ยังไม่เกิดขึ้น และเริ่มจางหายจากการรับรู้ของผู้คนในพื้นที่พร้อมๆ กับคำว่า *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*

¹ คณะวิจัยจะใช้คำว่า “จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น” ในรายงานนี้เพื่อความกระชับ

² หนังสือเลขที่ มส 0016.2/10107 ออกโดยสำนักงานจังหวัดแม่ฮ่องสอน กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เรื่อง “การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าชายแดนบ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอนให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร” ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ หัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554

การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นได้เริ่มและพัฒนามาแล้วเกือบทศวรรษนั้นสอดคล้องกับการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยและสหภาพเมียนมาตามมาตรา 8 ของความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างไทยและเมียนมาฉบับปี 2540 ที่ลงนามโดยผู้แทนทั้งสองรัฐในปีเดียวกัน ตามความเข้าใจของคณะวิจัย ความตกลงที่ว่าอาจเป็นกระบวนการที่ทำให้คนในพื้นที่อำเภอขุนยวมรวมถึงพื้นที่อื่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอนเข้าใจว่ามีการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ การค้ามากกว่า 2 ทศวรรษแล้ว ตามคำกล่าวของแม่ค้าชายใจึกที่อ้างข้างต้น รวมถึงประชาชนบางส่วนที่ได้ข่าวคราวเรื่องนี้มาตั้งแต่ช่วงที่เส้นทางห้วยต้นนุ่นเปิดเป็นจุดผ่อนปรนการค้าอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปีพ.ศ. 2538

การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรถือเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นจากโครงสร้างพื้นฐานโดยมีรัฐเป็นผู้ริเริ่มเพื่อตอบสนองความต้องการของสาธารณะ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลกในช่วงเวลาที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม รัฐในศตวรรษนี้ต้องพบกับความท้าทายในการพัฒนาเมื่อโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้เป็นแค่ถนนหนทางหรือสิ่งก่อสร้างทางกายภาพ หากรวมถึงการเชื่อมโยงของระบบและเครือข่ายความร่วมมือที่ถูกกระตุ้นให้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมพัฒนาโครงการต่างๆ และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน (Collier, von Schnitzler, & Mizes, 2016, pp.1–2) แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้ลดความสำคัญลงไปเสียทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐในการพัฒนาที่สัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะตัว

แม่ฮ่องสอนถือว่ามีลักษณะเฉพาะตัว คือเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีชายแดนติดกับประเทศสหภาพเมียนมาถึง 483 กิโลเมตร จากแนวชายแดนไทย-เมียนมาทั้งหมดกว่า 2,400 กิโลเมตร แบ่งเป็นพรมแดนทางแผ่นดิน 326 กิโลเมตร และทางน้ำ 157 กิโลเมตร แบ่งเป็นที่มีแม่น้ำสาละวินเป็นพรมแดนธรรมชาติ 127 กิโลเมตร และแม่น้ำเมย 30 กิโลเมตร (สุมาลี สุขตานนท์, 2557) ทั้ง 7 อำเภอของจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งประกอบไปด้วย อำเภอแม่ฮ่องสอน ปาย ปางมะผ้า แม่ลาน้อย ขุนยวม แม่สะเรียง และสบเมย มีพรมแดนที่ติดกับประเทศนี้ทั้งสิ้น ความเป็นจังหวัดที่มีชายแดนติดกับประเทศเมียนมาถึงหนึ่งในห้าของเส้นเขตแดนกว่า 2,400 กิโลเมตร ทำให้แม่ฮ่องสอนกลายเป็นพื้นที่ที่รัฐไทยยังเห็นว่ามีควมอ่อนไหวต่อการบริหารจัดการที่เน้นเสถียรภาพด้านความมั่นคง ไม่รวมถึงลักษณะภูมิประเทศของแม่ฮ่องสอนที่มีลักษณะเป็นเทือกภูเขาสูงชัน เต็มไปด้วยป่าไม้ที่ครอบคลุมพื้นที่มากถึง 11,103 ตารางกิโลเมตร (6,939,953 ไร่) หรือร้อยละ 86.99 ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด (สถิติของกรมป่าไม้ในปี 2558)³ แม่ฮ่องสอนจึงเป็นเมืองในหุบเขานำไปสู่ข้อจำกัดในการพัฒนาด้านขนส่งและคมนาคมอันเกิดจากตำแหน่งแห่งที่ในทางภูมิศาสตร์

อีกลักษณะความเฉพาะตัวของแม่ฮ่องสอนคือการเป็นจังหวัดที่มีประชากรสัญชาติไทย 238,674 คน จากประชากรทั้งหมด 284,138 ที่มีชื่อในระบบสถิติทางการทะเบียนของสำนักบริหารการ

³ ข้อมูลจากเว็บไซต์จังหวัดแม่ฮ่องสอน, หัวข้อ “ทรัพยากรธรรมชาติ” (ม.ป.ป.), สืบค้นจาก <https://bit.ly/3sTyFCu>

ทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนประชากรทั้งหมดทั่วประเทศ และจำนวนผู้ที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยจากการประกาศของสำนักทะเบียนกลางพบว่า แม่ฮ่องสอนมีประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทยสูงสุดของประเทศคือที่จำนวน 43,790 คน จากประชากรทั้งหมด 279,088 คนจากสถิติในปี 2560⁴ หรือคิดเป็นร้อยละ 16 เมื่อเทียบแม่ฮ่องสอนกับจังหวัดระนองที่มีประชากรน้อยที่สุดในประเทศคือ 190,333 คน มีประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทย 13,735 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7 จึงทำให้แม่ฮ่องสอนกลายเป็นจังหวัดที่มีประชากรไม่มีสัญชาติไทยมากที่สุดในประเทศทั้งในแง่จำนวนและสัดส่วนระหว่างประชากรที่มีสัญชาติและไม่มีสัญชาติไทย ประเด็นนี้สะท้อนการทำงานของรัฐบาลไทยที่ผ่านมาเรื่องการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นสัมพันธ์กับความคิดเรื่องสัญชาติหรือความเป็นพลเมืองของประเทศไทย เช่นคำสัมภาษณ์ของพันธ์เกษม ไหลสกุล ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทแม่ฮ่องสอน⁵

กฎหมายที่มีอยู่ทำให้เขายากจน จะทำอย่างไรให้คนแม่ฮ่องสอนมีพื้นที่ทำกิน...เพราะตอนนี้พื้นที่แม่ฮ่องสอนเป็นที่ป่ามากถึง 86% เวลาพัฒนาแม่ฮ่องสอนอะไรก็ติดขัด ส่วนหนึ่งคือการที่บอกว่าคนที่ไม่ใช่คนสัญชาติไทย คนที่มีอยู่ประมาณ 2 แสนกว่า ซึ่งยังมีอีกมากในจำนวนนี้ที่ไม่มีบัตรประชาชน กฎหมายที่มีเลยไม่ได้รับการพัฒนา

ลักษณะของแม่ฮ่องสอนตามที่กล่าวมา ทำให้นักวิจัยนี้เริ่มต้นศึกษาเชิงพื้นที่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาการพัฒนาพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคเหนือที่มีชายแดนติดกับสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประกอบไปด้วยจังหวัดเชียงราย น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน และอุตรดิตถ์ เพื่อผลิตข้อเสนอเชิงนโยบายและ/หรือแผนทางเลือกในการพัฒนาจังหวัดชายแดน เพื่อตอบยุทธศาสตร์แห่งชาติของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560–2564) โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 9 และ 10 โดยยุทธศาสตร์ที่ 9 ตั้งเป้าการพัฒนาภูมิภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ในการลดช่องว่างรายได้ระหว่างภูมิภาคและให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น และเพิ่มจำนวนเมืองศูนย์กลางของจังหวัดเป็นเมืองนำอยู่สำหรับคนทุกกลุ่มสังคม รวมถึงสร้างและเพิ่มมูลค่าการลงทุนในพื้นที่เศรษฐกิจบริเวณชายแดน ส่วนยุทธศาสตร์ที่ 10 คือการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาคในการพัฒนา และสนับสนุนให้ไทยเป็นฐานในการค้าและการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน ดังนั้น การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงเป็นนโยบายที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเองก็เชื่อมั่นและยืนยันในหลักการดังกล่าว

⁴ ข้อมูลจากประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง “จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร” ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560 ที่ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 41 ง หน้า 22

⁵ สัมภาษณ์พันธ์เกษม ไหลสกุล ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทแม่ฮ่องสอน, วันที่ 14 มกราคม 2563, สำนักงานแขวงทางหลวงชนบทแม่ฮ่องสอน

คุณสุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์⁶ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนขณะที่คณะวิจัยได้ลงไปเก็บข้อมูลภาคสนามในเดือนพฤศจิกายน 2562 แสดงความเห็นถึงจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นว่า หากได้รับการพัฒนาแล้วจะสามารถเพิ่มศักยภาพให้กับแม่ฮ่องสอนได้เป็นอย่างมาก ศักยภาพดังกล่าวสามารถปรับแม่ฮ่องสอนจากจังหวัดชายแดนห่างไกลความเจริญมาเป็นศูนย์กลางทางการค้าของภูมิภาคได้ นอกจากนี้ เส้นทางด้านห้วยต้นนุ่นสามารถพัฒนาโดยเชื่อมแม่ฮ่องสอนไปสู่เมืองสำคัญของเมียนมาด้านรัฐคะยา และยังเป็นจุดที่เชื่อมกับเนปาลด้วย เมืองหลวงของเมียนมามากที่สุด เส้นทางนี้มีศักยภาพที่จะสร้างมูลค่าทางการค้าข้ามแดน ซึ่งจะเกิดประโยชน์กับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในภาพรวม วิสัยทัศน์ของผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นสอดคล้องกับแนวความคิดของผู้แทนหน่วยงานราชการในระดับอำเภอขุนยวม เช่นว่าที่ร้อยตรีณรงค์ชัย จินดาพันธ์⁷ นายอำเภอขุนยวม เป็นอีกเสียงหนึ่งที่แสดงความเชื่อมั่นว่าหากขุนยวมได้รับโอกาสก็สามารถพัฒนาไปสู่เมืองศูนย์กลางด้านการค้าชายแดนได้ นายอำเภอยังได้แสดงความเห็นโดยการเสนอเส้นทางที่สามารถพัฒนาเพื่อเชื่อมโยงขุนยวมกับพื้นที่สำคัญต่างๆ โดยเสนอว่าขุนยวมนั้นเป็นจุดศูนย์กลางที่เชื่อมไปสู่เมียนมา ซึ่งตัวเขาเคยเดินทางไปศึกษาดูงานที่ประเทศจีนและเรียนรู้ว่าผู้ค้าข้ามแดนจากจีนนั้นมีความต้องการส่งสินค้าผ่านเมียนมา ผ่านห้วยต้นนุ่นไปสู่เชียงรายต่อไปยังภูมิภาคจีนตอนใต้ เขาเห็นว่าเส้นทางดังกล่าวนี้เส้นทางที่สุดซึ่งเหมาะที่จะพัฒนาเพื่อรองรับการค้าข้ามแดนที่มีหลายเส้นทาง

จากโจทย์วิจัยเพื่อตอบรับกับยุทธศาสตร์ชาติ เห็นได้ว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีชายแดนติดกับเมียนมาตามที่ได้อธิบายไป และเป็นพื้นที่ที่อยู่ในระหว่างดำเนินโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนทางการค้าให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร อันเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การเมืองในเมียนมา ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจแบบรวดเร็วตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 หลังจากรัฐบาลทหารเมียนมาในขณะนั้นเริ่มเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางการเมืองจากการสู้รบมาเป็นการเจรจาหยุดยิงกับกลุ่มกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ที่อุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ (Wood, 2011) ผนวกเข้ากับการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อสร้างโครงการใหญ่รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการควบคุมของรัฐบาลทหารเมียนมา (Meehan, 2015; Buchanan 2016) ขณะที่รัฐไทยเล็งเห็นความสำคัญในการขยายความร่วมมือในระดับต่างประเทศและสร้างจุดศูนย์กลางใหม่โดยใช้พื้นที่ชายแดนเป็นประตูสู่ภูมิภาค โดยสนับสนุนให้มีการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region-GMS) เขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (Economic Quadrangle) และความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for

⁶ สัมภาษณ์สุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์, วันที่ 18 พฤศจิกายน 2562, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

⁷ สัมภาษณ์ว่าที่ร้อยตรีณรงค์ชัย จินดาพันธ์, วันที่ 23 ธันวาคม 2562, ที่ว่าการอำเภอขุนยวม

Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation-BIMSTEC) (ดูภาพประกอบ 1.1)⁸ รวมถึงการที่รัฐบาลไทยตั้งเป้าหมายให้แม่ฮ่องสอนเป็นหนึ่งในจังหวัดชายแดนเพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจภายใต้นโยบายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่มีการลงนามเพื่อสร้างความร่วมมือในการสร้างตลาดแบบบูรณาการในปี 2556⁹ ก่อนที่ความร่วมมือดังกล่าวจะเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการในปลายปี 2558 หลังจากที่ยังขาดแม่ฮ่องสอนเสนอนโยบายหลักคือการยกระดับสถานะจุดผ่อนปรนให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีสัญจรในวันที่ 15 มกราคม 2555 และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปศึกษาถึงความเป็นไปได้และความพร้อมในด้านต่างๆ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555) รวมถึงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยและสมช. (สภาความมั่นคงแห่งชาติ, ม.ป.ป.)



ภาพที่ 1.1 รัฐไทยประเมินศักยภาพของไทยในการเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระดับภูมิภาค

ที่มา: วิดีทัศน์วิถีทัศน์ผลิตโดยสำนักยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 และ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน

แต่หลังจากกลางปี 2555 เป็นต้นมา การผลักดันจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรก็ยังไม่เกิดเป็นรูปเป็นร่าง ทั้งที่ในช่วงการสร้างความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน น่าจะเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุด แต่การผลักดันกลับไม่เป็นเช่นนั้น จึงทำให้คณะวิจัยเริ่มสนใจว่าช่วงที่

⁸ ข้อมูลจากกลุ่มงานวิชาการผังเมือง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ผลิตเป็นสื่อวีดิทัศน์ในหัวข้อ “จุดผ่อนปรน ห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ความยาว 10.10 นาที

⁹ ดู AEC blueprint ที่: <http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf>.

ผ่านมามีข้อสังเกต ข้อจำกัด ข้อติดขัด ปัญหา และอุปสรรคใดบ้างที่ทำให้โครงการนี้ยังไม่ถึงเป้าหมายที่ทางจังหวัดตั้งไว้ เพื่อทำความเข้าใจว่าความล่าช้านั้นเกิดขึ้นได้อย่างไรและด้วยคำอธิบายชุดใดบ้าง หลังจากทีคณะวิจัยได้เข้าไปสำรวจและเก็บข้อมูลครั้งแรกในปลายเดือนตุลาคม 2562 พบว่าประชาชนส่วนใหญ่แทบไม่ได้ยินสถานการณ์ล่าสุดของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ นี้มากนัก บ้างก็เข้าใจว่ามีการเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวรไปแล้วด้วยซ้ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของบทบาทรัฐและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานว่าได้สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างไร

นอกจากทบทวนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว คณะวิจัยยังต้องการศึกษาว่านโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจะนำไปสู่การพัฒนาเชิงพื้นที่คือจังหวัดแม่ฮ่องสอนและพื้นที่เป้าหมายทั้งสองฝั่งชายแดนได้อย่างไร นอกจากการดำเนินโครงการนี้ในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพผ่านกรอบแนวคิด “ชายแดนในฐานะโครงสร้างพื้นฐาน” (border infrastructure) ทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างรูปธรรม เช่น ถนน สะพานข้ามแดน หรือสิ่งก่อสร้างที่อำนวยความสะดวก (Shapira, 2013) และคณะวิจัยยังได้ศึกษาระบบการจัดการและบริหารกิจการชายแดนในฐานะที่เป็น “โครงสร้างพื้นฐานละมุน” (soft infrastructure) (Devis & Friske 2013) ที่เป็นทั้งระบบงานราชการตามกรอบแนวคิดและสิ่งที่เป็นนามธรรมคือระบบราชการและการจัดการที่สนับสนุนการพัฒนา เช่น เทคโนโลยีการจัดการ เทคโนโลยีในระบบการสื่อสาร เป็นต้น เพื่อดูโครงสร้างพื้นฐานในรูปของด่านชายแดนให้ประโยชน์หรือสร้างผลพวงอย่างไรต่อชุมชนและพื้นที่ หรือเป็นกลไกที่ทั้งเอื้อหรือสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายของคนและสิ่งของในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ยังได้เสนอกรอบแนวคิดใหม่ในการศึกษาถนนในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญอันดับแรกในการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น โดยใช้แนวคิดถนนในทางมานุษยวิทยาเพื่อชี้ให้เห็นว่าถนนเป็นพื้นที่หนึ่งของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ที่กลุ่มคนหรือผู้กระทำหรือตัวแสดงที่หลากหลายมีเป้าหมาย ความคาดหวัง หรือการผลักดันในเชิงการกระทำที่หลากหลายด้วยเช่นกัน เพราะฉะนั้น ถนนจึงไม่ใช่สิ่งก่อสร้างทางกายภาพที่เป็นองค์ประกอบในทางการก่อสร้างหรือเชิงวิศวกรรมโยธาเท่านั้น (ดูรายละเอียดของการทบทวนวรรณกรรมในส่วนกรอบแนวคิดทฤษฎีในบทที่ 2)

เงื่อนไขความมั่นคงบริเวณชายแดนที่สัมพันธ์กับโครงสร้างการเมืองของเมียนมามีความสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้ แม้ว่ารัฐไทยคาดการณ์ในทางบวกถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด แต่ก็ยอมรับว่าความสัมพันธ์ของจังหวัดกับคู่ค้าของเมียนมายังเกี่ยวพันกับการกำกับของกลุ่มการเมืองที่เป็นกองกำลังชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย กล่าวคือพื้นที่ตลอดแนวชายแดนของฝั่งตรงข้ามที่เชื่อมต่อกับแม่ฮ่องสอน ควบคุมโดยกองกำลังต่างกลุ่มชาติพันธุ์ก่อตัวและพัฒนามาตั้งแต่ช่วงสงครามกลางเมืองระหว่างทหารเมียนมาและชนกลุ่มน้อยตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การค้าได้ติดหรือการค้าทางไกลข้ามพรมแดนที่หล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจในยุคที่เมียนมาเปลี่ยนไปดำเนินนโยบายสังคมนิยมทางเศรษฐกิจในช่วงนายพลเนวินขึ้นสู่อำนาจเป็นต้นมา (Mya Maung,

1964, 1989; Fink, 2001, pp.32–3; Chang, 2011, 2014a, 2014b; Brown, 2013, pp.165–6) จนกระทั่งปัจจุบันระบบเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการของกลุ่มกองกำลังดังกล่าวยังมีอิทธิพลอยู่และมีอำนาจในการสร้างกฎเกณฑ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น การเจรจาค้าขายข้ามพรมแดนของทางภาครัฐและเอกชนไทยในหลายพื้นที่จึงต้องผ่านการเจรจาและต่อรองผลประโยชน์กับกลุ่มกองกำลังเหล่านี้ เช่น อาจต้องเสียภาษีตามด่านที่ตั้งขึ้นในเส้นทางการค้าหรือคมนาคม (Lertchavalitsakul, 2017) ซึ่งจุดผ่อนปรนชายแดนแม่ฮ่องสอนอีก 5 แห่ง¹⁰ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ไม่รวมอีก 30 ช่องทางบก และท่าข้ามแม่น้ำอีก 9 จุด (ชุดิมนต์ สะสอง, 2562)

ดังนั้น แม้ว่ารัฐไทยฝ่ายความมั่นคงมีท่าทีพยายกหน้าเห็นด้วยกับการสร้างความร่วมมือและสนับสนุนการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ แต่อีกด้านหนึ่งก็พร้อมส่ายหน้าปฏิเสธและปกปิดและเครื่องมือกฎหมายไว้ในมือ เช่นการที่ยังคงให้แม่ฮ่องสอนและจังหวัดชายแดนอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.อัยการศึก พ.ศ. 2457 (กฎอัยการศึก) เพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่น่าพอใจไม่ได้ของการเมืองประเทศเพื่อนบ้าน¹¹ และแม้ว่าทางรัฐบาลเมียนมาได้ส่งสัญญาณในการเลือกพื้นที่ห้วยต้นนุ่นเป็นช่องทางเข้าออกแบบถาวรหรือทางการ เนื่องจากทางฝ่ายไทยเองก็อธิบายว่าเป็นพื้นที่ที่ฝ่ายกองกำลังทหารเมียนมาสามารถควบคุมพื้นที่และกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เคยมีปัญหาก่อนหน้านี้ได้หมดแล้ว¹² ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงต้องการแสดงให้เห็นว่ารัฐไทยสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างไรในช่วงปัจจุบัน และสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมความร่วมมือทางการค้ากับการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนอย่างไร และมีทิศทางหรือวิสัยทัศน์ต่อมิติดังกล่าวอย่างไรเมื่อจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต โดยคณะวิจัยตั้งคำถามและจุดประสงค์สำหรับการศึกษา ดังนี้

1.1.2 คำถามการวิจัย

1) การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนในพื้นที่เป้าหมายและการพัฒนาพื้นที่อย่างไร

¹⁰ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าที่ตั้งอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนอย่างเป็นทางการมี 5 แห่ง นอกเหนือจากจุดผ่านปรนห้วยต้นนุ่น อีก 4 แห่ง ประกอบด้วย 1. จุดผ่อนปรนการค้าช่องทางบ้านห้วยผึ่ง ตำบลห้วยผา อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ติดกับรัฐฉาน 2. จุดผ่อนปรนการค้าชายช่องทางบ้านน้ำเพียงดิน ตำบลผาบ่อง อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ติดกับรัฐคะยา (คาเรนนี) 3. จุดผ่อนปรนบ้านเสาหิน ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง ติดกับรัฐคะยา 4. จุดผ่อนปรนบ้านแม่สามแลบ ตำบลแม่สามแลบ อำเภอสบเมย ติดกับรัฐคะยีน (กะเหรี่ยง)

¹¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ อัครพันธ์ พูลศิริ ป้องกันจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะเลขานุการศูนย์สังการชายแดนฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอน, วันที่ 16 มกราคม 2563, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน; พ.อ.สมรรถชัย แปงสาย ผู้บังคับการกองกำลังทหารพราน 36, วันที่ 17 มกราคม 2562, กองกำลังทหารพราน 36 ตำบลบ้านกาต อำเภอแม่สะเรียง

¹² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ สุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน, วันที่ 20 พฤศจิกายน 2562, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน; ว่าที่ร้อยตรีณรงค์ชัย จินดาพันธ์ นายอำเภอขุนยวม, วันที่ 23 ธันวาคม 2562, ที่ว่าการอำเภอขุนยวม; พ.อ.วันชัย มณีวรรณ ผู้บังคับการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 (ถ.ร.17), วันที่ 15 มกราคม 2562, หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 หมู่บ้านมอนตะแลง ตำบลผาบ่อง อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

2) โครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการต่างๆ ผ่านระบบราชการไทยส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร

3) การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ และพัฒนาพื้นที่ส่งผลอย่างไรต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน

1.1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรที่ส่งผลต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนในพื้นที่เป้าหมายและการพัฒนาพื้นที่

2) เพื่อวิเคราะห์ว่าโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการต่างๆ ผ่านระบบราชการไทยส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดน

3) เพื่อศึกษาการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ และพัฒนาพื้นที่ส่งผลต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน

1.2 บริบทและที่ตั้งของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นตั้งอยู่บนภูเขาสูงที่เรียกว่า “ดอยเวียงหล้า” ห่างจากใจกลางอำเภอขุนยวมประมาณ 35 กิโลเมตร หากเดินทางด้วยรถยนต์จะใช้เวลาร่วม 1 ชั่วโมง โดยเริ่มต้นจากทางหลวงหมายเลข 108 บริเวณหน้าวัดม่วยต่อ ตัดเข้าสู่ทางหลวงชนบท 3007 ต่อด้วยทางหลวงชนบท 1337 และถนนที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติดอยเวียงหล้าอีกประมาณ 10 กิโลเมตร จุดผ่อนปรนฯ แห่งนี้ได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการโดยจังหวัดแม่ฮ่องสอนเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2537¹³ โดยมีผลในทางปฏิบัติเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2538 นโยบายการเปิดจุดผ่อนปรนเป็นวิธีการที่ทำให้ช่องทางการไปมาหาสู่หรือการค้าของชาวบ้านมีความเป็นทางการของรัฐ (ดู Harvey & Knox, 2016) รวมถึงการสร้างมาตรการรักษาความมั่นคงของประเทศที่สามารถยกระดับไปสู่นโยบายสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคของรัฐบาลไทย ทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาและแสดงศักยภาพเชิงพื้นที่ของจุดผ่อนปรนห้วยต้นนุ่น ที่สามารถพัฒนาเป็นช่องทางเชื่อมความสัมพันธ์และดำเนินการค้าข้ามพรมแดนกับเขตหมู่บ้านน้ำมาง เมืองแม่แจ๊ะ (ทางรัฐไทยใช้คำว่า “อำเภอแม่แจ๊ะ” จังหวัดลอยก้อ (Loikaw Township) และเพื่อให้มีสถานะเช่นเดียวกับจุดผ่านแดนถาวรในอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก และในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ที่มีชายแดนติดกับเมียนมาในบริเวณภาคตะวันตกและภาคเหนือของไทย ตามลำดับ

¹³ ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่อง “การเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าไทย-พม่า ช่องทางห้วยต้นนุ่น หมู่ 4 ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ลงนามโดยนายสมเจตน์ วิริยะดำรง ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์สั่งการชายแดน-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.2.1 ศักยภาพของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

ในปี 2554 สำนักยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้สำรวจศักยภาพของพื้นที่จุดผ่อนปรนห้วยต้นนุ่นและเสนอเบื้องต้นว่าเนื้อที่ราว 365 ไร่สามารถพัฒนาเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นประตูเชื่อมความสัมพันธ์กับเมืองสำคัญต่างๆ ในประเทศเมียนมา โดยระยะทางจากห้วยต้นนุ่นห่างจากลพบุรี เมืองหลวงของรัฐคะยา (หรือรัฐคาเรนนี) 150 กิโลเมตร ห่างจากตองอู เมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ไทยและเมียนมา 180 กิโลเมตร ห่างจากเนปิดอว์ เมืองหลวงของเมียนมา 210 กิโลเมตร ห่างจากเมืองตองยี (ตองจี) เมืองหลวงของรัฐฉาน 300 กิโลเมตร ห่างจากเมืองทันเวย์ เมืองตากอากาศชายทะเล 400 กิโลเมตร และห่างจากมัณฑะเลย์ เมืองสำคัญทางการค้าและการลงทุน 500 กิโลเมตร (ดูภาพ 1.2 ประกอบ) และหากมีการยกระดับสถานะจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นสำเร็จ พื้นที่นี้จะเป็นศูนย์กลางในการสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่นโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง เขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ และความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (ดูภาพ 1.1)¹⁴

¹⁴ ข้อมูลจากกลุ่มงานวิชาการผังเมือง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ผลิตเป็นสื่อวีดิทัศน์ในหัวข้อ “จุดผ่อนปรน ห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ความยาว 10.10 นาที



ภาพที่ 1.2 ระยะทางจากจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นไปยังเมืองสำคัญต่างๆ ในเมียนมา

ที่มา: แนวทางหลวงชนบทจังหวัดแม่ฮ่องสอน

หลายภาคส่วนในระดับจังหวัดจึงคาดการณ์และตั้งเป้าพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนความร่วมมือและโอกาสทางเศรษฐกิจอื่นๆ เนื่องจากเห็นว่าเส้นทางจากจุดผ่อนปรนห้วยต้นนุ่นผ่านเมืองใหญ่ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนที่เป็นแหล่งส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคที่ผลิตในไทย นอกจากนี้ รัฐเคยาได้ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสาละวินแล้วบริเวณเมืองผาซอง (Pasawng) จังหวัดบอลาแคะ (Bawlakhe) และทางตะวันออกเฉียงใต้ของรัฐเคยา เสร็จสิ้นแล้วเมื่อกลางเดือนกรกฎาคม 2558 จึงทำให้การคมนาคมขนส่งสะดวกรวดเร็วมากขึ้น (Myanmar News Agency, 2015) รวมถึงจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นยังเป็นเส้นทางคมนาคมไปยังเมืองตองอู ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

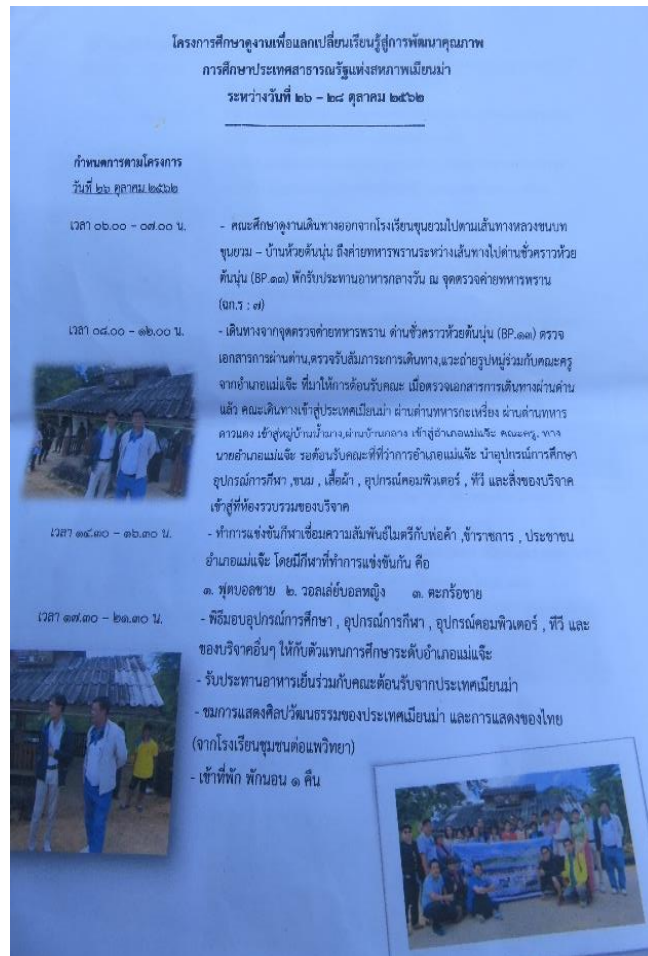
สามารถพัฒนาและสร้างกิจกรรมเส้นทางท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรมจากตัวจังหวัดได้ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน ภาคเอกชนด้านการท่องเที่ยวได้จัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมข้ามแดนไปยังหมู่บ้านชายแดนและเมืองลอยก่อ หรือเข้าร่วมประเพณีหรือวันสำคัญของชุมชนในฝั่งเมียนมาตรงข้ามกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน (ดังที่ปรากฏในภาพ 1.3) รวมถึงกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐและข้าราชการหลายหน่วยงาน เช่นเมื่อช่วงปลายเดือนตุลาคม 2562 คณะครูในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจัดโครงการศึกษาดูงานเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา¹⁵ (ดูภาพ 1.4 ประกอบและรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.4)



ภาพที่ 1.3 โฆษณาท่องเที่ยวคาราวานเข้าร่วมงานวันชาติคะยาและสถานที่ใกล้เคียง
เมืองลอยก่อ รัฐคะยา

ที่มา: ภาพจากเฟสบุ๊ก Mae Hong Son T.N. & Family Tour

¹⁵ จากการสังเกตการณ์ของคณะวิจัยในวันที่ 26 ตุลาคม 2562 บริเวณสันเขตกายแดนไทยและเมียนมา



ภาพที่ 1.4 กำหนดการของคณะครูในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อไปศึกษาการพัฒนา
คุณภาพการศึกษาในเมียนมา

ที่มา: บุชรินทร์ เลิศขลิบลุกล

ขณะเดียวกัน รัฐเคยาเริ่มที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่กำลังเป็นที่นิยมของทั้ง
คนในประเทศและต่างประเทศ โดยเป็นการจัดแพคเกจท่องเที่ยวที่มีสถานที่ท่องเที่ยวในรัฐฉานรวมอยู่
ด้วย ทำให้ตัวเลขการท่องเที่ยวเติบโตอย่างต่อเนื่อง กรมการโรงแรมและการท่องเที่ยว (Department
of Hotels and Tourism) ของเมืองล่อเกอรายงานไว้ในเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2016 รัฐเคยา
รับนักท่องเที่ยวท้องถิ่นถึง 17,000 คน และนักท่องเที่ยวต่างชาติ 6,400 คน ส่วนในปี 2017 ตัวเลข
เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวสำหรับนักท่องเที่ยวท้องถิ่นอยู่ที่ 30,000 คน และนักท่องเที่ยวต่างชาติเพิ่มเป็น
9,000 คน ส่วนหนึ่งมาจากการที่กระทรวงมหาดไทยของเมียนมาอนุญาตให้พื้นที่ที่เคยปิดสำหรับการ
เข้าออกของชาวต่างชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ (Thai Business Information Center, n.d.)
นอกจากนี้ ในปี 2020 หน่วยงานการท่องเที่ยวของเมียนมายังได้เปิดหมู่บ้าน 2 แห่งในเมือง Demoso

และ Hpruso ซึ่งมีการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน (community-based tourism) ให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าออกได้อย่างเสรีเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เติบโตขึ้นอีก จากที่ก่อนหน้านี้ต้องขออนุญาตทางการก่อนเข้าไปท่องเที่ยวในหมู่บ้านดังกล่าว (Myo Papa San, 2020)

ตาราง 1.1 มูลค่าการค้าช่องทางแม่แะ๊ะ ตรงข้ามจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น

ช่วงปี	มูลค่าการค้ารวม (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	มูลค่าการนำเข้า (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	มูลค่าการส่งออก (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)
2016-2017	0.447	0.228	0.219
2017-2018	0.798	0.423	0.375

1.2.2 ทศวรรษความล่าช้าของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ

หลังจากหน่วยงานรัฐและระดับภูมิภาคเหนือของไทยได้ศึกษาศักยภาพและผลักดันให้จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรตั้งแต่กลางทศวรรษ 2550 อีกทั้งมีแรงผลักดันจากนโยบายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เริ่มมีผลในทางปฏิบัติในปลายปี 2558 คณะวิจัยพบว่ามีข้อจำกัด ข้อติดขัด ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนเอกสารราชการและข่าวสาร ซึ่งเป็นชุดคำอธิบายที่ว่าเหตุใดการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการลงทุนระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนและพื้นที่ฝั่งเมียนมาจึงไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลไทยหรือจังหวัดแม่ฮ่องสอนคาดการณ์ไว้ แม้ว่าจะได้เตรียมร่างแผนงานและโครงการก่อสร้างอาคาร CIQ (Custom, Immigration, Quarantine: ศุลกากร, ตรวจคนเข้าเมือง, ด่านกักกัน) ไว้แล้วก็ตาม โดยคณะวิจัยได้รวบรวมเหตุผลเพื่อประกอบการอธิบาย 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การพิจารณาพื้นที่จัดตั้งด่านพรมแดนห้วยต้นนุ่น ที่ต้องขอใช้พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1A ในการพัฒนาถนนเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้า ตลอดจนการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่เงา-แม่สาเหิง ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 2A ที่จะใช้เพื่อการก่อสร้างอาคาร CIQ และสำนักงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกว่าที่จะมีคำสั่งให้สำรวจพื้นที่ดังกล่าวในเดือนมิถุนายน 2558¹⁶ ก็ล่วงเลยจากการนำเสนอขออนุญาตครั้งแรกในปี 2554 ถึงเกือบ 4 ปี ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่มีการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จัดขึ้นโดยสมช.เพื่อตรวจสอบรายละเอียดและความเหมาะสมของโครงการ และมีมติให้จังหวัดขออนุญาตกับกรมอุทยานแห่งชาติฯ รวมถึงการใช้พื้นที่

¹⁶ คำสั่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ 1121/2558 เรื่อง “การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพื้นที่จัดตั้งด่านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2558

ก่อสร้างด่านถาวร 234 ไร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่เงา-แม่สาเพ็งกับกรมป่าไม้ และนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมาพิจารณาการใช้พื้นที่จัดตั้งด่านห้วยต้นนุ่นในเดือนถัดมาของปีเดียวกัน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการส่งเรื่องระหว่างหน่วยงานเพื่อขอความเห็น การพิจารณาเพื่อไปสู่การอนุมัติตามขั้นตอนต่างๆ นำไปสู่การจ้างบริษัทเอกชนในการเข้ามาประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment-EIA) ในเดือนกันยายน 2561 และเสร็จสิ้นการประเมินและนำผลเพื่อเปิดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเดือนสิงหาคม 2563 ผลการศึกษาดังกล่าวจะเข้าสู่การพิจารณาของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอเป็นวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นมติต่อไป โดยฝ่ายโยธาธิการจังหวัดและผังเมืองคาดว่าจะใช้ระยะเวลาในการก่อสร้างและจัดผ่นปรนฯ ห้วยต้นนุ่นสามารถยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ภายในปี 2570 หากไม่มีอุปสรรคใดๆ เกิดขึ้นอีก (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.2) สถานการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่นปรนฯ ห้วยต้นนุ่นถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานประการหนึ่งที่รัฐต้องเป็นผู้ลงทุนหลักและมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการเป็นส่วนน้อยเท่านั้น แม้ว่าจะพยายามให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็ตาม (Collier, von Schnitzler, & Mizes, 2016, pp.1-2) แต่การผลักดันนโยบายนั้นก็ยังเป็นไปความล่าช้าเนื่องจากระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐไทยที่ยังรวมศูนย์และไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

ประการที่สอง คือยังมีความเห็นว่าการเลือกให้จุดผ่นปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่ต้องใช้งบประมาณมหาศาล แม้จะเห็นว่าช่องทางนี้มีความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยอาณาจักรที่เป็นเส้นทางขนไม้จากเมียนมาเข้าสู่ฝั่งไทยโดยบริษัทค้าไม้ของอังกฤษ และเป็นเส้นทางเดินทัพที่สำคัญของญี่ปุ่นในการบุกไปยังเมียนมาเพื่อแผ่ขยายอำนาจของฝ่ายอักษะในเอเชียในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.1 และ 4.1.2) จนถือว่ามีศักยภาพในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อสู่ความร่วมมือในระดับภูมิภาคกับเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียใต้ตามที่อธิบายก่อนหน้านี้ เนื่องจากหน่วยงานรัฐบางหน่วยเห็นว่ามูลค่าการค้าการค้าชายแดนของจุดผ่นปรนฯ ห้วยต้นนุ่นนั้นยังไม่มากพอ และเมื่อเทียบกับจุดผ่นปรนฯ บ้านห้วยผึ้งที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน (ดูตาราง 1.2 ประกอบ) ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของสุมาลี สุขदानนท์ (2558) ที่สรุปว่าด่านห้วยต้นนุ่นนั้นมีการบริโภคจากชุมชนจากความหนาแน่นของพื้นที่สำคัญในเมียนมาและนำมาข้อมูลดังกล่าวเป็นตัวแทนถึงศักยภาพในการบริโภคสินค้าที่มีการค้าผ่านจุดผ่นปรนฯ ทั้ง 2 แห่ง โดยเสนอว่าเมืองลอยก่อกซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐคะยาที่มีประชากรอยู่ที่ 37 คนต่อตารางกิโลเมตร ขณะที่ความหนาแน่นของประชากรในเมืองตองกีซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐฉานอยู่ที่ 70 คนต่อตารางกิโลเมตร (อ้างแล้ว, น.30)

ตาราง 1.2 เปรียบเทียบสถิติการนำเข้า-ส่งออกและการจัดเก็บอากรของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยผึ้งและ
จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

สถิติการนำเข้า-ส่งออกและการจัดเก็บอากรของด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอน				
ปีงบประมาณ 2561 และ 2562				
มูลค่าการค้าและ การจัดเก็บอากร	จุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยผึ้ง (บาท)		จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น (บาท)	
	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2561	2562	2561	2562
การนำเข้า	31,219,000	43,166,438.20	20,264,402.69	29,145,998.00
การค้าผ่านแดน (นำเข้า)	-	5,324,725.51	-	-
รวมมูลค่า การนำเข้า	31,219,000	48,491,163.71	20,264,402.69	29,145,998.00
การส่งออก	331,835,512.47	236,417,941.39	245,062,568.32	221,176,174.22
การค้าผ่านแดน (ส่งออก)	53,173,022.84	92,833,315.19	-	-
รวมมูลค่า การส่งออก	385,008,535.31	329,251,256.58	245,062,568.32	221,176,174.22

ที่มา: สำนักงานพาณิชย์จังหวัดแม่ฮ่องสอนและกรมศุลกากรจังหวัดแม่ฮ่องสอน ประจำปีงบประมาณ
2561 และ 2562

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้พบว่าหากพิจารณาความหนาแน่นของประชากรเฉพาะเมืองหลัก
ดังกล่าวเพียงมิติเดียวที่แสดงให้เห็นว่ามูลค่าการค้าชายแดนผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นนั้นมี
มากกว่าจุดผ่อนปรนฯ ห้วยผึ้งอาจไม่เพียงพอ แต่ควรรวมประชากรที่อาศัยอยู่ตลอดเส้นทางการค้า
จากจุดผ่อนปรนฯ ทั้งสองแห่งไปยังเมืองหลักด้วยอาจทำให้เห็นถึงความต้องการของสินค้าจากไทย
มากกว่าประเมินจากความหนาแน่นของประชากรในเมืองหลักเพียงประการเดียว อย่างไรก็ตาม การ
พิจารณาถึงศักยภาพความเป็นไปได้ของห้วยต้นนุ่นอาจไม่ใช่ปัจจัยหลัก เนื่องจากเมียนมาเลือกที่จะ
ยกระดับเส้นทางห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรเพราะสามารถควบคุมพื้นที่และกองกำลังชาติพันธุ์
ในนามพรรคก้าวหน้าแห่งชาติคาเรนนี่ (Karen National Progress Party-KNPP) ได้ระดับหนึ่ง
แม้ว่าจะยังไม่ได้ลงนามเจรจาหยุดยิงอย่างเป็นทางการก็ตาม (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 4 หัวข้อ

4.2.2 และบทที่ 6 หัวข้อ 6.4) ไม่รวมถึงความต้องการของรัฐเคยาในการเชื่อมความร่วมมือกับฝั่งไทยในเรื่องของการค้าและการลงทุน ตลอดจนการสนับสนุนให้มีการท่องเที่ยว โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นได้สนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติโดยเฉพาะจีน (Grundy-Warr & Wei Jun, 2016) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบรับการเปิดช่องทางในหมู่บ้านน้ำม่างฝั่งเมียนมากับห้วยต้นนุ่นฝั่งไทย เช่น การพัฒนาถนน การสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสาละวิน และอาคารสถานที่ต่างๆ เพื่อการพัฒนาพื้นที่อย่างรวดเร็ว (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.3)

นอกจากจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจะเป็นคู่เทียบด้านศักยภาพการค้าชายแดนกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยผึ้งแล้ว ยังเป็นคู่เทียบกับจุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหินที่ตั้งอยู่ในอำเภอแม่สะเรียงด้วย เนื่องจากที่ผ่านมามูลค่าการค้าชายแดนที่บ้านเสาหินนั้นสูงกว่าห้วยต้นนุ่นจากสินค้านำเข้าหลักคือโค กระบือ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ที่ตั้งของจุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหินอยู่ในแม่สะเรียงที่เป็นอำเภอที่มีความสำคัญด้านการค้าและพื้นที่ใหญ่กว่า และระยะทางจากจุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหินไปยังแม่แจ่มนั้นมีระยะทางเพียง 10 กิโลเมตร ขณะที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นห่างจากแม่แจ่มอยู่ประมาณ 25 กิโลเมตร (ดูภาพ 1.5 ประกอบ) แต่ติดที่ระยะทางจากตัวอำเภอแม่สะเรียงไปยังจุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหินมีระยะทางกว่า 90 กิโลเมตร และเป็นเส้นทางลำบากที่รถบรรทุกสินค้าต้องลุยน้ำในลำธารและพื้นที่ป่าเขาซึ่งเป็นเขตรับผิดชอบของกรมอุทยานฯ เช่นเดียวกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ปัจจัยนี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐไทยหันไปส่งเสริมการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวร ประกอบกับการเดินทางจากตัวเมืองแม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการนั้นใช้เวลาไม่มากเท่ากับการเดินทางไปยังอำเภอแม่สะเรียงและเป็นที่ตั้งของสนามบิน แม้ว่าจะมีหลายเสียงเสนอความเห็นว่าการเดินทางจากแม่สะเรียงไปเชียงใหม่ นั้นใช้ระยะเวลาน้อยและเส้นทางสะดวกกว่าซึ่งทำให้การขนส่งและการคมนาคมเชื่อมไปยังจังหวัดใหญ่ได้เปรียบกว่าก็ตาม



ภาพที่ 1.5 แผนที่แสดงระยะทางของจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น และ จุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหินเชื่อมกับอำเภอแม่แจ๊ะ ในรัฐยะลา ฝั่งเมียนมา

ที่มา: ดัดแปลงจากกูเกิ้ล แมป

ประการที่สาม มิติความมั่นคงบริเวณชายแดน คือข้อตกลงในการปักปันเขตแดนของรัฐบาลไทยและเมียนมายังไม่มีความชัดเจน ทำให้ที่ผ่านมาการยกระดับมีความล่าช้าเนื่องจากทั้งสองฝ่ายต้องดำเนินการสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน (Joint Detail Survey –JDS) ¹⁷ ที่ต้องมีการหารือในระดับระหว่างประเทศชาติโดยมีกระทรวงต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลักในนามของคณะกรรมการ

¹⁷ การสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน (Joint Detail Survey–JDS) หมายถึงการบันทึกสภาพธรรมชาติในบริเวณสันปันน้ำที่เชื่อว่าเป็นเส้นเขตแดนในปัจจุบันเอาไว้ก่อน (ไม่ใช่การกำหนดเขตแดน) แต่มีความสำคัญเพราะจะเป็นประโยชน์ในอนาคต เมื่อมีการยกระดับจุดผ่อนปรนแล้ว จะต้องมีการก่อสร้างด่านพรมแดนและถนนเชื่อมต่อระหว่างประเทศ ทำให้ไปกระทบสันปันน้ำซึ่งเป็นเส้นเขตแดนธรรมชาติ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนทางกายภาพ เมื่อมีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเมียนมา ก็จะสามารถนำมาตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ถูกต้อง ทำให้ไทยไม่เสียดินแดนอันเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นหลักใหญ่ตลอดมา (คัดลอกจากเอกสารการประชุมส่วนราชการของจังหวัดแม่ฮ่องสอน)

เขตแดนร่วมไทย-เมียนมา (Joint Boundary Committee-JBC) ซึ่งเป็นการใช้ช่องทางการทูตในการนัดประชุมคณะกรรมการทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งการสำรวจรายละเอียดดังกล่าว จึงจะสามารถสร้างความชัดเจนในการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นต่อไป

การสร้าง ความชัดเจนดังกล่าวของทั้งสองรัฐนั้นเกี่ยวข้องกับสถานะของช่องทางเข้าออกในพื้นที่ด้วย เพราะในปัจจุบัน ทางรัฐบาลไทยต้องการให้จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรที่คนจากประเทศที่สามารถเดินทางเข้าออกได้ตามเงื่อนไขที่ใกล้เคียงกับจุดผ่านแดนในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ขณะที่เมียนมาประสงค์ให้ช่องทางดังกล่าวมีสถานะ “จุดผ่านแดนที่ได้รับอนุญาต” (authorized border point of entry) ตามมาตรา 8 ของการตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างไทยกับเมียนมาที่ได้ลงนามไว้ตั้งแต่ปี 2540 หรือช่องทางการค้าชายแดน (Border Trade Post) ซึ่งหมายความว่าให้ใช้ระบบการถือบัตรผ่านแดนและบัตรผ่านแดนชั่วคราวที่ให้อนุญาตเฉพาะประชาชนสัญชาติไทยและเมียนมาเท่านั้นในการเดินทางเข้าออกระหว่าง 2 ประเทศ

จะเห็นว่าข้อขัดข้องทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานั้นเป็นเหตุผลว่าทำไมการผลักดันนโยบายยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงยังไม่ถึงฝั่งฝัน อันเนื่องจากปัจจัยทั้งในระดับชาติหรือของไทยเอง คือข้อกฎหมายบางประการที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการบริหารที่ยึดหลักกรรมศูนย์ที่ส่วนกลาง ขณะที่รัฐในระดับท้องถิ่นไม่สามารถผลักดันโครงการพัฒนาใดๆ หากมิได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานระดับบนซึ่งเป็นส่วนราชการอยู่ในกรุงเทพฯ รวมถึงระบบราชการที่มีความซับซ้อนพึ่งพาการสื่อสารทางเอกสารที่มีลำดับชั้น (hierarchy) และค่อนข้างใช้เวลา และปัญหาระดับนานาชาติคือข้อตกลงเรื่องการปักปันอาณาเขตที่ยังไม่ได้ลงนามระหว่างไทยและเมียนมา ซึ่งการกำหนดอาณาเขตชายแดนถือเป็นหลักการสำคัญของรัฐสมัยใหม่ที่อธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่งต้องมียอดประกอบสำคัญคือการสร้างอาณาเขตที่ชัดเจน (Wimmer & Glick Schiller, 2003) และความไม่ชัดเจนในการกำหนดอาณาเขตของรัฐถือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐประการหนึ่ง ซึ่งเนื้อหาสาระในข้อนี้ได้รับบัญญัติในนโยบายและแนวทางของสภามันคงแห่งชาติฉบับพ.ศ.2560-2564 และฉบับพ.ศ.2562 - 2565¹⁸ ดังนั้นจึงเป็นที่มาของคำถามการวิจัยหนึ่งของโครงการนี้ว่ามิติด้านความมั่นคงนั้นส่งผลต่อการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นอย่างไร

¹⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 -2564) ที่ <https://bit.ly/2JGYpjg>, และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 -2565) ที่ <https://bit.ly/32hyy83>

1.3 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน

งานวิจัยนี้ใช้คำว่า “โครงสร้างพื้นฐาน” หรือ infrastructure ในภาษาอังกฤษไว้ 2 ระดับ ดังนี้

ระดับแรก คือคำนิยามโดยพจนานุกรมอ็อกฟอร์ดในภาษาอังกฤษหมายถึง “ระบบพื้นฐานและบริการที่จำเป็นต่อประเทศหรือองค์กรเพื่อการบริหารอย่างราบรื่น เช่น อาคาร ระบบคมนาคม และน้ำประปาและไฟฟ้า (the basic systems and services that are necessary for a country or an organization to run smoothly, for example buildings, transport and water and power supplies)¹⁹ ซึ่งใกล้เคียงกับคำนิยามโดยพจนานุกรมเคมบริดจ์ออนไลน์คือ “ระบบพื้นฐานและบริการเช่นการคมนาคมและพลังงานที่ประเทศหรือองค์กรใช้เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ” (the basic systems and services, such as transport and power supplies, that a country or organization uses in order to work effectively) หรือ “โครงสร้างพื้นฐานขององค์กรหรือระบบที่จำเป็นในการปฏิบัติการขององค์กร เช่น น้ำประปา พลังงาน และระบบการสื่อสารและคมนาคม (the basic structure of an organization or system which is necessary for its operation, esp. public water, energy, and systems for communication and transport) นอกจากนี้ พจนานุกรมเคมบริดจ์ยังให้คำนิยามในมิติทางเศรษฐกิจไว้ว่า “ระบบพื้นฐานและบริการที่เป็นที่ต้องการในการสนับสนุนเศรษฐกิจ เช่น ระบบการคมนาคมและการสื่อสาร ระบบไฟฟ้า และระบบน้ำประปา (the basic systems and services that are needed in order to support an economy, for example, transport and communication systems and electricity and water supplies)²⁰

จากคำนิยามของพจนานุกรมทั้งสองแหล่งแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานมีลักษณะทั้งกายภาพของระบบต่างๆ ที่กล่าวมา ขณะเดียวกันก็มีความเป็นนามธรรมด้วยในขณะเดียวกัน เพราะยังครอบคลุมถึงการบริการด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของคำว่า “โครงสร้างพื้นฐานละมุน” (soft infrastructure) ที่หมายถึงระบบการจัดการด้านเทคโนโลยีหรือระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับเคลื่อนย้ายข้อมูล (Davis & Friske, 2013) รวมถึงระบบกฎหมายและข้อระเบียบต่างๆ (ตฤณ ไอยะรา, 2560) หรือ “ระบอบกฎหมาย” (legal regime) ที่นิคิล อนันต์ (Anand, 2017, p.12) เรียกว่า “ระบบละมุน” (soft system) อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสนใจว่า คำว่า “โครงสร้างพื้นฐาน” ไม่มีการให้นิยามโดยพจนานุกรมในภาษาไทยหรือโดยราชบัณฑิตยสถาน เมื่อคณะวิจัยสืบค้นพจนานุกรม

¹⁹ คำนิยาม “infrastructure” จากพจนานุกรมอ็อกฟอร์ดออนไลน์: <https://bit.ly/3kmnJsJ>

²⁰ คำนิยาม “infrastructure” 3 คำนิยาม จากพจนานุกรมเคมบริดจ์ออนไลน์: <https://bit.ly/2CghGES>

ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 พบว่ามีแต่เพียงคำว่า “โครงสร้าง” และ “พื้นฐาน” ที่แยกออกจากกัน²¹ คำนิยามของทั้งสองคำนี้จึงไม่สอดคล้องหรือให้ความหมายที่ใกล้เคียงกับคำนิยามในพจนานุกรมในภาษาอังกฤษ

ระดับที่สอง คณะวิจัยใช้คำว่า “โครงสร้างพื้นฐาน” ในฐานะที่เป็นมโนทัศน์ทางสังคมศาสตร์ กล่าวคือเป็นพื้นที่ของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของคนหลากหลายกลุ่ม นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานยังหมายถึงเครือข่ายหลากหลายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของสินค้า ผู้คน หรือความคิด และสามารถมีการแลกเปลี่ยนบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง (Larkin, 2013, p.328) โดยคณะวิจัยได้อธิบายความหมายของโครงสร้างพื้นฐานในระดับมโนทัศน์ไว้อย่างละเอียดในบทที่ 2 เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่สำคัญซึ่งเป็นแผนงานเบื้องต้นของการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งก็คือการพัฒนาถนน งานวิจัยนี้จึงศึกษาถนนจากมุมมองทางสังคมศาสตร์เป็นปลุกประกอบด้วย และเพื่อแสดงให้เห็นว่าถนนไม่ใช่แค่สิ่งปลูกสร้างในทางกายภาพเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นที่ที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในหลายระดับที่ทำให้มุมมองที่มีต่อโครงสร้างพื้นฐานประเภทนี้ให้ความหมายและสะท้อนเรื่องราวของผู้คนที่เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์อย่างหลากหลายมิติ

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เลือกการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษา ซึ่งเป็นการผสมผสานของแนวทางการเข้าถึงข้อมูล 5 แนวทางหลัก ประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร แบ่งเป็น 1) เอกสารขั้นต้นซึ่งเป็นหนังสือและเอกสารของหน่วยงานราชการหน่วยต่างๆ และ 2) เอกสารชั้นรองคืองานวิจัยหรือวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา และวรรณกรรมเกี่ยวกับกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการวิจัย รวมถึงรายงานข่าวที่เกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งในภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาเมียนมา โดยสื่อในภาษาเมียนมา คณะวิจัยได้ว่าจ้างผู้แปลภาษาที่เป็นชาวรัฐคะยาและชาวเมียนมาที่อาศัยอยู่ในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนเป็นผู้ช่วยนักวิจัยของโครงการ

2. การสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) ในกิจกรรมการค้าชายแดนที่บริเวณจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นที่มีการส่งสินค้าข้ามพรมแดน เช่น สินค้าอุปโภคบริโภค และวัวควาย รวมถึงการเดินทางเข้าออกของคนไทยและคนเมียนมาในระดับท้องถิ่น และการเดินทางของคณะครูในอำเภอยุวมและใกล้เคียงที่เข้าไปทำกิจกรรมความร่วมมือทางการศึกษากับครูหมู่บ้านน้ำมางและอำเภอแม่แจ่ม นอกจากนี้ ยังร่วมสังเกตการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

²¹ ดูรายละเอียดได้บนเว็บไซต์พจนานุกรม ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554: <https://dictionary.apps.royin.go.th/>

ทหารพรานบริเวณจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น และการควบคุมการเข้าออกของผู้คนและสินค้าบริเวณจุดตรวจร่วมก่อนทางเข้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า

3. การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview) การสัมภาษณ์ไร้โครงสร้าง (unstructured interview) และการสัมภาษณ์กึ่งสนทนา (conversational interview) กับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นที่พักจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ทหารเมียนมาที่มาสังเกตการณ์บริเวณจุดผ่อนปรนฯ รวมถึงกลุ่มผู้ค้าและผู้ประกอบการที่เดินทางเข้าออกในช่วงที่คณะวิจัยได้เดินทางไปเก็บข้อมูลภาคสนาม รวมถึงได้ใช้แนวทางข้างต้นนี้ในการสอบถามความเห็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาในฝั่งเมียนมาถึงความคาดหวังต่อการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ระหว่างที่ได้เดินทางมาร่วมงานเทศกาลดอกบัวตองและงานรื่นเริงที่จัดขึ้นในอำเภอขุนยวมช่วงเดือนพฤศจิกายน 2562

4. การสัมภาษณ์กลุ่ม (focused group interview) กับกลุ่มผู้ประกอบการร้านค้าฝั่งไทยที่ได้เดินทางไปยังเมืองลอยก่อ รัฐคะยา เพื่อหาข้อมูลในการทำธุรกิจฝั่งเมียนมา

5. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐไทยในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกิจกรรมการค้าชายแดนและการเดินทางเข้าออกของผู้คนทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของไทยในหลายระดับ นอกจากนี้คณะวิจัยยังใช้แนวทางนี้ในการเก็บข้อมูลกับผู้ค้าชายแดนที่สำคัญและผู้ประกอบการร้านค้าและธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่อำเภอขุนยวมและอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

คณะวิจัยเดินทางไปยังพื้นที่ที่ศึกษาทั้งหมด 5 ครั้งครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวมและพื้นที่ใกล้เคียงที่เกี่ยวข้องคืออำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนและอำเภอแม่สะเรียง รวมถึงอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก เนื่องจากเป็นที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ โดยเริ่มเก็บข้อมูลภาคสนามตั้งแต่เดือนตุลาคมพ.ศ. 2562 ถึงเดือนกรกฎาคม 2563 (ระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนมิถุนายน 2563 ไม่สามารถเดินทางไปยังพื้นที่วิจัยได้เนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด-19) เวลาทั้งหมดในการเก็บข้อมูลภาคสนามและการเดินทางไปยังพื้นที่วิจัยรวมเป็นเวลา 50 วัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 24 ถึงวันที่ 28 ตุลาคม 2562 ระยะเวลา 5 วัน ในพื้นที่อำเภอขุนยวม

ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 16 ถึงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2562 ระยะเวลา 8 วัน ในพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน อำเภอขุนยวม และอำเภอแม่สะเรียง

ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 17 ถึงวันที่ 23 ธันวาคม 2562 ระยะเวลา 7 วัน ในพื้นที่อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก อำเภอแม่สะเรียง และอำเภอขุนยวม

ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 10 ถึงวันที่ 19 มกราคม 2563 ระยะเวลา 10 วัน ในพื้นที่อำเภอแม่สะเรียงและอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

ครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 20 มิถุนายน ถึงวันที่ 8 กรกฎาคม 2563 ระยะเวลา 20 วัน ในพื้นที่ อำเภอบางบาล อำเภอมะนัง และอำเภอมะนัง

จากการลงพื้นที่ภาคสนามด้วยแนวทางการวิจัยที่กล่าวไปข้างต้น คณะวิจัยได้สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลกับผู้ที่ให้ข้อมูลจำนวน 82 คน เป็นผู้ชาย 58 คน และผู้หญิง 24 คน โดยได้จัดประเภทของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 11 กลุ่ม ตามที่ปรากฏในตาราง 1.5 โดยในจำนวนนี้มี 16 คนที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมมากกว่า 1 ครั้ง

ตาราง 1.3 จำนวนและประเภทของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูล

ลำดับ	ประเภทของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูล	จำนวน	ชาย	หญิง
1	เจ้าหน้าที่รัฐไทยระดับจังหวัด	15	11	4
2	เจ้าหน้าที่รัฐไทยระดับอำเภอ	8	7	1
3	เจ้าหน้าที่รัฐไทยระดับท้องถิ่น (อบต./กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/จนท.หน่วยงานเฉพาะในท้องถิ่น)	11	10	1
4	เจ้าหน้าที่รัฐไทยฝ่ายความมั่นคง	8	8	-
5	เจ้าหน้าที่ทหารฝั่งเมียนมา	3	3	-
6	ผู้ประกอบการค้าชายแดนที่มีภูมิสำเนาฝั่งไทย	11	7	4
7	ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว/ ร้านค้าและบริการเอกชนฝั่งไทย	14	6	8
8	ผู้ค้าชายและมีร้านค้าฝั่งเมียนมา	4	1	3
9	ประชาชนมีภูมิสำเนาฝั่งไทย	2	2	-
10	ประชาชนมีภูมิสำเนาฝั่งเมียนมา	4	1	3
11	สมาชิกกองกำลังชาติพันธุ์/ ชนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ค้าข้ามแดน	2	2	-
รวม		82	58	24

สำหรับการประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล ในเบื้องต้นคณะวิจัยนำข้อมูลเชิงคุณภาพที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วมในช่วงแรกมาจัดระเบียบข้อมูลและความสมบูรณ์ของข้อมูลว่าเพียงพอในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยหรือไม่ รวมถึงได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลกับเอกสารหลักฐานทั้งชั้นต้นคือเอกสารของหน่วยงานรัฐ และเอกสารชั้นรองคืองานศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยขั้นตอนดังกล่าวดำเนินการควบคู่กับการตรวจสอบความแม่นยำในการเก็บข้อมูลในครั้งต่อมากับผู้ให้ข้อมูลประเภทเดียวกันแต่อยู่คนละองค์กรหรือระดับองค์กร รวมถึง

ตรวจสอบความชัดเจนของข้อมูลกับกลุ่มประเภหผู้ให้ข้อมูลกลุ่มอื่นด้วยเพื่อให้เห็นมุมมองหรือทัศนะของสถานการณ์ที่หลากหลาย จากนั้นคณะวิจัยได้จำแนกและจัดระบบข้อมูล (typology and taxonomy) ตามประเด็นเพื่อตอบคำถามการวิจัยในแต่ละข้อ นอกจากนี้ คณะวิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลด้วยแนวทางอุปนัย (inductive analysis) เพื่อหาแบบแผนและลักษณะร่วมกันของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูลในการวิเคราะห์สถานการณ์การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่นตลอดจนมุมมองในการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยรวม

ในส่วนของจริยธรรมการวิจัย คณะวิจัยได้เปิดเผยวัตถุประสงค์ของโครงการแก่ผู้ให้สัมภาษณ์อย่างชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร และหัวหน้าโครงการวิจัยได้แนะนำตนเองกับผู้ให้ข้อมูลหลักว่าเป็นอาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก และนักวิจัยร่วมเป็นนักวิจัยอิสระพำนักอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ พร้อมทั้งแสดงหนังสือรับรองการดำเนินโครงการวิจัยที่ลงนามโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวร ต่อผู้ให้สัมภาษณ์หลักและผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่มก่อนดำเนินโครงการวิจัย และคณะวิจัยยืนยันว่าได้รับความยินยอมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก่อนที่จะมีการสัมภาษณ์หรือรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ปกปิดข้อมูลส่วนตัวและอัตลักษณ์ของผู้ให้ข้อมูลโดยการใช้นามสมมติ เมื่อพบว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะส่งกระทบหรือเป็นอันตรายต่อผู้ให้ข้อมูล

1.5 โครงสร้างรายงาน

รายงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 7 บท เริ่มต้นด้วยบทนำที่กล่าวถึงความสำคัญและปัญหา งานวิจัย คำถามและวัตถุประสงค์ของงานวิจัย โดยให้ความสำคัญกับการอธิบายสถานการณ์ล่าสุดของโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรว่าเหตุใดจึงมีความล่าช้า โดยได้วิเคราะห์และจัดหมวดหมู่คำอธิบายถึงอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนนี้และพัฒนาการในการศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพของโครงการที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่การชี้ให้เห็นว่าโครงการวิจัยนี้เพิ่มมิติใดในการศึกษา และใช้กรอบแนวคิดใดในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์เพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในทางวิชาการควบคู่ไปกับการวิจัยเชิงพื้นที่ในการนำเสนอนโยบายเพื่อการพัฒนาต่อไป

บทที่ 2 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกทบทวนกรอบแนวคิดหรือมโนทัศน์ในการใช้ศึกษา และวิเคราะห์ปรากฏการณ์การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น โดยแนวคิดหลักประกอบด้วยการศึกษาาระบบราชการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนและยกระดับจุดผ่อนปรนให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยงานวิจัยนี้มองว่าระบบราชการเป็นโครงสร้างพื้นฐานประการหนึ่งเพื่อยกระดับการพัฒนาในพื้นที่ งานวิจัยนี้ยังพยายามชี้ให้เห็นแง่มุมทางสังคมศาสตร์และปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นผ่านการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบต่างๆ หรือโครงสร้างพื้นฐานละมุน (soft infrastructure) และยังนำเสนออีกแนวคิด

สนับสนุนคือการศึกษาถนนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในลำดับแรกของยกระดับจุดผ่อนปรนนี้ งานวิจัยนี้จึงใช้มุมมองทางมานุษยวิทยาในการศึกษาการก่อสร้างและปรับปรุงถนนที่มีกลุ่มคนที่หลากหลายในการผลักดันให้ถนนเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือชุมชนในระดับต่างๆ โดยเฉพาะถนนเส้นที่ตัดผ่านพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า ตลอดจนโครงข่ายของถนนที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการยกระดับจุดผ่อนปรน ไม่ว่าจะเป็นทางหลวงหรือทางหลวงสายชนบท ส่วนที่สองเป็นการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับจุดผ่อนปรนและจุดผ่านแดนในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับด่านชายแดนนั้นให้ความสำคัญกับประเด็นอะไร และงานดังกล่าวสอดคล้องหรือมีประโยชน์และข้อชี้แนะต่อการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นอย่างไร

บทที่ 3 และบทที่ 4 เป็นการอธิบายถึงบริบทของพื้นที่ใน 2 มิติ เพื่อตอบคำถามว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้านั้นช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย และการพัฒนาพื้นที่อย่างไร โดยบทที่ 3 เล่าถึงบริบทของพื้นที่ผ่านเรื่องเล่าของคนหรือผู้ประกอบการค้าชายแดนหรือข้ามพรมแดนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของการค้าชายแดนที่บริเวณจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ตลอดจนความสัมพันธ์ทางการค้าผ่านเครือข่ายและเครือข่ายชาติพันธุ์ ส่วนบทที่ 4 ได้ตอบคำถามวิจัยข้อ 2 คือโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการต่างๆ ผ่านระบบราชการไทย ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร โดยให้รายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาถนนและโครงข่ายต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบแรกสำหรับการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้านี้

บทที่ 5 ตอบคำถามในข้อที่ 2 เช่นกันโดยศึกษาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการต่างๆ ผ่านระบบราชการไทยในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานละมุน โดยแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานทั้ง 2 มิติส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร รวมถึงการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงของรัฐในการจัดโครงสร้างระบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ข้อค้นพบเพื่อตอบคำถามวิจัยที่ 3 ถูกนำเสนอใน บทที่ 6 โดยชี้ให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนและพัฒนาพื้นที่ส่งผลอย่างไรต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน โดยนำเสนอการควบคุมกิจกรรมข้ามเขตแดนของรัฐไทยและรัฐเมียนมาที่กำกับการเดินทางเข้าออกของผู้คน และการค้าชายแดนในรูปแบบต่างๆ ว่ารัฐในแต่ละภาคส่วนนั้นมีโครงสร้างหรือทำหน้าที่อย่างไร รวมถึงการสร้างความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐไทยในแต่ละระดับกับเจ้าหน้าที่ฝั่งเมียนมาในรัฐคะยา โดยบทนี้ชี้ให้เห็นว่าการรักษาความมั่นคงตามแนวบริเวณชายแดนยังเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่รัฐให้ความสำคัญอยู่

บทที่ 7 หรือ บทสรุป ของงานวิจัยนี้ย้อนกลับไปหาคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอว่างานวิจัยนี้นำไปสู่การทำความเข้าใจการพัฒนาในเชิงพื้นที่ได้อย่างไร และมีแง่มุมไหนที่ควรศึกษาต่อ รวมถึงความสำคัญและประโยชน์ของงานวิจัยนี้ในทางวิชาการว่าได้นำเสนอกรอบแนวคิดหรือโมเดลในการศึกษาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาด้วยมุมมองใหม่อย่างไร

1.6 คำนิยาม

1.6.1 จุดผ่อนปรนการค้า

งานวิจัยนี้ใช้คำนี้เพื่อหมายถึงจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช., ม.ป.ป.) ได้ให้เกณฑ์ในการเปิดจุดผ่อนปรนไว้ดังนี้

1) เป็นการเปิดเพื่อการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ชายแดนทั้งสองประเทศ โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำเนินการ โดยมีการระบุเงื่อนไขที่ชัดเจนของจุดผ่อนปรนการค้าในแต่ละแห่งให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพพื้นที่

2) ให้ถือเป็นนโยบายสำคัญในการส่งเสริมให้มีจุดผ่อนปรนการค้า เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ

3) การก่อสร้างหรือการดำเนินการใดๆ ตามบริเวณจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อสันปันน้ำและหลักเขตแดน และให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2542 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 อย่างเคร่งครัด

1.6.2 จุดผ่านแดนถาวร

ตามคำอธิบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช., ม.ป.ป.) ช่องทางเข้าออกหรือขนส่งสินค้าจะมีสถานะเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ต้องมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

การเปิดจุดผ่านแดนถาวรเป็นการตกลงใจในระดับนโยบายของรัฐบาล และเป็นความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองประเทศอย่างเป็นทางการ เพื่อประโยชน์ต่อการค้าและการสัญจรของบุคคล ยานพาหนะ รวมทั้ง การเดินทางเข้า – ออกของบุคคลจากประเทศที่สาม โดยเป็นไปตามระบบสากลเกี่ยวกับการเดินทาง และความตกลงในการสัญจรข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีปัจจัยและหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา ดังนี้

1) จุดดังกล่าวมีปริมาณการค้าและการเดินทางเข้า-ออกของบุคคลมากและสม่ำเสมอหรือเป็นพื้นที่ที่ทั้งสองประเทศมีโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้าหรืออื่นๆ ที่สำคัญ

2) มีความพร้อมหรือมีศักยภาพด้านการคมนาคม โดยเฉพาะการเป็นจุดหรือช่องทางเชื่อมโยงด้านการคมนาคมกับเมืองหลักของแต่ละประเทศหรือเป็นเส้นทางเชื่อมโยงการคมนาคมในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค

3) มีความพร้อมของส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปกำกับดูแลอำนวยความสะดวกและปฏิบัติงาน รวมทั้งสถานที่ปฏิบัติงาน ระเบียบ กฎเกณฑ์และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้การบริหารจัดการ ณ บริเวณดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ควรพิจารณาประกอบกับการพิจารณาในจุดอื่นๆ ที่ใกล้เคียงหรือมีความเกี่ยวพัน
พร้อมกันในภาพรวมเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดหรือการลงทุนเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพสูงสุด

5) เป็นจุดที่ไม่มีปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงทั้งก่อนและหลังเปิดจุดผ่านแดน
ถาวรแล้วหรือหากมีก็ต้องได้รับการแก้ไข

6) การก่อสร้างหรือดำเนินการใดๆ ตามบริเวณจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผล
กระทบต่อสันปันน้ำและหลักเขตแดน และให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ
วันที่ 12 ตุลาคม 2542 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 อย่างเคร่งครัด

บทที่ 2

กรอบแนวคิดในการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการตอบคำถามและบรรลุวัตถุประสงค์ในงานวิจัยนี้ คณะวิจัยเลือกกรอบแนวคิดหลักในการใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก ส่วนแรกคือกรอบแนวคิดทฤษฎีในการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นนั้นสามารถทำความเข้าใจผ่านกรอบโมทัศน์ใหม่ๆ ในทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกใช้แนวคิดโครงสร้างพื้นฐานในการมองจุดผ่อนปรนหรือด่านชายแดน (border checkpoint) ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานประการหนึ่งซึ่งเป็นพื้นที่ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ส่วนที่สอง คืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับด่านชายแดนที่มีการศึกษาในไทยจำนวนหนึ่ง โดยเลือกงานที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับงานศึกษาชิ้นนี้ เพื่อชี้ให้เห็นสถานภาพองค์ความรู้ด้านการศึกษาด่านชายแดนว่าที่ผ่านมาให้ความสนใจกับประเด็นอะไรบ้าง และแสดงให้เห็นว่างานวิจัยนี้สามารถสร้างความเข้าใจด้านการศึกษาด่านชายแดนอย่างไร และนำไปสู่ข้อเสนออย่างไรในการศึกษาด่านชายแดนในประเทศไทยได้อย่างไร

2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ส่วนนี้เป็นการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่งานวิจัยนี้ใช้เป็นกรอบในการศึกษาเพื่อตอบคำถามและวัตถุประสงค์ในการทำวิจัยโครงการนี้โดยเฉพาะการทำความเข้าใจรัฐที่สัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และมุมมองของด่านชายแดนในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่เป็นตัวแปรสนับสนุนและอุปสรรคต่อการประกอบกิจกรรมข้ามพรมแดนของหน่วยงานหรือกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 รัฐและระบบราชการกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

การยกระดับจุดผ่อนปรนห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ในพื้นที่ในทางกายภาพและนามธรรมผ่านระบบต่างๆ ที่บริเวณชายแดนเป็นหัวใจหลักในการศึกษาในงานวิจัยนี้ โดยดูบทบาทของรัฐและระบบราชการ (bureaucracy) ในเชิงนามธรรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการแบบรัฐสมัยใหม่ ซึ่งถูกมองว่าพวกเขากำลังทำหน้าที่ประจำวันที่ซ้ำซากจำเจ ” (state activities to perform mundaneness) (Sharma & Gupta, 2006, p.9) ขณะที่อีกมิติคือบทบาทของรัฐที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่และชุมชนข้ามพรมแดน โดยเฉพาะที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานผ่านการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าฯ ห้วยต้นนุ่น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนและ

การก่อสร้างที่รวบรวมความคิดเห็นของสาธารณะอย่างไร โครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นพื้นที่ทางสังคมที่ให้ความเห็นที่หลากหลายมาปะทะปะสานกัน (contestation of ideas) และความคิดหลากหลายเหล่านั้นถูกพัฒนาหรือจัดการอย่างไรเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่แม้ว่ารัฐจะเป็นพระเอกก็ตาม พื้นที่ทางสังคมดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็น “นิเวศวิทยาความรู้” (ecology of knowledge) ที่มีการจัดกลุ่มทางความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ผู้วางแผนและนโยบาย หรือผู้ที่รับผิดชอบในการออกแบบอื่นๆ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าพื้นที่นี้ได้ตัดกลุ่มคนที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญ (non-expert) ออกไป หากแต่พวกเขาเหล่านี้เป็นผู้รู้ในเรื่องเฉพาะเจาะจงที่สามารถหมายถึงคนที่เปราะบางเป็นเสี่ยงให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง (ดู Collier, von Schnitzler, & Mizes, 2016, pp.5–6) ซึ่งความเป็นสาธารณะในแง่ของมวลชนเองก็สามารถที่จะควบคุมความเป็นไปของโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบต่างๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างแรงปะทะโดยตรงกับโครงการเช่นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพ การเรียกร้องให้รัฐเปลี่ยนวิธีการจัดการใหม่ ดังนั้น ทั้งสาธารณชนหรือภาคเอกชนเองก็สามารถเข้ามามีส่วนในการทำให้โครงสร้างพื้นฐานหยุดชะงัก (disrupted) เช่น การประท้วง การกีดขวางการจราจร การปิดท่าเรือขนส่งหรือปฏิบัติการอื่นๆ เพื่อทำให้เส้นทางของผู้คนและสินค้า การขนส่งต่างๆ หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้รับผลกระทบ (Anand, Gupta, & Appel, 2018, p.23)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยส่วนใหญ่ในหลายพื้นที่จะมีผลในทางปฏิบัติก็ด้วยการมีรัฐในฐานะผู้บริหารและควบคุมกลไกทั้งในแง่กฎระเบียบและการจัดการงบประมาณ รัฐจึงต้องแสดงความเป็นธรรมาภิบาลทั้งการสะสมทุนและทรัพยากร (accumulation) การเพิกถอนไล่รื้อ (dispossession) ที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นๆ ของคนหรือชุมชน/เอกชน การสร้างความเป็นสถาบัน ตลอดจนการสร้าง ปฏิรูป และการหมุนเวียนและแจกจ่ายของสิ่งต่างๆ (Anand, Gupta, and Appel, 2018, p.3) แม้ว่าในหลายโครงการพัฒนามีจุดกำเนิดหรือความต้องการจากคนในพื้นที่หรือสาธารณะก็ตาม เช่นเดียวกับแนวคิดการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าฯ ห้วยต้นนุ่น ที่ผู้ประกอบการการค้าเสนอไปยังรัฐบาลในระดับท้องถิ่นให้นำแนวคิดเสนอในที่ประชุมของผู้บริหารระดับภูมิภาคและระดับชาติในเวลาต่อมา การดำรงอยู่ของรัฐจึงปรากฏอยู่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกโครงการ ตามที่เพนนิฮาร์วีย์ และ ฮันนาร์ น็อกซ์ (Harvey & Knox, 2015) กล่าวว่าโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตามสะท้อนการมีอยู่และคงอยู่ของรัฐในโครงสร้างเชิงวัตถุที่ดูจำเจ (mundane material structure) ในงานศึกษาถนนในเปรูของทั้งสองจึงสะท้อนให้เห็นว่าถนนทำให้รัฐมีตัวตนขึ้นมา (how the road materialize state) ตลอดจนการเมืองในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นการสร้างความเข้มแข็ง (solid) ความมั่นคงที่มากขึ้น (more secure) และความไม่แน่นอน (precarious) การให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในฐานะที่เป็นพื้นที่ความสัมพันธ์แบบเสมือนจริง (virtual) และสภาพจริง (actualized) สนับสนุนให้เราเปิดเสรีบนความเป็นการเมืองที่เป็นทั้งความไม่แน่นอน ความอหังการหรือ และผลลัพธ์ที่ไม่มีเสถียรภาพ สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานนำไปสู่ความมั่นคงสัญญา ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เป็นที่ยอมรับ การไม่มีเสถียรภาพ และความเปราะบางที่เพิ่มสูงขึ้น

ลักษณะของโครงสร้างพื้นฐานเมื่อศึกษาผ่านกรอบของมานุษยวิทยาตามความเห็นของฮาร์วีย์และน็อกซ์ (Harvey & Knox, 2015) จึงมีทั้งด้านบวกและลบต่อชุมชน งานของทั้งคู่ชี้ให้เห็นว่าไม่ได้มีคู่ตรงข้ามระหว่างรัฐและสาธารณะ (state and public) หรือการสนับสนุนสาธารณะหรือการต่อต้านสาธารณะ (public and counter-public) แบบคู่ตรงข้ามอย่างตรงไปตรงมา หากแต่ความสัมพันธ์ของรัฐและสาธารณะเชื่อมโยงและซับซ้อนกว่านั้น การยกระดับจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับจุดอ่อนปรนฯ ของแม่ฮ่องสอน สะท้อนไปในทิศทางเดียวกันคือรัฐและสาธารณะหรือภาคเอกชนส่วนใหญ่มีเจตนาเหมือนกันในการผลักดันให้จุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นยกระดับเป็นจุดผ่านแดนที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในสายตารัฐ และการขยายการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ตามความคาดหวังของเอกชนและสาธารณะโดยรวม

2.1.2 โครงสร้างพื้นฐานในกระบวนการทัศน์สังคมศาสตร์

ตามที่กล่าวแล้วว่างานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับมิติรัฐกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าการมองโครงสร้างพื้นฐานในทางสังคมศาสตร์นั้นนำไปสู่การตีความที่หลากหลายและไปไกลกว่ามุมมองโครงสร้างพื้นฐานแบบเดิมที่เน้นไปที่เทคนิคการก่อสร้างหรือความรู้เชิงวิศวกรรมโยธา ที่ผ่านมามีงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะในอาณานิคมทวีปเอเชียที่ให้ความสนใจกับการขยายความเจริญจากส่วนกลางไปยังพื้นที่ชายขอบของรัฐ อเล็กซานเดอร์ ฮอร์สท์มันน์, มาร์ติน ซัคเซอร์ และอเลสซานโดร ริปปา (Horstmann, Saxer & Rippa, 2018) กล่าวว่าหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานที่ก้าวหน้าเช่นถนน ทำให้รัฐสามารถเข้าถึงการควบคุมพื้นที่สูงหรือที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของรัฐได้มากขึ้น ตลอดจนการขยายความร่วมมือระหว่างรัฐ หรือการเข้ามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่นโครงการสายไหมในศตวรรษที่ 21 (Belt Road Initiative-BRI) โดยการริเริ่มของจีนในการสร้างเครือข่ายคมนาคมในรูปแบบต่างๆ เชื่อมต่อไปยังตะวันออกกลาง เอเชียใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยุโรป ส่งผลให้เกิดการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในหลายมิติตามมา

ขณะที่นักวิชาการในสายมานุษยวิทยาที่ศึกษาโครงสร้างพื้นฐานเห็นตรงกันว่า การมีโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนนนำไปสู่อุปสรรคในการเคลื่อนย้ายซึ่งขัดแย้งกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการคมนาคมที่นำจะทำให้คนเดินทางได้ไกลและสะดวกกว่าเดิม หากแต่การเคลื่อนย้ายไม่ได้เกิดขึ้นแบบเสรี เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานกลายเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้าย เพราะมันแสดงให้เห็นถึงการคงอยู่ของรัฐ ชายแดนจึงกลายเป็นพื้นที่การสร้างการเมืองภูมิศาสตร์

(geopolitics) ที่ถึงอย่างไรก็ตามก็ไม่ได้ทำให้รัฐคลายกังวลอยู่ดี หากกลับทำให้ชายแดนยังมีลักษณะวิชาวิธี (dialectics) มากขึ้น กล่าวคือก่อนที่รัฐจะเข้ามาควบคุมพื้นที่ ชายแดนมีลักษณะรั้วไหลรอดซึมของผู้คนและสิ่งของ ซึ่งทำให้กลายเป็นพื้นที่รัฐเข้าไปควบคุมไม่ถึงในขณะเดียวกัน จุดนี้จึงกระตุ้นให้รัฐพยายามสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเข้าถึงและควบคุมต่อไป

จะเห็นได้ว่ากระบวนการทัศน์โครงสร้างพื้นฐานได้เข้ามามีบทบาทในสังคมศาสตร์ ขณะที่นักวิชาการที่สนใจประเด็นนี้ก็ได้อธิบายให้เห็นถึงโครงสร้างพื้นฐานที่ให้ภาพของเทคโนโลยีและกรอบความคิดเชิงวิทยาศาสตร์ที่เข้ามามีบทบาทและความสัมพันธ์ของผู้คน ตลอดจนมีอิทธิพลในการปรับโครงสร้างทางสังคมและแบบแผนทางวัฒนธรรมในระดับที่ใหญ่ขึ้นด้วย จากกรอบความคิดดั้งเดิมที่โครงสร้างพื้นฐานอาจเป็นเพียงระบบโทรคมนาคมการสื่อสารและการขนส่งในเชิงวัตถุเป็นหลัก และวัตถุที่แสดงถึงความทันสมัยก้าวหน้า เช่น ถนน ทางรถไฟ สนามบิน หรือระบบโครงข่ายของท่อน้ำ สายไฟหรือสายเคเบิล (Star, 1999, p.380; Simone, 2004, p.407) โครงสร้างพื้นฐานในมุมมองทางสังคมศาสตร์ในปัจจุบันครอบคลุมสิ่งที่จับต้องไม่ได้และสามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง เช่น ชูซาน ลีช สตาร์ (Star, 1999) ศึกษาการใช้ระบบคอมพิวเตอร์และรูปแบบการสื่อสารขนาดใหญ่ผ่านแนวทางชาติพันธุ์วรรณา และเสนอว่าโครงสร้างพื้นฐานไม่ใช่แค่สิ่งใดสิ่งหนึ่งแต่คือระบบที่สัมพันธ์กับผู้คนหรือผู้ใช้หรือพึ่งพาโครงสร้างพื้นฐานนั้นๆ ตลอดจนคนที่อาจไม่ได้ใช้หรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบด้วยก็ตาม ไบรอัน ลาร์กิน (Larkin, 2013, p.328) เสนอว่าโครงสร้างพื้นฐานคือเครือข่ายหลากหลายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของสินค้า ผู้คน หรือความคิด และสามารถมีการแลกเปลี่ยนบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพมีอิทธิพลต่อเครือข่ายเหล่านี้ด้วยเทคโนโลยีก้าวล้ำ ไม่ว่าจะเป็นความเร็ว ทิศทาง หรือช่วงเวลาของการเคลื่อนย้าย และสามารถรบกวนหรือส่งผลกระทบต่อเคลื่อนย้ายด้วยในขณะเดียวกัน

นิคิล อนันต์, อาคิล กุปตา, และ ฮันนาห์ ออฟเฟิล (Anand, Gupta, & Appel, 2018, pp.18-20) ยังชี้ให้เห็นถึงมิติของเวลา (time) และช่วงเวลา (temporalities) ที่สัมพันธ์กับมโนทัศน์โครงสร้างพื้นฐานไว้ 4 ประการ *ประการแรก* ระยะเวลาหรือช่วงอายุขัย (life span) ของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละโครงการหรือโครงการเดียวกันแต่ละอยู่ช่วงเวลาที่แตกต่างกันนั้นแสดงให้เห็นถึงมิติของการออกแบบ การจัดการงบประมาณ การก่อสร้าง ความสำเร็จของโครงการ การดูแลรักษา (maintenance) การซ่อมแซม ความเสียหายหักพัง สภาพที่เสื่อมหมดอายุ และเศษซากปรักหักพัง ที่เกิดจากปฏิบัติการและเส้นทางที่หลากหลาย นั่นหมายความว่าความโครงสร้างพื้นฐานเมื่อได้เริ่มสร้างแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่มันต้องสำเร็จปิดโครงการด้วยความงดงามเสมอไป เราจะพบโครงการที่ถูกทอดทิ้งล่าช้า หรือเปลี่ยนมือคนรับผิดชอบโครงการ ที่เกิดได้จากหลายหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือข้อขัดข้องทางเทคนิค หรือแม้แต่โครงการที่เสร็จสิ้นก็สามารถเกิดความ

เปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน เช่นวัสดุที่ใช้สร้างท่อที่ต่างกันอาจเสื่อมหรือหมดสภาพต่างช่วงเวลา กัน ทำให้เราเห็นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างพื้นฐานกับเวลาในมิติประวัติศาสตร์

ประการที่สอง โครงสร้างพื้นฐานชี้ให้เห็นถึงช่องว่างทางความรู้ในการบำรุงรักษาเมื่อมีการพัฒนาหรือดำเนินการไปแล้วเวลาต่อมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงชีวิตทางการเมืองและชีวิตทางสังคมของโครงสร้างพื้นฐานที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด เช่น การเดินทางโดยเครื่องบินทำให้การเดินทางโดยรถไฟลดความนิยมลง หรือสถานีเติมน้ำมันอาจจะต้องปิดตัวในอนาคตเมื่อมีการผลิตรถยนต์ไฟฟ้ามากขึ้น ปรากฏการณ์เหล่านี้สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงของเวลาในทางสังคมหรือไม่ ดังนั้นการให้ความสำคัญกับมิติของเวลาและช่วงเวลาทำให้เราเข้าใจโครงสร้างพื้นฐานในฐานะที่เป็นวัตถุเชิงพื้นที่ เทคนิค วัตถุ การขนส่งหรือโลจิสติกส์ การเมือง และสังคม

ประการที่สาม โครงสร้างพื้นฐานไม่ได้มีภาระหน้าที่กับเวลาปัจจุบัน ณ ที่ใดที่หนึ่งเท่านั้น แต่ยังบ่งชี้เกี่ยวกับอนาคต ทำให้คนสร้างความหวัง ความคาดหวัง ความปรารถนา และแรงบันดาลใจต่อชุมชนหรือสังคมที่พวกเขาอยู่ ขณะที่ผู้นำชุมชน/สังคมหรือรัฐก็คาดหวังว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใดๆ ก็ตามเป็นตัวบ่งชี้ถึงความก้าวหน้าและความทันสมัยที่เป็นการนำเอาอดีตและอนาคตมาสร้างความสัมพันธ์ใหม่ ซึ่งไม่จำเป็นเสมอไปว่าประสบการณ์ในอดีตจะต้องมากำหนดชีวิตในอนาคตของโครงสร้างพื้นฐาน (อ้าง Koselleck, 1979, p.31 ใน Harvey, 2018, p.81) จึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐสามารถลงทุนกับโครงการขนาดใหญ่โดยที่อาจไม่ได้ตระหนักถึงงบประมาณที่ใช้ลงทุนในการก่อสร้างอันมหาศาล เช่น การสร้างอาคารสนามบินที่ใช้วัสดุที่ดูแลการงานสร้างและเป็นสัญญาถึงอนาคตจึงได้รับความนิยมแทนอาคารรูปทรงหรือการออกแบบธรรมดาสามัญ นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานยังให้นัยยะของการพัฒนา การก้าวไปข้างหน้า (progress) และการปฏิวัติ (revolution) จากยุคเก่าด้วย (Ibid.)

ประการสุดท้าย ระยะเวลาของโครงสร้างพื้นฐานเองพิสูจน์ให้เห็นถึงความสำคัญ ในแง่ที่ว่าโครงสร้างพื้นฐานมากมายมีอายุขัยมากกว่าชีวิตของมนุษย์คนหนึ่งหรือแม้แต่หลายชั่วอายุคน การคำนึงถึงช่วงเวลาของโครงสร้างพื้นฐานทำให้เราได้กรอบเวลา (timescale) อื่นๆ เช่น ช่วงชีวิตของคนๆ หนึ่ง และทำให้เราคิดนอกกรอบเวลาที่กำหนดโดยชีวิตมนุษย์เท่านั้นเพื่อก้าวไปสู่กรอบเวลาขององค์ประกอบอื่นๆ

ในแง่ของวิธีวิทยา นักสังคมศาสตร์ที่สนใจศึกษาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนแนวทางชาติพันธุ์วรรณา เพราะมันเป็นพื้นที่ทางกายภาพและนามธรรมของความยุ่งเหยิงในทางมนทัศน์ ที่ไม่ได้แยกแยะมนุษย์ออกจากวัตถุแบบผิวเผิน โครงสร้างพื้นฐานในแง่หนึ่งเป็นมากกว่ารูปแบบที่ยึดโยงกับมนุษย์ที่เรียกร้องให้เห็นสภาพของวัตถุในเชิงสังคมด้วย โครงสร้างพื้นฐานยังเป็นพื้นที่ของการสรรค์สร้างความงาม ความหมาย และความต้องการในทางวัตถุ มันจึงเหมือนเป็นคำมั่นสัญญาที่มีต่อชีวิตทางสังคมที่พ่วงข้อจำกัดของมนุษยชาติ โดยที่ไม่ได้ทำลายหรือลบล้างความเป็นมนุษย์ลง และยังเปิด

โอกาสให้เกิดความรู้สึกที่หลากหลายที่ไม่ได้ถูกผลิตจากมุมมองเพียงมุมมองเดียว (Harvey, 2018, p.83)

เพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์การยกระดับจุดผ่อนปรนห้วยต้นนุ่นฯ งานวิจัยนี้เลือกใช้กรอบมโนทัศน์โครงสร้างพื้นฐานเพื่อแสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐทั้งสองพรมแดนในการพัฒนาพื้นที่ชายขอบของทั้งรัฐไทยและเมียนมา และเชื่อว่ากิจกรรมข้ามพรมแดนของทั้งสองรัฐจะทำให้พื้นที่ได้ยกระดับความสำคัญขึ้นโดยเฉพาะในแง่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและยกระดับความเป็นอยู่ของผู้คน โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพเบื้องต้นในสายตาของรัฐในงานนี้คือการสถาปนาพื้นที่ให้กลายเป็นช่องทางเข้าออกและส่งสินค้าที่เป็นทางการหรือด่านชายแดนเพื่อให้รัฐได้เข้ามากำกับและออกระเบียบควบคุมได้ชัดเจนมากขึ้น

2.1.3 ด่านชายแดนในฐานะโครงสร้างพื้นฐาน (Border infrastructure)

นักวิชาการด้านชายแดนศึกษาที่ได้รับอิทธิพลจากกระบวนทัศน์โครงสร้างพื้นฐานเริ่มใช้กรอบมโนทัศน์นี้มาศึกษาชายแดน และเสนอว่าชายแดนเป็นโครงสร้างพื้นฐานประการหนึ่ง เช่น ฮาเรล ชาพิรา (Shapira, 2013) มองว่าชายแดนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานเป็นทั้งสิ่งก่อสร้างรูปธรรม เช่น ถนน สะพานข้ามแดน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่อำนวยความสะดวก และสิ่งที่เป็นามธรรมคือระบบการจัดการที่สนับสนุนการพัฒนา เช่น เทคโนโลยีการจัดการ และเทคโนโลยีในระบบการสื่อสาร ตลอดจนกฎหมายหรือ “ระบอบกฎหมาย” (legal regime) ที่นิคิล อนันต์ (Anand, 2017, p.12) เรียกว่า “ระบบละมุน” (soft system) กรอบแนวคิดนี้ชี้ว่าโครงสร้างพื้นฐานในรูปของด่านชายแดนให้ประโยชน์หรือสร้างผลพวงอย่างไรต่อชุมชน นอกจากนี้ ชายแดนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานยังนำไปสู่การทำความเข้าใจแนวคิด “โครงสร้างพื้นฐานละมุน” (soft infrastructure) ของดอนนา เดวิส และ เวสลี ฟรีสเค (Davis & Friske, 2013) ซึ่งหมายถึงระบบการจัดการด้านเทคโนโลยี ขณะเดียวกันก็ครอบคลุมถึงระบบราชการของรัฐที่มีศักยภาพที่เปิดโอกาสและเข้ามาควบคุมการเคลื่อนย้ายของผู้คนและสิ่งของ และสะท้อนการบริหารกิจการชายแดนของรัฐทั้งในระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพความมั่นคงบริเวณชายแดนภายใต้อุดมคติการสร้างชาติให้แข็งแกร่งด้วย เช่นกรณีศึกษาของจีนที่พยายามพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานข้ามชาติเพื่อนำไปสู่การสร้างอำนาจและความเป็นชาติที่ยิ่งใหญ่ของจีนในงานศึกษาของจูดต์ คินซ์เลย์ และ อักนีสกา โยนิแอก-ลูธี (Kinxley & Joniak-Lüthi, 2017)

องค์ประกอบของชายแดนเช่นด่านชายแดน (border checkpoint) ทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการในเชิงนามธรรมจึงเป็นหัวข้อศึกษาในกระบวนทัศน์โครงสร้างพื้นฐานเช่นกัน ประทีป เจกานาธาน (Jeganathan, 2018) กล่าวว่าด่านชายแดนเป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นชายแดน แสดงหน้าที่ของการแบ่งแยก (separate) แต่ก็อาจนำไปสู่การรวมกัน (unify) ได้ด้วย

คำอธิบายนี้พัฒนามาจากแนวคิดดั้งเดิมของ เก-ออร์ค ซิมเมล (Simmel, 1994) ที่ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่ที่ผสมผสานของการแยกและการเชื่อมกันของถนน สะพาน และประตู ดังนั้น ด้านชายแดนจึงมีหน้าที่ในการแบ่งแยกและรวมตัวกันที่เกิดขึ้นบนชายแดน และอาจทำให้เกิดการเคลื่อนที่ (mobile) หรือหยุดนิ่งในขณะเดียวกัน ด้านชายแดนยังแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงเพราะมันสะท้อนตรรกะของการเป็นชายแดน เช่น การตรวจสอบสถานะบุคคลด้วยคำถามที่ว่า “คุณเป็นใคร” (who are you?) บวกกับระบอบของเอกสาร (document regime) ที่ต้องถูกตรวจตรา เช่น หนังสือเดินทาง รูปถ่าย หรือสิ่งที่ยืนยันตัวตนของคน รวมถึงการพิมพ์นิ้วมือ การตรวจม่านตา (retina scan) ที่สัมพันธ์กับแนวคิดการเมืองบนร่างกายของผู้คนตลอดจนสัมภาระที่ติดตัวมาด้วย ด้านชายแดนจึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของการมีของรัฐ-ชาติ และกิจกรรมข้ามเขตแดนรัฐอย่างการเดินทางเข้าออกของผู้คนจึงเป็นกิจกรรมที่ทำให้รัฐต้องจับตามองเป็นพิเศษ และสร้างกฎเกณฑ์ควบคุมที่ยากขึ้นตามมา (Turaeva, 2018)

งานศึกษาของราโน ทูราเอวา (Turaeva, 2018) ทำความเข้าใจด้านชายแดนที่รวมถึงการสร้างถนนในเอเชียกลางหลังสหภาพโซเวียตล่มสลายและเกิดรัฐใหม่ๆ ขึ้น ในบริเวณชายแดนระหว่างประเทศอุซเบกิสถานและคาซัคสถานมีการสร้างด้านชายแดนรวมถึงถนนเพื่อเชื่อมต่อดินแดนของทั้งสองรัฐ ด้านชายแดนและถนนจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อสถาปนาและทำให้การดำรงอยู่ของรัฐเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน พื้นที่ดังกล่าวจึงกลายเป็นทรัพยากรของรัฐทั้งในและนอกกรอบแบบในการตรวจตราเอกสารแสดงตัวของผู้คนที่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายในเวลาต่อมาหรือจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง จนทำให้ในหลายโอกาสคนอาจต้องจ่ายเงินหรือบางอย่างเพื่อให้ได้เสรีภาพนั้นกลับคืนมา การเดินทางข้ามแดนระหว่างสองฝั่งก่อนการเกิดขึ้นของรัฐใหม่ทั้งสองรัฐจึงกลายเป็นเรื่องยุ่งยาก

2.1.4 ด้านชายแดน (border checkpoint) และความมั่นคงชายแดน (border security)

ในการศึกษามิติความมั่นคง งานวิจัยนี้มองพื้นที่การศึกษาในลักษณะซ้อนทับกันของพรมแดนทางการเมือง (political boundary) และพรมแดนรัฐ-ชาติ (nation-state border) เพื่อต่อยอดงานวิจัยในพื้นที่พรมแดนศึกษา (borderland studies) ที่กรอบแนวคิดและวิธีวิทยาควรก้าวผ่านกรอบความคิดชาตินิยมเชิงวิธีวิทยา (methodological nationalism) (Wimmer & Glick Shiller, 2002) งานวิจัยนี้ยังแสดงให้เห็นถึงกรอบแนวคิดเรื่องการพัฒนาบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาที่มีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือความสัมพันธ์ของกองกำลังชาติพันธุ์กับรัฐเมียนมาและรัฐไทย ที่ดำเนินมาหลายทศวรรษ เป็นโครงสร้างการเมืองที่สำคัญที่ทำให้การพัฒนาความสัมพันธ์ไม่ใช้ในระดับรัฐต่อรัฐโดยตรงเพียงมิติเดียว

แม้ว่าในการพัฒนา ความมั่นคงได้รับการนิยามที่หลากหลายที่ไม่ใช่เพียงความมั่นคงทางการเมืองหรือการปลอดภัยคุกคามจากอาชญากรรม รัฐโดยทั่วไปจึงต้องสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมากำกับผ่าน

ด่านชายแดนที่สามารถยกระดับไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “ระบอบชายแดน” (border regime) ซึ่งทูราเอวา (Hoot et al., 2001, p.9 in Turaeva, 2018) หมายถึงรูปแบบการปกครองที่เป็นจุดพบกันระหว่างโครงสร้างของระเบียบที่มีการแลกเปลี่ยนคุณค่าและทัศนคติอันหลากหลาย ระบอบชายแดนจึงเปรียบเสมือนภูมิศาสตร์สถาบันที่ซับซ้อน (complex institutional geography) ที่เป็นทั้งกฎเกณฑ์ ปฏิบัติการ และความคิดที่สร้างขึ้นจากกฎระเบียบดังกล่าวของคนหลายกลุ่ม ในหลายครั้งการเดินทางข้ามแดนของคนหลายกลุ่มจึงสร้างความไม่แน่นอนขึ้น เพราะเป็นการเดินทางที่อยู่นอกพื้นที่ความปลอดภัยที่พวกเขาคุ้นเคย ขณะที่เจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้ประโยชน์จากระบอบชายแดนผ่านเครื่องแบบหรือผ่านคำสั่งด้วยคำพูดง่ายๆ เช่น “หนังสือเดินทางคุณอยู่ที่ไหน” (where is your passport?) หรือ “มาทางนี้ และเปิดกระเป๋าของคุณให้เราตรวจ” (come here and show me your bag)

ทูราเอวา (Turaeva, 2018) เสนอโมโนทัศน์ “ระบอบชายแดน” ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด *Dispositif* ของมิเชล ฟูโกต์ เกี่ยวกับเทคโนโลยีควบคุมของรัฐ (state technologies of control) คำว่า *Dispositif* ในภาษาลาตินหมายถึง “จัดให้อยู่ในระเบียบ” (to set in order) “จัดการ” (to arrange) “จัดให้อยู่ในตำแหน่ง” (to dispose) หรือ “สร้าง” (to form) ซึ่งบ่งชี้การจัดวางที่สัมพันธ์กันขององค์กร ที่อาจอธิบายได้อีกอย่างว่าเป็นการจัดการองค์กรที่ชัดเจน การสร้าง การประกอบร่าง การแจกจ่าย หรือการจัดระเบียบ (Raffanoe et al, 2014, p.9 in Turaeva, 2018) ดังนั้น คำว่า *Dispositif* ของฟูโกต์จึงประกอบไปด้วยเครื่องมือและอุปกรณ์ในการควบคุมและจัดการประชากร เครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นจึงต้องมีเป้าหมายที่ต้องสร้างสิ่งที่รัฐปรารถนาเพื่อทำให้เกิด *Dispositif* ในการเป็นเครื่องมือในการควบคุมและสร้างอำนาจ ดังนั้น ประเด็นที่ทูราเอวาพยายามชี้ให้เห็นคือด่านชายแดนรวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนนจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้เพื่อสร้างประโยชน์ให้กับรัฐเอง ผ่านกฎเกณฑ์เช่นคนที่จะข้ามผ่านเขตแดนจากรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่งต้องมีหนังสือเดินทาง เป็นต้น

2.1.5 ถนนและปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Road and Social Interactions)

การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นที่ดำเนินการมากกว่าทศวรรษจบจนถึงปัจจุบัน นั้น หลักฐานที่เห็นได้ชัดที่สุดของความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการคือการสร้างและพัฒนาถนนที่ตัดผ่านในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติดอยเวียงหล้า และถนนเส้น 1337 ซึ่งเป็นเส้นทางไปหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นและทางเข้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า ถนนจึงกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานอันดับแรกของการยกระดับจุดผ่อนปรนนี้ให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ขณะเดียวกัน ถนนยังเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงอำนาจของรัฐส่วนกลางในการเข้าไปควบคุมพื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นชายขอบหรือห่างไกลศูนย์กลางความเจริญ สถานการณ์ดังกล่าวนี้เป็นลักษณะร่วมของการพัฒนาของรัฐในเอเชียอื่นๆ ด้วย (Horstmann, Saxer, and Rippa, 2018) กล่าวคือถนนมักถูกใช้เป็นตัวแทนของความก้าวหน้าในทาง

เศรษฐกิจ (Harvey & Knox, 2015) จึงทำให้นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์หันมาสนใจศึกษาถนนหรือหน่วยหลักในการวิเคราะห์

ติมิทริส ดาลาก็อกลู (Dalakoglou, 2017) นักมานุษยวิทยาที่ใช้แนวทางชาติพันธุ์วรรณา ศึกษาถนนที่เชื่อมต่อระหว่างอัลแบเนีย (Albania) และกรีซ (Greece) กล่าวว่าในช่วงปลายของยุคสมัยใหม่ ถนนไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่น่าตื่นตาตื่นใจอีกต่อไป แต่สิ่งที่เป็นคำถามคือระบบถนนที่ทันสมัย (modern road-system) ที่มีลักษณะเอื้อให้ยานพาหนะบนถนนเคลื่อนย้ายด้วยความเร็ว ความถี่ และช่วงเวลานาน (long-range mobility) ด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ 1.เทคโนโลยีพื้นผิว/การระบายของถนน และ 2. เทคโนโลยีการสร้างความเร็วในสเกลที่ใหญ่ ยาวและกว้างบนพื้นผิวที่แข็งแรง องค์ประกอบดังกล่าวจึงเหมาะสำหรับการสร้างถนนหลวงที่ควบคุมได้ ดังนั้น การสร้างถนนจึงเชื่อมโยงกับการสร้างอำนาจหรืออำนาจรัฐด้วยในขณะเดียวกัน หลักการสร้างถนนดังกล่าวเกิดขึ้นในยุโรปและจากการริเริ่มของรัฐที่นิยมอำนาจเผด็จการขวาสุดโต่ง (far-right totalitarian state) เช่น ถนนจากเมืองมิลานไปสู่ทะเลสาบตอนเหนือในอิตาลีที่สร้างภายใต้ระบอบฟาสซิสต์ (Fascism) หรือถนนในเยอรมนีช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือการสร้างถนนแบบพื้นผิวแข็งแบบซีเมนต์ หลังมูสโสลินีเรืองอำนาจในอิตาลีก็ได้สร้างถนนลักษณะเช่นนี้ (autostrada) ไว้สำหรับชนชั้นสูงที่เป็นเจ้าของรถยนต์ยี่ห้อแพงใช้เดินทางไปพักผ่อนในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ หรือเยอรมนีในยุคนาซีหรือจักรวรรดิไรช์ที่สาม (Third Reich) ในช่วงปี 1930 เยอรมนีก็ได้สร้างถนนหลวงเอาโทบาห์น (autobahn) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการจ้างงานในชนชั้นกรรมกรมากกว่าการสร้างการเคลื่อนย้าย ตัวอย่างของโครงการสร้างถนนโดยรัฐในยุโรปสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและการมีตัวตนของรัฐทั้งในพื้นที่ธรรมชาติหรือพื้นที่ที่มนุษย์สร้างขึ้น (Paulo Virilio, 2006 [1997] in Dalakoglou, 2017, pp.6-7)

นอกจากนี้ ถนนยังเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อการเข้าไปยึดครองประเทศต่างๆ ของมหาอำนาจทางการเมืองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น อิตาลีสร้างถนนเชื่อมอัลแบเนียและลิเบียเพื่อเข้าไปยึดครองประเทศเหล่านั้น หรือเยอรมนีสร้างถนนหลวงเข้าสู่โปแลนด์ อีกทั้งยังมีการกล่าวด้วยว่าถนนหลวงเป็นเครื่องมือของรัฐในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (holocaust) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อเนื่องถึงสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาได้สร้างถนนไว้เพื่ออพยพลี้ภัยหากมีการจู่โจมทางอากาศด้วยนิวเคลียร์ หรือการสร้างถนนขนาดใหญ่ (boulevard) ในเมืองปารีสของฝรั่งเศสหลังช่วงปฏิวัติฝรั่งเศส ก็เป็นไปเพื่อสร้างพื้นที่ยุทธศาสตร์ป้องกันกลุ่มที่ต่อต้านการปฏิวัติ เป็นต้น ลักษณะพื้นผิวหรือสเปคของถนนในช่วงดังกล่าวยังสะท้อนนัยยะสำคัญต่อการสร้างความแข็งแกร่งของรัฐทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในช่วงอาณานิคม มีการสร้างถนนพื้นผิวไม่เรียบ (unpaved) จนเปลี่ยนมาเป็นพื้นผิวแบบซีเมนต์หรือคอนกรีตในช่วงหลังอาณานิคม ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ถนนลาดยางมะตอยเป็นเทคโนโลยีการสร้างถนนที่ริเริ่มโดยสหรัฐอเมริกา จากการบูมของอุตสาหกรรมน้ำมันและอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ นำไปสู่การสร้างถนนหลวงเพื่อรองรับอุตสาหกรรมดังกล่าว ตรงข้ามกับยุโรป

ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างรางรถไฟและคลอง โดยเฉพาะในพื้นที่ตอนเหนือและตอนกลางของทวีป (Dalakoglou, 2017, pp.7-8)

แนวทางมานุษยวิทยาจึงเป็นหนทางศึกษาถนนที่แสดงถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เช่น ฮาร์วีย์ และน็อกซ์ (Harvey & Knox, 2015) ได้เลือกถนนในการศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคม มิติที่ทั้งสองพิจารณานั้นแตกต่างจากแนวทางของงานมานุษยวิทยาแบบดั้งเดิมที่มีความตายตัวหรือยึดติด (fix) กับพื้นที่ หากสิ่งที่พวกเขาศึกษาคือความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะเป็นกระบวนการ (process) มีความเป็นพลวัตและความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ของผู้กระทำที่ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐ ตัวแทนภาคเอกชน และที่สำคัญคือหน่วยก่อสร้างหรือวิศวกรรมโยธาที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรงในการสร้างถนน นักวิจัยทั้งสองยังดูการผลิตสร้างความรู้ของคนเหล่านั้นว่ามีการผลิตผ่านการสร้างถนนอย่างไร บนความสัมพันธ์ของถนนกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ภายใต้บริบทของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ด้วย เช่นการสร้างความรู้ร่วมสมัยของผู้เชี่ยวชาญและการจัดองค์กรใหม่ที่เป็นส่วนหนึ่งของการก่อรูปทางการเมือง รวมถึงการเพ่งพินิจว่าผู้เชี่ยวชาญทำอะไรกับการสร้างถนนที่สะท้อนความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งทางด้านเทคนิคและด้านสังคมที่เหมือนจะอยู่คนละขั้ว แต่สองลักษณะดังกล่าวของถนนกลับอยู่ด้วยกันและนำไปสู่การสร้างความรู้ของผู้เชี่ยวชาญและอำนาจของรัฐ หากสิ่งที่ฮาร์วีย์และน็อกซ์ (Harvey & Knox, 2015) พิจารณาไม่ใช่การศึกษาเพื่อการจัดลำดับชั้นความรู้ (hierarchy of knowledge) งานศึกษาถนนด้วยมุมมองทางมานุษยวิทยาของทั้งคู่ทำให้การศึกษาถนนแตกต่างจากสาขาอื่น เช่น ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และสังคมวิทยา ตรงที่นอกจากศึกษาปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีคนเป็นองค์ประกอบสำคัญแล้ว ยังศึกษาสิ่งที่เป็นวัตถุอย่างเครื่องมือเครื่องจักรกล เอกสาร และตัวบทกฎหมายด้วย

ถนนจึงได้รับการศึกษาในทางสังคมศาสตร์โดยมีนักมานุษยวิทยาที่ใช้แนวทางชาติพันธุ์วรรณาเป็นผู้กรุยทางในช่วงแรก หนึ่งในนั้นคือดิมีทริส ดาลาโกกลู (Dalakoglou, 2017) ที่เสนอความเห็นสอดคล้องกับฮาร์วีย์และน็อกซ์ว่า ขนบของนักมานุษยวิทยาแบบดั้งเดิมคือการศึกษาผู้คนที่ต่อต้านการนับถือพระเจ้าหรือไม่มีศาสนา เมื่อมีการศึกษาถนนและรถยนต์ (automobility) จึงเป็นเรื่องแปลกใหม่ มีความเป็นสมัยใหม่และตะวันตกค่อนข้างมาก ซึ่งห่างไกลจากการทำงานแบบนักชาติพันธุ์วรรณาในยุคแรก ทำให้เกิดปฏิกิริยาที่แตกต่างในหมู่นักมานุษยวิทยาต่อการศึกษาประเด็นใหม่นี้ ดาลาโกกลูได้อ้างแนวคิดของอีวานส์-พริตชาร์ด (Evans-Pritchard) ที่ศึกษากลุ่มคน Azande เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตอันเนื่องมาจากการเกิดขึ้นของถนน ซึ่งอีวานส์-พริตชาร์ดในตอนแรกกลับคิดว่าถนนยังไม่มีลักษณะแปลกใหม่ (exotic) เท่าที่ควร การศึกษาถนนจึงเทียบไม่ได้กับการศึกษากระแสน้ำ (streams) เนื่องจากมันไม่ได้เปลี่ยนแปลงชีวิตของคนกลุ่มนี้มากนักเทียบเท่ากับความสัมพันธ์ของผู้คนกับกระแสน้ำในการดำรงชีวิต แต่หากต้องการศึกษาถนนเป็นตัวตั้งตามแนวทางของมานุษยวิทยา คนที่ถูกศึกษาก็น่าจะเป็นคนใช้ถนนที่เป็นคนเดินมากกว่าคนขับรถหรือผู้โดยสาร

ดังนั้น ประชากรที่ศึกษาในสายตาของอิวาน-พริตชาร์ดจึงเป็นคนเดินถนน เพราะมันใกล้ชิดกับสภาพแวดล้อมมากกว่า

ดังนั้น นักชาติพันธุ์วรรณาในยุคแรกจึงถูกคาดหวังว่าพวกเขาควรศึกษาพื้นที่ห่างไกลที่เดินทางไปถึงลำบาก ไม่ใช่พื้นที่ที่เข้าถึงได้ง่ายด้วยการมีถนนหนทางที่สะดวก เช่นฟรานซ์ โบแอส (Franz Boas) ที่ไปศึกษาพื้นที่ Padli ในเดือนมีนาคมปี 1884 ซึ่งเป็นช่วงหิมะตก หรือเลวี-สโตรทส์ (Levi-Strauss) กับการเดินทางไปอเมริกาใต้ที่เขาต้องนั่งบนหลังม้าเพื่อเข้าถึงพื้นที่ หรืองานของเอ็ดมัน ลีช (Edmund Leach) ในขณะที่ยังเป็นวิศวกรโยธา ที่ไปศึกษาพื้นที่ Chungking ในเมืองจีน ที่ได้รับการเปรียบเทียบกับเป็นเมืองในยุคกลางที่ไม่มีถนนหรือยานพาหนะ นอกจากรถม้าบรรทุกทั้ง รวมถึงพอล ราบินาว (Paul Rabinow) ที่อธิบายความยากลำบากในการเข้าถึงพื้นที่การศึกษา ตลอดงานที่ร่วมสมัยของแคโรลีน ฮัมฟรีย์ (Caroline Humphrey) ที่สาธยายถึงถนนที่ลำบากลำบากบนถนนหิมะในช่วงกลางฤดูร้อน จนไมเคิล เฮิร์ซเฟลด์ (Michael Herzfeld) นักมานุษยวิทยาชาวอเมริกัน ถึงกับกล่าวนักมานุษยวิทยามีความรู้สึกกลัวต่อถนน (road phobia) เพราะมันขัดกับแนวทางการศึกษาดั้งเดิมของพวกเขาในแง่ที่ว่าต้องไปศึกษาในพื้นที่ห่างไกลหรือเข้าถึงอย่างยากลำบาก (Dalakoglou, 2017, pp.2-3) กระทั่งในช่วงหลังศตวรรษที่ 20 นักชาติพันธุ์วรรณาเริ่มตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของถนนในหลายพื้นที่ห่างไกล เช่น เลวี-สโตรทส์ ก็เสนอทัศนะดังกล่าวนี้จากการค้นพบชนเผ่าห่างไกลในอเมริกาใต้จากการสร้างถนนไปถึงชุมชนดังกล่าว

การศึกษาถนนจากมุมมองของมานุษยวิทยาจึงทำให้เห็นอำนาจในหลายมิติที่เกิดขึ้นกับคนหลายกลุ่ม ดิมิทริส ดาลาโกกลู และ เพนนี่ ฮาร์วีย์ (Dalakoglou & Harvey, 2012, p.460) เขียนบทความร่วมกันก่อนหน้านี้โดยเสนอความเห็นที่ ถนนสะท้อนให้เห็นถึงชีวิตร่วมสมัยและจินตนาการทางเวลาอันทรงอำนาจ (powerful temporal imaginaries) รวมถึงเป็นวัตถุแห่งคำมั่นสัญญา (promise) หรือแม้กระทั่งเป็นภัย (threat) ที่เชื่อมโยงกับอนาคตไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง นอกจากนี้ ถนนยังแสดงให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเชิงวัตถุที่ทำให้พื้นที่ธรรมดาสามัญ (mundane space) กลายเป็นข้อขัดแย้ง (controversial) ที่มาจากความคาดหวังหรือผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย และลักษณะสำคัญอีกประการของถนนคือส่วนใหญ่ของพื้นที่เป็น “โครงการสาธารณะ” (public work) ที่เชื่อมโยงกับประเด็นการเงิน กฎระเบียบ และเรื่องเชิงเทคนิคที่สัมพันธ์กับผู้มีอำนาจ (regimes) ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับต่างประเทศ

หนังสือเรื่อง *The Road: An Ethnography of (Im)mobility, Space, and Cross-border Infrastructure in the Balkans* (2017) ที่ปรับมาจากดุซนิพนธ์ของคิติดิมิทริส ดาลาโกกลู เสนอว่าที่ผ่านมา แม้ว่าถนนยังไม่ได้เป็นหัวข้อศึกษาของนักมานุษยวิทยามากนัก ต่างกับวัตถุอย่างอื่น เช่น บ้าน เสื้อผ้า แต่ถนนก็ได้สร้างความสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่นๆ ในประวัติศาสตร์ มันจึงไม่ใช่เรื่องบังเอิญในทางชาติพันธุ์วรรณา ที่แนวทางนี้สามารถทำให้นักมานุษยวิทยาเห็นความสัมพันธ์ของ

ถนนกับสิ่งอื่นที่เชื่อมโยงและไม่เชื่อมโยงในขณะเดียวกัน (connect and disconnect) การใช้แนวทางชาติพันธุ์วรรณาการศึกษาถนนจึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนศึกษาบางสิ่งบางอย่างจากองค์ประกอบที่ดูแล้วไม่น่าจะสัมพันธ์กัน (Find something out from a mass of irrelevant information) ถนนจึงเกิดขึ้นเหมือนเป็นพื้นที่ประสานที่นำไปสู่การต่อรอง พร้อมๆ กับการสร้างและทำให้อาณาเขต (boundary) และเขตแดน (border) เข้มแข็งขึ้น ขณะที่ได้ก้าวผ่านข้อจำกัดของความสัมพันธ์ก่อนหน้านี้ที่เป็นคำสัญญาหรือความเชื่อมั่นต่อความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ (promise of new found connectivity) (Dalakoglou & Harvey, 2012, p.460) ซึ่งทำให้เห็นมุมมองอันหลากหลายที่เกิดขึ้นทั้งในการไหลเวียนระดับโลกและส่งผลกระทบต่อชีวิตทางโลกของคนในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้าย/เคลื่อนย้ายไม่ได้ (mobility/immobility) ความเร็ว การเคลื่อนไหว แรงเสียดทาน ความเคร่งเครียด และการเดินทาง (Ibid, p.463)

คำถามที่ตามมาคือแล้วการศึกษามานุษยวิทยานำไปสู่แง่มุมอะไรได้บ้าง ดาลาโกกลู (Dalakoglou, 2017) พยายามให้คำตอบว่าถนนนำไปสู่คำอธิบายที่หลากหลาย นอกเหนือจากคำถาม “ใคร”, “เพื่อใคร”, “โดยหน่วยงานใด” (by whose agency?), “ทำไม” และ “อย่างไร” แล้ว เขายังอธิบายต่อยอดจากสิ่งที่องรี เลอแฟรเวร์ (Henri Lefevre) (1947) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าให้คำอธิบายที่แตกต่างกับมุมมองเชิงมาร์กซิสต์ของโครงสร้างพื้นฐานที่ว่า โครงสร้างพื้นฐานถูกสร้างขึ้นด้วยอุดมการณ์ของทุนนิยม หรือการสร้างและการผลิตที่เติบโตและนำไปสู่การกดขี่ของชนชั้นนายทุนกับการทำงานขนาดใหญ่ การผลิตจำนวนมากและเร็ว การผ่องถ่าย (transfer) และการบริโภคนิยม ที่เปลี่ยนชนชั้นแรงงานในตะวันตกให้กลายเป็นผู้บริโภคนิยม และสร้างความแปลกแยกของพวกเขาให้หลุดจากสิ่งที่พวกเขาผลิตหรือจากการเป็นส่วนหนึ่งของการผลิต แต่สิ่งที่ดาลาโกกลูสนใจและไปไกลกว่าคำอธิบายแบบมาร์กซิสต์ (Marxism) คือแนวคิด “พื้นที่” (space) เขาจึงไม่เห็นโครงสร้างพื้นฐานเป็นแค่ “วัตถุ” หากเป็น “พื้นที่” ที่ถูกผลิตและสามารถแจกจ่ายและบริโภค ในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ถนนจึงเป็นผลผลิตของการกระทำของมนุษย์ที่สร้างการรับรู้ต่อวัตถุเชิงเทคโนโลยี (technological artifacts) นอกจากนี้ เขาเห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานยังมีชั้นของอำนาจที่สร้างความแตกต่างในเรื่องชนชั้นจากการเป็นผลผลิตของการออกแบบเชิงวัตถุ

ความคิดของเลอแฟรเวร์ยังแสดงให้เห็นด้วยว่าถนนหลวงนั้นทำลายชนบทและที่ดินที่ถูกตัดเป็นเสี่ยงๆ เวกเซ่นการเหินด้วยมิตอันคมกริบ (1974) เขาเสนออีกว่าระบบถนนหลวงในช่วงปลายทุนนิยมคือความสัมพันธ์ของวัตถุเชิงพื้นที่ ถนนหลวงในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จึงได้ฝังตรึงภายใต้วิกฤตของลัทธิทุนนิยมหรือสิ่งที่เขาเสนอกว่าเป็นการกดทับทางเวลาและพื้นที่ (time-space compression) หรือความเร็วของความเป็นหลังสมัยใหม่ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นส่วนตัวและความเร็วที่มากขึ้น (private and faster mobility) ที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในยุคทุนนิยม ซึ่งแตกต่างจากสังคมที่ยังไม่เป็นทุนนิยม (pre-capitalist society) ในหลายพื้นที่รวมทั้งในยุโรป

นอกจากนี้ งานศึกษาเกี่ยวกับถนนยังเชื่อมโยงกับการข้ามพรมแดน (boundary crossing) ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่และวัฒนธรรม ดังนั้น การศึกษาถนนนั้นจึงหมายถึงการเคลื่อนที่ข้ามพรมแดนของวัฒนธรรมด้วยในขณะเดียวกัน ก่อให้เกิดการถกเถียงที่ตามมาทั้งการข้ามผ่านถนนในแง่ของญาณวิทยา การข้ามพื้นที่ และวัฒนธรรม การศึกษาถนนจึงมีลักษณะลูกผสมในการพยายามชี้ให้เห็นถึงการก่อตัวเชิงวัฒนธรรม (cultural formation) ดาลาโกกลูจึงพยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของมิติทางวัฒนธรรมที่ถนนสร้างขึ้นในฐานะที่เป็นพื้นที่และผลผลิตดังที่กล่าวไป เขาสนใจว่าใครบ้างที่ใช้หรือได้ประโยชน์จากถนนหรือคนอยู่กับมันอย่างไร ทำให้มิติของคน queer ที่เข้าไปสัมพันธ์กับถนนนั้นเด่นชัดขึ้น ดังนั้น ถนนจึงสามารถเป็นได้ทั้งความหวัง ความกังวล ความเกลียด/รังเกียจได้ในขณะเดียวกัน และถนนทำให้เกิดศัพท์ผสมกันระหว่างคำว่า “จินตนาการ” (imagination) และวิศวกรรม (engineering) กลายเป็น Imagineering ที่เสนอโดย Loefgren (2004) หรือถนนเป็น “ภาพตัวแทนของมายาคติ” (road mythography) ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเรื่องเล่าท้องถิ่นและถนน ที่เสนอโดย Masquilier (2002) ถนนจึงมีความหมายและความสัมพันธ์ทางสังคมที่หลากหลาย

อย่างไรก็ดี ดาลาโกกลูกลับเห็นว่าความพยายามที่จะสร้างระเบียบแบบแผนของการศึกษาถนนตามแนวคิดของมิเชล ฟูโกต์ ในการจัดการสรรพสิ่งให้อยู่ในระเบียบ (order of thing) อาจนำไปสู่การจัดกลุ่มความสัมพันธ์ให้อยู่เป็นคู่ตรงข้ามกัน เช่นชนเผ่าเร่ร่อนกับกลุ่มคนที่ลงหลักปักฐาน หรืองานของ เจมส์ ซี สก็อต (Scott, 2009) ที่พยายามสร้างให้รัฐอยู่ตรงข้ามกับคนที่เคลื่อนย้าย ดาลาโกกลูจึงย้ำว่าการศึกษาตามแนวทางมานุษยวิทยาถนนนั้นต้องข้ามผ่านความคิดดั้งเดิมแบบคู่ตรงข้าม เช่น มหภาค/จุลภาค (micro/macro), เชิงประวัติศาสตร์/ชั่วเวลา ณ ขณะนั้น (diachronic/synchronic), อัตวิสัย/วัตถุวิสัย (subject/object), ใกล้ชิด/ห่างไกล (proximate/ distant), ตั้งรกราก/เร่ร่อน (settled/ nomadic), เคลื่อนย้าย/สถิต (mobile/ static) และ รูปแบบ/เนื้อหา (form/ content) เป็นต้น

กรณีศึกษาถนนด้วยแนวทางมานุษยวิทยา ช่วงทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา หลังกระบวนการทัศน์โครงสร้างพื้นฐานปรากฏขึ้นในแวดวงการศึกษาและมีการนำกระบวนการทัศน์นี้มาเป็นแนวทางในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม นักวิชาการได้เชื่อมโยงให้เห็นว่าถนนเป็นโครงสร้างพื้นฐานลำดับต้นๆ ที่เป็นตัวแทนของโครงการพัฒนา หรือการก้าวคืบของรัฐบาลในการสร้างอำนาจในพื้นที่ห่างไกล มีงานศึกษาที่มีถนนเป็นหน่วยวิเคราะห์ที่สำคัญจำนวนหนึ่ง เห็นได้จากงานรวมบทความ 7 ชิ้นในวารสาร *Mobilities* ฉบับตีพิมพ์ในปี 2012 ที่มีเพนนี่ ฮาร์วีย์ และ ฮันนาห์ น็อกซ์ (Harvey & Knox, 2012) เป็นบรรณาธิการร่วม หนึ่งในนั้นคือบทความที่ทั้งสองเขียนร่วมกันจากการศึกษาถนนในเปรูเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สะท้อนมิติหลัก 3 ประการ คือ ความเร็ว (speed) การบูรณาการทางการเมือง (political integration) และความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (economic connectivity)

อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของ 3 มิติดังกล่าวอาจไม่เพียงพอ หากไม่มีการเริ่มจากพลังอันไร้ระเบียบ หรือข้อจำกัดที่เข้ามาปะทะประสานกับรัฐหรือความรู้ของวิศวกรก่อสร้างถนน เพื่อแสดงให้เห็นว่าถนนที่เป็นสิ่งที่ดูมั่นคงในเชิงวัตถุกลายเป็นความมั่นคงในเชิงพื้นที่ที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคมขึ้นมาในขณะเดียวกัน

ฮาร์วีย์ และ นีอกซ์ ศึกษาถนน 2 เส้น เส้นแรกคือถนนหลวง Iquitos-Nauta บริเวณตอนเหนือของเปรูที่ใช้เวลาก่อสร้างนานถึง 70 ปี จนในที่สุดมีการลาดยางถนนในเดือนกรกฎาคม 2005 ส่วนอีกเส้นเป็นถนนเลียบบมหาสมุทร del Sur มีความยาว 700 กิโลเมตร ที่มีการขยายและลาดยางในช่วง 4 ปี ระหว่างปี 2007 ถึง 2011 งานศึกษานี้ดูว่าในการก่อสร้างถนนนั้น พลังที่ไม่เป็นระเบียบเป็นแรงขับเคลื่อนให้ถนนที่ทั้งร่างในการพัฒนาถูกเชื่อมโยงกับ 3 มิติข้างต้น (ความเร็ว, การบูรณาการทางการเมือง และความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ) อย่างไร ทั้งสองเสนอว่าในสังคมเปรูร่วมสมัย ถนนยึดโยงกับสถานที่ส่วนกลางในจินตนาการของพื้นที่รัฐ (imagination of state space) ซึ่งมีความสำคัญในแง่ของการสร้างวิสัยทัศน์ความทันสมัย การพัฒนาหรือปรับปรุงไปในทางที่ดีขึ้นอันเกิดจากเป้าประสงค์ทางการเมืองที่แตกต่างออกไปในแต่ละบริบท นอกจากนี้ ผู้เขียนทั้งสองเสนอแนวคิด “enchantment” เพื่อสำรวจว่าโครงการสร้างถนนรักษาการปะทะปะสานความหวังและผลทางบวกต่อสังคม (social good) ที่คนส่วนใหญ่มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างไร หรือแม้กระทั่งการที่ถนนเองก็เกิดความล้มเหลวหรือสร้างความหวังในมิติใดมิติหนึ่ง ถนนจึงไม่ใช่รูปแบบเชิงวัตถุเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นสัญญาณของอนาคตที่ไม่มั่นคงและไม่ชัดเจน (uncertain and unclear) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาถนนนั้นอยู่บนการคาดการณ์ (premise) ถึงวิถีชีวิตของผู้คน ตลอดจนชีวิตของถนนเองที่อาจถูกทำร้ายด้วย “ความล่าช้าของโครงการ” (tyranny of delay)

มิติทั้ง 3 ด้านที่ผู้เขียนศึกษานั้นได้ข้อสรุปว่า มิติความเร็วของถนนจะทำให้การเดินทางสะดวกขึ้น และยังหมายถึงความเร็วและทันท่วงทีต่อการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขและมาตรฐานทางการศึกษา ส่วนมิติบูรณาการทางการเมืองคือพลังที่ขับเคลื่อนทางการเมืองที่ถนนพยุยงสังคมเปรูเอาไว้ แก่นหนึ่งทั้งงานนี้เสนอคือการทำงานของวิศวกรในการสร้างถนนที่มีพลังอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมนั้น นำไปสู่การมองถนนที่ไม่ต่างอะไรกับการสร้างความสัมพันธ์กับมนุษย์ ที่มีความไม่แน่นอน การต่อต้าน และการแยกแยะถึงความชอบและไม่ชอบ (p.528) หากแต่งงานศึกษานี้ยังสะท้อนการมีส่วนร่วมของรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป ตรงที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นศูนย์กลางในการก่อสร้าง อีกทั้งดำเนินโครงการเพื่อให้เป็นไปตามอุดมการณ์สร้างเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ และยังเป็นการลบภาพพื้นที่ของเมือง Ocongate ที่เป็นสนามสงครามกลางเมืองมาเป็นระยะเวลานาน การสร้างถนนจะทำให้ระยะเวลาในการเดินทางสั้นลง รวมถึงการพัฒนาการขนส่งสาธารณะที่สะดวกสบายแทนที่รถโดยสารเก่าคร่ำคร่า และยังทำให้เมืองแห่งนี้เชื่อมต่อกับเมืองท่องเที่ยว Cusco เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แม้ว่ารัฐจะยังให้เหตุผลในทางเศรษฐกิจตามที่กล่าวมาไม่ชัดเจน รวมถึงความกังวลที่รัฐบาล

อาจจะใช้งบประมาณลงทุนในพื้นที่ที่ไม่แน่นอนว่าจะทำให้เศรษฐกิจเฟื่องฟูได้คุ้มกับงบประมาณที่เสียไปหรือไม่ (Harvey, 2018, pp.86-7)

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของการสร้างถนนจึงคือการต่อรอง การใช้งบประมาณ และมิติต่างๆ ในการจัดการ ตัวอย่างความล่าช้าของถนนหลวง Iquitos-Nauta มากกว่า 70 ปีบ่งบอกถึงสัญญาของนักการเมืองหรือรัฐบาลแต่ละสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศในการผลักดันให้โครงการสำเร็จแต่ก็ล้มเหลวมาตลอด ส่วนมิติความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจแสดงให้เห็นผ่านถนนที่ขนานไปกับมหาสมุทรเพื่อเชื่อมต่อเข้ากับประเทศบราซิลด้วยสะพาน Puente Fortaleza การสร้างสะพานยังเป็นส่วนหนึ่งของโครงการถนนหลวงเชื่อมมหาสมุทร (interoceanic highway) ที่เริ่มตั้งแต่ปี 1930 ที่เป้าหมายเดิมคือเชื่อมพื้นที่ส่งสินค้าเกษตรไปยังตลาดเมือง และสะพาน Limonchayoc ที่สร้างโดยลาดยางมะตอยเพื่อเชื่อมต่อไปยังบราซิลในการขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Harvey & Knox, 2015)

นอกจากนี้ การออกแบบทางเทคนิคของถนนยังสัมพันธ์กับอายุขัยของโครงสร้างพื้นฐานและสภาพของพื้นที่ดำรงอยู่และเผชิญกับองค์ประกอบอื่นๆ เช่นปริมาณยานพาหนะ ความเร็วและน้ำหนักของพาหนะ การกดทับและสัมผัสของล้อกับพื้นผิวของถนน และปัจจัยธรรมชาติคือฤดูกาลที่ส่งผลต่อสภาพถนนตลอดทั้งปี ไม่ว่าจะเป็นความร้อน ความเย็น ปริมาณน้ำฝนในฤดูฝน และความแห้งแล้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงมิติของเวลาและช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานตามที่กล่าวไปข้างต้น นำไปสู่การคัดเลือกใช้วัสดุ การประมาณการณ์การใช้งบประมาณ ตลอดจนผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่จะเข้ามาดูแลรักษาหรือซ่อมแซมในอนาคต หรือเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดอื่นๆ ท้ายที่สุดแล้วคือการคาดคะเนถึงความเสี่ยงและความคุ้มในการลงทุน ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นการเมือง (Harvey, 2018, pp.92-3) ถึงกระนั้น การก่อสร้างถนนในเปรูจากกรณีศึกษานี้ก็ยิ่งสะท้อนถึงความมั่นคงสัญญาของการเป็นโครงสร้างพื้นฐานให้กับผู้คนและสังคม ในเมือง Ocongate เกิดความตื่นตัวในการดำเนินธุรกิจในรูปแบบต่างๆ เช่น การค้า การลงทุนในธุรกิจ การจ้างงาน และการเก็งกำไรที่ดิน ที่สามารถสร้างผลที่ตามมากลับไปยังผู้ริเริ่มโครงการ การก่อสร้างถนน วิศวกรรมระบบอื่นๆ ที่กีดกันโดยความต้องการของสาธารณะที่คาดหวังต่อโครงการ (Ibid, p.96)

งานอีกชิ้นที่ตีพิมพ์ในวารสาร *Mobilities* ฉบับเดียวกันโดยมอเทน เอ็กเซล เปเดอร์เซน และมิกเคิล บุนเคนบอร์ก (Pederson & Bunkenborg, 2012) กล่าวถึงถนนที่ลงทุนโดยจีนในนาม PetroChina บริเวณพื้นที่ชายแดนจีนและมองโกเลีย 2 แห่ง เพื่อความสะดวกสำหรับอุตสาหกรรมเหมืองแร่และโรงกลั่นน้ำมันในทะเลทรายโกบี บริเวณเก็บกักน้ำ Tamsagbulag ของจังหวัด Dornod ที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกของมองโกเลีย ในบทความนี้ ผู้เขียนบทความทั้งสองแสดงให้เห็นถึงความย้อนแย้งของการก่อสร้างถนนในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากโดยทั่วไปคนมักเข้าใจว่าถนนน่าจะนำไปสู่การเชื่อมต่อซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานและสร้างความสัมพันธ์ของผู้คน หากแต่ถนนที่เป็นไปเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวกลับนำไปสู่ความห่างเหินหรือการสร้างระยะห่าง (distantiation) โดยเทคโนโลยี

ถนนได้กลายเป็นเทคโนโลยีในการสร้างความห่างเหิน (technology of distantiation) ขึ้น ซึ่งเป็นการต้องการทั้งของทั้งผู้นำจีนและมองโกเลียเพื่อให้เกิดสันติภาพกับทั้งสองฝ่าย ซึ่งหมายถึงการสร้างสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและการไม่สัมพันธ์กัน (engagement and detachment) บนพื้นที่ชายแดน ชายแดนจีนและมองโกเลียจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้จึงเป็นทั้งการเชื่อมและไม่เชื่อมต่อในขณะเดียวกัน

นอกเหนือไปจากการที่คนจีนและมองโกเลียแทบที่จะไม่ปฏิสัมพันธ์สังสรรค์กัน เช่น การแยกกันทำงาน หรือช่วงพักผ่อนก็หาหมูปูหรือคนละมุม นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังเผยให้เห็นถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมโดยเฉพาะวิถีอาหาร ขณะที่อาหารของคนจีนอุดมไปด้วยผัก แต่คนมองโกเลียเน้นกินเนื้อแพะ แกะ และวัว รวมถึงผลิตภัณฑ์จากสัตว์เหล่านี้ ในช่วงแรกของการพัฒนาโครงการ กลุ่มชนเผ่าเร่ร่อนในทะเลทรายโกบีอาจมีปฏิสัมพันธ์กับคนจีนในแง่ที่เป็นผู้หาของกินมาเป็นชีพพลายให้ หากคนชนเผ่าเร่ร่อนเองก็ไม่อยากให้ใครรู้ว่าพวกตนมีปฏิสัมพันธ์กับคนจีนที่ดูเป็นเรื่อง “น่าอาย” สำหรับพวกเขา เทคโนโลยีของความเหินห่างจึงถูกอธิบายด้วยการที่คนจีนและมองโกเลียต่างต้องการสร้างผลประโยชน์ที่ร่วมกันแต่ก็พยายามแบ่งแยกด้วยในขณะเดียวกัน

บทความนี้ยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐในการเข้าไปหักล้างทางพงและควบคุมพื้นที่ จากนโยบายของรัฐบาลจีนที่ปรากฏผ่านสโลแกน “หากต้องการความมั่งคั่ง? ให้สร้างถนนก่อน!” (“Want to get rich? Build a road first!”) ทั้งนี้จีนมีอุดมการณ์ “อารยธรรมทางวัตถุ” (material civilization) ในการเชื่อมพื้นที่ห่างไกลเข้ากับศูนย์กลางเพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การกำเนิดโครงการในพื้นที่ของจีนเชื่อมต่อกับภูมิภาคอื่นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ มองโกเลียเป็นพื้นที่หนึ่งที่อยู่ในแผนการพัฒนามาแบบแนวคิด “ทุนนิยมทีละขั้น” (by-step capitalism) ผลที่เกิดขึ้นคือนโยบายโครงสร้างพื้นฐานของจีนตามสายตาของผู้เขียนทั้งสองจึงดูเหมือนไม่ค่อยสนใจกับความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นมากนัก มีความกระอักกระอ่วน (awkward engagement) ซึ่งเป็นคำที่ Anna Tsing (2005) ริเริ่มใช้เป็นครั้งแรก

งานศึกษาของ เมดีลีน รีฟวส์ (Reeves, 2017) คล้ายคลึงกับงานของเปเดอร์เซน และ มิคเคิล บุนเคนบอร์ก (2012) ที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของจีนในการเข้าไปสร้างถนนเชื่อมต่อระหว่างคีร์กีซสถาน (Kyrgyzstan) และ ทาจิกิสถาน (Tajikistan) ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานแห่งความหวังในการเชื่อมความสัมพันธ์และความร่วมมือของทั้งสองประเทศและภูมิภาคเอเชียกลาง และเป็นการเปิดเส้นทางการเข้าออกให้กับประเทศที่ไม่มีทางออกทางแผ่นดิน (landlocked) อย่างทาจิกิสถาน ให้มีเส้นทางเชื่อมต่อกับเมืองหลวงของแคว้น Batken ในคีร์กีซสถานเพื่อติดต่อกับโลกภายนอก งานนี้อีกด้านหนึ่งยังชี้ให้เห็นว่าถนนที่สร้างขึ้นไม่ได้เป็นการเชื่อมหรือสัมพันธ์อย่างเดียว ถนนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานอาจกลายเป็นกับดัก ทำให้คนเกิดความกังวลและนำไปสู่ความตึงเครียดในภูมิภาคแทนภาพถนนแห่งสันติภาพตามที่คนคาดหวัง ถนนบนรอยต่อของสองประเทศจึงเป็นโครงสร้างภูมิรัฐศาสตร์

(geopolitical structure) ที่สามารถทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายและไม่เคลื่อนย้ายในเชิงพื้นที่ (immobility spatially) ด้วย เมื่อถนนที่ตัดผ่านบนพื้นที่ที่มีข้อขัดแย้งอย่างกรณีนี้จึงเป็นทั้งการขีดเส้นเขตแดน (demarcate) และการแบ่งแยก (separate) เช่นการเกิดขึ้นของถนน ทำให้คนเลี้ยงสัตว์ชาวคีร์กีซ (Kyrgyzs) ต้องข้ามแดนที่เป็นถนนไปยังทุ่งหญ้าฝั่งทาจิกิสถาน

อีกมิติที่น่าสนใจของการสร้างถนนของสองประเทศนี้ คือการที่ถนนกลายเป็นการขีดเส้นเขตแดนอธิปไตยให้กับทั้งสองประเทศที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอาณาเขตมาช้านาน ซึ่งการแบ่งเขตแดนดังกล่าวถูกอุปมาอุปไมยเป็น “ชายแดนกระดานหมากรุก” (chessboard border) เพราะพื้นที่ที่ถูกตัดขวางไปมาของทั้งสองประเทศที่ยากต่อการกำหนดว่าตรงไหนเป็นของใคร (indeterminacy) เช่นทุ่งเลี้ยงสัตว์หรือสวนเกษตรอย่างมะเขือเทศ ซึ่งเป็นพื้นที่ทางการเกษตรที่เป็นมรดกตกทอดมาตั้งแต่สมัยที่สองประเทศอยู่ภายใต้สหภาพโซเวียต ปัญหาของการใช้แผนที่ที่แตกต่างกันทำให้การปักปันเขตแดนไม่ลงตัวจนถึงปัจจุบัน หลังถนนสร้างเสร็จ หลายฝ่ายโดยเฉพาะองค์กรระดับชาติอย่างธนาคารโลก (World Bank) มองว่าถนนทำให้มีการแบ่งเขตแดนชัดเจนขึ้น แต่ผลข้างเคียงกับคนหรือชุมชนท้องถิ่นก็เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน การเกิดขึ้นของถนนแบ่งเขตแดนทำให้เด็กในทาจิกิสถานไม่สามารถไปหาของในป่าเล็กๆ น้อยๆ ในฝั่งคีร์กีซสถานที่สามารถเป็นรายได้มาเลี้ยงชีพ ทำให้เด็กๆ แก่แค่นด้วยการเอาหินไปปาใส่รถที่มีทะเบียนของคีร์กีซสถานบนท้องถนน

การแบ่งเขตแดนแบบตาหมากรุกทำให้เส้นถนนทวนไปตามรูปแบบของการสร้างอาณาเขตขณะที่ชุมชนในพื้นที่บางกลุ่มยังเลือกใช้เส้นทางรองที่เลียบถนนหลักบนเส้นชายแดนแทน แม้ว่าสภาพถนนจะไม่เรียบและใช้เวลายาวนานกว่าในการเดินทางก็ตาม หากคนท้องถิ่นกลับภาคภูมิใจเพราะเห็นว่าเป็นเส้นทางอิสระที่ไม่ต้องตกเข้าไปอยู่ในดินแดนของอีกฝั่งหนึ่ง จึงเป็นที่มาของคำว่า “ถนนคีร์กีซที่เป็นเอกราช” (independent Kyrgyz road) นอกเหนือจากที่ชุมชนถูกเส้นแบ่งเขตแดนด้วยถนนแล้วพวกเขายังเห็นว่าถนนทำให้เหมือนพวกเขาถูกติดกับดักและเป็นอุปสรรคต่อการใช้ชีวิต สถานการณ์ที่เกิดขึ้นยัให้เห็นว่าสิ่งที่เป็วัตถุที่ดูเหมือนหนักแน่นและมีเสถียรภาพเช่นถนน ก็สามารถสร้างความไม่แน่นอน ความกังวล และความกลัว หรือสภาพที่ผู้เขียนเรียกว่า “ปราศจากการควบคุมของโครงสร้างพื้นฐาน” (unruliness of infrastructure)

ส่วนงานของดาลาโกกลูที่พัฒนาจากดัชนีพนธ์นั้น (Dalakoglou, 2017) เขาศึกษาถนนที่เชื่อมต่อระหว่างอัลแบเนียและกรีซในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานข้ามพรมแดนในภูมิภาคบอลข่านทางตะวันออกเฉียงใต้ของยุโรป เขาเสนอว่าถนนถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ดีที่สุดในการศึกษาตามแนวทางของมานุษยวิทยา ด้วยความที่เป็นเครือข่ายที่มนุษย์สร้างขึ้นโดยพื้นฐานที่มีความคงทน แต่ถนนคือสิ่งที่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนหรือการเคลื่อนย้ายของสิ่งต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนี้ได้ก่อให้เกิดเครือข่ายในรูปแบบอื่นทั้งกายภาพและนามธรรมตามมา และให้มุมมองทางสังคมและวัฒนธรรมที่มากกว่าความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นสิ่งที่ปรากฏในงานของดาลาโกกลู

แม้ว่าเขาจะศึกษาถนน แต่องค์ประกอบอื่นๆ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีสัมพันธ์กับถนนและละเลยที่จะพิจารณาไม่ได้ เช่น บ้านเรือนที่ตั้งอยู่ริมทาง ตึกหรืออาคารอื่น สถาปัตยกรรมเมือง และยานพาหนะที่วิ่งบนถนน ซึ่งสะท้อนว่าถนนเป็นวัตถุทางกายภาพที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างในหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างในระดับจุลภาคอย่างเครือข่าย หรือระดับที่ใหญ่ขึ้นมาอย่างโครงสร้างและระบบราชการของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น งานศึกษาของเขาจึงไม่ใช่แค่เป็น “ชาติพันธุ์วรรณาบนท้องถนน” (ethnography on the road) เท่านั้น แต่เป็น “ชาติพันธุ์วรรณาของถนน” (ethnography of the road)

การสร้างถนนในหลายพื้นที่รอยต่อชายแดนระหว่างรัฐที่นำเสนอในการทบทวนวรรณกรรม ทำให้เห็นความสอดคล้องของงานกับการสร้างถนนขึ้นไปยังสันเขตก่อนปรนห้วยต้นนุ่น เช่นเดียวกับถนนหลวงข้ามมหาสมุทรที่มีวัตถุประสงค์เชื่อมปรกกับบราซิลในงานของฮาร์วีย์และน็อกซ์ (Harvey & Knox, 2012) การสร้างและปรับปรุงถนน 9.7 กิโลเมตรที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเชียงหลวงไปยังสันเขตก่อนปรนห้วยต้นนุ่น เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานลำดับแรกที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวิสัยทัศน์สนับสนุนโครงการ เส้นทางที่ว่านี้สามารถทำให้อำเภอขุนยวมและจังหวัดแม่ฮ่องสอนเปลี่ยนสถานะจากอำเภอและจังหวัดชายแดนให้กลายเป็นประตูสู่ความร่วมมือของภูมิภาค แต่การพัฒนาดังกล่าวก็ยังติดกับดักของถนนที่เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดอาณาเขตของรัฐไทยและเมียนมาที่ยังไม่ลงตัว จนนำไปสู่การหารือในการสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน หรือ Joint Detailed Survey ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอาณาเขตนี้สอดคล้องกับการสร้างอริปไตยบนดินแดนระหว่างศิษย์สถานและทาจิกสถานในงานศึกษาของรีฟส์ (Reeves, 2017) ที่แม้จะไม่ได้บอกว่าการสร้างถนนนำไปสู่การแบ่งเส้นเขตแดนอย่างไรมากกว่าผลที่เกิดขึ้นในการปักปันเขตแดนและส่งผลกระทบต่อชุมชนในเวลาต่อมา การพัฒนาถนนที่จุดก่อนปรนห้วยต้นนุ่นจึงยังคาราคาซังและโครงการพัฒนาถนนยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้น โดยยังกันพื้นที่ 500 เมตรไว้รอการสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน การสร้างถนนจึงเป็นยุทธวิธีหนึ่งที่รัฐใช้เพื่อบ่งบอกและกำหนดอำนาจของรัฐว่าจะไปสิ้นสุดที่ตรงไหนเพื่อรักษาอริปไตยของชาติในสายตาของรัฐฝ่ายความมั่นคง

2.1.6 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐกับความเป็นพลเมือง (citizenship)

ที่ผ่านมา มีนักคิดและทฤษฎีทั้งทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาหรือสาขาที่เกี่ยวข้องศึกษาและทำความเข้าใจมโนทัศน์ความเป็นพลเมืองตลอดจนพัฒนาการของมโนทัศน์ในหลายบริบท เช่น โทบี มิลเลอร์ (Miller, 2011) เสนอว่าความเป็นพลเมืองเชื่อมโยงกับ 3 มิติ คือ 1. มิติการเมืองซึ่งหมายถึงสิทธิที่จะอาศัยอยู่และลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 2. มิติเศรษฐกิจคือสิทธิในการทำงานและประสบความสำเร็จ และ 3. มิติวัฒนธรรมคือสิทธิในการเรียนรู้ และสื่อสารในสังคม นิคิล อนันต์ (Anand, 2017, p.8) อธิบายจากมุมมองทางมานุษยวิทยาว่าความเป็นพลเมืองในงานศึกษาหลายชิ้น

บ่งชี้ว่า ไม่ใช่แค่การเป็นสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งเพียงเท่านั้นที่จะทำให้คนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการของรัฐและการพัฒนาในด้านต่างๆ หากความเป็นพลเมืองกลายเป็นสิ่งที่ยืดหยุ่นและมีรูปแบบที่เชื่อมโยงกับกระทำของบุคคลในทางการเมือง ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐผ่านการแสดงออกและการกระทำขั้นพื้นฐาน เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง การเป็นเจ้าของทางสังคม (social belonging) ในรูปแบบต่างๆ และการเรียกร้องในการใช้ทรัพยากรหรืออรรถประโยชน์ของรัฐ เช่น บริการไฟฟ้า น้ำประปา การศึกษา และการรักษาพยาบาล

อนันต์ (Anand, 2017) ย้ำว่าเพราะความเป็นพลเมืองมีความยืดหยุ่น ดังนั้นการเข้าถึงทรัพยากรและบริการของรัฐจึงไม่เคยมีความเท่าเทียม ขัดกับหลักการที่รัฐควรพึงปฏิบัติต่อพลเมืองของตนเอง งานศึกษาจำนวนมากของนักมานุษยวิทยาเปิดเผยถึงความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรมของพลเมืองที่ท้ายที่สุดถูกผลักให้เป็นกลุ่มชายขอบของสังคม (marginalized) เช่น ผู้อพยพชนกลุ่มน้อย ชนเผ่าดั้งเดิม และกลุ่มคนจน ที่ถูกปฏิบัติให้เป็นแค่พลเมืองชั้นสองด้วยรัฐของพวกเขาเหล่านั้น ดังนั้นความเป็นพลเมืองจึงมีลักษณะที่ตัดขาดหรือการที่คนถูกพรากสิทธิจากการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ รวมถึงถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากรัฐ ดังนั้น โครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นพื้นที่ของอำนาจและการแข่งขัน เช่น ทรัพยากรจะมีการจัดสรรอย่างไร จากใครและไปถึงใครหรือชุมชนใดบ้าง โครงการใดหรือโครงสร้างพื้นฐานใดควรเป็นของสาธารณะหรือสัมปทานโดยเอกชน (Anand, Gupta, & Appel, 2018, p.2) งานวิจัยนี้จึงพยายามศึกษามิติความสัมพันธ์ของโครงสร้างพื้นฐานกับมโนทัศน์ความเป็นพลเมือง ที่ผ่านมามีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานนำไปสู่การทำความเข้าใจประชาชน กลุ่มคน หรือชุมชนในการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองอย่างไร หรือโครงสร้างพื้นฐานปรับเปลี่ยนหรือส่งผล (shape) ความเป็นพลเมืองของสาธารณะโดยรวมอย่างไร ความเป็นพลเมืองในสังคมใดสังคมหนึ่งจึงมีขอบเขตที่กว้างและหลากหลายในขณะเดียวกัน

นิคิล อนันต์ (Anand, 2017) ศึกษาการเข้าถึงของประชาชนในการใช้น้ำผ่านระบบการแจกจ่ายน้ำในเมืองมุมไบ (Mumbai) ประเทศอินเดีย ที่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ของประชาชน งานของเขาแสดงให้เห็นถึงแนวคิดความเป็นพลเมืองของระบบการระบายน้ำในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้เกิดหรือกำหนดรูปแบบของความเป็นพลเมืองของประชาชนในการอ้างสิทธิและสร้างปฏิบัติการของพวกเขาเองในฐานะพลเมืองที่รัฐควรตระหนักถึงความมีอยู่และความต้องการในการใช้และบริโภคทรัพยากรพื้นฐาน ประชาชนชายขอบของการเข้าถึงท่อส่งน้ำหรือปริมาณน้ำที่เพียงพอต่อการอุปโภคสร้างแนวทางในฐานะพลเมืองในชีวิตประจำวันในรูปแบบที่ผู้เขียนเรียกว่า *ความเป็นพลเมืองเชิงการระบายน้ำ* (hydraulic citizenship) ภายใต้กฎเกณฑ์แบบเสรีนิยมหรือเสรีนิยมใหม่ที่มีรากฐานตั้งแต่อินเดียอยู่ในอาณานิคมของอังกฤษ ประชาชนที่อยู่ชายขอบของการบริการจึงสามารถสร้างการรับรู้การมีอยู่ของพวกเขาโดยรัฐ โดยไม่ได้ผ่านเครื่องมือของกฎหมายของเมือง เอกสาร หรือนโยบายต่างๆ หรือแม้กระทั่งผลลัพธ์ของการประท้วงเรียกร้อง

ความเป็นพลเมืองเชิงการระบายน้ำ คือกระบวนการที่ยึดคิดทำอย่างต่อเนื่องและเป็นวงจรที่สะสมจากประวัติศาสตร์ เทคโนโลยีทางการเมือง (technologies of politics) ที่รับรองโดยกฎหมาย แผนพัฒนา หรือกลุ่มบุคคลอย่างนักการเมืองและผู้ที่ทำงานด้านสังคมสงเคราะห์ และตัวโครงสร้างพื้นฐานนั้นๆ เอง ในที่นี้คือระบบการระบายและแจกจ่ายน้ำในเมืองมัมไบ ความเป็นพลเมืองเพื่อการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนมัมไบยังรวมถึงการเมืองทางเทคโนโลยี (politics of technology) เช่นการเรียนรู้ที่จะปั้มน้ำของประชาชนจากท่อส่งน้ำ ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่อนันต์เรียกว่า “รั่ว” (leaking) ปฏิบัติการเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากความสัมพันธ์ทางสังคมที่ซับซ้อนกับเจ้าหน้าที่รัฐและคนในชุมชน และต้องบริหารมันอย่างชาญฉลาดเพื่อการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวัน เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบการระบายและแจกจ่ายน้ำจึงไม่ใช่แค่วัตถุที่มีความเป็นกลางหรือสถิตแน่แท้ หากแต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีพลวัต หรือเป็นสัญลักษณ์และการตีความ (semiotic) การให้เหตุผลที่สะท้อนความเป็นการเมือง (political rationalization) ดังนั้น การพัฒนาและบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานจึงไม่ได้ราบเรียบตามที่วางแผนไว้เสมอไป หากแต่เรียกร้องการใช้ความรู้ การควบคุม การซ่อมแซม และการจัดการอย่างต่อเนื่อง

2.2 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอน

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น รวมถึงการพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนว่าได้ถูกศึกษาไว้ในมิติใดบ้าง โดยแบ่งเป็นหัวข้อดังนี้

2.2.1 การค้าชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

แม้ว่าแม่ฮ่องสอนจะเป็นจังหวัดชายแดนที่มีมูลค่าการค้าไม่สูงนัก หากเทียบกับจังหวัดชายแดนใหญ่ๆ อย่างเชียงใหม่ เชียงรายและ ตาก แต่ในทางประวัติศาสตร์ จังหวัดนี้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การค้าข้ามพรมแดน โดยเฉพาะการค้าไม้อย่างคึกคัก แม้ต่อมาจะซบเซาลงในช่วงกลางทศวรรษ 1990 หลังจากรัฐบาลไทยออกกฎหมายการนำเข้าไม้ดิบและแปรรูปจากประเทศเพื่อนบ้าน หลังพบปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าในฝั่งไทยและสวมฉลากนำเข้าว่าเป็นไม้นำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ถึงกระนั้น ก็ยังมีการเจรจาส่งไม้จากเมียนมาอยู่แบบไม่เป็นทางการระหว่างนักธุรกิจและนายหน้าค้าไม้ฝั่งไทยกับผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อยฝั่งเมียนมา (Lintner, 1995; Lertchavalitsakul, 2017)

งานศึกษาของสิทธิพร ภู่นริศ และ วรณทนี รุ่งเรืองสภากุล (2550, น.36) เสนอว่าการค้าไทย-เมียนมาในจังหวัดแม่ฮ่องสอนในอดีตยังเชื่อมต่อไปกับการค้ากับประเทศที่สามอย่างอินเดีย ปากีสถาน และบังคลาเทศ ดังนั้น การค้าระหว่างไทยและเมียนมาบริเวณชายแดนจึงมีความต่อเนื่อง แม้ว่าไม้ซึ่งเป็นสินค้าสำคัญจะซบเซาลงจากปัจจัยที่กล่าวไปข้างต้น อันเนื่องมาจากความต้องการสินค้าอุปโภคและบริโภคของคนเมียนมายังมีอยู่ในพื้นที่ตามแนวชายแดนที่มีการสู้รบระหว่างทหารของ

รัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อยในช่วงทศวรรษ 1960-1990 ขณะที่สินค้าฝิ่นเมียนมาก็มีการนำเข้าสู่ไทย โดยเฉพาะโคกระปือที่เป็นสินค้านำเข้าอันดับต้นๆ อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดแม่ฮ่องสอน, 2559) และผลิตผลทางการเกษตรที่เป็นที่ต้องการของผู้อพยพ ผู้พลัดถิ่น และแรงงานข้ามชาติเมียนมาในไทย ผ่านช่องทางผู้ค้าทางไกลและข้ามพรมแดน ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นรูปแบบการค้าใต้ดินอยู่หลายทศวรรษถัดมา หลังเมียนมาประกาศดำเนินนโยบายสังคมนิยมทางเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลเนวิน (Chang, 2009; 2013; Lertchavalitsakul, 2017) จนถึงราวทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา มีรายงานว่าไทยนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากเมียนมา รวมถึงอัญมณีต่างๆ (ดิเรก ควรสมาคม, 2552)

การวิจัยของชุดิมนต์ สะลอง (2562) เป็นงานล่าสุดที่พูดถึงรูปแบบการค้าของจุดผ่อนปรนการค้า 5 แห่งและช่องทางบกและท่าข้ามแม่น้ำรวมเป็น 39 แห่งของแม่ฮ่องสอน เพื่อป้องกันลักษณะการค้าชายปลีกของจังหวัดและพฤติกรรมการค้าชายที่แสดงถึงความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นที่เหนียวแน่น เช่น มีอุปสงค์จากสินค้าอาหารและวัฒนธรรมจากเมียนมา เนื่องจากเป็นความต้องการของคนในพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับชุมชนในฝั่งเมียนมา รวมถึงการใช้ภาษาไทยและภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ผสมผสานในการทำค้า และในตอนหนึ่งได้พูดถึงจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นว่ามีลักษณะการค้าชายที่สัมพันธ์กันข้ามแดนที่รัฐรับรองอย่างเป็นทางการ คือผู้ประกอบการไทยสามารถนำสินค้าไปขายที่ตลาดนัดอำเภอแม่แจ่มทุกปี (อ้างแล้ว, น.126)

นอกจากนี้ มีงานวิจัยที่ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการค้าชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนอยู่จำนวนหนึ่ง เช่นงานในมติกฎหมายของ สิทธิพร ภู่นริศ และ วรณทนี รุ่งเรืองสากุล (2550, 2552) ที่เสนอให้เห็นถึงอุปสรรคการค้าข้ามแดนในรูปแบบการค้านอกระบบที่รัฐไม่สามารถเรียกเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ผู้ประกอบการไม่มีสถานะทางสัญชาติที่ชัดเจน ซึ่งเป็นทั้งข้อได้เปรียบและเสียเปรียบต่อการค้าในระบบหรือการค้าที่ผ่านพิธีทางศุลกากร ที่ซ้อนทับปัญหาการลักลอบเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนปัญหาด้านการเงินการธนาคารฝั่งเมียนมาที่ผู้ค้าต้องพึ่งพิงการใช้เงินสดเป็นหลัก และทำให้ขาดเสถียรภาพ ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมข้ามแดนฝั่งไทยมีมากเกินไปและยังทำงานซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ ดิเรก ควรสมาคม (2552) ซึ่งศึกษาผ่านมุมมองทางกฎหมายเช่นเดียวกันเสนอข้อค้นพบว่าอุปสรรค 2-3 ประการในการค้าข้ามพรมแดนเกิดจากทั้งฝั่งเมียนมาและไทย ปัญหาหลักในฝั่งเมียนมาคือโครงสร้างการเมืองบริเวณชายแดนที่ชนกลุ่มน้อยยังมีอิทธิพลอยู่ โดยเฉพาะกลุ่มกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Army-KNU) และแนวหน้าเพื่อปลดปล่อยประชาชนคาเรนนี (Karenni National People's Liberation Front-KNPLF) หรือกลุ่มกองกำลังกะยาตาวแดง รวมถึงสถานการณ์ด้านการเงินและธนาคารที่ยังไม่มีความมั่นคง ส่วนฝั่งไทยเป็นเรื่องการใช้กฎอัยการศึกในการควบคุมพื้นที่ชายแดน นัยหมายความว่าทหารมีบทบาทในการจัดการพื้นที่เพื่อรักษาความมั่นคงมากกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่มุ่งสร้างความร่วมมือในระดับประเทศและ

ภูมิภาค ซึ่งดิเรกยอมรับว่าการยกเลิกกฎอัยการศึกเป็นเรื่องยาก แต่เสนอให้ฝ่ายทหารทั้งสองฝ่ายลดท่าทีในทางทหารลงในการกำกับชายแดน

2.2.2 การปรับตัวของชุมชนต่อการพัฒนาและผลที่ตามมาของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ

ขณะเดียวกัน มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งได้สำรวจสภาพและความต้องการของผู้ที่ทำงานและชุมชนในระดับพื้นที่ต่อการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวร เช่น งานของสุรชาติพิทย์ ชวนะเวสสกุล และปรกรณ์ เมฆแสงสวย (2559) ที่ศึกษาการปรับตัวของชุมชนด้านตะวันตกของไทยหลังเมียนมาดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรี แม้ทำงานนี้ไม่ได้ศึกษาการเปลี่ยนสถานะจุดผ่านแดนโดยตรง แต่ได้ระบุสภาพการณ์การค้าและความสัมพันธ์ในพื้นที่เอาไว้ ผู้วิจัยทั้งสองเสนอว่าการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมียนมาเปิดโอกาสให้กับชุมชนฝั่งไทยมากขึ้น แต่ก็ต้องเตรียมความพร้อมต่อปัญหาโรคข้ามพรมแดนที่มากับโคโรนาไวรัส และเสนอให้มีการวางผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการใช้พื้นที่ป่าธรรมชาติ รวมถึงการควบคุมกิจกรรมข้ามแดนให้เข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นผู้คน สิ่งของ และสัตว์ เพราะกังวลเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมที่ผิดกฎหมาย

มีงานที่ศึกษาถึงผลได้ผลเสียของการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นโดยตรง โดยวีรวิชัย ปิยนนทศิลป์ (2560) ผ่านการสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสรุปว่าผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยกับการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ในประเด็นการเชื่อมความสัมพันธ์เพื่อตอบรับนโยบายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อเพิ่มโอกาสด้านบุคลากร และการเชื่อมต่อในด้านคมนาคมขนส่ง (logistics) ตลอดจนความเชื่อมโยงด้านศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ด้านการศึกษาและการติดต่อสื่อสาร ส่วนด้านที่ไม่เหมาะสมในการยกระดับคือ ปัญหาเรื่องการค่านอกระบบที่อาจทำให้เก็บภาษีได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ตลอดจนปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่การกระทำที่ผิดกฎหมายอาจเกิดขึ้นได้ และที่สำคัญคือปัญหาด้านสาธารณสุขของเมียนมาที่ยังไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้เกิดปัญหาโรคภัยไข้เจ็บที่อาจข้ามแดนมายังฝั่งไทย และวีรวิชัย ปิยนนทศิลป์ (2562) ได้ขยายการศึกษาจากการทำแบบสอบถามชุมชนในบริเวณ 5 ด้านจุดผ่อนปรนฯ ในแม่ฮ่องสอนเพื่อดูว่ากลไกในการเป็นประตูเชื่อมขยายความร่วมมือทางภาคตะวันตกของไทยและเมียนมาผ่านการผลักดันเป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ โดยที่ผู้เขียนเองก็ไม่ได้อธิบายว่าเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหมายความว่าอย่างไร แต่ก็ได้สรุปผลการวิจัยว่าจุดผ่อนปรนทั้ง 5 แห่งเป็นจุดแข็งของจังหวัดเพราะมีชายติดกับประเทศเมียนมาถึง 3 รัฐ (รัฐคะยิ่น คะยา และฉาน) ที่ปัจจุบันความขัดแย้งทางการเมืองไม่ได้เป็นปัญหากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความร่วมมือในระดับภูมิภาค

จากงานวิจัยที่ได้ทบทวนในส่วนนี้ทำให้เห็นว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนใช้ความพยายามอย่างมากในการสร้างศักยภาพของพื้นที่ที่ดูเหมือนเป็นจุดอ่อนให้เป็นจุดแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นประตูสร้างความร่วมมือระดับประเทศและภูมิภาค ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงมีความสำคัญตลอดจนการสร้างระบบราชการที่มีความทันสมัยเพื่อสนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนที่สอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติ เพื่อลดข้อห่วงใยของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องผ่านงานวิจัยที่ทบทวนข้างต้น

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจุดผ่อนปรนการค้าและด่านชายแดนอื่น ๆ

ที่ผ่านมา มีงานศึกษาจำนวนมากที่เสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการและการสร้างระบบกำกับกิจกรรมชายแดนไว้หลายมิติ หลากกรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย แต่งานวิจัยนี้เลือกทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัย คือความสัมพันธ์ของรัฐกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจุดผ่านแดน/จุดผ่อนปรนการค้า คณะวิจัยพบว่างานที่คัดเลือกมาส่วนใหญ่นำเสนอภาพเชิงบวกที่มีต่อโครงสร้างพื้นฐาน ในแง่ที่ว่าโครงสร้างพื้นฐานนำไปสู่การสร้างความทันสมัยรวดเร็วและทำให้กิจกรรมข้ามแดน เช่นการค้าชายแดนและการค้าข้ามแดนมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือส่งเสริมให้การเดินทางเข้าออกของผู้คนเป็นไปด้วยความสะดวกและไม่ล่าช้า โดยเน้นไปที่การสนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาพัฒนาระบบต่างๆ หากแต่มิติในการมองโครงสร้างพื้นฐานในฐานะพื้นที่ของการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interactions) ยังไม่ค่อยเห็นเด่นชัดมากนัก นอกจากนี้ งานส่วนใหญ่ที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมมักเสนอข้อเสนอแนะให้รัฐเป็นผู้จัดการหรือเตรียมความพร้อมโครงสร้างพื้นฐานอย่างเบ็ดเสร็จก่อน

2.3.1 โครงสร้างพื้นฐานและการเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน

งานศึกษาในประเด็นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและการเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน มีที่น่าสนใจอย่างน้อย 13 ชิ้นด้วยกัน เมื่อจัดกลุ่มวิเคราะห์พบว่างานศึกษากลุ่มนี้เกิดในช่วง พ.ศ. 2540–2550 มีเพียงชิ้นเดียวที่เผยแพร่ในปี 2546 ในขณะที่งานจำนวนมากศึกษาในช่วง พ.ศ. 2551–2560 และมีเพียงหนึ่งชิ้นที่ศึกษาในช่วงพ.ศ.2561 เป็นต้นมา งานทั้งหมดเสนอประเด็นศักยภาพในพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนขอเสนอแนะและปัญหาอุปสรรคที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ชายแดน จุดผ่อนปรนการค้า จุดผ่านแดนถาวร และช่องทางธรรมชาติ เพื่อรองรับกับความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ เช่น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region-GMS) สามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle) ที่เป็นการร่วมมือระหว่างกัมพูชา ลาว และไทย ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ริเริ่มโดยรัฐบาลกัมพูชาในปี 2543 (ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, 2558) และความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

ประเด็นหลักจากวรรณกรรมในกลุ่มนี้ได้แก่การศึกษาศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนาจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ ให้พร้อมสำหรับนโยบายสร้างความร่วมมือในภูมิภาค ที่มีทั้งงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐ คือกลุ่มงานประสานงานนโยบายการกระจายอำนาจและความมั่นคง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จำนวน 2 โครงการในปี 2557 ก่อนหน้าที่จะมีการดำเนินนโยบายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นทางการในปีถัดไป หน่วยงานดังกล่าวศึกษาพื้นที่จังหวัดสตูลและเกาะหลีเป๊ะ (กลุ่มงานประสานงานนโยบายการกระจายอำนาจและความมั่นคง สศช., 2557ก) และอีกพื้นที่ในจังหวัดหนองคาย บึงกาฬ และอุดรธานี (กลุ่มงานประสานงานนโยบายการกระจายอำนาจและความมั่นคง สศช., 2557ข) ทั้งสองโครงการวิจัยมีข้อเสนอให้รัฐเป็นเจ้าภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะถนน และการสร้างสนามบินในพื้นที่จังหวัดสตูล

นอกจากงานวิจัยโดยภาครัฐแล้ว มีงานศึกษาหลายชิ้นที่มีข้อเสนอถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคและการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจการค้า เช่น การสร้างระบบโลจิสติกส์ในการรวบรวม กระจาย และขนส่งสินค้า ตลอดจนการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยงานวิจัยที่เสนอให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบโดยรวม เช่น ขวัญปัสสร จานทอง (2558) ศึกษาพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ เจริญสามองค์และบ้านน้ำพุร้อน จังหวัดกาญจนบุรี งานของเอมอร์ แสนภูวา (2558) ที่บริเวณช่องทางธรรมชาติในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ งานของศรายุทธ เพชรเกตุ (2559) และวิภาวดี เผือกบัวขาว (2560) ในพื้นที่จุดผ่อนปรนพิเศษสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คณะวิจัยพบว่าแต่ละพื้นที่การศึกษาจากงานที่กล่าวถึงนี้มีลักษณะพิเศษทางสังคม และวัฒนธรรมของชุมชน และข้อเสนอที่แตกต่างกันออกไป เช่นงานของเอมอร์ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพด้านความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นของทั้งสองฝั่งชายแดนไทยและกัมพูชาที่ควรนำมาเป็นจุดแข็งในการสร้างความร่วมมือแทนข้อพิพาทเขาพระวิหารและการปักปันเขตแดน หรือนงานของวิภาวดีที่เสนอให้ยกระดับจุดผ่อนปรนพิเศษสิงขรให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรต่อไป

งานวิจัยจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มศักยภาพการค้าชายแดน เช่นงานของอารดา ศรีเพชรารุช (2546) ในพื้นที่จุดผ่านแดนถาวรห้วยโก๋น-น้ำเงิน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน คล้ายคลึงกับรัชชัย บำเพ็ญผล (2556) ที่ศึกษาเปรียบเทียบระบบขนส่งและโลจิสติกส์ระหว่างไทยและเมียนมาที่จุดผ่อนปรนพิเศษสิงขร และเสนอให้ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และการจัดการด้านกฎหมายที่เอื้อต่อการเพิ่มศักยภาพและต้นทุนในการขนส่งของรัฐบาลไทย สอดคล้องกับปิลันท์ พรายทองแย้ม (2555) ที่ให้ลดความซ้ำซ้อนในการจัดการและควบคุมการค้าชายแดนโดยรวมเพื่อทำให้การขนส่งด้านการค้าคล่องตัวขึ้น นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวและเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ เช่นงานของธนานันต์ กุลไพบุตร (2551) ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร และอัญญาณี คำโท (2555) ในพื้นที่บริเวณช่องจอม จังหวัดสุรินทร์

นอกจากงานวิจัยที่เสนอศักยภาพของพื้นที่เพื่อนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและความร่วมมือในระดับภูมิภาคแล้ว บางงานศึกษาชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนหรืออุปสรรคตลอดจนผลทางลบที่ตามมาจากการสนับสนุนการเชื่อมต่อด้านคมนาคมและโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ภัสนันท์ วงศ์สวัสดิ์ (2557) บ่งชี้ถึงปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นในพิธีการศุลกากรของการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนด้านจังหวัดหนองคาย หรือภฤศญา ปิยนุสรณ์ (2561) ที่ศึกษาโลจิสติกส์เพื่อส่งเสริมธุรกิจส่งออกสินค้าชายแดนจุดผ่อนปรนพิเศษสิงขร ก็ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคของสถานะจุดผ่อนปรนที่ทำให้มีข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎระเบียบในการขนถ่ายสินค้า และศรายุทธ เพชรเกตุ (2559) ที่ศึกษาจุดผ่อนปรนพิเศษสิงขรเช่นกัน ได้เสนอปัญหาหนึ่งที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้สูญเสียอัตลักษณ์ท้องถิ่นดั้งเดิม

จากการทบทวนวรรณกรรมในประเด็นนี้ พบว่ามีงานศึกษาจำนวนมากที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ โดยมีงานศึกษาอีกส่วนหนึ่งที่อธิบายกว้างกว่าว่าโครงสร้างพื้นฐานยังหมายรวมถึงระบบการจัดการต่างๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตามงานศึกษาในกลุ่มหลังนี้ จะกล่าวถึงระบบราชการที่อยู่ตรงจุดผ่านแดนเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยให้น้ำหนักกับระบบตรวจคนเข้าเมืองและระบบศุลกากร นั้นแสดงให้เห็นว่างานศึกษาจุดผ่อนปรนฯ/จุดผ่านแดนของไทย ยังขาดแคลนความรู้ที่จะอธิบายถึงการทำงานของระบบราชการที่ชายแดนอย่างครอบคลุมลึกซึ้ง

2.3.2 ข้อกฎหมายกับการพัฒนาด้านชายแดน

ในส่วนนี้มีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงประเด็นการพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่บริเวณจุดผ่อนปรนประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย หรือมีการใช้กฎหมายจากหน่วยงานหนึ่งมากำกับและส่งผลต่อการค้าชายแดนหรือกิจกรรมอื่นๆ ในพื้นที่ เช่นงานศึกษาจุดผ่อนปรนช่องตาอุ ตำบลโพรงาม อำเภอบุณทริก จังหวัดอุบลราชธานี โดย ศุภชัย วรรณเลิศสกุล (2558) ที่ส่วนหนึ่งเสนอถึงปัญหาการพัฒนาพื้นที่ของจุดผ่อนปรนที่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบุณทริก-ยอดมน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อพื้นที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์ฯ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ทำให้เกิดข้อขัดขัดในทางปฏิบัติเมื่อเอกชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ แต่เมื่อพื้นที่ควบคุมโดยหน่วยงานรัฐจึงทำให้การจัดการอยู่ภายใต้โครงสร้างและระเบียบของรัฐเป็นหลัก ซึ่งคณะนี้วิจัยเห็นว่างานศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าเมื่อจุดผ่อนปรนช่องตาอุมีศักยภาพยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรในอนาคต โครงสร้างการจัดการของรัฐไม่เอื้อต่อการค้าชายแดนที่ความเร็วและการแข่งขันเป็นมิติที่ควรคำนึงถึง รวมถึงปัญหาที่พื้นที่จุดผ่อนปรนอยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐ จึงทำให้มีการใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานเข้ามากำกับ ทำให้บางสถานการณ์เกิดความไม่ลงตัวในการปฏิบัติหน้าที่

วิทยานิพนธ์ของธนวัฒน์ สูดงาม (2562) ถือว่าเป็นงานต่อเนื่องจากงานข้างต้น โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคของชุมชนและหน่วยงานที่พยายามยกระดับจุดอ่อนปรนฯ ช่องตาอุให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ปัญหาที่เสนอในงานศึกษานี้มีหลายประการ เช่นการขอใช้พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานที่ตั้งของจุดผ่านแดนถาวรที่ต้องมีอาคารสำนักงานบริหารจัดการ แม้ว่าจะมีการผลักดันให้โครงการนี้เกิดขึ้นแล้วแต่ก็ขาดความต่อเนื่องในการสานต่อให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมทั้งที่มีการเสนอและศึกษาความเป็นไปได้มาตั้งแต่ปี 2535 อีกประเด็นที่สำคัญคือขาดงบประมาณซึ่งนำไปสู่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และประการสุดท้ายคือเรื่องความมั่นคงที่ภาครัฐบางส่วนยังคงกังวล สิ่งที่น่าสนใจจากงานชิ้นนี้คือข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยกล่าวว่าหน่วยงานระดับกระทรวงควรตกลงและมโนนโยบายให้ชัดเจนและส่งการลงมาให้หน่วยงานระดับล่างปฏิบัติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างของระบบราชการไทยที่ยังมีลักษณะสั่งการแบบบนลงล่าง (top-down)

2.4 นโยบายความมั่นคงกับโครงสร้างการจัดการชายแดนของไทย

เพื่อตอบคำถามการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับจุดอ่อนปรนและพัฒนาพื้นที่ส่งผลอย่างไรต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดนนั้น คณะวิจัยได้พยายามทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารจัดการความมั่นคง ซึ่งพบว่าหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับความมั่นคงโดยตรงนอกจากกองทัพไทย แล้วยังมีหน่วยงานหลักๆ ที่วางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศอีกอย่างน้อย 3 หน่วยงานคือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) (พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร, 2557) และเมื่อศึกษาพบว่าสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่จัดทำและเผยแพร่ในรอบระยะเวลาทุกๆ 5 ปี เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2559 มาตรา 13 ที่คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติขึ้นตามข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติประกอบกับมาตรา 14 บัญญัติให้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ¹ ปัจจุบันในขณะที่ดำเนินโครงการวิจัยนี้ ประเทศไทยมีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ 2 ฉบับคือนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2560-2564 และ

¹ สภาความมั่นคงแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2560-2564. สืบค้นจาก: <https://bit.ly/3jbYdoR>

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2562–2565 ซึ่งเป็นแผนระยะ 2² ที่ออกสืบเนื่องจากแผนฉบับแรกตามที่กล่าวไป

จากการศึกษานโยบายและแผนความมั่นคงทั้ง 2 ฉบับพบว่า สมช.ได้กำหนดนโยบายและให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงในหลายรูปแบบที่ครอบคลุมถึงความมั่นคงที่ส่งผลต่อประเทศหรือราชอาณาจักรในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด และภัยคุกคามข้ามชาติโดยรวม ที่ต้องอาศัยความร่วมมือในระดับภูมิภาค รวมถึงปัญหาความมั่นคงที่ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสงครามเย็น เช่น ปัญหาเขตแดนทางบกและทะเล ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหลักในชาติภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมถึงภัยทุจริต ปัญหาต่างๆ ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งสะท้อนถึงมิติความมั่นคงทางสังคมที่รวมถึงปัญหาด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม พลังงาน และอาหาร ตลอดจนปัญหาความมั่นคงในพื้นที่เฉพาะ เช่น ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้ สมช.ยังให้ความสำคัญภัยความมั่นคงที่เกิดขึ้นในโลกไซเบอร์ด้วย โดยทั้ง 2 แผนได้บรรจุสาระว่าด้วยสถานการณ์ความมั่นคงทั้งในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และในประเทศ จึงต้องอาศัยหน่วยงานราชการทั้งฝ่ายความมั่นคงและพลเรือนในการวางเป้าหมายและแนวทางในการจัดการภัยความมั่นคงที่เกิดขึ้น

นอกจากศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ของสมช.แล้ว การทบทวนวรรณกรรมประเด็นนโยบายความมั่นคงของรัฐไทยพบว่า มีงานดุษฎีนิพนธ์ การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทยภายใต้กระบวนการทัศน์ความมั่นคงใหม่ในบริบทประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน โดยพลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร (2557) ที่วิเคราะห์ยุทธศาสตร์และการป้องกันชายแดนของกองทัพด้วยแนวทางการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) คือการประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยงานแบบผสมผสาน ที่ทำให้เกิดโครงสร้างการทำงานที่หลากหลายไม่ตายตัว ทำให้การวางยุทธศาสตร์ป้องกันการคุกคามต่อความมั่นคงในระดับชาติและระดับภูมิภาคอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ไม่เน้นความสำคัญกับการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ด้วยการสั่งการจากผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว การจัดองค์กรแบบเมตริกซ์แบ่งงานเป็นกลุ่มและทำงานแบบสายบังคับบัญชา แต่มีลักษณะแนวระนาบที่ให้ความสำคัญกับส่วนงานต่างๆ จึงทำให้เกิดการทำงานที่มีเอกภาพเพราะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานไปพร้อมๆ กันภายใต้ความแตกต่างของความเชี่ยวชาญและทักษะของแต่ละสายงาน จึงทำให้การทำงานยืดหยุ่นกว่า (อ้างแล้ว, น.112–3) และเสนอด้วยว่ารูปแบบจัดองค์กรดังกล่าวโดยกองทัพไทยที่ผ่านมานั้นประสบความสำเร็จในการป้องกันภัยความมั่นคงที่เกิดขึ้น ผนวกกับการที่กองทัพไทยมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จากการ

² สภาความมั่นคงแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2562–2565. สืบค้นจาก: <https://bit.ly/2FYFpeH>

จัดอันดับจาก Global Firepower (GFP) ในปี 2013 ที่ไทยอยู่ในลำดับ 20 จากทั้งหมด 68 ประเทศ และได้รับการจัดสรรงบประมาณคิดเป็น 1.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) มากกว่าการจัดสรรงบประมาณให้กับกองทัพของประเทศมาเลเซีย (น.164)

งานศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นว่ากองทัพไทยไม่ได้มีภารกิจป้องกันภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (traditional security) ที่เกิดขึ้นกับรัฐใดรัฐหนึ่ง เช่น ปัญหาการรุกรานเขตแดนหรือการไม่ไว้นับถือใจกันของแต่ละประเทศ หากต้องก้าวเข้าสู่การป้องกันความมั่นคงในนิยามใหม่ตามที่ยุทธศาสตร์ของสมช.ที่ความมั่นคงในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ซึ่งพล.อ.ธนะศักดิ์ระบุว่าอุปสรรคสำคัญในการป้องกันชายแดนในขณะนี้ศึกษาสอดคล้องกับประเด็นภัยคุกคามที่สมช.ระบุไว้ในนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ฉบับข้างต้น โดยมีปัญหาสำคัญลำดับต้นๆ คือความไม่ลงรอยกันตามแนวชายแดนด้วยกองกำลังทหารอันเนื่องมาจากเส้นเขตแดนระหว่างประเทศยังไม่ชัดเจนอยู่ในหลายพื้นที่นำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากร เช่น บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาในหลายพื้นที่ที่มีชายแดนร่วมกันกว่า 2,400 กิโลเมตร ทั้งที่มีการเริ่มสำรวจและปักปันเขตแดนร่วมกันมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2536 (อ้างแล้ว, น.151, 219) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาหลักลอบนำเข้าอาวุธเถื่อน การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย รวมถึงปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ตกค้างในหลายพื้นที่ตามแนวชายแดน ซึ่งรัฐบาลไทยยังไม่สามารถจัดการส่งกลับหรือส่งไปยังประเทศที่สามได้ ขณะที่กองทัพทำหน้าที่ได้เพียงประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ และปัญหาต่อเนื่องคือเด็กเกิดใหม่ที่มีสถานะไร้สัญชาติ ซึ่งผู้วิจัยงานนี้เชื่อว่าการไกล่เกลี่ยความร่วมมือในระดับอาเซียนสามารถทำให้ปัญหาลงสุดนี้บรรเทาเบาบางลงได้ (อ้างแล้ว, น.151-7)

สำหรับการป้องกันปัญหาคุกคามดังกล่าว งานศึกษานี้ระบุชัดเจนว่ากระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้โดยตรง ภายใต้กระทรวงกลาโหมชายแดนที่เป็นหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยจากภัยคุกคามทั้งในและนอกราชอาณาจักรด้วยการใช้กำลังทหารตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญของประเทศ (มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) เช่นการปราบกบฏหรือการจลาจล ภายใต้กระทรวงกลาโหมที่มีศูนย์บัญชาการทางทหารในแต่ละกองทัพในการควบคุมกิจการต่างๆ ยังมีหน่วยงานย่อยที่มีภารกิจดังกล่าวและทำงานประสานกันอีก ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมราชองครักษ์ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (อ้างแล้ว, น.69-72)

พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร (2557, น.240-1) สรุปในตอนท้ายว่าการบริหารจัดการแนวทางแบบเมตริกซ์ของกองทัพไทยจึงมีความเหมาะสมในลักษณะ “ศูนย์การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดน” สอดรับกับโครงสร้างเดิมที่ใช้ในการบริหารจัดการชายแดนคือกองอำนวยการปฏิบัติ

นโยบายชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน (กอน.ชท.) ที่ตั้งขึ้นภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2544 เรื่องแต่งตั้งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยหน่วยงานมีโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยการทำงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการป้องกันชายแดน กองทัพไทยสร้างแนวทางป้องกันครอบคลุมชายแดนทางบกและทางทะเลในพื้นที่ให้เหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพ โดยเฉพาะการสร้างระบบหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดนให้มีระบบที่เข้มแข็งด้วยโครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) เป็นโครงการหลัก และมีกลไกเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มพลังมวลชนไทยอาสาป้องกันชาติทางทะเล (ทสปช.) ชูรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน การฝึกอบรมประชาชนเพื่อความมั่นคงทางทะเล และการฝึกอบรมวิทุมุดด้านาวิสำหรับชาวประมง เป็นต้น (อ้างแล้ว, น.133)

สรุป

บทนี้ของงานวิจัยได้ทบทวนกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์บนพื้นที่ชายแดนในมิติของการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนจากกรณีศึกษาการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยเริ่มต้นจากการมองชายแดนเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่รัฐต้องการจัดการและพัฒนาให้เป็นระบบ ด้านชายแดนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ของกิจกรรมข้ามพรมแดนในรูปแบบของการค้า การขนส่งสินค้า และการเดินทางของผู้คนที่ต้องมีการราชการเข้ามากำกับดูแล โดยงานนี้มองกลไกดังกล่าวในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานละมุนที่สะท้อนการทำงานของภาครัฐในระดับต่างๆ ว่ามีประสิทธิภาพและส่งผลต่อกิจกรรมข้ามพรมแดนในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตาม นอกจากนี้ ในส่วนของกรอบแนวคิด งานวิจัยนี้ได้ทบทวนการศึกษาถนในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีผู้กระทำการที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความหมายต่อโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว

ในส่วนที่สองของบทนี้เป็นการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อชี้ให้เห็นว่าเหตุใดการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงมีความสำคัญ และสามารถพัฒนาศักยภาพเพื่อนำความเจริญหรือโครงการพัฒนามาสู่พื้นที่ได้ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการด้านชายแดน งานวิจัยนี้ได้ทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่การศึกษาอื่นเพื่อให้เป็นโอกาสและแนวทางในการพัฒนา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคจากการสร้าง พัฒนา และจัดการพื้นที่ชายแดน ส่วนสุดท้ายเป็นการศึกษานโยบายและการวางยุทธศาสตร์ความมั่นคงในช่วงเวลาปัจจุบันของสมาคมความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักระดับชาติที่มีหน้าที่กำหนดวาระสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงและนำเสนอสถานการณ์ภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงได้ทบทวนงานวิจัยสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการจัดการองค์กรและบริหารจัดการภัยคุกคามของกองทัพไทย

บทที่ 3

บริบทชุมชนบนความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน

บทนี้ของงานวิจัยมีเป้าหมายในการให้ข้อมูลเชิงพื้นที่และบริบททางสังคมที่เกี่ยวข้อง และเพื่อตอบคำถามวิจัยข้อแรกที่ว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนเป้าหมายและการพัฒนาพื้นที่อย่างไร โดยใช้ให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ เป็นนโยบายของรัฐบาลไทยที่ต้องการกระตุ้นการค้าและการลงทุนของประชาชนทั้ง 2 ฝ่ายบนความสัมพันธ์ของชุมชนที่มีมาก่อนจะประกาศให้มีจุดผ่อนปรนการค้าแห่งนี้ เช่น ความสัมพันธ์ของคนผ่านการแต่งงานและสร้างครอบครัว นำไปสู่การค้าขายแดนที่สะท้อนให้เห็นถึงเครือข่ายที่มีอยู่และที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ รวมถึงเครือข่ายชาติพันธุ์ นอกจากนี้ ยังเล่าถึงความสัมพันธ์ที่ได้รับการส่งเสริมโดยภาครัฐเช่นการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนในการเรียนรู้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของสองสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนการศึกษาดูงานด้านบริหารจัดการของภาครัฐ และการให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐไทยและเมียนมา เพื่อแสดงให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น เป็นจุดผ่านแดนถาวรจะส่งเสริมความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ มากขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่และจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยรวมเพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ตามที่คนในพื้นที่และชุมชนคาดหวัง

3.1 บริบทของชุมชนสองฝั่งพรมแดน

ในส่วนนี้กล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานของอำเภอขุนยวมและพื้นที่ที่เกี่ยวข้องฝั่งประเทศไทย เชื่อมโยงกับฝั่งเมียนมาที่ครอบคลุมพื้นที่อำเภอแม่แจ่มและตลอดจนรัฐกะยาโดยรวม ซึ่งเป็นการนำเสนอข้อมูลจำนวนประชากรและวิถีชีวิตของคนทั้งสองฝั่งพรมแดน โดยรายงานวิจัยนี้อ้างอิงข้อมูลพื้นฐานของแม่ฮ่องสอนและพื้นที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐไทย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนข้อมูลฝั่งเมียนมา งานวิจัยนี้ใช้เอกสารบางส่วนของหน่วยงานรัฐเมียนมาในภาษาอังกฤษ และภาษาเมียนมาโดยมีผู้ช่วยนักวิจัยชาวเมียนมาแปลเอกสารสำคัญดังกล่าว ตลอดจนการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ราชการไทยที่เข้าไปดำเนินกิจกรรมร่วมกันกับหน่วยงานรัฐในฝั่งเมียนมา

3.1.1 บริบทชุมชนฝั่งไทย

จากเว็บไซต์ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน¹ที่เผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอขุนยวมทั้งหมดระบุว่า ขุนยวมซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของจุดผ่อนปรนการค้าห้วยต้นนุ่นนั้นตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีอาณาเขตติดกับอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนซึ่งมีระยะห่างของทั้งสองอำเภอ 67 กิโลเมตร ทิศใต้ติดกับอำเภอแม่ลาน้อย ทิศตะวันออกติดกับอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ และทิศตะวันตกติดกับเมียนมาที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดลพบุรี รัฐกะยา ในบริเวณอำเภอขุนยวม ไทยและเมียนมามีพรมแดนร่วมกันเป็นระยะทาง 83 กิโลเมตร ขุนยวมมีพื้นที่ทั้งหมด 2,365 ตารางกิโลเมตร หรือ 1.5 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าเขาและที่ราบระหว่างภูเขาประมาณ 2,100 ตารางกิโลเมตร หรือเกือบร้อยละ 90 ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่ราบ มีประชากรที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2562 อยู่ที่ 55,854 คน จาก 22,247 ครัวเรือน² ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมด ปลูกพืชสำคัญได้แก่ข้าว ข้าวโพด ถั่วเหลือง งามา กะหล่ำปลี มะเขือเทศ กระเทียม และหอมหัวแดง³ ประชาชนบางส่วนมีอาชีพรับจ้างและค้าขาย รวมถึงการค้าชายแดนกับฝั่งเมียนมา

จังหวัดแม่ฮ่องสอนให้ข้อมูลเกี่ยวกับชาติพันธุ์ของคนในอำเภอขุนยวม ซึ่งประกอบไปด้วย 4 กลุ่มหลักคือ 1.ไทใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ราบบริเวณชุมชนเมืองหรือเขตเทศบาล 2.กะเหรี่ยง เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด ประมาณร้อยละ 75 ของประชากรทั้งหมด 3. กลุ่มม้งที่อาศัยอยู่ใน 2 หมู่บ้านในตำบลแม่อุคอ และ 4.กลุ่มคนไทยพื้นเมืองภาคเหนือหรือคนเมือง ที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในบริเวณชุมชนเมืองหรือเทศบาล และมีวัฒนธรรมผสมกลมกลืนกับชาวไทใหญ่ โดยเป็นคนที่อพยพมาจากอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากประสบปัญหาภัยแล้งและภาวะขาดแคลน รวมถึงคนเมืองบางส่วนที่มีรากดั้งเดิมจากจังหวัดพะเยา เชียงราย ลำปาง น่าน แพร่ และอำเภออื่นๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ (Pawakapan, 2006, p.30) นอกจากนี้ ในบทความบางส่วนของนิติ ภาวครพันธุ์ (Pawakapan, 2000, 2001, 2003) ยังกล่าวด้วยว่ากลุ่มคนไทใหญ่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่อำเภอขุนยวมในช่วงแรกพร้อมกับกลุ่มกะเหรี่ยง ปะโอ และกะเหรี่ยงแดงหรือคาเรนนี้ที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มเดียวกับกะเหรี่ยงอื่น ๆ เช่นกะเหรี่ยงสกอและกะเหรี่ยงโปว์เพื่อสร้างภาพความเป็นกะเหรี่ยงแบบกลุ่มก้อนเดียวกัน (Pan-Karen) (บัณฑิต ไกรวิจิตร, 2549, น.45)

¹ “อำเภอขุนยวม” เรียกใช้เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 จาก: <https://bit.ly/315Qy3O>

² “ประชากรจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปี 2560” จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแม่ฮ่องสอนเรียกใช้เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563: <https://bit.ly/3hS1vMV>

³ “อำเภอขุนยวม” จังหวัดแม่ฮ่องสอน เรียกใช้เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 จาก: <https://bit.ly/315Qy3O>

⁴ “อำเภอขุนยวม” จังหวัดแม่ฮ่องสอน เรียกใช้เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 จาก: <https://bit.ly/315Qy3O>

ขุนยวมยังมีประชากรกะเหรี่ยงแดงจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่ใน “พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบแม่สุริน” ซึ่งอยู่ในความดูแลของอำเภอขุนยวม พื้นที่พักพิงฯ นี้มีเนื้อที่ประมาณ 190 ไร่ อยู่ห่างจากตัวอำเภอขุนยวม 38 กิโลเมตร โดยสามารถเดินทางไปถึงโดยสัญจรบนถนนทางหลวงชนบท 3007 ซึ่งเป็นถนนลาดยาง 12 กิโลเมตร ก่อนที่จะถึงหมู่บ้านสะเป่ได้ และจากนั้นเป็นการเดินทางบนถนนลูกรังไปอีก 26 กิโลเมตร⁵ ผู้อพยพหนีภัยสงครามกลางเมืองจากเมียนมาในช่วงทศวรรษ 1980 ในพื้นที่พักพิงฯ และคนส่วนใหญ่จากรัฐคะยาเข้ามาอาศัยในพื้นที่ดังกล่าวนี้ตั้งแต่ปี 1991 และรัฐไทยประกาศตั้งให้เป็นพื้นที่พักพิงฯ อย่างเป็นทางการในปี 1992 กระทั่งปี 2015 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยอนุมัติให้ประชากรในพื้นที่พักพิงฯ ลงทะเบียนเข้าโครงการกลับสู่ถิ่นฐานเดิมด้วยความสมัครใจ ตัวเลขล่าสุดในเดือนกันยายน 2018 มีผู้ขอเข้าโครงการนี้เป็นจำนวน 2,634 คน ทำให้ปัจจุบันมีผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ อยู่ที่ประมาณ 2,300 คน เป็นชายและหญิงร้อยละ 50 เท่ากัน ประชากรจำนวนมากอยู่ในวัยผู้ใหญ่คิดเป็นร้อยละ 54 อายุ 5-17 ปีร้อยละ 33.5 และอายุน้อยกว่า 5 ปีร้อยละ 12.5 ในแง่ชาติพันธุ์ แบ่งเป็นกะเหรี่ยงร้อยละ 88 และคาเรนหรือกะเหรี่ยงแดงร้อยละ 11 ทั้งสองกลุ่มมีพื้นเพมาจากรัฐคะยา (The Border Consortium, n.d.; OCHA, 2017) ซึ่งเป็นประชากรที่ลงทะเบียนเป็นผู้หนีภัยแบบเป็นทางการและประชากรแฝงที่เข้าออกที่พักพิงฯ นี้อย่างต่อเนื่อง⁶

นอกจากนี้ กลุ่มคนลัวะหรือละว้ายังได้รับการกล่าวถึงว่าน่าจะเป็นชาติพันธุ์แรกที่เข้ามาตั้งรกรากในพื้นที่อำเภอขุนยวมตั้งแต่ช่วงก่อนปีพ.ศ. 2317 หรือค.ศ. 1774 เช่นเดียวกับประวัติศาสตร์การก่อตั้งชุมชนในอำเภอปายและอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน⁷ ในเวลาต่อมา ช่วงพ.ศ. 2317- 2435 (1774-1892) กลุ่มลัวะกับกลุ่มกะเหรี่ยงที่ตั้งชุมชนก่อน ตามด้วยกลุ่มไทใหญ่ที่เข้ามาก่อตั้งเมืองในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 (นุชนางค์ ชุมติ, 2552) ซึ่งในช่วงเวลาที่กล่าวถึงนี้ นิติ ภาวครพันธุ์ ได้ให้ข้อมูลไว้ในบทความหลายชิ้น (Pawakapan, 2000, 2001, 2003, 2006) ถึงประวัติศาสตร์การก่อตั้งชุมชนของขุนยวมที่ไม่ลงตัวและมีหลากหลายคำอธิบายอย่างน้อย 4 กระแสดังนี้ *กระแสแรก*กล่าวว่าขุนยวมเป็นส่วนหนึ่งของการก่อตั้งเมืองแม่ฮ่องสอนในปี 1831 ที่ในเวลาต่อมาประชาชนในเมืองแม่ฮ่องสอนต้องการหาที่ดินทำกินใหม่ เลอพยพลงมาทางใต้และตั้งชุมชนในขุนยวมในเวลาต่อมา ขุนยวมยังคงอยู่ภายใต้การบริหารของแม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ ประวัติศาสตร์ช่วงนี้น่าสนใจ

⁵ ข้อมูลจากอาสาสมัครรักษาดินแดนผู้ดูแลพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ, เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

⁶ รายงานอย่างไม่เป็นทางการระบุว่าตัวเลขของผู้ลงทะเบียนเป็นผู้หนีภัยการสู้รบในช่วงปี 2562 อยู่ที่ประมาณ 600 คน ส่วนประชากรแฝงมีมากกว่า 2,000 คน

⁷ มีหลักฐานทางโบราณคดีที่เชื่อว่าขุนยวมมีการก่อตั้งชุมชนในช่วงก่อนประวัติศาสตร์ที่ไม่สามารถระบุช่วงเวลาได้ชัดเจน ซึ่งนักโบราณคดีที่สำรวจพบร่องรอยของเนินดินวงกลมที่บริเวณบ้านพะไท ตำบลแม่กิ๊ ที่คาดว่าป็นศาสนาสถานในทางหน้าที่ของโบราณคดี นอกจากนี้ ยังพบแหล่งโบราณคดีที่เชื่อว่าเป็นศาสนาสถานของชุมชนในพื้นที่หมู่บ้านห้วยต้นนุ่นและหมู่บ้านสวนอ้อย ตำบลแม่เงา, หมู่บ้านเมืองปอน ตำบลเมืองปอน, และหมู่บ้านแม่สุริน ตำบลขุนยวม เป็นต้น (เชิดศักดิ์ ตรียาภิวัฒน์, 2552)

ตรงที่ว่าเชียงใหม่เองเริ่มกังวลกับการขยายอำนาจของกลุ่มกะเหรี่ยงแดงในพื้นที่แม่ฮ่องสอน และเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุนการตั้งชุมชนของแม่ฮ่องสอนในขุนยวม *กระแสที่สอง* เสนอโดยนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่เชื่อว่าพ่อค้าวัวต่างที่เดินทางไกลจากรัฐฉานต้องการสร้างจุดศูนย์กลางทางการค้าระหว่างรัฐฉานและสยามในพื้นที่ทางตะวันตกเฉียงเหนือที่บริเวณอำเภอขุนยวมในปัจจุบัน *กระแสที่สาม* ขุนยวมเกิดจากธุรกิจป่าไม้ที่อังกฤษในแม่ฮ่องสอน แม่สะเรียง และพื้นที่ใกล้เคียงรวมถึงขุนยวม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการขนส่งไม้สักที่เป็นไม้สำคัญในธุรกิจค้าไม้ในเวลานั้น ไม้สักจำนวนมากถูกขนส่งลอยไปกับแม่น้ำเพื่อไปให้ถึงโรงเลื่อยในเมียนมา คนจำนวนมากจากที่อื่นจึงย้ายเข้ามาตั้งรกรากในพื้นที่เหล่านี้รวมถึงขุนยวมเพื่อโอกาสในการจ้างงาน *กระแสที่สี่* เล่าว่าคนจำนวนมากอพยพมาตั้งรกรากในขุนยวมเพื่อลี้ภัยอาชญากรรมและโจรผู้ร้ายและความไม่สงบที่เกิดขึ้นในฝั่งเมียนมา กระแสการอธิบายการก่อตัวเป็นชุมชนและเมืองขุนยวมทั้ง 4 กระแสธารสะท้อนให้เห็นถึงการก่อตัวของชุมชนที่เกิดจากการอพยพย้ายถิ่นของคนจากพื้นที่หนึ่งสู่พื้นที่หนึ่ง อันเนื่องจากปัจจัยอันหลากหลาย ซึ่งทำให้ประวัติศาสตร์ของขุนยวมมีความซับซ้อนและแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และการสร้างเครือข่ายของผู้คนที่ต่อเนื่องจนเป็นหลักฐานให้เห็นถึงปัจจุบัน

ส่วนจุดผ่อนปรน^๖ ห้วยต้นนุ่นตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่เงาซึ่งเป็น 1 ใน 6 ตำบลในเขตอำเภอขุนยวม ที่อยู่ห่างจากอำเภอประมาณ 5 กิโลเมตร ตำบลแม่เงามีองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงาบริหารจัดการกิจการด้านการพัฒนาในระดับตำบลที่มีทั้งหมด 8 หมู่บ้าน ประกอบด้วยหมู่บ้านต่อแพ ห้วยเงาะ ประตู่เมือง ห้วยต้นนุ่น ห้วยนา สวนอ้อย นาห้วยแหลม และหมู่บ้านหลวง ซึ่งมีเนื้อที่รวมกัน 450 ตารางกิโลเมตร มีประชากรรวมกันในปี 2562 อยู่ที่ 3,138 คน จาก 1,362 หลังคาเรือน (ดูรายละเอียดจำนวนประชากรในแต่ละหมู่บ้านในตาราง 1.2) โดยมีหมู่บ้านต่อแพเป็นบริเวณที่คนเชื้อสายไทใหญ่จากเมียนมาเข้ามาตั้งรกรากครั้งแรกตรงบริเวณบ้านหลวงในปัจจุบัน แต่ในเวลาต่อมาจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่เพิ่มขึ้นจึงมีการแบ่งเขตหมู่บ้านใหม่ ทางการแบ่งอาณาเขตหมู่บ้านหลวงและหมู่บ้านต่อแพออกจากกัน และตั้งให้หมู่บ้านหลวงเป็นหมู่บ้านลำดับ 8 ซึ่งอยู่ในลำดับสุดท้ายของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด^๘ การเดินทางเข้าออกตัวอบต.และตัวหมู่บ้านที่อยู่ในความดูแลสามารถเข้าได้ 2 เส้นทางหลักคือถนนทางหลวงชนบท 3007 สายขุนยวม – ต่อแพ-บ้านแม่สุริน และทางหลวงชนบท 1337 (หางปอน-ประตู่เมือง) ที่ตัดกับทางหลวงสาย 108 ที่ตำบลเมืองปอน (อำเภอขุนยวม) ทางเข้าหมู่บ้านแม่กิ๊ ตำบลแม่กิ๊ ซึ่งเส้นทางนี้อยู่ในระหว่างการปรับปรุงในแผนการพัฒนาของแขวงทางหลวงชนบทจังหวัดแม่ฮ่องสอน ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการยกระดับจุด

^๖ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บัวคำ สุทินกรณ์, ภรรยาของนายชัยเดช สุทินกรณ์ ผู้ใหญ่บ้านต่อแพในขณะดำเนินโครงการวิจัย, เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562, บ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

ผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อชุมชนในพื้นที่อบต.แม่กิ๊และอบต.ขุนยวมใน
ฐานะที่มีอาณาเขตทางกายภาพที่เชื่อมต่อกันด้วย

ตาราง 3.1 ประชากรในตำบลแม่เงาแยกหมู่บ้าน ปี 2562

หมู่ที่	หมู่บ้าน	ประชากรชาย	ประชากรหญิง	ประชากรรวม	หลังคาเรือน
1	ต่อแพ	400	375	775	425
2	หัวเงา	164	165	329	128
3	ประตูเมือง (แม่ เงา)	165	146	311	177
4	ห้วยต้นนุ่น	276	252	528	172
5	ห้วยนา	243	256	499	178
6	สวนอ้อย	76	70	146	44
7	นาหัวแหลม	104	100	204	74
8	หลวง	182	164	346	164
รวม		1,610	1,528	3,138	1,362

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2562)

ในแง่ชาติพันธุ์ หมู่บ้านต่อแพ หมู่บ้านหลวง และหมู่บ้านประตูเมืองมีคนไทใหญ่อาศัยอยู่เป็นจำนวนมากที่สุด สังเกตได้จากวัดและอาคารศิลปะเมียนมาและไทใหญ่เป็นศาสนสถานสำคัญของหมู่บ้าน ขณะที่ตัวหมู่บ้านต่อแพมีหลักฐานเล่าถึงการก่อร่างสร้างชุมชนมากกว่า 300 ปี เนื่องจากมีการขุดพบคูโบราณเป็นหลักฐาน การเกิดขึ้นของชุมชนต่อแพสอดคล้องกับประวัติศาสตร์กระแสหนึ่งของขุนยวม กล่าวคือช่วงหนึ่งต่อแพกลายเป็นเมืองร้าง และมีชาวกะเหรี่ยงประมาณ 20 หลังคาเรือนเข้ามาอาศัยในชุมชน ก่อนที่ชาวไทใหญ่ฝั่งเมียนมาจะเห็นความอุดมสมบูรณ์และเริ่มอพยพเข้ามาอยู่ในเวลาต่อมา (คณะกรรมการประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542, น.84) ทำให้หมู่บ้านต่อแพมีชาติพันธุ์ไทใหญ่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และคนต่อแพในรุ่นต่อมาก็ยังมีการติดต่อและนับญาติกันเรื่อยมากับคนฝั่งเมียนมา โดยเฉพาะคนจากหมู่บ้านน้ำมางและบ้านกลาง นอกจากคนไทใหญ่ที่เกิดขึ้นนี้แล้ว ต่อแพยังมีกลุ่มคนไทใหญ่และชาติพันธุ์อื่นๆ ในฝั่งเมียนมาที่อพยพหลบภัยในช่วงสงครามการสู้รบระหว่างทหารเมียนมากับชนกลุ่มน้อย ทำให้บ้านต่อแพปัจจุบันมีป๊อก (หย่อมบ้าน) หัวนา บ้าน

ใหม่ และสันปาตัง⁹ ที่เป็นที่อยู่อาศัยของคนที่ไม่มียศบรรพชาชนไทย หรือมีเพียงบัตรคนพื้นที่สูงเท่านั้น อาชีพคนบ้านต่อแพและอีก 2 หมู่บ้านไทใหญ่ที่กล่าวไปคือเกษตรกรรมที่ปลูกข้าว ข้าวโพด งาม และกระเทียม และเลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะการทำนาที่ครั้งหนึ่งหมู่บ้านต่อแพเคยได้รับรางวัลในงานพระนั่งคัล แรกนาขวัญที่กรุงเทพฯ (ไม่ได้ระบุปีพ.ศ.ที่ชัดเจน) จากการเป็นหมู่บ้านที่มีผลผลิตต่อไร่เป็นอันดับ 3 ของประเทศและภูมิภาคเหนือ (อ้างแล้ว, น.83-4) นอกจากอาชีพเกษตรกรรมแล้ว มีประชาชนเพียง 4-5 รายที่ทำธุรกิจการค้าขายแดนกับฝั่งเมียนมา (กล่าวถึงส่วนที่สองของบทนี้) ส่วนประตูเมืองซึ่งเป็นอีกหมู่บ้านชาติพันธุ์ไทใหญ่ก็มีความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ เพราะเชื่อว่าในอดีตหมู่บ้านนี้เป็นจุดหมายของเส้นทางในการเดินทางหรือไปค้าขายในฝั่งเมียนมา¹⁰

ส่วนอีก 5 หมู่บ้านในอบต.แม่เงามีกลุ่มชาติพันธุ์ปกากะญอหรือกะเหรี่ยงอาศัยอยู่มากที่สุด ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ จึงมีโบสถ์เป็นศาสนสถานประจำหมู่บ้าน โดยเฉพาะห้วยต้นนุ่นซึ่งเป็นหมู่บ้านที่อยู่ใกล้กับจุดผ่อนปรนการค้ามากที่สุด หรือห่างจากช่องทางเข้าออกของสองประเทศประมาณ 14.2 กิโลเมตร (9.7 กิโลเมตรบนถนนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอีก 4.5 กิโลเมตรบนถนนหลวง 1337) หมู่บ้านห้วยต้นนุ่นเดิมชื่อห้วยงูเห่า (ที่ต่อมายุบรวมกับหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นราว 20 ปีที่ผ่านมา)¹¹ ทั้งสองหมู่บ้านมีชื่อที่มาจากลำห้วยงูเห่าและลำห้วยต้นนุ่น¹² คุณสมชาย คณัชนบธ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านบ้านห้วยต้นนุ่นให้ข้อมูลกับคณะวิจัยว่า หมู่บ้านนี้ก่อตั้งขึ้นราว 70 ปีก่อน อาชีพของผู้คนคือเกษตรกรรม ได้แก่การทำนา ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และปลูกถั่วเหลือง รายได้หลักของชาวบ้านมาจากการปลูกพืชพาณิชย์ 2 ชนิดนี้ (ในหมู่บ้านมีโรงโม่ข้าวโพดและถั่วเหลืองที่เป็นส่วนกลางของชุมชน 1 แห่ง และเป็นของเอกชนอีก 1 แห่ง) นอกจากประชากรกว่า 500 คนตามที่ปรากฏในตาราง 3.1 ผู้คนบางส่วนมีปัญหาเรื่องสถานะบุคคลหรือเป็นประชากรที่ยังไม่มีสัญชาติไทยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 ซึ่งเป็นคนฝั่งเมียนมาที่อพยพเข้ามาอยู่ในช่วงสงครามกลางเมือง การดำรงอยู่ของคนกลุ่มนี้แสดงให้เห็นว่าบ้านห้วยต้นนุ่นกับผู้คนในเมียนมามีความสัมพันธ์ต่อกันและอนุญาตให้คนฝั่งเมียนมามาพักอาศัยหลบภัยในหมู่บ้านในยามศึกสงคราม และยังมีความสัมพันธ์ทางการค้าต่อกันด้วย ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทนี้

ส่วนหมู่บ้านกะเหรี่ยงที่อยู่พื้นที่อบต.แม่เงาและมีความสัมพันธ์ในบริบทประวัติศาสตร์ เช่นหมู่บ้านหัวงามีอาณาเขตทางตะวันตกติดกับฐานปฏิบัติการดอย 99 ที่ช่วงสงครามกลางเมืองและก่อน

⁹ เอกสารสรุปโดยองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา (ม.ป.ป.), และสัมภาษณ์บัวคำ สุทินกรณ์, ภรรยาของนายชัยเดช สุทินกรณ์ ผู้ใหญ่บ้านต่อแพในขณะดำเนินโครงการวิจัย เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562, บ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา อำเภอยางชุมน้อย

¹⁰ เอกสารสรุปโดยองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา (ม.ป.ป.),

¹¹ ข้อมูลจาก “บันทึกการรับมอบเส้นทางเพื่อความมั่นคงทางสายบ้านประตูเมือง-บ้านทางปอน อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ” โดยหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 26 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ” ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2529

¹² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ชาวบ้านห้วยต้นนุ่น เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2562, บ้านห้วยต้นนุ่น

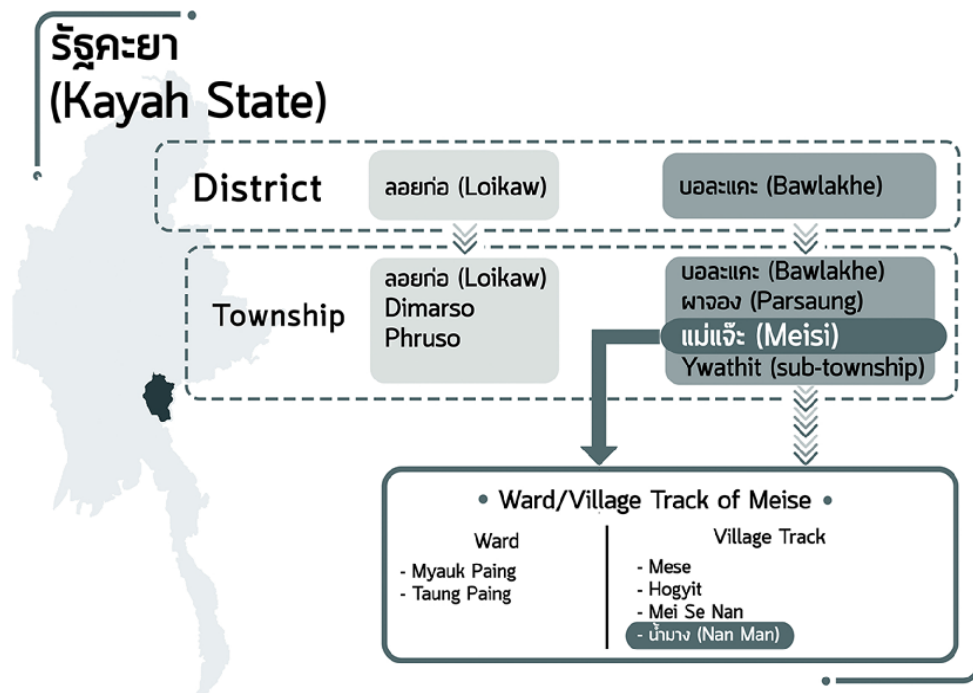
หน้าไม่ถึง 10 ปีคนพื้นที่โดยกองกำลังกะเหรี่ยงแดงในนามกองกำลังพรรคก้าวหน้าแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Progress Party-KNPP) ที่มีพลโทพิทู ผู้นำคนปัจจุบันเคยอาศัยอยู่ที่หมู่บ้านแห่งนี้ก่อนที่จะย้ายมาอยู่ที่ในตัวอำเภอเมืองขุนยวม ประชากรโดยรวมของหมู่บ้านเป็นกะเหรี่ยง มีพื้นที่ทำกินสำหรับปลูกข้าวในพื้นที่ราบและในพื้นที่สูงหรือข้าวไร่ แต่ชาวบ้านลดกำลังการผลิตข้าวไร่ลงในช่วง 10 กว่าปีมานี้ เมื่อได้รับการส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะข้าวโพดเมื่อ 15 ปีที่แล้ว ทำให้พื้นที่ข้าวไร่ทดแทนด้วยพืชเศรษฐกิจตัวนี้และถั่วเหลืองซึ่งเป็นพืชได้ราคาดี¹³ เช่นเดียวกับหมู่บ้านต่อแพและบ้านหลวงซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ราบมากกว่าก็ได้หันมาปลูกข้าวโพดเช่นกัน

3.1.2 บริบทชุมชนฝั่งเมียนมา

รัฐคะยาามีพื้นที่รวมประมาณ 11, 670 ตารางกิโลเมตร มีการปกครองในระดับสูงสุดคือรัฐ (state) และมีหน่วยบริหารรองลงมาที่ทางการเมียนมาแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า district หรืออำเภอในภาษาไทย โดยรัฐคะยาามี 2 อำเภอคือลอยก่อและบอละแคะ หน่วยบริหารรองลงมาคือเมือง (township) ที่มีหน่วยบริหารคือวอร์ด (ward) และแทรคหมู่บ้าน (village tract) ที่อยู่ในระดับเดียวกัน (ดูแผนภูมิ 1.1) โดยช่องทางเข้าออกของเมียนมาที่ตรงข้ามกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นตั้งอยู่ในแทรคหมู่บ้านน้ำมาง เมืองแม่แจ๊ะ อำเภอบอละแคะ ในส่วนของประชากรของรัฐคะยาโดยรวม จากข้อมูลบนเว็บไซต์กรมประชากร กระทรวงแรงงาน การอพยพย้ายถิ่น และประชากร (Population Department, Ministry of Labour, Migration, and Population, 2018)¹⁴ ได้เผยแพร่ผลสำรวจสำมะโนประชากร (census) ที่จัดทำขึ้นในปี 2014 โดยรายงานว่ามีประชากรในปีที่มีการสำรวจอยู่ที่ 286,627 คน เป็นชาย 143,213 คน และหญิง 143,414 คน ซึ่งเป็นสถิติที่สามารถหาได้ล่าสุดจากทางการของเมียนมา โดยงานวิจัยนี้คัดเลือกจำนวนประชากรบางส่วนในระดับท้องถิ่นมานำเสนอตามที่ปรากฏในตาราง 1.3

¹³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมชาย คณันชนธ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านห้วยต้นนุ่น ฝ่ายรักษาความสงบ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2562, บ้านห้วยต้นนุ่น

¹⁴ Department of Population, Ministry of Labour, Migration, and Population: <https://bit.ly/30kw5cb>



แผนภูมิ 3.1 โครงสร้างการบริหารของรัฐคะยา

ตาราง 3.2 จำนวนประชากรในอำเภอบอละแคะ, เมืองแม่เจ๊ะโดยแยกแคว้นและแทรคหมู่บ้าน จากการสำรวจสำมะโนประชากร (census) ในปี 2014

หน่วยบริหาร	จำนวนประชากร		
	ชาย	หญิง	รวม
อำเภอบอละแคะ	23,380	19,529	42,909
เมืองแม่เจ๊ะ	3,402	2,917	6,319
แคว้น/แทรคหมู่บ้าน (ward/ village track)			
- Myauk Paing (W)	295	232	527
- Taung Paing (W)	279	207	486
- Mese (V)	1,650	1,461	3,111
- Gogyit (V)	357	310	667
- Mei Se Nan (V)	554	471	1025
- Nan Man (V)	267	236	503

ที่มา: Department of Population, Ministry of Labour, Migration, and Population, the Union of Myanmar: <https://bit.ly/30kw5cb>

ลักษณะประชากรในด้านชาติพันธุ์นั้น คณะวิจัยไม่สามารถค้นตัวเลขอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลเมียนมาได้ แต่มีองค์กรระหว่างประเทศและภาคเอกชนได้นำเสนอรายงานว่าในรัฐคะยามีกลุ่มชาติพันธุ์ 15 กลุ่ม ประกอบด้วยกะเหรี่ยงแดงหรือคะยา, กะเหรี่ยง, ไทใหญ่, พม่า (Bamar) หรือเบอร์มัน (Burman), ปาตองหรือกาฮั่น, เกบา (Geba), มานูมานอว์ (Manumanaw), ยันตาเล/ยินตาเล (Yantale/ Yintale), ซาเยอ (Zayein), เกโค (Geko/Gheko), เกบาร์ (Ghebar), ยินบวอ (Yinbaw), ลาห์ตา (Lahta) และปาเย (Paye) กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีภาษาพูด 6 ภาษา และนับถือศาสนาหลากหลายทั้งพุทธ คริสต์ และภูตผีและ/หรือปรากฏการณ์เหนือธรรมชาติ (animism) ส่วนข้อมูลด้านเศรษฐกิจพื้นฐาน ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ปลูกข้าว ข้าวโพด งาม ถั่วลิสง กระเทียม และพืชผักต่างๆ ขณะเดียวกันก็ทำเหมืองแร่ทรัพยากรสำคัญอย่างตะกั่ว ยิปซัม และทังสแตน รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม้สักและไม้สน (The Border Consortium, 2018; Thai Business Information Center, n.d.) สำหรับลักษณะประชากรของหมู่บ้านชายแดนที่อยู่ติดกับอำเภอขุนยวม จากการสัมภาษณ์ประชาชนในหมู่บ้านฝั่งไทยและคนที่มีความสัมพันธ์เครือญาติในฝั่งเมียนมา สามารถสรุปได้ว่าบริเวณอำเภอแม่แจ่มมีชาติพันธุ์หลากหลายอาศัยอยู่ โดยชาวบ้านหมู่บ้านน้ำมาง 2-3 ราย¹⁵ ให้ข้อมูลว่าหมู่บ้านนี้มีกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่อาศัยมากที่สุด เช่นเดียวกับหมู่บ้านกลางซึ่งเป็นหมู่บ้านใกล้เคียง คิดเป็นร้อยละ 60 ของประชากรทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นคนพม่า/เบอร์มัน (Bamar/ Burma) ร้อยละ 30 และกะเหรี่ยงแดงราวร้อยละ 10-20 คนส่วนใหญ่ในน้ำมางปลูกข้าวและกระเทียมเป็นพืชหลัก

3.2 เครือญาติและชาติพันธุ์ข้ามพรมแดน

ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าที่ทำให้ดูราวกับว่าจุดผ่อนปรนฯ นี้แยกออกจากชุมชน แต่หากย้อนมองไปถึงที่มาและความสำคัญของการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า จะเห็นว่าการจัดตั้งจุดผ่อนปรนฯ ต้องมีชุมชนรองรับ การที่รัฐอนุญาตให้ผู้คนและสินค้าผ่านเข้า-ออกช่องทางในลักษณะนี้ ต้องมีฐานจากการที่มีผู้คนในชุมชนสองแผ่นดินเดินทางไปมาหาสู่กัน ทั้งเพื่อการเยี่ยมเยียนญาติมิตร การค้าขาย (ที่มีมูลค่าไม่สูงนัก) รวมถึงการเดินทางเพื่อสืบสานประเพณีวัฒนธรรม จากการสังเกตการณ์การข้ามแดนของผู้คนในช่วงเดือนตุลาคมจนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 พบว่าคนที่เดินทางเข้าออกสม่ำเสมอเป็นประชาชนในหมู่บ้านใกล้เคียงทั้งฝั่งไทยและเมียนมา ฝั่งไทยโดยมากเป็นคนจากบ้านต่อแพ บ้านหลวง และบ้านประตูเมืองที่มีคนชาติพันธุ์ไทใหญ่อาศัย

¹⁵ สัมภาษณ์ประชาชนบ้านหมู่บ้านน้ำมาง วันที่ 19 พฤศจิกายน 2562, บริเวณหน่วยปฏิบัติการทหารพราน จุดผ่อนปรนการค้าฯ บ้านห้วยต้นนุ่น

อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนคนฝั่งเมียนมามาจากหมู่บ้านใกล้เคียงคือหมู่บ้านน้ำมางและหมู่บ้านกลาง และผู้ประกอบการที่มีบ้านพักอาศัยอยู่ในตัวอำเภอขุนยวมที่ทำการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดน

ร่องรอยความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนนี้มาจากข้อมูลเรื่องเล่าจากการสัมภาษณ์คนบ้านห้วยต้นนุ่น เช่น เรื่องเล่าถึงนางเมี่ยงซึ่งเป็นลูกสาวของ “คนเมียนมา” จากบ้านน้ำมาง เธอติดตามพ่อหนีภัยการสู้รบมาอยู่ที่ห้วยต้นนุ่นในช่วงสงครามการสู้รบระหว่างทหารเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อย โดยที่พ่อของเธอมาแต่งงานอยู่กินกับคนหมู่บ้านนี้ ในวัยเยาว์นางเมี่ยงได้เข้าเรียนที่โรงเรียนประจำชุมชน ครูในโรงเรียนเล่าว่าเธอเป็นคนเรียนเก่งและมีความสามารถในการพูดภาษาไทยได้คล่อง ปัจจุบันนางเมี่ยงได้กลับไปตั้งถิ่นฐานอยู่ที่บ้านน้ำมาง และเดินทางระหว่างไทย-เมียนมาเพื่อค้าขาย¹⁶ นอกจากนี้เรื่องเล่าถึงนางเมี่ยงแล้ว ยังมีเรื่องเล่าของพะตึช¹⁷ ที่ยืนยันถึงความเป็นเครือญาติข้ามพรมแดน เขาเล่าว่าครอบครัวของตนเป็นคนปกากะญอ แต่มีเครือญาติเกี่ยวดองข้ามชาติพันธุ์ไทใหญ่จากฝั่งเมียนมา จากการที่น้องสาวของเขาได้แต่งงานกับชายผู้มิถุมีลำนาคเดิมอยู่บ้านน้ำมาง เขาพบรักกับน้องสาวของพะตึชเมื่อครั้งที่ทั้งคู่ได้ไปทำงานรับจ้างอยู่ที่บ้านต่อแพ ทั้งคู่มีลูกด้วยกัน 1 คน ต่อมาน้องสาวของพะตึชเสียชีวิตลง น้องเขยจึงพาหลานของพะตึชกลับไปอยู่บ้านน้ำมาง ซึ่งพะตึชก็จะไปมาหาสู่เยี่ยมหลานคนนีที่บ้านน้ำมางตามแต่ละโอกาส แต่คนโดยทั่วไปที่หมู่บ้านนี้และใกล้เคียงเป็นเครือญาติใกล้ชิดกับคนบ้านต่อแพมากกว่าคนบ้านห้วยต้นนุ่นด้วยความเป็นชาติพันธุ์ไทใหญ่เหมือนกัน

คณะวิจัยได้นำประเด็นเครือญาติข้ามแดนนี้ไปสอบถามต่อจากผู้คนบ้านต่อแพ ข้อมูลเรื่องเล่าที่ได้จากการทำงานภาคสนามในส่วนนี้ บ่งชี้ว่าคนบ้านต่อแพเป็นผู้ที่มีวิถีชีวิตผูกพันการข้ามพรมแดนมาเนิ่นนาน หมู่บ้านแห่งนี้อยู่ห่างจากตัวเมืองขุนยวมราว 5 กิโลเมตร (ห่างจากจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นราว 30 กิโลเมตร) มีที่ราบเชิงเขาเหมาะสำหรับการทำเกษตร ชื่อของหมู่บ้านมีที่มาจากการเป็นสถานที่ “ต่อแพ” เพื่อล่องไปตามลำน้ำยวม บนแพจะบรรทุกข้าวและพืชผลทางการเกษตรของคนท้องถิ่น โดยมีจุดหมายปลายทางอยู่ที่เมืองยวม (หรืออำเภอแม่สะเรียงในปัจจุบัน) ต่อมาการคมนาคมทางน้ำได้ยุติลงเมื่อถนนหลวงหมายเลข 108 ได้เชื่อมต่อการเดินทางระหว่างขุนยวมกับแม่สะเรียงให้สะดวกยิ่งขึ้น (ดูการพัฒนาถนนและโครงสร้างพื้นฐานในบทที่ 4) ปัจจุบันต่อแพเป็นที่รู้จักในฐานะหมู่บ้านท่องเที่ยวโฮมสเตย์ โดยจุดเด่นอยู่ที่วิถีชุมชนที่สั่งสมภูมิปัญญาท้องถิ่นมากกว่า 100 ปี อีกทั้งยังมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ตามที่พบร่องรอยของกองทัพญี่ปุ่นซึ่งเลือกเคลื่อนทัพผ่านพื้นที่นี้ เพื่อเดินทางข้ามไปยังเมียนมาเมื่อคราสสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1939-1945)

¹⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และครูปรางค์, วันที่ 27 ตุลาคม 2562, หมู่บ้านห้วยต้นนุ่น ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

¹⁷ พะตึช, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2562, หมู่บ้านห้วยต้นนุ่น ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

จากประชากรทั้งหมดเกือบ 800 คน (ดูตาราง 1.2) มีผู้ถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงที่สำรวจในปีพ.ศ. 2557 จำนวน 84 คน (สำนักงานสิ่งแวดล้อมที่ 1, 2557, น.7) คนกลุ่มหลังนี้ตั้งบ้านเรือนอยู่ตรงห้วยมบ้านสันป่าตึง บริเวณนี้ “...เป็นที่อยู่ของคนไม่มีบัตรประชาชนไทย เป็นคนหนีสงครามมาอยู่นานแล้ว...”¹⁸ สงครามที่ว่านี้คือการต่อสู้ระหว่างทหารของกองทัพเมียนมากับชนกลุ่มน้อยซึ่งมีอิทธิพลอยู่ในพื้นที่ เมื่อการสู้รบขยายมาสู่หมู่บ้านน้ำม่างและหมู่บ้านใกล้เคียง คนที่นั่นจึงเดินทางออกจากเมียนมา มาพักพิงอยู่ที่ต่อแพ เมื่ออาศัยอยู่นานจึงกลายเป็นคนพื้นที่ไปในที่สุด ทั้งนี้เมื่อสงครามสิ้นสุดลงยังมีผู้ที่เดินทางกลับเมียนมาไปเยี่ยมเยียนถิ่นฐานเดิม และได้แต่งงานพาคนจากบ้านน้ำม่างมาอยู่ต่อแพเป็นการถาวร ในวันที่เก็บข้อมูลภาคสนาม คณะวิจัยได้พบกับชาวต่อแพที่มีเครือญาติอยู่ในบ้านน้ำม่างคือจายอ่องซึ่งในขณะทำให้สัมภาษณ์มีอายุ 61 ปีเล่าย้อนไปว่า รุ่นเขาและรุ่นพ่อแม่เป็นคนที่เกิด ณ บ้านต่อแพ โดยที่คนรุ่นตายเป็นคนจากฝั่งเมียนมา ตัวเขายังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับมาหาสู่กับเครือญาติที่น้ำม่าง เมื่อเดินทางไปเยี่ยมญาติเขาจะเตรียมข้าวของจากฝั่งไทยไปฝาก ส่วนเมื่อเขาเดินทางกลับ ญาติฝั่งเมียนมาก็จะจัดหาของขึ้นซื้อในท้องถิ่นให้เขานำกลับเมืองไทย ทั้งพริกแห้ง หัวหอม ปลาแห้ง และของป่าของกินหายาก เช่น ตัวต่อ¹⁹

เรื่องเล่าจากบ้านห้วยต้นนุ่นและบ้านต่อแพข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความเป็นเครือญาติข้ามพรมแดนของคนในไทยกับผู้คนในเมียนมา ความผูกพันเป็นเครือญาติเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ผู้คนต้องเดินข้ามแดนไปมาหาสู่กัน ทั้งนี้เครือญาติมิได้มีความหมายเพียงความสัมพันธ์ทางสายโลหิต แต่เครือญาติยังมีความหมายถึงการมีทุนทางสังคมที่ผู้คนสามารถปรับเปลี่ยนทุนนี้เป็นทุนชนิดอื่น เช่น ทุนทางเศรษฐกิจ ซึ่งงานวิจัยนี้พบข้อมูลว่า ความเป็นเครือญาติข้ามพรมแดน ช่วยให้คนกลุ่มหนึ่งสามารถทำการค้าขายแดนได้ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงเรื่องความสัมพันธ์ด้านการค้าขายแดนในหัวข้อถัดไป

3.3 การค้าขายแดนและผู้กระทำการ

การค้าข้ามพรมแดนในพื้นที่ดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศให้ช่องทางการค้าขายเป็นจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่นในปีพ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นการค้าในช่วงทศวรรษ 1980-1990 (หรือช่วงพ.ศ. 2520-2530) ที่ผู้คนทั้งในพื้นที่ทั้งไทยและเมียนมาแบกของไปขายในหมู่บ้านใกล้ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าที่อีกฝ่ายไม่ได้ผลิตหรือหาмаอุปโภคบริโภคด้วยความยากลำบาก ซึ่งก่อนที่จะมีการค้าขายแดน ในเวลาต่อมา กลุ่มผู้ประกอบการค้าในบ้านต่อแพ (ที่จะกล่าวถึงอย่างละเอียดต่อไป) ให้ข้อมูลว่า การค้าขายข้ามพรมแดนเริ่มเป็นจริงเป็นจังแทนที่การเดินทางของไปขายตามที่กล่าวไปข้างต้นนั้นเกิดขึ้นช่วงประมาณปี 2536-2537 (1993-1994) ซึ่งซ้อนทับช่วงเวลาที่บริษัททำธุรกิจค้าไม้

¹⁸ คำแสน, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2562, หมู่บ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

¹⁹ จายอ่อง, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2562, หมู่บ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

ฝั่งไทยเข้าไปทำสัมปทานป่าสัก โดยรูปแบบการค้าเริ่มจากการที่มีผู้ประกอบการในท้องถิ่นผันตัวเป็นผู้ประกอบการนำสินค้าจากฝั่งไทยไปขายให้กับผู้ประกอบการฝั่งเมียนมา สินค้าที่เป็นที่ต้องการได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภค ส่วนสินค้าที่นำเข้าจากเมียนมาเป็นพืชผลทางการเกษตร เช่น พริกแห้ง หอม และกระเทียม ในช่วงแรกการค้าลักษณะนี้ไม่ได้มีการเข้าสู่การเก็บภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ ปัจจุบันยังสามารถพบเห็นการค้าชายแดนนอกระบบแบบการค้ารายย่อยเช่นนี้ได้ ณ บริเวณจุดผ่อนปรนฯ ที่เริ่มเข้าสู่ระบบมากขึ้น ต่อมาเมื่อการค้ามีมูลค่าสูงขึ้นจากการบันทึกเข้าสู่ระบบ กลุ่มผู้ประกอบการจึงต้องหันมาทำการค้าในระบบผ่านพิธีทางศุลกากรทั้งการนำเข้าและส่งออกสินค้า (วัชรินทร์ ยงศิริ, 2547, น.2) รวมถึงมีทุนใหญ่จากภายนอกพื้นที่ที่ต้องการขนส่งสินค้าข้ามแดนเข้าไปยังเมืองตอนในของเมียนมา ทั้งนี้ผู้ประกอบการท้องถิ่นบางส่วนสามารถทำงานร่วมกับทุนใหญ่ได้ โดยใช้เครือข่ายการค้าเดิมของตนมารับจ้างขนส่งสินค้าให้กับกลุ่มทุนใหญ่



ภาพที่ 3.1 การขนถ่ายสินค้าจากรถไทยไปยังเมียนมา ณ บริเวณจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

ที่มา: สิริไพลิน สิงห์อินทร์

3.3.1 การค้าชายแดนยุคสงครามในเมียนมา

ห้วยต้นนุ่นหมู่บ้านไกลปืนเที่ยงอาจไม่เป็นที่รู้จักของชาวไทย แต่หากย้อนไปในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่องทางห้วยต้นนุ่นเป็นอีกหนึ่งจุดยุทธศาสตร์สำคัญทางตอนเหนือของประเทศไทยที่กองทัพญี่ปุ่นเลือกเป็นเส้นทางเดินทางเข้าสู่เมียนมา เมื่อสงครามโลกยุติลง เส้นทางเดินทัพถูกใช้

เป็นเพียงเส้นทางเดินเท้าของคนในพื้นที่เพื่อหาของป่าหรือค้าขายระหว่างขุนยวมและเมืองปอนกับบ้านต่อแพและห้วยต้นนุ่น มีเพียงผู้คนในท้องถิ่นใช้เดินทางไปมาหากัน (ดูแผนภาพ 4.1) กาลต่อมาห้วยต้นนุ่นได้เป็นที่รู้จักมากขึ้นในวงการสัมปทานไม้ เพราะทางการได้อนุญาตให้มีการข้ามแดนจากช่องทางนี้ไปทำไม้ยังฝั่งเมียนมา ในช่วงเวลาเดียวกัน พรหมแดนฝั่งเมียนมาเกิดการสู้รบขึ้นระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับกองทหารของรัฐบาลเมียนมา ด้านหนึ่งสงครามผลักดันให้เกิดการลี้ภัยของผู้คนจำนวนมาก ที่พากันข้ามแดนเข้ามาอาศัยพักพิงกับญาติมิตรที่บ้านต่อแพในฝั่งไทยดังเรื่องเล่าของผู้คนใน ส่วนแรกของบทนี้ ทว่าในอีกด้านหนึ่งสงครามในเมียนมามากลับเป็นปัจจัยบวก ทำให้ช่องทางห้วยต้นนุ่นกลายเป็นช่องทางการค้าขายแดนที่เฟื่องฟูขึ้น

ในเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน พ.ศ.2562 จนกระทั่งเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2563 คณะวิจัยมีโอกาสดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการค้าขายแดนบ้านต่อแพ 3 ครอบครัวซึ่งทำการค้ามายาวนาน ทำให้ได้ข้อมูลประวัติศาสตร์การค้าขายแดนไทย-เมียนมา ด้านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ผู้ให้ข้อมูลรายแรกคือแม่เลี้ยงจันทร์²⁰ อายุ 61 ปี ผู้ให้ข้อมูลรายที่สองคือพ่อเลี้ยงจอมเทพ²¹ อายุ 60 ปี และรายที่สามคือพ่อเลี้ยงเอก²² อายุ 59 ปี แม่เลี้ยงจันทร์มีพื้นเพครอบครัวที่ทำการเกษตรและมีเครือญาติอยู่ในบ้านน้ำมางฝั่งเมียนมาที่ไปมาหาสู่กันสม่ำเสมอ ทั้งยังมีญาติที่ทำการค้าขายแดนด้วย เธอมีศักดิ์เป็นพี่สะใภ้ของพ่อเลี้ยงจอมเทพเนื่องจากแต่งงานกับพี่ชายคนโตของเขา ครอบครัวของพ่อเลี้ยงจอมเทพเป็นคนบ้านต่อแพโดยกำเนิด พ่อเลี้ยงจอมเทพมีพี่น้องรวมตนเองด้วยเป็น 4 คน ซึ่งทั้งหมดทำงานสัมพันธ์กับการค้าข้ามแดน ด้านพ่อเลี้ยงเอกเล่าว่าตนเองจากครอบครัวที่พ่อแม่เป็นพ่อค้า เขาได้ย้ายติดตามพ่อแม่ไปยังชุมชนต่างๆ เพื่อทำการค้าทั้งที่บ้านต่อแพ อำเภอแม่ลาน้อย และได้ไปเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่โรงเรียนแม่สะเรียงบริพัตรศึกษา อำเภอแม่สะเรียง จากนั้นจึงได้ย้ายกลับมาอยู่บ้านต่อแพ และแต่งงานลงหลักปักฐานอยู่ที่นี่

เมื่อสอบถามถึงการเริ่มต้นทำการค้าขายแดน แม่เลี้ยงจันทร์เล่าย้อนไปว่าหลังจากที่การทำไม้ในฝั่งเมียนมาสิ้นสุดลง ญาติของเธอซึ่งเป็นคนทำการค้าเดินทางค้าขายระหว่างน้ำมางกับต่อแพแนะนำให้เธอทำอาชีพนี้ เนื่องจากทางเมียนมาต้องการสินค้าจากไทย เธอและพี่น้องเครือญาติรวม 3 ครอบครัวเห็นช่องทางทำรายได้จึงตัดสินใจลงทุน เธอเล่าว่าการค้าในยุคเริ่มแรกเต็มไปด้วยความยากลำบาก ต้องเดินทางไปตามลำห้วยในผืนป่าใหญ่ ซึ่งเป็นเส้นทางเดียวกับที่กองทัพญี่ปุ่นเคยใช้ในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 คนทำการค้ายุคนั้นใช้การเดินเท้าและใช้สัตว์ช่วยต่างข้าวของ ต่อมาเส้นทางนี้ถูก

²⁰ แม่เลี้ยงจันทร์, สัมภาษณ์วันที่ 20 พ.ย. 2562, หมู่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม, ในขณะที่สัมภาษณ์บ้านแม่เลี้ยงมีผู้คนคึกคัก เนื่องจากเป็นช่วงงานวันเรืงเทศกาลดอกบัวตองซึ่งจัดขึ้นที่ตัวอำเภอ ในงานทางการได้เชิญผู้ประกอบการจากฝั่งเมียนมาออกร้านในเทศกาลด้วย ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นคู่ค้ากับแม่เลี้ยงจันทร์ พวกเขาจึงพากันมาพักที่บ้านหลังนี้

²¹ พ่อเลี้ยงจอมเทพ, สัมภาษณ์วันที่ 5 กรกฎาคม 2563, หมู่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม,

²² พ่อเลี้ยงเอก, สัมภาษณ์วันที่ 22 ธันวาคม 2562, หมู่บ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

ปรับปรุงโดยกลุ่มผู้รับสัมปทานไม้ ที่เดินทางไปมาระหว่างชายแดน 2 ประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะปรับปรุงเส้นทางแล้ว การเดินทางก็ยังคงยากลำบาก รถยนต์ที่จะเข้าพื้นที่ได้ต้องเป็นรถขับเคลื่อน 4 ล้อเท่านั้น (ดูรายละเอียดบทที่ 4) แม้หนทางจะเต็มไปด้วยอุปสรรค แต่เมื่อเทียบกับกำไรที่ได้จากการค้าแล้วถือว่าคุ้มค่าแก่การลงทุน เรยกตัวอย่างสินค้าขายดีอันได้แก่ ผงชูรส น้ำมันปาล์มตราไก่ รองเท้าแตะเสื้อนอน และเตียงผ้าใบพับ เมื่อจัดซื้อสินค้าจากตัวจังหวัดแม่ฮ่องสอนและอำเภอขุนยวมเรียบร้อยแล้ว เธอกับลูกน้องคือคนขับรถ 1 คน และเด็กท้ายรถอีก 1 คน จะเดินทางร่วมกับกลุ่มผู้ค้าที่เป็นเครือญาติแม้ว่าเธอกับเครือญาติมิได้ทำการค้าร่วมกัน หากแต่จำเป็นต้องเดินทางพร้อมกันในลักษณะคาราวาน เพื่อที่จะได้ช่วยเหลือกันยามที่รถสินค้าเกิดปัญหา เช่นเหตุรถติดหล่ม ดินสไลด์ หรือน้ำป่าไหลหลาก บ่อยครั้งในช่วงฤดูสายฝนกระหน่ำและน้ำป่าเอ่อท่วมลำห้วย น้ำเชี่ยวรุนแรงจนรถสินค้าไม่สามารถข้ามผ่านไปได้ ในสถานการณ์เช่นนี้ กลุ่มผู้ค้าต้องหลบพักตามถ้ำของชาวบ้าน รอจนกว่าน้ำจะลด และต้องช่วยกันใช้จอบขุดแต่งเส้นทางให้รถเคลื่อนผ่านไปได้ เมื่อไปถึงฝั่งเมียนมาที่บ้านน้ำมาง สินค้าส่วนหนึ่งมีผู้ซื้อมารับไป และอีกส่วนหนึ่งถูกเก็บไว้เพื่อรอการซื้อขาย สถานที่เก็บสินค้านี้แม่เลี้ยงจันทร์เช่าบ้านญาติชาวไทใหญ่ในหมู่บ้านและปรับเป็นโกดัง พร้อมทั้งว่าจ้างให้คนบ้านน้ำมางเป็นผู้ดูแล ทั้งนี้ นอกจากการนำสินค้าจากฝั่งไทยไปขายที่เมียนมาแล้ว กลุ่มผู้ค้ายังได้จัดการซื้อหาสิ่งของจากเมียนมานำกลับมาขายในฝั่งไทยด้วย เช่น พริกแห้ง กระเทียม หอมแขก และบุหรีป่าหมั่น

ทางด้านพ่อเลี้ยงจอมเทพเล่าถึงเส้นทางชีวิตของตนว่า เขาเริ่มทำงานสร้างครอบครัวตั้งแต่อายุ 20 ปี เวลานั้นทำงานหลายอย่างทั้งเลี้ยงหมูเพื่อขาย ทำโรงสีข้าว และปลูกพืชอื่นๆ เมื่ออายุ 35 ปี จึงข้ามแดนไปทำไม้ในฝั่งเมียนมา ยุคนั้นงานไม้เฟื่องฟู ตัวเขาได้ไปรับทำไม้ให้กับบริษัทใหญ่อีกทอดหนึ่ง โดยรับหน้าที่ไปสำรวจป่า ตัดไม้ และลากจูงไม้ผ่านช่องทาง “ดอย 99”²³ เข้ามาฝั่งไทย (ดูแผนภาพ 4.2 ในบทที่ 4) ต่อมางานทำไม้ต้องยุติลงเพราะนโยบายรัฐไทยยกเลิกการสัมปทานทั่วประเทศ เวลานั้นพ่อเลี้ยงจอมเทพคิดทำการค้าโดยหาสินค้าไปขายยังหมู่บ้านชายแดนในฝั่งเมียนมา “...จากที่เข้าไปบ่อยๆ เส้นทางรถมันทะลุกันหมด ก็เลยมาค้าขาย เพราะวังฝิ่นโน้นก็รู้จักคนฝิ่นโน้น...” เมื่ออายุได้ 40 กว่าปี เขาหย่าร้างกับภรรยาคนไทย และเริ่มต้นชีวิตครอบครัวครั้งใหม่กับหญิงสาวชาวบ้านน้ำมางฝั่งเมียนมา ซึ่งทำให้พ่อเลี้ยงมีความมั่นใจด้านการค้าชายแดนเพิ่มขึ้น โดยใช้ความสัมพันธ์กับครอบครัวภรรยาใหม่จัดหาที่ดินสร้างโกดังสินค้าและสร้างที่ทำกินด้านการเกษตรในหมู่บ้านน้ำมาง “ที่ดินที่นั่นมีราคา ทั้งที่ไม่มีใบ (โฉนด) เพราะข่าวการเปิดด่านมาแล้ว คนจีนก็มากว่านซื้อทีเดียว” พ่อเลี้ยงจอมเทพเล่าว่าเริ่มแรกสินค้าขายดีคือรองเท้าแตะตราดาวเทียมและเสื้อพลาสติก เมื่อขายของพวกนี้หมด เขาจะซื้อบุหรีป่าหมั่นและให้แม่ค้าจากเมียนมาข้ามแดนมายังฝั่งไทยด้วย “เขา

²³ “ดอย 99” เป็นชื่ออย่างไม่เป็นทางการที่หมายถึงพื้นที่เขาสูงในพิกัดแผนที่ของกรมแผนที่ทหารไทย

(แม่ค้าจากเมียนมา) เอาหินแกะสลักมาขาย สลักพระพุทธรูป ช้าง ม้า วัว ควาย แบบที่ใช้ตั้งบูชาในศาลพระภูมิเจ้าที่”

ในส่วนของผู้เลี้ยงเอก ครอบครัวของเขาทำการค้าโดยอาศัยเครือข่าย (ต่างไปจากเครือข่ายของแม่เลี้ยงจันทร์) เริ่มแรกเขาและภรรยาได้เปิดร้านขายของชำในหมู่บ้าน ต่อมาจึงขยับไปรับตัดและขนส่งไม้ให้กับบริษัทไทยในฝั่งเมียนมา และเมื่อการสัมปทานไม้สิ้นสุดลง เพื่อนทางฝั่งเมียนมาเป็นผู้จุดประกายความคิดให้พ่อเลี้ยงลงหาสินค้าไปขายตามหมู่บ้านในเขตชายแดนไทย-เมียนมา เพราะช่วงเวลานั้นไม่มีสินค้าเข้าไปส่งถึงพื้นที่ดังกล่าว แม่เลี้ยงแสงเดือนในวัย 57 ปี ภรรยาของผู้เลี้ยงเอก²⁴เล่าเสริมว่า ครอบครัวของเธอเป็นผู้ค้าขายแดนรุ่นบุกเบิก “เราเป็นรถคันแรกที่วิ่งเข้าไปค้าขาย... เริ่มทำปี 37 (พ.ศ.2537) หนทางไม่มีใครเข้าไปได้ ไปแล้วก็ซ่อมถนนซ่อมรถไปด้วย...”

การค้าขายแดนยุคเฟื่องฟูสัมพันธ์กับการสู้รบในเมียนมา แม่เลี้ยงจันทร์เล่าถึงเหตุการณ์เมื่อคราวที่เกิดการสู้รบระหว่างกองทัพเมียนมากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย จุดที่เธอเข้าไปค้าขายก็เป็นเขตอิทธิพลของกองกำลังหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มกะเหรี่ยงแดง กลุ่มดาวแดง และกองทัพเมียนมา แต่นับเป็นโชคที่พื้นที่ดังกล่าวไม่ใช่จุดปะทะ การค้าขายในยุคนั้นเธอต้องจ่ายส่วยให้กองกำลังทุกกลุ่ม กองกำลังเหล่านี้มีตัวแทนเข้ามาเจรจาขอเก็บส่วย บ้างเรียกเก็บตามจำนวนสินค้า บ้างเรียกเก็บตามจำนวนคันรถที่ขนส่งสินค้า บ้างเรียกเก็บทุกคราที่มีการนำสินค้าเข้าหมู่บ้าน บ้างให้ลงบัญชีไว้แล้วค่อยเรียกเก็บในภายหลัง ท่ามกลางสถานการณ์เช่นนี้ แม่เลี้ยงจันทร์เล่าว่าเธอยังทำการค้าได้กำไรด้วยหลายเหตุปัจจัย เช่น ความรุนแรงทำให้การขนส่งสินค้าในเมียนมาเต็มไปด้วยความยากลำบาก คนฝั่งเมียนมาที่อยู่ใกล้ชายแดนด้านนี้จำเป็นต้องพึ่งพาสินค้าที่ขนผ่านห้วยตื้นๆ นูนออกไป การค้าทำกำไรจนเธอกล่าวได้ว่า “...มีอะไรก็ขายได้หมด...” ในส่วนของกลุ่มกองกำลังที่เข้ามาเป็นภาระในเรื่องการจ่ายส่วย กลุ่มอำนาจนี้ก็ได้ชดเชยเสียจนกลุ่มผู้ค้าขาดทุน เนื่องจากผู้ค้ากับกลุ่มกองกำลังมีการเจรจาต่อรองกันได้ ในบางคราว “เขา (กองกำลัง) มีส่วนลดค่าส่วยให้ด้วย” เมื่อคณะวิจัยสอบถามถึงการทำงานของหน่วยงานราชการไทยที่เกี่ยวข้องกับการข้ามแดน แม่เลี้ยงจันทร์เล่าถึงการเดินทางข้ามแดนในยุคนั้นว่า ทางของไทยยังไม่มีระบบควบคุมเข้มงวด ณ จุดผ่านแดน มีเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนตั้งฐานอยู่ ซึ่งภารกิจของเจ้าหน้าที่รัฐในขณะนั้น มุ่งไปที่ความมั่นคงชายแดนมากกว่าการควบคุมคนและสินค้าข้ามแดน ยามที่เธอนำสินค้าเข้า-ออก ผ่านชายแดน ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ทำการตรวจตราเพื่อตรวจสอบของผิดกฎหมายเท่านั้น

เรื่องเล่าถึงความเสี่ยงภัยในพื้นที่การค้าข้ามแดน ปรากฏอยู่ในข้อมูลของผู้เลี้ยงจอมเทพ เขาได้เล่าประสบการณ์ที่ต้องไปสัมพันธ์กับกองกำลัง กำลังพลและทหารฝ่ายต่างๆว่า ในอดีตมีบางกลุ่ม

²⁴ แม่เลี้ยงแสงเดือน, สัมภาษณ์วันที่ 22 ธันวาคม 2562, หมู่บ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

ที่เรียกรับเงินแลกกับการอำนวยความสะดวกให้สินค้าผ่านจุดตรวจได้โดยเร็ว ในขณะที่บางกลุ่มจะมีบางช่วงเวลาที่ไม่มีรับส่วยเป็นเงินแต่จะเรียกร้องประโยชน์อย่างอื่น เช่น “...ตอนนั้นได้จ่ายให้ดาวแดงกะเหรี่ยงแดง ต่่านละ 100-200บาท...เมื่อก่อนพม่าก็ไม่ได้จ่ายมาก ส่วนใหญ่ก็ให้รถเราขนอาวุธ...”

ด้านพ่อเลี้ยงเอก เรื่องราวการค้าขายแดนในยุคสงครามที่เขาได้เผชิญ เป็นเรื่องที่เขาเล่าถึงด้วยความภาคภูมิใจ เพราะนั่นเป็นช่วงเวลาที่เขาประสบความสำเร็จในด้านการค้า ภรรยาของพ่อเลี้ยงเป็นผู้เริ่มถ่ายทอดประสบการณ์โดยเล่าถึงสถานการณ์ในช่วงสงครามว่า ในช่วงดังกล่าวสินค้าที่ขนข้ามแดนไปทำกำไรได้มาก สองสามีภรรยาทำงานอย่างหนัก เช่นพวกเขาต้องเดินทางไปถึงอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อหาซื้อสินค้าที่ชาวเมียนมามีขมบรีโศก เมื่อได้สินค้าจากฝั่งไทยพร้อมแล้ว เธอกับพ่อเลี้ยงจะนำสินค้าข้ามแดนไปถึงเขตอำเภอแม่แจ้ โดยที่ไม่สามารถข้ามแม่น้ำสาละวินเพื่อไปถึงเมืองชั้นในได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีการสู้รบ “มีการสู้กัน ทั้งพม่า ดาวแดง กะเหรี่ยง สู้กันหนักมาก ทำให้คนส่งของจากล้อยก้อ (เมืองหลวงของรัฐกะยา) ก็ไม่กล้ามา... เส้นทางจากสันเขตไปถึงแม่แจ้ก็ลำบาก มีกะเหรี่ยงแดงคุม...”

พ่อเลี้ยงเอกช่วยอธิบายเพิ่มเติมว่า เดิมในพื้นที่เป็นเขตอิทธิพลของกลุ่มกะเหรี่ยงแดง ที่มีอีกกลุ่มในชื่อว่า “กลุ่มดาวแดง” แยกตัวออกมา ทั้ง 2 กลุ่มนี้ต่อสู้กับกองทัพเมียนมา ในตอนแรกที่เมียนมายังไม่สามารถยึดพื้นที่ได้ การค้าขายแดนมี 2 กลุ่มนี้เป็นผู้เก็บส่วย แต่เมื่อทหารเมียนมาเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นโดยสามารถยึดที่มั่นสำคัญของกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงแดงที่คอย 99 ได้แล้ว กลุ่มผู้ค้าขายแดนจึงต้องจ่ายส่วยให้ทหารเมียนมาด้วย พ่อเลี้ยงเอกเล่าถึงประสบการณ์เสี่ยงภัยในช่วงนั้นว่า แม้ต้องจ่ายส่วยให้กับกองกำลังทุกกลุ่มตามที่เล่ามา แต่การค้ายังคงมีกำไร และตัวเขาก็มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำของกลุ่มดาวแดงคนหนึ่ง ในช่วงที่พ่อเลี้ยงเอกต้องผ่านเข้าพื้นที่อิทธิพลกลุ่มดาวแดง หัวหน้าคนนี้จะส่งลูกน้องมาช่วยดูแลสินค้าที่ต้องเดินทางเสี่ยงภัยในยามวิกาล

ทหารดาวแดงนำไปตอนกลางคืนช่วยดูทางให้ ขับไปสัก 20 เมตร เขาก็เอาไฟฉายกวักเรา (ให้สัญญาณว่าปลอดภัย สามารถเดินทางได้) เดินหน้าไปอีกสัก 50 เมตรก็กวักอีก ก็ยอมเสี่ยง วันหนึ่งเราได้หลายตั้งค์ รถโฟล์ควีวเข้าไป... ไปขายฝั่งโน้น มาม่า 2 บาทฝั่งไทย ฝั่งโน้น 6-7 บาท เราเอารถจอดปั๊บน คนมารอซื้อ ไม่ถึงครึ่งชั่วโมง เราไปขายที่ไหนก็หยุดจอดที่นั่น...ทางแม่แจ้มันเป็นตัวอำเภอมันมีของพม่ามาขายด้วย เราก็ไปเอาของพม่าจากแม่แจ้... เนื้อกระป๋อง เนื้อแพะ เอามาขายให้คนไตที่มาอยู่ฝั่งนี้

เรื่องเล่าถึงการค้าขายสงครามของผู้ค้าขายแดนทั้งสามคน แสดงให้เห็นว่าผู้ค้ามีความสามารถที่จะฉวยประโยชน์จากเหตุการณ์ความรุนแรงในเมียนมา โดยพวกเขายอมเสี่ยงภัยและต้องใช้ความสามารถในการต่อรองกับกองกำลังกลุ่มต่างๆเพื่อที่จะแลกกับกำไรจากการค้า ความสำเร็จในช่วงดังกล่าวเกิดจากหลายปัจจัยที่ล้วนเกี่ยวข้องกับสงคราม การสงครามทำให้เส้นทางการคมนาคม

ภายในเมียนมาถูกปิด สินค้าจากเมืองใหญ่ตอนในของประเทศไม่สามารถกระจายมาสู่พื้นที่รอบนอกได้ ในขณะที่เดียวกันสินค้าไทยที่เดินทางมาจากช่องทางอื่นเช่นอำเภอแม่สอด ก็ไม่สามารถขนส่งเข้ามายังชายแดนด้านนี้ได้เช่นกัน ช่วงเวลาสงครามจึงเป็นเวลาที่ผู้ค้าชายแดนจากบ้านต่อแพสามารถักตวงทำกำไรได้มากที่สุด แต่เมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันการสงครามยุติลง เมื่อทางการเมียนมาสามารถทำความตกลงหรือปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้มากขึ้น การค้าชายแดนได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์นี้เช่นกัน เมื่อเมียนมาเข้าสู่การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ ทำให้เป็นที่สนใจของกลุ่มทุนที่ต้องการเข้าไปขยายการค้าการลงทุน การค้าชายแดนด้านนี้ก็มีการปรับจากการค้ารายย่อยไปสู่การขนส่งสินค้าจำนวนมาก กลุ่มทุนใหญ่หนึ่งได้เข้ามาเป็นคู่แข่งทางการค้ากับผู้ค้าชายแดนบ้านต่อแพ แต่ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อผู้ค้าท้องถิ่นพิจารณาแล้วว่าตนมีอาจต่อสู้กับกลุ่มทุนใหญ่ พวกเขาจึงมีการปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดมาจวบปัจจุบัน ซึ่งในหัวข้อถัดไปกล่าวถึงการปรับตัวของผู้ค้าชายแดนบ้านต่อแพ และการเข้ามาของผู้ประกอบการค้าชายแดนรายใหม่ รวมถึงแนวโน้มการค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นในหัวข้อมปัจจุบัน

3.3.2 การค้าชายแดนในปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์ผู้ค้าหรือผู้ประกอบการที่เป็น “ผู้กระทำการ” หลักและคนในชุมชนขุนยวมที่เป็นส่วนหนึ่งของการค้าชายแดน ตลอดจนการเฝ้าสังเกต ณ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น คณะผู้วิจัยได้แบ่งผู้ประกอบการค้าชายแดนในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้ค้าชายแดนในท้องถิ่นบนเครือข่ายชาติพันธุ์ โดยแบ่งเป็นกลุ่มผู้ค้าชาติพันธุ์ไทใหญ่และกะเหรี่ยงหรือปกาเกอะญอ 2) ผู้ประกอบการค้าคนกลางเชื่อมต่อกับผู้ค้าต่างถิ่น 3) ผู้ค้าคู่สืบทัวมแดน และ 4) ผู้ประกอบการหน้าใหม่ ทั้ง 4 กลุ่มนี้ต่างมีพื้นฐานในการเข้าสู่การค้าชายแดนผ่านช่องทางนี้ในช่วงเวลาที่เหลื่อมซ้อนกันและต่างช่วงเวลากัน โดยเฉพาะกลุ่มที่ 4 ที่เพิ่งเข้ามาสนใจทำการค้าชายแดนเมื่อจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นอยู่ในแผนที่จะมีการพัฒนาให้เป็นช่องทางเข้าออกอย่างเป็นทางการ และแต่ละกลุ่มมีเป้าหมายในการทำการค้าที่แตกต่างกันหรือซ้อนกันในบางจุด ซึ่งในภาพรวมชี้ให้เห็นถึงการมีต้นทุนทางการค้าที่สะท้อนต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกันด้วย

1) ผู้ค้าชายแดนในท้องถิ่นบนเครือข่ายชาติพันธุ์

การแบ่งแยกเครือข่ายผู้ค้าชายแดนในท้องถิ่นโดยใช้ชาติพันธุ์เป็นเกณฑ์เกิดขึ้นจากการสังเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม ที่ทำให้คณะผู้วิจัยเห็นว่าบรรดาผู้ค้าชายแดนในท้องถิ่นต่างจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตนเอาไว้บนเครือข่ายชาติและ/หรือเครือข่ายชาติพันธุ์ เรืองเล่าจากผู้ค้าชายแดนทั้ง 2 กลุ่ม รวมถึงผู้ค้าอย่างแม่เลี้ยงจันทร์ พ่อเลี้ยงจอมเทพ และพ่อเลี้ยงเอก ให้ข้อมูลในเบื้องต้นว่า กลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่เป็นผู้บุกเบิกทำการค้าชายแดนมาก่อน โดยสามารถรวมแม่เลี้ยงจันทร์และพ่อเลี้ยงจอมเทพอยู่ในกลุ่มนี้ นอกเหนือจากใช้ความสัมพันธ์เครือข่ายชาติแล้ว ลักษณะอีกประการคือการเป็นคน

ไทใหญ่ที่บ้านต่อแพ ขณะที่พ่อเลี้ยงเอกแม้จะไม่ได้มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติกับผู้ค้าสองรายแรก แต่ก็เป็นคนไทใหญ่ที่แต่งงานกับหญิงสาวไทใหญ่ในหมู่บ้าน และทำมาหากินและตั้งรกรากในหมู่บ้านต่อแพมาเนิ่นนาน การเข้ามาของกลุ่มผู้ค้าชาติพันธุ์ไทใหญ่จึงถือว่าเป็นยุคบุกเบิกตามเรื่องเล่าที่สืบทอดไปตั้งแต่ยุคที่มีสงครามในเมียนมา ขณะที่กลุ่มผู้ค้าชายแดนชาติพันธุ์ปกากะญอหรือกะเหรี่ยงก็เริ่มเข้ามาจับบทบาทมากขึ้นเช่นกัน เนื่องจากคนกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์อันดีกับนายพลบิฑู ผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อย KNPP หรือกองกำลังกะเหรี่ยงแดง ที่ลดบทบาทด้านการสู้รบลง แต่ยังคงรักษาประโยชน์จากการค้าชายแดนไว้ในฐานะที่เป็นผู้นำเข้าส่งออกสินค้าข้ามแดนรายสำคัญ อีกทั้งเป็นผู้ประกอบการคนกลางที่ประสานนักลงทุนหรือผู้ค้าจากแหล่งอื่นที่ต้องการส่งสินค้าบางประเภทหรือเฉพาะเจาะจงผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ด้านหนึ่งผู้ค้าชายแดนปกากะญอทำงานให้กับผู้นำ KNPP ผู้นี้ และในอีกด้านหนึ่งพวกเขาก็มีกิจการค้าของตนเองเช่นกันที่คู่ค้าส่วนใหญ่จะได้รับการแนะนำหรือส่งต่อมาจากนายพลบิฑู

1.1) กลุ่มผู้ค้าชายแดนชาติพันธุ์ไทใหญ่บ้านต่อแพ

เมื่อสอบถามกลุ่มผู้ค้าชายแดนชาติพันธุ์ไทใหญ่บ้านต่อแพถึงการค้าในปัจจุบัน พ่อเลี้ยงเอกแบ่งกลุ่มผู้ค้าชาติพันธุ์ไทใหญ่ออกเป็น 2 กลุ่มย่อย คือกลุ่มแม่เลี้ยงจันทร์และเครือญาติ (อีก 3 ครอบครัวรวมถึงพ่อเลี้ยงจอมเทพ) ส่วนอีกกลุ่มคือครอบครัวของเขาเองที่ทำการค้าคนเดียวโดยไม่มีญาติพี่น้องหรือเครือญาติฝั่งบ้านน้ามางในเมียนมา ก่อนหน้านี้อาจารย์สินค้าอุปโภคบริโภคให้กับคู่ค้าในเมียนมาทุกประเภท แต่ปัจจุบันพ่อเลี้ยงเอกยุติการนำสินค้าจากไทยไปขายยังเมียนมามาได้ราว 6-7 ปี เนื่องจากมีคู่แข่งทางการค้ามากขึ้น คู่แข่งมาทั้งจากฝั่งไทยและเมียนมา พ่อเลี้ยงเอกคาดการณ์ว่าต่อไปสินค้าจากไทยที่เขาเคยส่งไปขายในเมียนมาอาจไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไป เพราะปัจจุบันมีผู้ประกอบการชาวไทยได้เข้าไปร่วมกับทุนในเมียนมาเพื่อเปิดโรงงานผลิตสินค้าในประเทศมากขึ้น เมื่อตัดสินใจยุติการค้าส่งแบบเดิม พ่อเลี้ยงเอกจึงหันมาทุ่มเทให้กับกิจการนำเข้าสินค้าเกษตรจากเมียนมา ได้แก่พริกแห้ง กระเทียม หอมแดง และขมิ้น

ในบรรดาสินค้าทั้งหมดนี้ การค้าพริกถือเป็นงานที่ค่อนข้างหนัก พ่อเลี้ยงจะแบ่งโควตาให้กลุ่มพ่อค้าทางฝั่งเมียนมาเป็นผู้ทำหน้าที่จัดหาพริกให้ พริกพร้อมกับสินค้าเกษตรอย่างอื่นจะถูกเก็บไว้ที่โกดังบ้านน้ามางซึ่งพ่อเลี้ยงเอกได้ไปซื้อที่ดินปลูกสร้างอาคารไว้ (ผู้ค้าชายแดนรายอื่นก็มีโกดังลักษณะนี้เช่นกัน) เมื่อได้พริกครบตามโควตาแล้ว พริกจะถูกส่งข้ามแดนมายังฝั่งไทย จากนั้นเป็นขั้นตอนการคัดแยกและอบให้แห้ง ก่อนที่จะจัดส่งไปให้ลูกค้าเจ้าประจำที่เชียงใหม่และเครือข่ายการค้าที่ส่งไปไกลถึงผู้ค้าในตลาดจังหวัดนครศรีธรรมราช หากพริกเข้ามาเป็นจำนวนมากก็ต้องส่งไปแช่ห้องเย็นที่เชียงใหม่เพื่อไม่ให้พริกเสีย การค้าพริกแม้จะมีกำไรและมีกลุ่มลูกค้าที่ชัดเจน แต่ก็ยังเป็นการค้าที่ต้องอาศัยการบริหารความเสี่ยง เช่นพ่อเลี้ยงเอกเคยมีประสบการณ์ที่นำเข้าพริกแล้วเพราะติดขัดขั้นตอนของทางราชการไทย ทำให้ในยุคปัจจุบันตัวเขาต้องปรับมาทำการค้าในระบบตามขั้นตอนพิธีการของ

ศุลกากร (ดูรายละเอียดในบทที่ 5) และเมื่อค้าขายสินค้าที่รัฐควบคุมเขาก็ทำการขออนุญาตก่อน เช่น การค่านำเข้าและค้าส่งบุหรี่ปาหนัมนียี่ห้อ “ซีลิลละจ่อ” ที่มีพ่อเลี้ยงเอกเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องเพียงเจ้าเดียวในจังหวัดแม่ฮ่องสอน บุหรี่นี้ผลิตแถบทะเลสาบอินเล ซึ่งเป็นที่นิยมมากในหมู่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา เขามองว่าบุหรี่นี้เป็นสินค้าตัวใหม่ที่จะทำกำไรให้เขาได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ และหากใครนำเข้ามาบุหรี่นี้มาค้าแข่งกับเขานั้นย่อมเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย



ภาพที่ 3.2 โกดังพริกแห้งของพ่อเลี้ยงเอกที่บ้านต่อแพ

ที่มา: สิริไพลิน สิงห์อินทร์



ภาพที่ 3.3 บุหรี่ปาณาที่พ่อเลี้ยงเอกขออนุญาตนำเข้าอย่างถูกต้อง

ที่มา: สิริไพลิน สิงห์อินทร์

ส่วนสถานการณ์การค้าในปัจจุบันของพ่อเลี้ยงจอมเทพ เขาบอกว่ายังประสงค์การค้าไปได้แม้ว่าระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา คนเมียนมาจากลอยก่สามารถติดต่อทำการค้ากับบริษัทใหญ่ทางฝั่งไทยได้ด้วยตนเอง แต่ครั้งคนกลุ่มนี้ใช้เงินลงทุนมากและสามารถส่งสินค้าได้คราวละ 4-5 คันรถพ่วง พ่อเลี้ยงจอมเทพจึงปรับตัวมารับจ้างขนสินค้านั้นด้วย “มีของส่งที่แม่แจ๊ะหรือลอยก่ 5-6 เจ้า เป็นข้อได้เปรียบจากที่แพนพูดได้ทั้งได (ภาษาไทยใหญ่) ทั้งมาน (ภาษาเมียนมา) ก็เลยมีลูกค้าเยอะหน่อย ต่างจากแม่เลี้ยงจันท์ที่มีลูกค้าเจ้าเดียว เพราะพูดพม่าไม่ได้...” นอกจากนี้ เขายังลงทุนเช่าที่ปลูกกระเทียมในบ้านน้ำมางฝั่งเมียนมา เพื่อนำเข้ามาขายยังฝั่งไทย และยังรับซื้อพริกกับงาเข้ามาอีกด้วย โดยเฉพาะพริกนั้นถือเป็นรายได้สำคัญ ซึ่งเขามีคู่ค้าพริกอยู่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราชเช่นเดียวกับพ่อเลี้ยงเอก

ด้านแม่เลี้ยงจันท์ เธอมีประสบการณ์ที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของการค้าชายแดนอย่างมีนัยสำคัญ ประการหนึ่งคือการควบคุมคนและสินค้าข้ามแดนโดยรัฐ เธอเห็นว่าความเข้มงวดของรัฐในแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกัน แม่เลี้ยงจันท์ไม่สามารถจำช่วงเวลาที่ชัดเจนแต่สามารถลำดับเหตุการณ์ที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติที่รัฐมีต่อผู้ค้าชายแดนด้านนี้ว่า ยุคแรกผู้มีอำนาจทั้งรัฐไทย กลุ่มกองกำลังชนกลุ่มน้อย รวมถึงรัฐบาลเมียนมา ไม่เข้มงวดต่อการค้าข้ามแดน เวลานั้นกลุ่มผู้ค้าสามารถขนสินค้าข้ามไปถึงฝั่งเมียนมาโดยมีจุดการค้าหลายที่ ทั้งบริเวณห้วยน้ำหนา (ซึ่งอยู่ห่างจากตัวหมู่บ้านน้ำมางประมาณ 1-2 กิโลเมตร) บ้านน้ำมาง ห่างจากเขตแดนไทยราว 15 กิโลเมตร และมีบางกลุ่มที่เดินทางไปถึงแม่น้ำสาละวิน (บริเวณเมืองบอละแคะ ซึ่งห่างจากเขตแดนไทยประมาณ 80 กิโลเมตร) ต่อมาสินค้าจากไทยก็ได้รับอนุญาตให้ไปส่งถึงยัง “สันเขต” ซึ่งเป็นบริเวณที่เชื่อว่าเป็นจุดกำหนดอาณาเขตระหว่างไทยและเมียนมาอย่างไม่เป็นทางการ (ปัจจุบันการสำรวจรายละเอียดพื้นที่เพื่อปักปันเขตแดนระหว่างรัฐบาลไทยและเมียนมาอยู่ในระหว่างดำเนินการ) โดยไม่อนุญาตให้รถบรรทุกสินค้าจากไทยข้ามเข้าไปส่งของในเมียนมาอีก และปัจจุบันขั้นตอนและหลักปฏิบัติในการส่งสินค้าถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามระบบราชการอย่างเต็มรูปแบบ (ดูรายละเอียดการควบคุมคนเข้าออกและสินค้าข้ามแดนในบทที่ 5)

แม่เลี้ยงจันท์ยังวิเคราะห์ว่า แม้ปัจจุบันกลุ่มเครือข่ายชาติพันธุ์ไทใหญ่ของเธอยังถือเป็นกลุ่มผู้ค้ารายใหญ่ในท้องถิ่น ญาติพี่น้องอีก 3 ครอบครัวยังคงทำการค้ามาอย่างต่อเนื่อง แต่การค้าชายแดนด้านนี้ก็อยู่ในภาวะซบเซา เพราะมีอุปสรรคหลายประการ *ประการแรก* ทางกาหนดให้สินค้าบางชนิดเป็นสินค้าควบคุม เช่นกระเทียมและหัวหอมแดง ซึ่งเดิมทีสินค้าประเภทนี้สามารถสร้างกำไรให้กลุ่มผู้ค้าได้ดี รวมทั้งภาครัฐยังเปิดให้มีการขออนุญาตนำเข้าสินค้าบางชนิดอย่างเป็นทางการ เช่นบุหรี่ยเมียนมา เมื่อมีผู้ค้าได้รับใบอนุญาตอย่างถูกต้องแล้ว ผู้ค้ารายอื่นก็จะนำบุหรี่ยเข้ามาจำหน่ายได้ กลุ่มผู้ค้าจึงได้กำไรน้อยลง *ประการที่ 2* เกิดจากคู่แข่งทางการค้าทั้งทุนไทยและทุนต่างชาติที่แข็งแกร่ง ปัจจุบันเมื่อทางเมียนมา มีการสู้รบลดน้อยลง เอื้อให้เกิดบรรยากาศในการลงทุน กลุ่มทุน

ขนาดใหญ่ได้เข้าไปตั้งโรงงานผลิตสินค้าในเมียนมา สินค้านี้จะถูกกระจายไปตามหัวเมืองใหญ่ โดยมีค่าขนส่งน้อยกว่าสินค้าที่นำเข้าจากไทย นอกจากนี้สินค้าจากฝั่งไทยซึ่งยังเป็นที่ต้องการของตลาดเมียนมายังถูกขนส่งผ่านด่านพรมแดนด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตากอย่างคึกคัก ในส่วนของสินค้านำเข้าซึ่งเดิมผู้ประกอบการฝั่งห้วยต้นนุ่นเคยซื้อสินค้าเกษตรจากเมียนมาเข้ามาขายในฝั่งไทย กิจกรรมนี้กลับมีกลุ่มทุนจีนเข้ามาเป็นคู่แข่ง ชาวเมียนมาจึงเลือกขายสินค้าให้กับทุนจีนซึ่งสามารถให้ราคาสูงกว่าผู้ประกอบการฝั่งห้วยต้นนุ่น นอกจากการแข่งขันกับทุนภายนอกที่เข้มข้นขึ้นแล้ว แม่เลี้ยงจันทร์ยังเล่าว่าในปัจจุบันเมื่อถนนหนทางดีขึ้นแล้ว ก็มีกลุ่มผู้ประกอบการรายใหม่เกิดขึ้นโดยรับจ้างขนส่งสินค้าให้กับบริษัทใหญ่ ทำให้เกิดการแย่งลูกค้ากันขึ้น (แม่เลี้ยงจันทร์รับจ้างขนส่งสินค้าเช่นกัน) ในการเล่าถึงผู้ค้ากลุ่มใหม่ แม่เลี้ยงใช้ถ้อยคำที่บ่งถึงการแบ่งแยกกลุ่มการค้าตามชาติพันธุ์ โดยเล่าว่าผู้ค้ากลุ่มใหม่เป็นคนดอย คนกะเหรี่ยง ที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ “คนใหญ่” ของกองกำลังกะเหรี่ยงแดงซึ่งหมายถึงนายพลปีทู

1.2) กลุ่มผู้ค้าชายแดนชาติพันธุ์ปกากะญอ (กะเหรี่ยง)

เครือข่ายชาติพันธุ์ปกากะญอที่คณะวิจัยได้พบเป็นกลุ่มคนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน ผู้ให้ข้อมูลคนแรกคือ คีอวา²⁵ ที่ทำการค้าชายแดนและรับส่งคนกับสามีซึ่งเป็นคนปกากะญอเช่นกัน ครอบครัวของเธอมีรถกระบะ 2 คันสำหรับขับรับส่งสินค้าไปยังจุดผ่อนปรนฯ เธอเล่าย้อนถึงที่มาของตนเองว่ามาจากอำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ มาแต่งงานกับสามีที่อพยพจากเมียนมาอาศัยในไทยตั้งแต่ยังเป็นเด็กเล็ก พ่อแม่สามีเดิมอยู่ที่เมืองลอยก่อ ซึ่งได้โยกย้ายถิ่นฐานติดตาม “พ่อเฒ่า” หรือนายพลปีทู ผู้นำกองกำลัง KNPP เข้ามาอยู่ในฝั่งไทย เริ่มแรกก่อนที่เธอและสามีจะเข้าสู่งานขนส่งสินค้าชายแดน พวกเขาทำงานในภาคเกษตร ทำนา ทำสวนและเลี้ยงหมู ต่อมาสามีได้รู้จัก “พ่อกลินทร์” นักการเมืองท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งเป็นปกากะญอเหมือนกัน ผู้กว้างขวางคนนี้ได้ชักชวนสามีเธอให้มาช่วยงานในกิจการรับเหมาก่อสร้าง จากนั้นพ่อกลินทร์ได้ชักชวนให้มาขนส่งสินค้าในเขตเมืองชายแดนเมื่อ 7 ปีก่อน สินค้าที่รับขนั้นมีหลายรายการ เช่นนมแล็คตาซอย กาแฟสำเร็จรูปเบอร์ดี เครื่องดื่มสปอนเซอร์ และเบียร์ ประโยชน์ที่ครอบครัวคีอวาได้จากงานนี้คือค่าจ้างในการรับขนส่งสินค้าที่คำนวณเป็นเที่ยว คือว่ากับสามีต้องเดินทางรับส่งสินค้าด้วยกัน เพราะถนนที่ยากลำบากทำให้จำเป็นต้องมีผู้ช่วย หากรถติดหล่มลึกเธอต้องยกสินค้าถ่ายลงจากรถก่อนเพื่อให้รถมีน้ำหนักเบา เมื่อรถขึ้นจากหล่มได้แล้วจึงค่อยยกสินค้าขึ้นรถใหม่ นอกจากการรับส่งสินค้าแล้ว มีบางครั้งที่เธอได้รับคนจากเมียนมาเข้ามาฝั่งไทย คนเมียนมาที่คีอวาได้พบนี้ล้วนมาจากเครือข่ายของพ่อกลินทร์ เมื่อพวกเขาเข้ามาฝั่งไทย บ้างก็ไปโรงพยาบาล บ้างก็ทำธุระ บ้างก็ไปท่องเที่ยว และหาซื้อสินค้าจากเมืองแม่ฮ่องสอนกลับไปใช้ที่เมียนมา (โดยเธอเล่าถึงหลักในการคิดค่าบริการว่าหากเป็นคน

²⁵ คีอวา, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม

จากเครือข่ายใกล้ชิดก็ไม่สามารถคิดราคาสูงได้ ตกอยู่ที่ 2,000–3,000 บาท เพราะการรับส่งเป็นไปในลักษณะช่วยเหลือดูแลกันมากกว่าที่จะคิดกำไร แต่หากเป็นคนนอกเครือข่ายก็คิดราคาอยู่ที่ครั้งละ 4,000–5,000 บาท)

เธอเล่าว่ายุคที่เธอเริ่มทำงานแม้จะไม่ต้องขับรถลุยไปตามลำห้วยอย่างคนค้าในยุคนักบุกเบิก แต่ถนนที่สร้างในช่วงแรกหรือประมาณต้นปี 2000 ก็ยังมีสภาพแย่ไม่เหมาะกับการขนส่งสินค้า (ดูรายละเอียดบทที่ 4) โดยเฉพาะในช่วงหน้าฝนจะมีเฉพาะรถของกลุ่มพ่อเฒ่าและพ่อกลินทร์ที่วิ่งรับส่งสินค้า ในขณะที่ผู้ค้ารายอื่นเลือกที่จะพักเพราะการเดินทางยากลำบาก ต่อมาเมื่อทางการปรับปรุงถนน ทำให้การเดินทางสะดวกขึ้นแล้ว ครอบครัวคือวาจึงซื้อรถกระบะเพิ่มอีกคันโดยให้เธอเป็นคนขับหลัก เธอยังอีกเล่าว่าเมื่อถนนดีขึ้นทำให้การเดินทางค้าขายสะดวก แต่ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มผู้ว่าจ้างขนส่งสินค้าก็ลดลง เพราะต่างก็สามารถขนส่งสินค้าได้ด้วยรถของตนเอง ไม่ต้องอาศัยเครือข่ายขนส่งสินค้าขายแดนผ่านพ่อเฒ่าปีทุและพ่อกลินทร์อีก

คือทำให้ข้อมูลเพิ่มเติมถึงเครือข่ายการค้าขายแดนของกลุ่มปกากะญอว่า ในฝั่งไทยมีพ่อเฒ่าปีทุผู้นำกองกำลัง KNPP เป็นผู้ใหญ่ออกหน้าโดยมีพ่อกลินทร์คอยประสานงานดูแล ส่วนในฝั่งเมียนมามีผู้กว้างขวางอีกคนหนึ่งชื่อ “โยนา” เขาคนนี้เป็นที่รู้จักทั้งในรัฐคะยาและเมืองชายแดนว่าเป็นผู้มีอิทธิพลทางการค้า เมื่อเขาต้องการสินค้าจากฝั่งไทย ก็จะติดต่อประสานงานมาทางพ่อเฒ่าปีทุและพ่อกลินทร์ เมื่อสินค้าจากไทยถูกส่งข้ามสันเขตรแล้ว หากยังไม่ส่งต่อเข้าเมืองขึ้นในก็จะถูกนำไปพักไว้ที่ห้วยน้ำหนา ซึ่งอยู่ถัดจากเขตแดนไทย-เมียนมา ก่อนจะถึงทางเข้าบ้านน้ำมาง ห้วยน้ำหนาเป็นที่ตั้งโกดังสินค้าของพ่อเฒ่าปีทุ และโยนาได้มาสร้างโกดังรวมที่พักไว้บริการแก่คนเดินทางข้ามแดนด้วย โดยพ่อเฒ่าปีทุมอบหมายให้พ่อกลินทร์และลูกน้องคนสนิทคอยดูแล

ในส่วนของพ่อกลินทร์นั้นนอกจากจะดูแลกิจการให้พ่อเฒ่าแล้ว เขาและครอบครัวยังได้เปิดร้านขายของชำบริเวณห้วยน้ำหนา และยังมีที่ดินทำเกษตรปลูกกระเทียมในฝั่งเมียนมาด้วย ในช่วงปลายปี 2563 เขาลงทุนปลูกกระเทียมมากถึง 110 ถัง เพราะกระเทียมเมียนมาเป็นที่ต้องการของตลาด เดิมครอบครัวของคือวาก็ร่วมหุ้นเพาะปลูกกับพ่อกลินทร์ ก่อนที่จะแยกมาเพาะปลูกของตนเอง แต่ตอนนี้เธอตัดสินใจไม่ปลูกเพราะติดปัญหาเรื่องการนำเข้าไทย จากการที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศห้ามนำเข้ากระเทียมในช่วงเวลาที่กำหนด เนื่องจากเกรงว่ากระเทียมจากเมียนมาจะตีตลาดกระเทียมไทย (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการนำเข้าสินค้าเกษตรในบทที่ 5) คนที่รอทางการอนุญาตให้นำเข้าได้เป็นกลุ่มพ่อค้ารายใหญ่ได้แก่พ่อกลินทร์และกลุ่มผู้ค้าชาวไทใหญ่บ้านต่อแพ ทั้งแม่เลี้ยงจันทร์ พ่อเลี้ยงจอมเทพ รวมถึงพ่อเลี้ยงเอก เพราะคนกลุ่มนี้มีโกดังไว้สำหรับพักกระเทียมและพืชผลทางการเกษตรอื่นๆ ในบ้านน้ำมางก่อนที่จะนำเข้ามาฝั่งไทย อย่างไรก็ตาม การพักกระเทียมไว้ก็จะทำให้ได้กำไรน้อย เพราะกระเทียมจะแห้งไปเรื่อยๆ และทำให้น้ำหนักลดลง

ข้อมูลจากคือว่าทำให้คณะวิจัยเห็นภาพเครือข่ายการค้าชายแดนของกลุ่มปกากะญอ และคือว่ายังช่วยแนะนำคณะวิจัยให้พบกับ “พอวา”²⁶ ผู้เป็นลูกสาวพ่อกลินทร์และช่วยเหลือดูแลการค้าหลังจากที่เธอต้องยุติการเรียนระดับปริญญาตรี การสัมภาษณ์พอวาทำให้คณะวิจัยได้ข้อมูลที่แสดงถึงวิถีชีวิตของ “คนข้ามแดน” อย่างชัดเจน พอวาเล่าถึงพื้นฐานครอบครัวของเธอว่า นอกจากพ่อกลินทร์ซึ่งเป็นปกากะญอในหมู่บ้านชายแดนฝั่งไทย ที่ทำการเมืองท้องถิ่นก่อนที่จะมาทำการค้าชายแดน แม่เธอนั้นมีเชื้อชาติใกล้ชิดอยู่ที่นั่นมา และได้เข้ามาทำการค้าชายแดนเพราะครอบครัวของเธอรู้จักกับนายพลปีทุมมาเนื่อนาน เริ่มแรกนั้นพ่อกลินทร์ได้รับจ้างขนสินค้าที่ค่าขนส่งเที่ยวละ 3,000–4,000 บาท หลังจากหักค่าน้ำมันและค่าแรงงานแล้วจะได้เที่ยวละ 1,000 บาท นอกจากนี้ เขายังดูแลโกดังสินค้าห้วยน้ำหนาให้กับพ่อเผ่าปีทุและเปิดร้านขายของชำตามที่กล่าวไป ช่วงเวลานั้นการค้ามีกำไรมากและเป็นช่วงที่ทางรัฐบาลไทยและเมียนมายังอนุญาตให้ผู้ค้าทั้งสองฝั่งขนส่งสินค้าให้กับบริเวณห้วยน้ำหนาหรือฝากสินค้าไว้ในโกดัง ทำให้มีรายได้จากการเก็บค่าผ่านทางและค่าเช่าและเช่าโกดังสินค้าด้วย หลังจากรับขนส่งสินค้าให้พ่อเผ่าได้ 1 ปี พ่อกลินทร์ก็สามารถขยับขยายมามีโกดังสินค้าเป็นของตนเอง

พอวาได้เข้าไปช่วยกิจการที่ห้วยน้ำหนาเมื่อ 5 ปีก่อนพร้อมกับลูกน้อย 2 คน เธอทำงานด้วยการเปิดร้านอาหารและช่วยร้านขายของชำของพ่อ ช่วงนั้นเศรษฐกิจดีกว่าปัจจุบัน การค้าเป็นไปอย่างคึกคัก มีผู้คนและรถขนส่งสินค้าเข้าออกโกดังวันละหลายเที่ยว ผู้คนที่เดินทางค้าขายเดินทางข้ามแดนมีหลากหลายพันธุ์ เป็นโอกาสให้พอวาเรียนรู้ภาษาเมียนมาจนสื่อสารได้ (เธอสามารถใช้ภาษากะเหรี่ยงไทใหญ่ และไทยเป็นทุนเดิม) “ตอนนั้นเราส่งของเยอะมาก เปียร์จะเยอะ ขายส้มตำกล้วยเดี่ยวได้วันละ 3–4 พัน” ปัจจุบันเธอไม่ได้ทำงานที่ห้วยน้ำหนาแล้วเพราะการค้าข้ามแดนไม่คึกคักอย่างเดิม กอปรกับการที่ลูกของเธอถึงวัยต้องเข้าโรงเรียน จึงตัดสินใจกลับมาอยู่ชุมชนยวมฝั่งไทย ปัจจุบันพ่อแม่ของเธอให้ญาติฝั่งน้ามางเป็นคนช่วยดูแลร้านแทน โดยเหลือไว้เพียงร้านชำ ไม่ได้ทำอาหารขายอีก

²⁶ พอวา, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม



ภาพที่ 3.4 แปลงปลูกกระเทียมของครอบครัวพอวา ที่บ้านน้ำมาง เมียนมา

ที่มา: พอวา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์การค้าชายแดนทั้ง 2 กลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้เห็นความเชื่อมโยงการค้าชายแดนที่เครือข่ายที่เหนียวแน่นของผู้ค้าทั้งฝั่งไทยและเมียนมาในระดับท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของชุดิมนต์ สะลอง (2562) ที่เสนอว่าการค้าในรูปแบบนี้เป็นด้านดีของความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนที่มีคนทั้งสองฝั่งและจากชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาการค้าที่รู้และเข้าใจถึงอุปสงค์และอุปทานหรือตลาดการค้าได้ดี และอีกมิติหนึ่งแสดงให้เห็นถึงธรรมชาติการค้าในพื้นที่นี้ ที่ยังมีอิทธิพลของกลุ่มกองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ ข้อมูลชุดนี้ยังบอกอีกว่าผู้ค้าชายแดนได้ปรับตัวมาทำการค้าในระบบที่ต้องมีการนำเข้าส่งออกตามขั้นตอนพิธีการของราชการไทย ท่ามกลางสถานการณ์การค้าที่เปลี่ยนแปลงพลิกผัน ทำให้กลุ่มผู้ค้าเหล่านี้ต้องรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับการพัฒนาชุดใหม่เข้ามาในพื้นที่ชายแดน โดยการตั้งชมรมผู้ประกอบการการค้าชายแดน อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของผู้ประกอบการค้าในระดับท้องถิ่น และสร้างการต่อรองกับผู้ค้าภายนอกหรือทุนใหญ่กว่าได้ เงื่อนไขหนึ่งที่กลุ่มผู้ประกอบการค้าทั้ง 2 กลุ่มชาติพันธุ์เปิดเผยกับคณะวิจัย คือความประสงค์ให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนกำหนดกฎเกณฑ์ปกป้องผู้ประกอบการค้าท้องถิ่นในการขนส่งสินค้าเข้าออกผ่านจุดผ่อน

ปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเมื่อยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดการที่ทุนนอกหรือทุนใหญ่มี โอกาสส่งสินค้าและทำกำไรโดย “ข้าม” คนในพื้นที่ไป

2) ผู้ประกอบการค้าคนกลางเชื่อมต่อกับผู้ค้าต่างถิ่น

กลุ่มผู้ประกอบการอีกประเภทคือผู้ที่เป็นคนกลางติดต่อระหว่างผู้ค้าในเครือข่าย ของตนเองทั้งในระดับท้องถิ่น และผู้ประกอบการค้าจากพื้นที่อื่นในฝั่งไทยในการนำเข้าหรือส่งออก สินค้ากับคู่ค้าในฝั่งเมียนมา รวมถึงบริการขนส่งสินค้าจากบริษัทหรือแหล่งทุนใหญ่ด้วย ซึ่ง ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้เป็นทั้งคนในพื้นที่ ซึ่งความเป็นชาติพันธุ์หรือเครือข่ายชาติพันธุ์ไม่ได้มีนัยสำคัญ มากนัก แม้ว่าหนึ่งในนั้นคือนายพลบิฑู ผู้นำกองกำลัง KNPP ที่เขาเป็นทั้งผู้ค้าท้องถิ่นที่นำเข้าส่งออก สินค้าในลักษณะการค้าชายแดน และอีกสถานะหนึ่งคือคนกลางที่ผู้ค้าจากพื้นที่อื่น เช่นผู้ค้าจากอำเภอ แม่สอดมาขอความร่วมมือทางการค้าจากเขาในการช่วยนำเข้าหรือขนส่งสินค้าทั้งในยามปกติและใน กรณีพิเศษ เช่นในช่วงสถานการณ์โควิด-19 ระบาดที่สินค้าไม่สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้ตามจุดผ่าน แแดนผ่านสะพานมิตรภาพและท่าเรือที่มีการขนส่งข้ามแม่น้ำเมยได้เช่นปกติ ทำให้สินค้าตกค้างอยู่ที่ บริเวณโกดังหรือชายแดนในอำเภอแม่สายและเมืองเมียวดีฝั่งเมียนมาเป็นจำนวนมาก ผู้ค้านำเข้า ส่งออกจึงต้องการหาช่องทางระบายสินค้า และได้ติดต่อมายังผู้ค้าประเภทนี้เพื่อให้อำนวยเรื่องขั้นตอน การทำเอกสารและติดต่อกับศูนย์สั่งการชายแดนฯ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ เนื่องจาก ขั้นตอนการส่งสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนการค้ามีความซับซ้อนมากกว่าขั้นตอนการนำเข้าส่งออกผ่านจุด ผ่านแดนถาวรหรือช่องทางอย่างไม่เป็นทางการในอำเภอแม่สอด

คณะวิจัยได้มีโอกาสได้พูดคุยกับผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ 2 ราย รายแรกคือนายพลบิฑูตามที่ ได้กล่าวไปข้างต้นว่าเขาเป็นผู้นำการค้าชายแดนในท้องถิ่นของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง นายพลบิฑูมี อายุ 63 ปีขณะที่ให้สัมภาษณ์²⁷ โดยเล่าถึงบทบาทการค้าของเขาในปัจจุบันว่ารับขนส่งเบียร์กระป๋อง ผง ชูรส ปุ๋ย กาแฟสำเร็จรูปเบอร์ดี น้ำตาล ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนรถยนต์และอะไหล่รถ ทำให้เขามี รถในการทำการค้าจำนวนมาก คือรถกระบะ 6 ล้อ 3 คัน รถกระบะ 10 ล้อ 2 คัน และมีคนที่ทำงาน ในเครือข่าย 10 กว่าคน เป็นกะเหรี่ยง 10 กว่าคน และไทใหญ่อีก 4-5 คน ที่ผ่านมาก่อนที่ทางการ เมียนมาออกกฎไม่ให้นำเข้าเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ผ่านช่องทางห้วยต้นนุ่น เขาบอกว่าการขนส่งเบียร์ กระป๋องให้กับบริษัทผลิตเบียร์ฝั่งไทยต้องมีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ด้านการค้าฝั่งเมียนมาเพื่อให้การขนส่งเบียร์ เป็นไปตามข้อตกลงและกฎระเบียบของเมียนมาที่ต้องอาศัยทักษะในการต่อรองและความกว้างขวาง รู้จักคนมากอย่างเขา นอกจากนี้ ในช่วงการระบาดของโควิด-19 มีผู้ค้าฝั่งไทยในนามบริษัทจำกัดจาก จังหวัดกาญจนบุรีต้องการนำข้าวโพดที่ปลูกในเมียนมาเข้าไทย ซึ่งเขาได้ให้คำปรึกษาเรื่องสถานการณ์ ราคาข้าวโพด กฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นในช่วงสถานการณ์การระบาดของโรค ตลอดจนระบบระเบียบราชการ

²⁷ นายพลบิฑู, สัมภาษณ์วันที่ 22 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

ไทยในการนำเข้าสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนการค้า ซึ่งเขาเชื่อมั่นว่าสามารถช่วยเหลือผู้ค้าจากที่อื่นได้ด้วย ความเป็นคนในพื้นที่และอยู่ในวงการธุรกิจนี้มานาน นายพลบิฑูยังได้ประเมินสถานการณ์การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาว่า อะไหล่รถยนต์หรือรถยนต์ญี่ปุ่นน่าจะเป็นสินค้าที่จะมีการซื้อขายด้วยมูลค่าสูงขึ้นในอนาคตอันใกล้

ผู้ประกอบการอีกรายคือคุณวรา²⁸ ผู้มีภูมิลำเนาจากจังหวัดนครสวรรค์ เป็นอดีตข้าราชการฝ่ายความมั่นคงที่เข้ามาในพื้นที่ขุนยวมและชายแดนด้วยภารกิจโครงการส่งเสริมความมั่นคงชายแดน มีหน้าที่ปรับทัศนคติชาวบ้านเพื่อไม่ให้เกิดอิทธิพลทางความคิดของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) รวมถึงการเป็นหน่วยข่าวเคลื่อนที่หาเบาะแสสถานการณ์ความมั่นคงตามตะเข็บชายแดน จึงทำให้ประวัติชีวิตของเขาโชกโชนและมีสีสันตรงที่ต้องทำงานปลอมตัวมาเป็นนักธุรกิจค้าไม้ ในนามของบริษัทค้าไม้ที่มีชื่อและดำเนินธุรกิจจริงในขณะนั้น เขาเล่าถึงการทำงานตอนแรกที่ได้เข้าพื้นที่กับหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 24 คน ก่อนที่จะสร้างประพจน์ตัวเกะกะเกรและทำเป็นลาออกจากราชการ การทำงานในลักษณะนี้เขาอธิบายว่า “มาแบบขาด (จากระบบราชการ) ชื่อแบบตาย เรียกว่าแทงบัญชีดำ ชื่อถูกตัดออกจากกองหรือหน่วยงานเลย” จากนั้นเขาเข้าสู่ธุรกิจค้าไม้ อยู่ปีกว่า และถือเป็นทำการค้าจริงหากได้กำไรจากธุรกิจก็ถือเป็นผลประโยชน์เข้ากระเป๋าเขาโดยตรง “การค้าไม้ในเวลานั้นก็ทำแบบถูก (กฎหมาย) บ้างผิดบ้าง ต้องใจถึง กล้าทำ กล้าตัดสินใจ เพราะเริ่มแรกเราจะไม่รู้เลยใครแฝงตัวมาบ้าง”

ระหว่างที่เขาหาข่าวและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบสถานการณ์อย่างน้อยเดือนละครั้ง เขาได้สร้างความคุ้นเคยและความไว้วางใจกับคนหลายกลุ่มในพื้นที่ทั้งชายแดนไทยและเมียนมา อีกทั้งยังมีความสนิทสนมกับผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มจนพัฒนาความสัมพันธ์ต่างตอบแทนและกลายเป็นเหมือนคนในครอบครัว “เราต้องดูแลคนเหล่านี้ด้วย เช่นเจ็บไข้ได้ป่วย พาไปหาหมอ หรือพาหมอไปหาเขา” ความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เขาเป็นที่เคารพจากคนทั้ง 2 ฝ่าย แต่แต่ละครั้งที่เข้าไปยังชายแดนฝั่งเมียนมา เขาจะได้รับการคุ้มครอง “จะดาวแดง กะเหรี่ยงแดง กะเหรี่ยงพุทธที่แยกมากจากเคเอ็นยู วันหนึ่งก็เป็นเพื่อนกันกับผม อยู่ด้วยกันจนเป็นพี่น้องเพื่อนฝูง ไม่ใช่การทำงานอย่างเดียวแล้ว เช่นหลานจะออกลูกแล้ว คนอื่นเขาก็ไม่เชื่อ เรากลายเป็นคนหนึ่งของครอบครัวไปแล้ว แม้เขา (ผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อย) ไม่สามารถเปิดเผยได้ทุกเรื่องกับผมก็ตาม”

ขณะที่คุณวรายังอยู่ในคราบของนักธุรกิจและทำงานข่าว เขายอมรับว่าได้ทำธุรกิจร่วมกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย “ก็หากหยิบยื่นให้เรา เราก็เอา ถ้าเขาไม่หยิบยื่น ก็ไม่เป็นไร เราเข้าๆ ออกๆ เอารถใส่ของไปขาย พม่ารายงานว่าเป็นสายลับ เราอยู่กับชนกลุ่มน้อยจนเขารัก ครั้งหนึ่งรถผู้ประกอบการถูกกักอยู่ 8 คัน รถผมได้ปล่อยคนเดียว ทำให้มีคนไปรายงานพม่า พม่าก็เรียกผมไปสอบ ก็บอกว่าเรา

²⁸ สัมภาษณ์คุณวรา, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

เป็นผู้ค้า คนเหล่านั้นเขาให้ความปลอดภัยผม” จึงไม่ใช่เรื่องเกินความคาดหมายที่การอยู่ในภาวะการณ์แข่งขันในธุรกิจป่าไม้ ทำให้ชีวิตเขาแขวนอยู่บนเส้นด้ายในการหาข่าวจนถึงช่วงที่เมียนมายุ่งเล็กการให้สัมปทานป่าไม้กับบริษัทไทย

ใบสัมปทานของพม่ามีอายุ 3 ปี ชนกลุ่มน้อยคุมอยู่ รัฐบาลเข้าไม่ถึง เพราะมันหมดอายุในพม่า บางคนเอาไม่ออกมา แล้วบางทีคนก็ทำไม่ต่อทั้งที่หมดสัมปทานไปแล้ว แต่เอาออกไม่ได้ เพราะมีการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อย บางคนเรียกให้จอดรถ เขาไม่ได้เอาไม้มาบอกให้จอดนะ เอาอาร์พีจีมาบอก กติกาเราซับซ้อนผ่าน ห้ามรับทหาร ทหารเจอกันเขาไม่พูดกัน เขาเจอกันเขายิงกันเลย เราจะเข้าพื้นที่ เราต้องเสียให้ทุกกลุ่มทั้งหมด ในรัฐคะยา มี 6-7 กลุ่มได้

หลังจากรัฐบาลเมียนมาสั่งปิดป่าและคนจำนวนมากที่ฝึกฝนฝีมือกลับใจ คุณวรายังคงทำงานให้รัฐต่อไปด้วยภารกิจปราบปรามยาเสพติด คำสั่งให้หน้าที่คล้ายเดิมคือแฝงตัวในพื้นที่ชายแดนครอบคลุมพื้นที่อำเภอแม่สะเรียงถึงอำเภอปาย ตอนนั้นเขาได้รับตำแหน่งเป็นหัวหน้าชุดตชด.และมีกองร้อยในการช่วยดูแลปราบปราม แต่ต้องทำหน้าที่เป็นคนล่อซื้อ “เรายังต้องเป็นคนเกรตต่อ มีผู้หญิงไปโน่นไปนี่ ยังได้รับความรู้สึกเหมือนเดิมจากคนในชายแดนเหมือนเดิม แต่จากเสียงนักธุรกิจกลายเป็นพ่อหลวง คนเฒ่าคนแก่ก็เคารพ เด็กหายแทนที่จะถามหาเจ้าหน้าที่ กลับมาหาเรา” เขาทำงานปราบปรามยาเสพติดอยู่ 5-6 ปีก็ตัดสินใจลาออกจากราชการเมื่ออายุ 45 ปี ด้วยการทำงานที่อาจเป็นอันตรายถึงชีวิตในวันใดวันหนึ่งในการเป็นคนล่อซื้อ ทำให้ชีวิตต้องหนีและหลบซ่อนตัว ต่อมาคุณวราก็ได้กลายมาเป็นผู้กว้าขวางคอยประสานในพื้นที่หากใครต้องการมาค้าขายช่องทางนี้

คนให้มาติดต่อ ผมจะพาไปหาคนฝั่งโน้น อันนี้ลูกคุณนะหลานคุณนะ ความสนิทสนม เพราะสินค้าชายแดนเป็นลักษณะที่ว่าธนาคารรับรองให้เงินกู้จะไม่ได้ ข้ามไปฝั่งโน้น จะทำประกันชีวิตเอาไว้ก็ไม่ได้อยู่แล้ว มันต้องเป็นความเชื่อและความเคารพ ต้องพกปืนถือไว้เป็นเพื่อนเรา ในตอนนั้นมีการค้าพริกแล้ว เราส่งน้ำมันปาล์มไปแลกพริก ซื้อแร่จากฝั่งโน้นมาขาย คนฝั่งโน้นที่เป็นพ่อค้าชายแดนมาจากชนกลุ่มน้อย เพราะมีข้อตกลงกับรัฐบาล ค้ากับข้าราชการพม่าค้าไม่ได้ คนกลุ่มน้อยก็มาหาเรา ต้องไว้ใจ ทำธุรกิจมันโอนไม่ได้ ต้องเอาเงินใส่กระสอบไปให้กัน



ภาพที่ 3.5 รถบรรทุกขนาดใหญ่จอดรอในโกดังเก็บสินค้ารอขึ้นตอนการส่งออก

ที่มา: ผู้ประกอบการรายหนึ่งในอำเภอขุนยวม

การทำงานให้กับหน่วยงานรัฐในพื้นที่ชายแดนโดยการสวมเสื้อนักธุรกิจและผู้ล่อซื้อยาเสพติดทำให้คุณวรกลายเป็นคนกว้างขวาง ปัจจุบันเขาตั้งรกรากและมีครอบครัวอยู่ที่อำเภอขุนยวม มีที่ดินพอให้ทำการเกษตร และเป็นผู้ประกอบการที่เป็นคนกลางระหว่างผู้ค้านอกพื้นที่และผู้ประกอบการฝั่งเมียนมาที่ต้องการส่งสินค้าออกช่องทางห้วยต้นนุ่น อีกทั้งยังเป็นเจ้าของโกดังสำหรับฝากหรือพักสินค้าในกรณีที่มีสินค้าเข้าออกเพื่อส่งไปยังจุดหมายปลายทาง และการเป็นผู้ประสานการส่งออกสินค้านั้นมูลค่าสูงอย่างรถบรรทุกที่ปรากฏในภาพ 3.5 การประกอบการค้าในรูปแบบนี้ของทั้งนายพลปีทูและคุณวราประสบความสำเร็จได้จากความเป็นผู้กว้างขวางในอดีตและได้แปรเป็นความนับถือให้กับคนในพื้นที่ ทั้งยังสามารถมีเครือข่ายกับอดีตผู้นำหรือผู้มีอำนาจทั้งฝั่งไทยและเมียนมา โดยความเป็นชาติพันธุ์ไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มผู้ค้าชายแดนกลุ่มแรกที่อาศัยเครือข่ายข้ามพรมแดนและเครือข่ายชาติพันธุ์เป็นทุนในการประกอบการค้า

3) ผู้ค้าปศุสัตว์ข้ามแดน

ในบริเวณจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น นอกจากจะมีคนและสินค้าที่เดินทางข้ามแดนแล้ว คณะวิจัยยังพบโคกระบือจากเมียนมาได้รับการตรวจจากเจ้าหน้าที่สารวัตรปศุสัตว์ ก่อนที่จะขนส่งผ่านจุดผ่อนปรนฯเข้ามายังฝั่งไทย คณะวิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการค้าวัวควายข้ามแดนรายหนึ่งที่ขึ้นมารับสินค้าในวันนั้น พ่อเลี้ยงสมบูรณ์²⁹ พื้นเพเป็นคนชาวอเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ แต่เป็นที่รู้จักอย่างดีของเจ้าหน้าที่ประจำจุดตรวจตลอดเส้นทางชายแดนบ้านต่อแพ-ห้วยต้นนุ่น เนื่องจากเขาเดินทางค้าวัวควายบนเส้นทางนี้มาตั้งแต่ครั้งยังหนุ่มที่สืบทอดธุรกิจจากครอบครัวมาร่วม 3 ชั่วคนแล้ว เริ่มแรกพ่อเลี้ยงสมบูรณ์เป็นผู้ช่วยให้กับผู้เป็นพ่อ เมื่อพ่อแก่เฒ่าพี่ชายของเขาก็สืบทอดกิจการนี้ต่อ พ่อเลี้ยงสมบูรณ์สะสมประสบการณ์จากการช่วยงานของครอบครัวจนได้ทำกิจการของตนเองมาร่วม 30 ปี ปัจจุบันลูกชายของเขาคนหนึ่งก็ได้มาช่วยดูแลกิจการนี้ด้วย การเดินทางไปในเมียนมา นอกจากจะได้ทำการค้าแล้ว ยังเป็นโอกาสให้พ่อเลี้ยงได้พบกับภรรยา คู่ชีวิตของเขาเป็นคนไทใหญ่จากหมู่บ้านไม้ซางหนาม ในช่วงที่เมียนมายัง “ไม่เจริญ” เขาพาภรรยาไปอยู่ฝั่งไทย แต่ปัจจุบันกลับกัน เศรษฐกิจของเมียนมามีแนวโน้มเติบโตขึ้นสวนทางกับเศรษฐกิจไทย ภรรยาของเขาจึงกลับเมียนมาไปเปิดร้านขายของชำอยู่ในบ้านเกิด

พ่อเลี้ยงสมบูรณ์อธิบายถึงการค้าวัวข้ามแดนโดยแบ่งวัวออกเป็น 2 ประเภท *ประเภทแรก* เป็นวัวพันธุ์ใหญ่ที่เดินทางมาไกลจากบังคลาเทศ เดินทางผ่านเมียนมาเข้ามายังชายแดนไทยตามจุดต่างๆ เช่น บ้านน้ำเพียงดิน บ้านแม่สามแลบ และบ้านเสาหิน *ประเภทที่สอง* เป็นวัวพันธุ์ท้องถิ่นหรือ “วัวดอย” ซึ่งกิจการของเขาคือการซื้อขายวัวกลุ่มหลังนี้ เหตุผลที่เขาเลือกค้าวัวดอยทั้งที่ต้องตระเวนเดินทางไกลยากลำบาก นั้นเพราะการซื้อขายวัวดอยเป็นการรับซื้อวัวจากชาวบ้าน ซึ่งสามารถทำกำไรต่อได้ ต่างจากการซื้อวัวตัวใหญ่ที่เป็นการซื้อจากพ่อค้าต่อกันมาเป็นทอดๆ นั้นทำให้ราคาซื้อขายสูง ยุทธวิธีการค้าของเขาคือต้องเดินทางไปยังหมู่บ้านต่างๆ ในเมียนมา ผ่านถิ่นที่อยู่ของผู้คนหลากหลายชาติพันธุ์ ยุคที่เมียนมายังมีกองกำลังของกลุ่มชนน้อยหลากหลายกลุ่ม เมื่อเดินทางข้ามแดนเขาต้องจ่ายเงินเป็นค่าส่วยให้แก่แต่ละกลุ่ม แต่ไม่เคยเจอเหตุความรุนแรงที่ทำให้รู้สึกหวาดกลัวจนถึงกับต้องยกเลิกการค้า เมื่อวัวเดินทางมาถึงชายแดนไทยแล้ว เขาจะต้องประสานงานขออนุญาตต่อทางการ จากนั้นสารวัตรปศุสัตว์จะขึ้นมาตรวจว่าวัวควายมีโรคระบาดติดต่อหรือไม่ วัวควายของพ่อเลี้ยงมีจุดหมายอยู่ที่กาดงัวหรือตลาดนัดทุ่งฟ้าบดในอำเภอสันป่าตอง ซึ่งเป็นตลาดค้าวัวควายขนาดใหญ่ในเขตภาคเหนือตอนบน

²⁹ พ่อเลี้ยงสมบูรณ์, สัมภาษณ์วันที่ 19 พฤศจิกายน 2562, หมู่บ้านห้วยต้นนุ่น ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม



ภาพที่ 3.6 รถบรรทุกจากชายแดนไทย-เมียนมา ด้านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

ที่มา: สิริไพลิน สิงห์อินทร์

4) ผู้ประกอบการหน้าใหม่

ด้วยความที่มีโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในระดับชาติและท้องถิ่น ทำให้เกิดกลุ่มผู้ประกอบการหน้าใหม่เข้ามามีบทบาทในการค้าชายแดนอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการเล็งหาโอกาสทางธุรกิจด้วยการติดต่อผู้ประกอบการท้องถิ่นและผู้ประกอบการคนกลางตามที่กล่าวไปข้างต้น คณะวิจัยได้พบกับผู้ประกอบการหน้าใหม่ 2 กลุ่ม *กลุ่มแรก*เป็นกลุ่มผู้ประกอบการที่ได้ทดลองทำกิจการในเมียนมาแล้ว *กลุ่มที่สอง*คือผู้ที่กำลังเริ่มต้นหาช่องทางเพื่อหาโอกาสใหม่ให้กับตนเอง สำหรับผู้ประกอบการกลุ่มแรกมีคุณนคร³⁰ เป็นตัวแทนบอกเล่าความตั้งใจจริงที่ต้องการลงทุนทำการค้าชายแดน เขาเคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งซึ่งมีสำนักงานย่อยอยู่ในอำเภอแม่สอด ที่ทำให้เห็นโอกาสในการลงทุนในฝั่งเมียนมา เขาเตรียมตัวด้วยการเรียนภาษาเมียนมาและหาพาร์ทเนอร์ร่วมลงทุน ก่อนที่จะลาออกมาทำการค้าอย่างเต็มตัวด้วยการลงทุนทำร้านชาไข่มุกครั้งแรกในเมืองมณฑลเย่ แต่ในที่สุดก็เกิดปัญหาเนื่องจากพาร์ทเนอร์หลักมีเหตุสำคัญให้ถอนตัว เขาจึงตัดสินใจขายหุ้นส่วนร้านและเดินทางกลับเมืองไทย ต่อมาได้มาเปิดร้านอาหารปักษ์ใต้เล็กๆ ที่ชั้นหนึ่งของห้องแถวในอำเภอขุนยวมมากกว่า 5-6 ปีแล้ว

คุณนครเล่าว่าเปิดร้านอาหารเพื่อรอจังหวะที่จุดผ่อนปรนฯ จะขยับไปเป็นจุดผ่านแดนถาวร พร้อมกับการทำงานในฐานะหนึ่งในผู้ประกอบการที่ร่วมผลักดันให้ทางการดำเนินโครงการยกระดับให้

³⁰ คุณนคร, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

เป็นผลสำเร็จ โดยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและออกแบบสื่อนำเสนอให้แก่กลุ่มผู้ประกอบการในชุมชนวมไว้ใช้เจรจากับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน เขามีมุมมองที่ต่างไปจากผู้ประกอบการรายอื่นตรงที่นอกจากจะหาโอกาสให้แก่ตนเองแล้ว เขายังมองภาพรวมถึงโอกาสของผู้ประกอบการคนอื่นๆ ด้วย เขาได้เล่าถึงโอกาสหลายอย่างที่ได้เห็นจากการเดินทางไปยังเมืองลอยก้อ เช่น เล็งเห็นว่าเมียนมาเป็นประเทศที่มีทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวที่สมบูรณ์มาก จึงสนใจที่จะสนับสนุนให้ผู้ประกอบการชาวไทยได้เข้าไปจับคู่เป็นพาร์ทเนอร์พัฒนาการท่องเที่ยวในเมียนมาพร้อมกับทุนท้องถิ่น ทั้งยังเห็นว่าเมียนมามีที่ดินซึ่งมีศักยภาพเหมาะแก่การเพาะปลูกพืชเมืองหนาว ที่ควรส่งเสริมให้เกษตรกรชาวแม่ฮ่องสอนได้เข้าไปเช่าที่ดินเพื่อลงทุนปลูกพืชดังกล่าวและส่งผลผลิตขายในเมียนมา ไทย และจีน รวมถึงไม้ดอกหรือพืชผักที่มีราคาสูง การที่เขาเห็นเช่นนี้เพราะประเมินว่าเกษตรกรในแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ม้งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการเพาะปลูกพืชพาณิชย์ หากได้รับการส่งเสริมก็จะน่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับแม่ฮ่องสอนได้

ส่วนผู้ประกอบการกลุ่มที่สองคือคนที่ได้มีโอกาสเดินทางไปลอยก้อเพื่อสำรวจลู่ทางการค้าและประเมินศักยภาพโดยรวม คุณอำนาจ³¹ผู้ประกอบการกิจการผลิตน้ำดื่มรายใหญ่ในชุมชนวมที่ไปเยือนลอยก้อเมื่อเดือนธันวาคม 2562 เล่าว่าตลาดน้ำดื่มในลอยก้อที่น่าสนใจ เพราะปัจจุบันมีผู้ผลิตรายใหญ่อยู่เพียงรายเดียว และเทคโนโลยีที่มีอยู่ยังด้อยกว่าที่เขาใช้ในโรงงานที่ชุมชนวม เขาเห็นว่าการลงทุนในเมียนมาเวลานี้ยังมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากตนเองยังเรียนรู้กฎหมายการลงทุนของเมียนมาไม่มากพอ และคิดว่าหากมีการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ไปสู่การเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว ผู้ประกอบการชาวไทยจะได้รับโอกาสให้เข้าไปลงทุนในเมียนมาได้สะดวกเพราะมีกฎระเบียบที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อนและล่าช้า ต่างจากที่เขาเห็นผู้ประกอบการค้าฝิ่นไทยต้องเหน็ดเหนื่อยยุ่งยากอยู่ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการหน้าใหม่ที่ได้เดินทางร่วมไปลอยก้อกับคณะคุณอำนาจคือคุณรุ่งเรือง³² ซึ่งเป็นอีกคนหนึ่งที่เคยพยายามทำการค้าชายแดนโดยส่งอาหารแช่แข็งไปยังหมู่บ้านน้ำมาง ฝั่งเมียนมา เขายอมรับว่าแม้จะเคยเป็นอดีตข้าราชการที่มีความรู้และทุนทางสังคมอยู่พอสมควร แต่เมื่อต้องมาสัมผัสกับการค้าชายแดนผ่านจุดผ่อนปรนฯ ที่มีแนวปฏิบัติปรับเปลี่ยนไปมาอยู่เสมอ ทำให้การค้าของเขาต้องขาดทุน ดังที่ครั้งหนึ่งเขาตกลงส่งสินค้าโดยคำนวณต้นทุนการขนส่งไว้น้อย เพราะคิดว่าเขาสามารถนำสินค้าเข้าไปส่งถึงน้ำมางได้โดยตรง แต่เมื่อวันขนส่งจริงปรากฏว่ามีการปรับแนวปฏิบัติให้มีการขนส่งสินค้าหน้าจุดผ่อนปรนฯ หรือจุดปฏิบัติการของทหารพราน ทำให้เขาต้องเสียค่าขนส่งเพิ่มโดยทยอยขนส่งสินค้าไปใส่รถของฝั่งเมียนมาอีกทอด ทำให้การค้าครั้งนั้นเขาแทบไม่มีกำไร

³¹ คุณอำนาจ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2563, อำเภอชุมชุม

³² คุณรุ่งเรือง, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2563, อำเภอชุมชุม

ประสบการณ์ของผู้ค้าและผู้ประกอบการทั้ง 4 กลุ่มที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงการใช้ทุนหลายด้านในการทำการค้าขายแดนในรูปแบบต่างๆ นอกเหนือจากทุนทางเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องใช้ทุนทางสังคม เช่นความเป็นเครือญาติ เครือข่ายชาติพันธุ์ การไว้วางใจเชื่อใจของคนในพื้นที่ และภาพของการเป็นคนที่ยากจนรู้จักคนจำนวนมากในพื้นที่ ที่สั่งสมมาเป็นเวลาหลายสิบปีในการทำธุรกิจ ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีความน้อยแตกต่างกันออกไป อีกมิติที่สะท้อนให้เห็นคือการที่การค้าเป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือข้ามพรมแดนของทั้งสองรัฐ ซึ่งสามารถทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งไทยและเมียนมาแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการที่มีผู้ประกอบการหน้าใหม่สนใจไปลงทุนในเมียนมาทำให้เกิดการขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาคด้วยในขณะเดียวกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความคาดหวังตรงกันว่าหากจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้วจะทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและโอกาสในการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นตามที่รัฐเองก็ได้ตั้งเป้าหมายไว้

3.4 ความสัมพันธ์เชื่อมวัฒนธรรมผ่านการท่องเที่ยว

จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นในปัจจุบันถูกใช้เป็นช่องทางผ่านของประชาชนทั่วไปที่เดินทางเข้าออกด้วยหลายวัตถุประสงค์ ทั้งการเดินทางเพื่อเยี่ยมเยียนญาติมิตร หรือเพื่อร่วมงานบุญประเพณี ในส่วนการเดินทางที่สร้างความคับคั่งให้กับจุดผ่อนปรนฯแห่งนี้มากที่สุด เห็นจะเป็นการเดินทางของประชาชนจากฝั่งเมียนมาที่ข้ามมาเพื่อการท่องเที่ยวตามเทศกาลสำคัญ เช่น “งานรื่นเริงเทศกาลดอกบัวตองบานอำเภอยุชยวม” ในปี 2562 ที่คณะผู้วิจัยไปสังเกตการณ์ งานจัดขึ้น ณ สนามบินเก่า อำเภอยุชยวม ช่วงวันที่ 18-22 พฤศจิกายน การข้ามแดนมายังฝั่งไทยของประชาชนจากฝั่งเมียนมาคือได้มาเที่ยวชมทุ่งดอกบัวตองบาน และเยี่ยมชมเทศกาลรื่นเริงที่จัดในตอนค่ำที่มีการแสดงมหรสพ การประกวดพืชผลการเกษตร รวมถึงเลือกซื้อหาสินค้าราคาถูกที่มีการจัดจำหน่ายในงานด้วย ในส่วนวิธีการข้ามแดนของชาวเมียนมานั้น เมื่อพวกเขาเดินทางมาถึงบริเวณสันเขตกั้นซึ่งเป็นจุดที่มีฐานทหารเมียนมาตั้งอยู่ พวกเขาต้องแจ้งแก่ทหารเหล่านั้น และเมื่อข้ามแดนมายังฝั่งไทยแล้วก็ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ทหารพรานซึ่งถือเป็นจุดตรวจด่านที่หนึ่งในฝั่งไทย ณ จุดตรวจนี้ ทั้งเที่ยวไปและกลับเจ้าหน้าที่ไทยได้ขอตรวจสอบสัมภาระของผู้เดินทางเพื่อป้องกันการลักลอบขนของผิดกฎหมาย และมีการจดบันทึกการเข้าออกอย่างละเอียด (ดูรายละเอียดในบทที่ 5 ตาราง 5.1)



ภาพที่ 3.7 งานรื่นเริงเทศกาลดอกบัวตองบ้านอำเภอยวนวียงซึ่งชาวเมียนมานิยมเดินทางข้ามแดนมาท่องเที่ยว

ที่มา: สิริไพลิน สิงห์อินทร์



ภาพที่ 3.8 กลุ่มคนจากหมู่บ้านน้ำม้างกำลังรอรถอยู่ที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น เพื่อขนข้าวของข้ามแดนกลับไปเมียนมาหลังจากท่องเที่ยวงานดอกบัวตอง

ที่มา: สิริไพลิน สิงห์อินทร์

ในด้านการข้ามแดนของประชาชนผู้ถือสัญชาติไทย ผ่านทางจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น จุดมุ่งหมายของการเดินทางมีลักษณะเดียวกันกับที่คนจากฝั่งเมียนมาข้ามเข้ามาฝั่งไทย เช่น การเดินทางเพื่อเยี่ยมญาติ แต่หากเป็นการเดินทางในลักษณะหมู่คณะ โดยมากแล้วมีเป้าหมายเพื่อร่วมงานบุญ ทั้งงานกฐิน ผ้าป่า มีการเดินทางลึกเข้าไปถึงตัวจังหวัดลพบุรีเพื่อร่วมงานเคยาเดย์ (Kayah Day/ Kayah State Day) หรืองานวันชาติของรัฐเคยา รวมถึงการเดินทางไปท่องเที่ยวและหาช่องการค้า สำหรับการเดินทางของคนไทยนี้ (ดูรายละเอียดขั้นตอนการขออนุญาตในบทที่ 5) ข้อสังเกตประการหนึ่งในการข้ามแดนซึ่งชาวบ้านให้ข้อมูลแก่คณะวิจัย คือการทำเรื่องข้ามพรมแดนในช่วงเทศกาลงานบุญจะค่อนข้างสะดวกรวดเร็วกว่าในช่วงเวลาปกติ เพราะทางการทั้งฝั่งไทยและเมียนมาไม่เข้มงวดกับผู้คนมากนัก รวมถึงเมื่อมีเทศกาลประจำปี เมื่อสอบถามถึงปัญหาและอุปสรรคในการข้ามแดน ณ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น มีผู้ให้ข้อมูลว่าอุปสรรคเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนไม่ทราบถึงระเบียบข้อบังคับที่ทางการเป็นผู้กำหนด เช่นคนเมียนมาที่มาเที่ยวงานเทศกาลและซื้อสินค้ากลับ พวกเขาต้องการให้รถไปส่งถึงบริเวณสันเขตก ซึ่งเป็นจุดเขตแดนที่ใกล้กับฐานทหารเมียนมา แต่ปรากฏว่าหนังสือที่พวกเขาขออนุญาตกับทางอำเภอเขียนไว้เพียงว่าขอให้รถมาส่ง ณ บริเวณจุดผ่อนปรนฯ คือบริเวณฐานปฏิบัติการของทหารพราน การเดินทางจึงเกิดอุปสรรค กลุ่มผู้เดินทางต้องพยายามติดต่อรถในฝั่งเมียนมาให้ข้ามเข้ามารับใกล้บริเวณจุดผ่อนปรนฯ แทน

ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมข้ามแดนยังมีอีกแง่มุมหนึ่งที่น่าสนใจ นั่นคือการใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือ แม้ว่าการเดินทางท่องเที่ยวโดยผ่านจุดผ่อนปรนฯ จะมีขั้นตอนขออนุญาตที่ซับซ้อนกว่าการเดินทางผ่านจุดผ่านแดนถาวร แต่ไม่เกินความพยายามของบริษัททัวร์ท้องถิ่นชื่อดังของแม่ฮ่องสอน คุณกัลยา³³ ตัวแทนบริษัทท่องเที่ยวซึ่งมีสายสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานภาครัฐและภาครัฐกิจในแม่ฮ่องสอนเล่าถึงประสบการณ์ในการจัดการท่องเที่ยวแม่ฮ่องสอน-ลพบุรีหลายครา ซึ่งโดยมากแล้วจะเป็นการบริการให้กับ “แขกผู้ใหญ่” รวมถึงกลุ่มนักธุรกิจ เช่นการร่วมงานกับทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนในการต้อนรับอู๋ แอล ฝ่อง โฉ่ว อดีตมุขมนตรีรัฐเคยา ที่เดินทางมาแม่ฮ่องสอนและอำเภอลพบุรีเมื่อพ.ศ. 2560 ในขณะนั้น นายสมศักดิ์ เอี่ยมวิจารณ์ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้ประสานงานกับทีมคุณกัลยาอย่างใกล้ชิด เพื่อหวังสานสัมพันธ์อันดีกับลพบุรีในฐานะบ้านพี่เมืองน้อง (คมชัดลึก, 2560) การที่มุขมนตรีลพบุรีได้มีโอกาสเห็นศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของแม่ฮ่องสอนและอำเภอลพบุรีในคราวนั้น เป็นผลให้มุขมนตรีดำรงไว้ว่าเปิดเส้นทางการท่องเที่ยวในลพบุรีให้เชื่อมกับแม่ฮ่องสอน ทั้งจะอนุญาตให้นักท่องเที่ยวชาวไทยจากแม่ฮ่องสอนเดินทางเข้าพื้นที่ได้อย่างสะดวก

ต่อมาในเดือนมีนาคม 2562 คุณกัลยายังได้จัดให้นักธุรกิจชาวเมียนมานำคณะมาท่องเที่ยวในจังหวัดแม่ฮ่องสอน นักธุรกิจกลุ่มนี้เป็นผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวของเมืองลพบุรีในนาม

³³ คุณกัลยา, สัมภาษณ์วันที่ 2 กรกฎาคม 2563, อำเภอมืองแม่ฮ่องสอน

บริษัท Amazing Kayah (เชียงใหม่ นิวส์, 2562) มีวัตถุประสงค์เข้ามาศึกษาเส้นทางการท่องเที่ยว นอกจากนี้ เธอยังได้จัดการเดินทางของคณะจากเมืองไทยไปลอยก่อกหลายคณะ เช่นการเดินทางของกลุ่มข้าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อศึกษาเส้นทางการค้าระหว่างแม่ฮ่องสอน แม่แจ๊ะ และลอยก่อก การเดินทางของกลุ่มจิตอาสาของคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดีจำนวน 60 คน เพื่อไปรักษาโรคปากแห้งเพดานโหว่ให้กับประชาชนที่ลอยก่อก นอกจากนี้ยังมีคาราวานนักท่องเที่ยวชาวไทยกว่า 58 คน เพื่อไปร่วมงานเคยาห์เดียร์ประจำปีพ.ศ. 2561 ซึ่งในครั้งนั้นชุมชนตรีให้เกียรติต้อนรับเป็นอย่างดี

นอกจากการเชื่อมความสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมการท่องเที่ยวของคุณกล้าแล้ว ผู้ประกอบการการท่องเที่ยวในจังหวัดแม่ฮ่องสอนก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความสัมพันธ์เชิงสังคมและวัฒนธรรมในระดับของผู้คนในท้องถิ่นของทั้งสองฝั่งชายแดน หนึ่งในนั้นคือคุณสุดหล้า³⁴ เจ้าของรีสอร์ทบนภูทิวในอำเภอขุนยวมแสดงความคิดเห็นถึงทิศทางการเตรียมความพร้อมของจังหวัดแม่ฮ่องสอนต่อการเปิดจุดผ่านแดนถาวรว่า หากเปิดจุดผ่านแดนถาวรจริง จะต้องเกิดประโยชน์กับแม่ฮ่องสอนและกับประเทศด้วย เพราะแม่ฮ่องสอนมีจุดแข็งด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ หากเปิดจุดผ่านแดนจริงก็จะเชื่อมแม่ฮ่องสอนเข้ากับเมืองใหญ่ในเมียนมา สามารถเดินทางเข้าไปถึงตอนกลางของประเทศและเชื่อมต่อไปถึงบังคลาเทศ แต่เนื่องจากแม่ฮ่องสอนไม่มีการผลิตและไม่ได้เป็นศูนย์กลางการขนส่ง ดังนั้นจังหวัดจึงควรมุ่งพัฒนาศักยภาพที่มีอยู่คือการท่องเที่ยวและงานบริการ ผู้คนในจังหวัดต้องเตรียมความรู้และความพร้อมที่จะบริการนักท่องเที่ยว ทั้งร้านอาหาร บริการด้านสุขภาพ และความงาม ตลอดจนการวางแผนจัดเส้นทางท่องเที่ยวให้มีการเชื่อมต่อกับแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เช่นจังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงต้องออกแบบการท่องเที่ยวให้มีหลากหลายแนว ทั้งผจญภัย กีฬา และการพักผ่อนเพื่อชำระล้างจิตใจ

ส่วนผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวที่อำเภอขุนยวม คณะวิจัยได้มีโอกาสนำสัมภาษณ์ทั้งผู้ประกอบการโรงแรมและโฮมสเตย์ รวมถึงผู้นำเที่ยวลอยก่อก พวกเขามีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันคือต่างรอคอยให้จุดผ่อนปรนฯ ยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวร ด้วยความคาดหวังว่าจะมีนักท่องเที่ยวทั้งจากไทยและเมียนมา รวมถึงประเทศอื่นๆ มาใช้บริการของพวกเขามากขึ้น คุณปรารถนา³⁵ เจ้าของโรงแรมชื่อดังแห่งหนึ่งในขุนยวมเล่าว่าเธอรอคอยการพัฒนาจุดผ่อนปรนฯ หวังต้นนุ่นมานานเพื่อรองรับการท่องเที่ยวข้ามแดนทั้งคนไทยและเมียนมาที่จะเข้ามาในอำเภอขุนยวมมากขึ้น และนั่นจะเป็นโอกาสที่ทำให้เศรษฐกิจของอำเภอนี้ขยายตัว ในระหว่างนี้เธอยพยายามสร้างกลุ่มลูกค้าให้ชัด คือต้องเป็นคนที่ต้องการมาพักผ่อนในขุนยวมมากกว่าเป็นหยุดแวะเป็นทางผ่าน กลุ่มลูกค้าที่เธอคาดหวังต้องเป็นนักท่องเที่ยวที่รักความสงบ รักการเรียนรู้อัตลักษณ์ของคนท้องถิ่นตลอดจนประเพณีและ

³⁴ คุณสุดหล้า, สัมภาษณ์วันที่ 15 มกราคม 2563, อำเภอขุนยวม

³⁵ คุณสุดปรารถนา, สัมภาษณ์วันที่ 22 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม

วัฒนธรรม หรือเป็นกลุ่มที่ต้องการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ “จะมาปั่นจักรยาน เดิน วิ่ง ขุนยวมก็มีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์” สามารถรองรับลูกค้ากลุ่มนี้ได้โดยไม่ต้องปรับเปลี่ยนเมือง เป็นการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ไม่เบียดเบียนธรรมชาติและเคารพต่อวิถีท้องถิ่น เป็นการจัดการการท่องเที่ยวที่คนขุนยวมต้องได้ประโยชน์ร่วมกัน

นอกจากนี้ยังมีความเห็นของผู้ประกอบการที่พักรายอื่น ที่มองว่าการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนจะเป็นโอกาสให้ทายาทของพวกเขาได้มีช่องทางในการประกอบอาชีพในบ้านเกิด คุณเยี่ยม³⁶ เจ้าของโฮมสเตย์ในหมู่บ้านต่อแพเป็นคนหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดนี้อย่างชัดเจน เขาเล่าว่าได้เตรียมความพร้อมให้กับรุ่นลูก โดยส่งเสริมให้ลูกได้เรียนทั้งภาษาอังกฤษและภาษาจีนเพื่อจะได้มีความสามารถในการสื่อสารกับนักท่องเที่ยว และสามารถสร้างตลาดให้กับกิจการของครอบครัวได้ง่ายขึ้น เขายังส่งเสริมให้ลูกได้ไปทำงานในต่างประเทศเพื่อให้เรียนรู้งานในแผนกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานบริการนักท่องเที่ยว คุณเยี่ยมมองว่าเวลานี้แม้ขุนยวมจะเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวในประเทศ แต่ก็สามารถทำรายได้แค่เพียงช่วงฤดูดอกบัวตองบานเพียงช่วงเดียวสั้นๆ เขาจึงยังไม่เรียกร้องให้ลูกกลับมาบริหารกิจการของที่บ้านในเวลานี้ และมองว่าหากห้วยต้นนุ่นถูกยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว เศรษฐกิจของขุนยวมและแม่ฮ่องสอนน่าจะขยายขึ้น เพียงพอต่อการดึงดูดคนหนุ่มสาวกลับมาทำงานในพื้นที่ “ก็บอกเขาตลอดว่าพ่อเตรียมทุกอย่างไว้ให้ลูกแล้ว รอให้ด่านเปิด ตอนนั้นลูกกลับมา จะได้ใช้ประสบการณ์ที่เรียนรู้ มาสร้าง มาทำตามแบบที่ลูกต้องการ”

ส่วนผู้ประกอบการด้านการนำเที่ยวอีกราย ปิติ³⁷เป็นผู้ประกอบการเชื้อสายเมียนมาแต่มาอาศัยอยู่แม่ฮ่องสอนตั้งแต่วัยเยาว์ ปัจจุบันเขามีธุรกิจร้านทำป้ายโฆษณาและร้านถ่ายรูปในขุนยวม ด้วยความสามารถในการใช้ภาษาเมียนมารวมถึงการมีเครือข่ายทางสังคมในเมียนมา ทำให้เขาได้ช่วยเหลืออำเภอขุนยวมในการประสานงานด้านการเชื่อมความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน เช่นประสานจัดหาผู้ค้าจากเมียนมามาร่วมงานการค้าสองแผ่นดิน หรือการจัดกีฬาเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการขุนยวมกับแม่แจ๊ะ และเขายังได้รับการไหว้วานจากกลุ่มผู้ประกอบการในขุนยวมและแม่ฮ่องสอนให้จัดทริปเดินทางเพื่อท่องเที่ยวและศึกษาสู่ทางการค้าที่เมียนมาอยู่เสมอ เขามีความเห็นว่าการห้วยต้นนุ่นได้ยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรจริง เขาพร้อมที่จะขยับไปทำงานด้านการท่องเที่ยวมากขึ้น โดยสนใจที่จะนำนักท่องเที่ยวจากเมียนมาเข้ามาเมืองไทย เพราะเขาทราบดีว่าคนเมียนมามีกำลังซื้อและความสนใจที่จะมาเที่ยวแม่ฮ่องสอน อำเภอปาย และเชียงใหม่ คนเมียนมาต้องการที่จะซื้อสินค้าหรือของฝากจากเมืองไทยกลับไปประเทศด้วย ในส่วนนักท่องเที่ยวชาวนี้นั้น จากประสบการณ์ของเขาเห็นว่าคนไทยที่เลือกไปเมียนมาส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกกับคนในพื้นที่ เช่นมอง

³⁶ คุณเยี่ยม, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2563, หมู่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม

³⁷ คุณปิติ, สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

ว่าคนเมียนมาจิตใจดี ชอบทำบุญและรักษาวัดวัฒนธรรมที่ดีงาม คนไทยส่วนใหญ่ต้องการไปเห็นบ้านเมืองที่นั่นว่ามีการพัฒนาอย่างไร และต้องการไปท่องเที่ยวหาซื้อสินค้าแปลกตาในย่านการค้าตลอดจนการไปวัดไหว้พระทำบุญ แต่ทั้งนี้ ปิตักิ์สะท้อนความกังวลว่าการพัฒนาห้วยต้นนุ่นของไถยนั้นเป็นไปด้วยความล่าช้า ตัวเขาซึ่งได้เฝ้ามองการพัฒนาในฝั่งเมียนมาตลอด รู้สึกเปรียบเทียบว่าทางการเมียนมามีความพร้อมและเอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องมากกว่ารัฐไทย

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการข้ามแดนผ่านความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมได้สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้อย่างมาก ทั้งยังมีความหมายเชิงสัญลักษณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่าผู้คนสองแผ่นดินมีความสามารถที่จะเดินทางไปมาหากันได้ และมีความรู้สึกเป็นมิตรต่อกัน มีความสนใจที่จะเรียนรู้ถึงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของผู้คนในประเทศเพื่อนบ้าน ความรู้สึกด้านบวกนี้มีคุณค่าที่อาจแปรเปลี่ยนเป็นทุนสำคัญเอื้อให้ความสัมพันธ์สองแผ่นดินมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สรุป

เรื่องราวของผู้คนที่เป็นทั้งประสบการณ์ส่วนตัว ประวัติชีวิต และความคาดหวังต่อความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาตั้งแต่ยุคสงครามกลางเมืองในเมียนมาจนถึงปัจจุบันที่ปรากฏในบทนี้แสดงให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรเป็นทั้งการสร้างความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนที่มีอยู่แล้วให้แข็งแรงขึ้น อีกทั้งเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐเห็นความสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งอย่างเป็นทางการ เช่นส่งเสริมให้มีการค้าขายแดนต่อไปแม้ว่ารูปแบบการค้าที่เป็นอยู่ผ่านจุดผ่อนปรนการค้าจะลดทอนความสะดวกหรือเชื่อมต่อกันของทั้งสองฝ่ายก็ตาม ประเด็นหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการค้าผ่านจุดผ่อนปรนการค้าจะได้เปรียบและเสียเปรียบต่อใครนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระดับเครือข่าย และระดับที่ใหญ่ขึ้นมาคือเครือข่ายชาติพันธุ์ที่ยังคงเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการค้าชายแดน

ความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวในมิติการค้าจึงเป็นกลไกสำคัญที่รัฐไทยนำเสนอผ่านการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ด้วยการส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว ความร่วมมือด้านการศึกษาดูงานของหน่วยงานภาครัฐของทั้งสองประเทศในด้านสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์และสาธารณสุขของเจ้าหน้าที่ฝั่งไทย นั่นชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนและกลุ่มที่มีก่อนหน้ากลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการชูและโหมโรงการพัฒนาของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้คนทั้งสองฝั่งสามารถเดินทางไปท่องเที่ยวได้หรือไปเมื่อมีงานประเพณีสำคัญ และการจัดโครงการแสดงสินค้าของเมียนมาในงานเทศกาลของอำเภอขุนยวม การยกระดับจุดผ่อนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงกลายเป็นโครงการพัฒนาโดยถูกจัดวางให้เป็นความหวังที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับอำเภอและจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยรวม แนวโน้มการพัฒนานี้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ชุดใหม่ในกลุ่มผู้ประกอบการค้าชายแดน ที่เห็นศักยภาพทั้งในระยะสั้นในเรื่องของการทำ

การค้าและธุรกิจ การท่องเที่ยว และการสานสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างสองประเทศ และตั้งความหวังว่าในระยะยาว การพัฒนาผ่านการยกระดับจุดอ่อนปรนฯ จะทำให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนกลายเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคอีกแห่งหนึ่ง และนำมาซึ่งการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่

ในบทต่อไปจะกล่าวถึงมิติของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการยกระดับจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งเนื้อหาจะเชื่อมโยงกับบทนี้ในส่วนที่ชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้คือการทำธุรกิจป่าไม้และการค้าชายแดนนำไปสู่การพัฒนาถนนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ในทางกายภาพ ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นผ่านการสร้างถนนเส้นสำคัญในการเข้าออกระหว่างไทยและเมียนมา

บทที่ 4

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสองฝั่งชายแดน

การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรตามจุดมุ่งหมายของรัฐไทยคือการสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศและภูมิภาค ตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นสิ่งที่รัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลางให้ความสำคัญ โดยเริ่มต้นจากการปรับปรุงถนนอย่างต่อเนื่อง ถนนจึงเป็นรูปธรรมของการพัฒนาที่เริ่มต้นก่อนสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ โดยมีรัฐให้การสนับสนุน ถนนถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่สำคัญที่เป็นตัววัดการพัฒนาที่ง่ายและชัดเจนที่สุดอย่างแรก สอดคล้องกับฮาร์วีย์และน็อกซ์ (2015) ที่เสนอว่าถนนมักถูกใช้เป็นตัวแทนของความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ ผู้เขียนทั้งสองใช้แนวทางมานุษยวิทยาในการศึกษาถนนที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะเป็นกระบวนการ (process) มีความเป็นพลวัตและแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ของผู้กระทำที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐ ตัวแทนภาคเอกชน และที่สำคัญคือหน่วยก่อสร้างหรือวิศวกรรมโยธาที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการสร้างถนนโดยตรง นอกจากนี้ พวกเขายังศึกษาสิ่งที่เป็นวัตถุ อย่างเครื่องมือ เครื่องจักรกล เอกสาร และตัวบทกฎหมายด้วย ซึ่งในตอนท้ายของข้อค้นพบในบทนี้ของวิจัย นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงถนนเส้นสำคัญที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าแล้ว ยังกล่าวถึงข้อกฎหมายที่หน่วยงานรัฐอย่างอุทยานแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่สูงกว่านั้นพยายามยึดถือเพื่อชี้ให้เห็นว่าการปรับปรุงถนนเพื่อการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นหรือพัฒนาเส้นทางเพื่อการค้านั้นไม่ถูกต้อง การตีความกฎหมายและสร้างคำอธิบายใหม่จึงเกิดขึ้นเพื่อให้โครงการพัฒนาถนนเกิดขึ้นได้

เพื่อตอบคำถามวิจัยข้อที่สองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพว่าส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไรนั้น งานวิจัยนี้ไม่ได้ละเลยที่จะกล่าวถึงถนนเส้นอื่นที่เชื่อมโยงกับถนนเส้นหลักดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมต่อในลักษณะที่เป็นโครงข่ายการพัฒนาถนนกับพื้นที่อื่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและเชียงใหม่ด้วย โดยบทนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงพัฒนาการในแต่ละช่วงเวลาของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของอำเภอขุนยวมที่สัมพันธ์กับจังหวัดแม่ฮ่องสอนท่ามกลางบริบทของโครงสร้างการเมืองเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางสังคม ส่วนที่สองให้รายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาถนนเส้นสำคัญความยาว 9.7 กิโลเมตรดังที่กล่าวไปข้างต้น โดยเพิ่มมิติที่สอดคล้องกับการปักปันเขตแดนของไทยและเมียนมาที่ยังไม่ชัดเจน และส่วนที่สามให้ภาพเบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในฝั่งรัฐคะยาในช่วงที่ผู้บริหารของรัฐสนับสนุนนโยบายพัฒนา

หมู่บ้านน้ำมางและเส้นทางที่เชื่อมไปยังเมืองลอยก่อให้เป็นช่องทางเข้าออกเพื่อสนับสนุนกิจกรรมข้ามพรมแดน ทั้งการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว

4.1 พัฒนาการโครงสร้างพื้นฐานในอำเภอขุนยวม

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของอำเภอขุนยวมและบริเวณใกล้เคียงถูกเล่าและอธิบายตามช่วงเวลาที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทางสังคมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนนในแต่ละช่วง โดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วงเวลาดังนี้ 1) ช่วงธุรกิจค้าไม้ของอาณานิคมอังกฤษในเมียนมา (ค.ศ.1874–1929) 2) ช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945) 3) ช่วงการสร้างและพัฒนาเส้นทางค้าไม้และการค้าข้ามพรมแดนในช่วงสงครามกลางเมืองในเมียนมา (ช่วงประมาณ ทศวรรษ 1960–ถึงก่อนปี 2000) และ 4) เส้นทางการค้าเลียบไหล่เขาและการพัฒนาถนนเส้นรอง (ช่วงกลางทศวรรษ 2000)

4.1.1 ช่วงธุรกิจค้าไม้ของอาณานิคมอังกฤษในเมียนมา (ค.ศ.1874–1929)

ธุรกิจการทำไม้โดยบริษัทภายใต้อาณานิคมอังกฤษที่เข้ามาทำอุตสาหกรรมป่าไม้ในเมียนมาช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หรือประมาณช่วงปี 1874–1929 (พ.ศ.2417–2472) ก่อนที่จะขยายเข้ามาในพื้นที่บริเวณล้านนา เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตั้งชุมชนของคนในการเข้าสู่อาชีพที่เกี่ยวข้องกับการค้าไม้ในหลายพื้นที่ ไม่ใช่เฉพาะอำเภอขุนยวมเท่านั้น แต่รวมถึงอำเภอปาย และอำเภอแม่สะเรียงที่เป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการสำคัญของไทย บริษัทแรกที่เริ่มเข้ามาทำธุรกิจในบริเวณตอนเหนือของไทยคือบริษัทเบอร์เนียวจำกัดในปีพ.ศ.2432 (ค.ศ.1889) ตามด้วยบริษัทบอมเบย์ เบอร์มาในปีพ.ศ. 2435 (ค.ศ.1891) และบริษัทสยามฟอร์เรสต์ ในช่วงเวลาดังกล่าว แม้จะไม่ได้มีการศึกษาถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยตรง แต่การก่อตั้งชุมชนในช่วงเวลานี้สะท้อนถึงการพัฒนาพื้นที่ขุนยวมและใกล้เคียงเพื่อให้การขนส่งไม้สะดวกขึ้น นุชนางค์ ชุมดี (2553, 2559) ระบุว่าในช่วงนี้มีคนทั้งในท้องถิ่นและคนจากภายนอกชุมชนเข้ามารับช่วงในการทำไม้ รวมถึงการลากไม้โดยช้างเพื่อขนส่งไปยังผู้สั่งซื้อ สอดคล้องกับข้อมูลนิทรรศการเกี่ยวกับการก่อตั้งชุมชนในอำเภอขุนยวมที่จัดแสดงที่อนุสรณ์สถานมิตรภาพไทย-ญี่ปุ่นในอำเภอขุนยวม ที่ระบุว่าในช่วงเวลานี้มีช้างราว 40 เชือกที่ใช้ในการลากไม้ โดยมีคนทำหน้าที่เป็น “เจ้าช้าง” ในการควบคุมสัตว์ ก่อนที่จะถูกส่งต่อไปยังอำเภอแม่สะเรียงด้วยการล่องไปตามแม่น้ำยวม ซึ่งเป็นเส้นทางล่องแพค้าขายสินค้าประเภทอื่นๆ ด้วย เช่น ข้าวสาร หอม กระเทียม และถั่วเน่า โดยมีเส้นทางเริ่มต้นจากบริเวณห้วยขาน บริเวณบ้านต่อแพ ไปยังเมืองปอน และแม่สะเรียง ซึ่งใช้เวลาประมาณ 2 วัน 1 คืน โดยมีคนล่องแพห้วยทำอย่างน้อย 2 คน¹ ดังนั้น การ

¹ ข้อมูลจากนิทรรศการที่แสดงในอนุสรณ์สถานมิตรภาพไทย-ญี่ปุ่น ที่คณะวิจัยไปศึกษาในช่วงเดือนมิถุนายน 2563

พัฒนาเส้นทางเพื่อขนส่งสินค้าไปยังผู้รับซื้อในพื้นที่ต่างๆ จึงเกิดขึ้นและนำไปสู่การสร้างความเจริญด้านอื่นๆ โดยเฉพาะจากการลงทุนของบริษัทบอมเบย์เบอร์มาที่ได้ตัดถนนเส้นแรกก่อนที่รัฐจะเข้ามาดำเนินการ (Wichian Phulvanich, 2014 in Ruangsri & Chetpatanavanich, 2018, p.80)

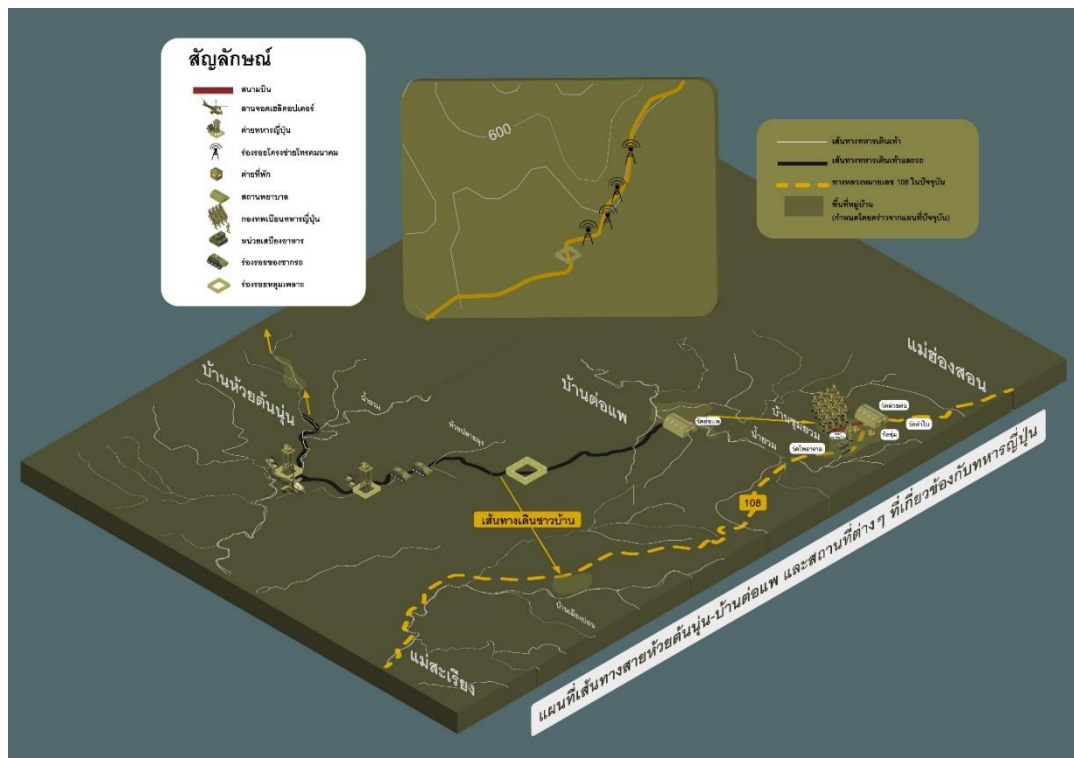
งานวิจัยหลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นว่าพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้พัฒนาเพื่อสนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมไม้สักและไม้ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจในขณะนั้น และมีการพัฒนาเส้นทางคมนาคม โดยเฉพาะโครงข่ายถนนที่เชื่อมต่อกับเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางทางการค้าไม้โดยเฉพาะอำเภอแม่สะเรียง และจังหวัดเชียงใหม่ อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการก่อร่างสร้างชุมชนและการเข้ามาตั้งรกรากในพื้นที่อำเภอขุนยวมและเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้สร้างความเป็นเมืองขึ้น คือการค้าวัวต่างที่ทำให้มีการเข้าออกของผู้คนเป็นจำนวนมากจนกลายเป็นชุมทางการค้าแห่งหนึ่ง (นุชนางค์ ชมดี, 2558) สอดคล้องกับคำอธิบายของนิติ ภาวครพันธุ์ (Pawakapan, 2000, 2001, 2003) ที่กล่าวถึงคำอธิบายหลายกระแสนของการเกิดขึ้นของเมืองขุนยวม (ดูรายละเอียดบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.1)

ในยุคนี จะเห็นว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้เป็นการลงทุนขนาดใหญ่โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งต่างจากแนวคิดการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั่วไปที่บทบาทของรัฐในการสร้างสาธารณูปโภคสาธารณะที่ค่อนข้างโดดเด่นในการลงทุนเบื้องต้นหรือการกำกับการบริหารจัดการ หรือแสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของรัฐที่ปรากฏอยู่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกโครงการ (Harvey & Knox, 2015) แต่กลับเป็นภาคเอกชนที่เป็นกลไกทำให้เกิดการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การสร้างกำไรในการประกอบธุรกิจ และเป็นสถานการณ์ทางสังคมและบริบทที่แตกต่างจากงานศึกษาของนิคิล อนันต์, อาคิล กุ๊ปตา, และ ฮันนาห์ อัฟเฟิล (Anand, Gupta, & Appel, 2018) ที่รัฐ เอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายใต้การทำงานของรัฐที่มีบทบาทนำทำให้เข้าใจได้ว่าการเกิดขึ้นของชุมชนจากอุตสาหกรรมป่าไม้ในอำเภอขุนยวมในช่วงนี้มาจากอิทธิพลของเอกชนในพื้นที่ชายแดนที่ทำให้บทบาทและการมีอยู่ของรัฐไม่ชัดเจน

4.1.2 ช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945)

การเข้ามาตั้งฐานทัพของญี่ปุ่นในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนในปี 1939-1945 หรือ พ.ศ. 2482-2488 ถือเป็นช่วงที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญ และการที่กองทัพญี่ปุ่นตัดสินใจใช้เส้นทางผ่านอำเภอปาย อำเภอปางมะผ้า อำเภอเมือง และอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ยกฐานทัพไปยังเมียนมาที่บ้านน้ำม่าง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดลพบุรี และเมืองตองอู โดยได้ออกแบบไว้ 3 เส้นทางระหว่างเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอนคือ 1.เส้นทางจากเชียงใหม่-อำเภอแม่สะเรียง -อำเภอสบเมย 2.เส้นทางจากเชียงใหม่-ปาย-เมืองแม่ฮ่องสอน และ 3.เส้นทางเชียงใหม่-อำเภอแม่แจ่ม (จังหวัดเชียงใหม่)-อำเภอขุนยวม เส้นทางที่ 2 และ 3 จึงมาบรรจบกันที่ขุนยวมเพื่อเดินทัพผ่านบ้านต่อแพ ห้วยปلامุง ลัดเลาะไปตามลำน้ำห้วยต้นนุ่น เส้นทางดังกล่าวอยู่ใน 7 เส้นทางที่

กองทัพญี่ปุ่นวางแผนสร้างเพื่อยกทัพไปยังเมียนมา มีหลักฐานว่าเส้นทางทั้ง 3 เส้นทางนี้ได้รับการก่อสร้างตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม พ.ศ.2486 (รมย์ กนิษฐานนท์, 2553) ทำให้เส้นทางนี้ได้รับการพัฒนาเพราะมีทหารญี่ปุ่นไปประจำการและสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการติดต่อสื่อสารและคมนาคม ซึ่งก่อนที่จะเดินทัพตามที่วางแผนไว้ กองทัพญี่ปุ่นได้ส่งช่างและคนงานมาสำรวจและสร้างทางให้พร้อมก่อนตั้งแต่บริเวณอำเภอแม่มาลัย จังหวัดเชียงใหม่ อีกทั้งสร้างสะพานข้ามแม่น้ำในบริเวณจุดสำคัญๆ เช่นในอำเภอปาย



แผนภูมิ 4.1 เส้นทางเดินทัพของกองทัพญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 บนร่องน้ำหัวตันนุ่น

ที่มา: ดัดแปลงจาก รมย์ กนิษฐานนท์ (2553)

สำหรับอำเภอขุนยวม มีหลักฐานและบันทึกระบุถึงการสร้างและปรับปรุงพื้นที่ในบริเวณต่างๆ ไร่อย่างละเอียด โดยเฉพาะการที่กองทัพญี่ปุ่นได้เข้าไปตั้งฐานปฏิบัติการย่อยตามจุดต่างๆ โดยพบหลักฐานเป็นสิ่งของเครื่องใช้ รถบรรทุก และคาสซีรถบรรทุก ในพื้นที่เช่นหนองปากอซึ่งอยู่ห่างจากอำเภอขุนยวมราว 1 กิโลเมตร เป็นที่ตั้งของค่ายทหารใหญ่ที่มีการสร้างที่พักชั่วคราวด้วยหลังคาใบตอง ตั้งอยู่ราว 1,000 หลัง ภายในอาคารค่ายกันแบ่งเป็นห้อง ที่มีหลักฐานว่านอกจากทหารแล้ว ค่ายแห่งนี้ยังมีผู้หญิงหลากหลายชาติพันธุ์เช่น พม่า ไทใหญ่ กะเหรี่ยง จีนเชื้อสายกวางตุ้งและไหหลำ รวมถึงญี่ปุ่นมาทำหน้าที่แม่บ้าน ทำอาหาร และให้ความสุขทางเพศแก่ทหารประจำการ (คณะกรรมการฝ่าย

ประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542, น.21-22; รมย์ กนิษฐานนท์, 2553; เชิดศักดิ์ ตีรียาภิวัฒน์ และรมย์ กนิษฐานนท์, 2553) นอกจากนี้ ยังมีค่ายขนาดเล็กกว่าที่บ้านแม่สุริน บ้านต่อแพ และเส้นทางที่เชื่อมระหว่างบ้านต่อแพไปยังห้วยต้นนุ่นที่มีค่ายทหารตั้งอยู่ตามจุดต่างๆ เช่นหนองปลาบุง ห้วยปอ ห้วยงูเห่า (ชื่อเดิมของห้วยต้นนุ่น) สะสบอ นาอ่อน ห้วยใส จนถึงบริเวณก่อนเข้าถึงเมียนมา (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542, น.79-80)

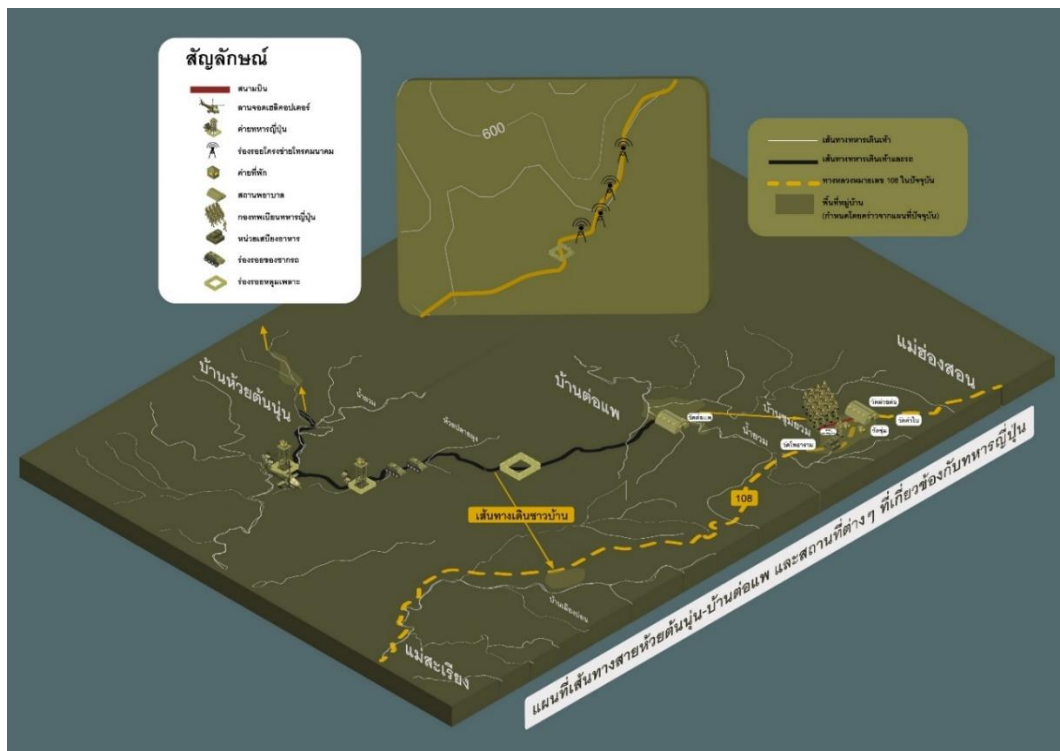
การสัญจรในเขตอำเภอขุนยวมที่เชื่อมต่อกับเขตแดนของเมียนมาบริเวณบ้านน้ำมาง โดยเฉพาะบริเวณบ้านต่อแพที่เชื่อมกับบ้านห้วยต้นนุ่น ก่อนที่กองทัพญี่ปุ่นจะเข้ามาพัฒนาเส้นทางที่บริเวณหนองปลาบุงให้รถบรรทุกเข้าออกได้นั้น แต่เดิมบริเวณนี้ผู้คนมักเลือกเดินขึ้นทางลาดชันบนเนินชันสูงประมาณ 600 เมตรเพราะเป็นเส้นทางตรงที่สั้นที่สุดที่ระยะทาง 1 กิโลเมตร มีความกว้างประมาณ 20 เซนติเมตร และมีเส้นทางแยกไปบ้านเมืองปอนที่บริเวณห้วยเมืองปอนและขุนยวมที่บริเวณบ้านต่อแพ ที่สามารถล่องแพไปตามลำน้ำยวมจนถึงอำเภอแม่สะเรียง (ดูแผนภูมิ 4.2) ดังนั้นเส้นทางสัญจรบริเวณนี้จึงเป็นทั้งคมนาคมทางบกและทางน้ำ โดยเส้นทางเดินนี้ยังคงมีการใช้อย่างต่อเนื่องในหลายทศวรรษต่อมาระหว่างคนฝั่งเมียนมาและฝั่งไทย โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการซื้อขายระหว่างคนในพื้นที่ เช่นพะตึช ชาวบ้านห้วยต้นนุ่นเล่าย้อนอดีตถึงช่วงที่ยังเป็นเด็กและได้ติดตามพ่อแบกลินค้าเดินไปขายฝั่งเมียนมาในบ้านน้ำมาง ขณะคนจากบ้านน้ำมางก็นำสินค้าบางประเภทมาขายที่ห้วยต้นนุ่น

...การบริโภคสินค้าบางอย่างจากฝั่งไทยค่อนข้างลำบาก เพราะการเดินทางที่ลำบาก ทำให้มีพ่อค้าแม่ค้าจากน้ำมางเดินทางเข้ามายังฝั่งไทย แบกพริก กะปิ น้ำอ้อย และข้าวสาร ที่สีแล้วมาขาย บ้านน้ำมางตอนนั้นมีโรงสีข้าวแบบดั้งเดิมที่ใช้วังล้อหมุนโดยพลังงานน้ำ ไปคราวหนึ่งก็ซื้อกลับมาประมาณ 1 ถังได้ ราคาราว 10-20 บาท ในขณะนั้น ห้วยต้นนุ่นก็ยังไม่ได้มีการปลูกข้าวจริงจังและยังไม่มีพื้นที่นาปลูกข้าวด้วย เฉลี่ยแล้วเดินทางไปซื้อข้าวประมาณ 2 ครั้งต่อเดือน ใช้เวลาเดินทางไปกลับ 2 วันได้²

พะตึชเดินทางไปซื้อขายฝั่งบ้านน้ำมางจนขึ้นชั้นประถม 4 จากนั้นเมื่อจบการศึกษาก็ไปเป็นตำรวจตระเวนชายแดน ทำให้ต้องเลิกช่วยพ่อขายของและซื้อของที่บ้านน้ำมางในที่สุด นอกจากพะตึชที่พูดถึงเส้นทางการเดินเท้าระหว่างสองฝั่งพรมแดนแล้ว คุณอรซึ่งเป็นเจ้าของร้านค้าใหญ่ในหมู่บ้านเดียวกันก็เล่าถึงช่วงหนึ่งของการเดินทางเท้าของผู้ค้าบนเส้นทางระหว่างบ้านต่อแพและหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นไว้เช่นกัน เนื่องจากครอบครัวของสามีเธอเปิดร้านขายของตอนที่ยังเป็นข้าราชการครูในหมู่บ้าน ก่อนที่เธอและสามีจะมารับช่วงกิจการต่อจนถึงปัจจุบัน เธอเล่าว่าในยุคที่พ่อแม่ของสามีเปิดร้านค้าก็ใช้

² พะตึช, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2562, บ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม

จักรยานยนต์ลงไปซื้อของแห้งที่เก็บไว้ได้นานหน่อยมาขายให้กับคนในหมู่บ้าน เช่น บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป ปลากระป๋อง เกลือ และเทียน แต่สามารถใช้นาพหนะหรือรถในช่วงหน้าแล้งเป็นหลัก เมื่อฤดูฝนมาถึงการเดินทางลำบาก การใช้เส้นทางเดินซึ่งเป็นทางลัดไปถึงต่อแพมีความลำบากน้อยกว่า รวมถึงการที่มีคนค้ามุสลิมที่เธอเรียกว่า “อาบัง” เดินเท้าเอาเกลือและสินค้าอื่นมาขายโดยใช้เส้นทางระหว่างบ้านต่อแพเชื่อมกับห้วยต้นนุ่นเช่นกัน นอกจากนี้ คนในหมู่บ้านก็ใช้เส้นทางนี้เป็นทางลัดเข้าเมืองเวลาต้องการใช้ของจำเป็นต่างๆ³



แผนภูมิ 4.2 เส้นทางสัญจรจากอำเภอยวมผ่านบ้านต่อแพเชื่อมต่อไปยังห้วยต้นนุ่นและฝั้งเมียนมา

ที่มา: ดัดแปลงจาก เชิดศักดิ์ ตรียาภิวัฒน์ และ รมย์ กนิษฐานนท์ (2553)

ส่วนเส้นทางที่ทหารญี่ปุ่นเข้าไปแผ้วถางเพื่อให้รถผ่านเข้าออกได้ส่วนใหญ่พัฒนาอยู่บนเส้นทางเดิมที่ชาวบ้านใช้ในการสัญจร เพียงแต่เคลียร์บางจุดเพิ่มเพื่อให้รถที่ใช้ในสงครามขณะนั้นเข้าออกได้สะดวกขึ้นบริเวณไหล่เขา กองทัพญี่ปุ่นพัฒนาเส้นทางในท้องถิ่นโดยจ้างแรงงานผู้ชายในพื้นที่ที่มีอายุตั้งแต่วัยรุ่นราว 17 ปีจนถึงอายุ 50 ปี ทำให้การพัฒนาเส้นทางรวม 13 กิโลเมตร กว้างประมาณ

³ คุณอร, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2562, บ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอยวม

4-5 เมตรเป็นไปด้วยความรวดเร็ว นอกจากการตั้งค่ายสำคัญของญี่ปุ่นที่ห้วยทรายขาวและห้วยปลาหลดแล้ว ตลอดเส้นทางต่อแพไปยังห้วยต้นนุ่นยังมีการติดตั้งหมุดโทรเลขสำหรับการสื่อสารในช่วงสงคราม บนต้นไม้สูงประมาณ 3 เมตร (รมย์ กนิษฐาภิรมย์, 2553; เชิดศักดิ์ ตีรยาภิวัฒน์ และ รมย์ กนิษฐา นนท์, 2553) ปัจจุบัน เส้นทางเดินดังกล่าวได้รับการพัฒนาและส่งเสริมให้เป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์รวมระยะทาง 9 กิโลเมตร โดยนักท่องเที่ยวสามารถเลือกที่จะเดินเท้าหรือเช่ารถเอทีวี (ATV: All-Terrain Vehicle) พาหนะที่ใช้ลุยทางวิบากบนทางเท้าได้ ซึ่งเป็นโครงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของชุมชนที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนให้การสนับสนุนหลังจากที่มีคณะวิจัยโครงการ “การสืบค้นและจัดการมรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนในอำเภอบาย-ปางมะผ้า-ขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” นำโดยรองศาสตราจารย์ ดร.รัศมี ชูทรงเดช ในช่วงปี 2552

นอกจากนี้ กองทัพญี่ปุ่นยังได้สร้างสนามบินที่บริเวณตรงข้ามกับหน้าวัดม่วยต่อและวัดหัวเวียงในขณะนั้น (ในเวลาต่อมา 2 วัดนี้รวมเป็นวัดเดียวกันในชื่อวัดม่วยต่อ) เพื่อใช้ในการส่งยุทธโปกรณ์ เครื่องมือการซ่อมบำรุงกองทัพ รวมถึงการป้องกันทางอากาศ หลังจากญี่ปุ่นแพ้สงคราม อังกฤษได้ใช้สนามบินนี้ในการขนส่งทหารญี่ปุ่นที่เป็นเชลยศึกในเวลาต่อมา (โครงการเข้าใจไทยแลนด์, 2562)



ภาพที่ 4.1 เส้นทางเดินเท้าจากบ้านต่อแพไปยังบ้านห้วยต้นนุ่นที่ปัจจุบันได้รับการส่งเสริมให้เป็นแหล่งเยี่ยมชมประวัติศาสตร์สงครามโลกครั้งที่ 2

ที่มา: บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล

ส่วนการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมทางอากาศในระดับจังหวัดแม่ฮ่องสอนช่วงเวลานี้เกิดขึ้นเป็นระยะตามสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม ในปีพ.ศ.2482 จังหวัดได้สร้างสนามบินขึ้นในอำเภอเมือง ซึ่งได้รับบริจาคที่ดินจากคหบดีเจ้าของที่ดินเดิมที่เป็นคัณนาและถางให้เรียบซึ่งมีขนาดที่ทำให้เครื่องบินสามารถทำการขึ้นลงได้ด้วยความยาว 600 เมตร กว้าง 25 เมตร แต่ยังไม่มียาอาคารสนามบินและสถานีการบิน โดยมีบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด (บริษัทการบินไทย ในปัจจุบัน) เป็นสายการบินแรกเปิดเส้นทางเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน ด้วยเครื่องบินแบบแฟร์ไชลด์ บรรทุกผู้โดยสารได้ 3-5 คนเท่านั้น แต่สายการบินก็หยุดบินไปช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงพ.ศ.2484 ที่เครื่องบินของบริษัทเดินอากาศไทยถูกเครื่องบินของฝ่ายสัมพันธมิตรยิงตกในพื้นที่อำเภอขุนยวม จนหลังสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้กองทัพอากาศไทยศึกษาสนามบินเดิม จนพบว่าพื้นที่ในการก่อสร้างนั้นเล็กไปสำหรับเครื่องบินขนาดใหญ่ จึงได้ซื้อที่ดินเพิ่มจากประชาชนในบริเวณนั้น และสร้างอาคารสนามบิน จนเริ่มกลับมาบินด้วยเส้นทางเชียงใหม่-แม่สะเรียง-แม่ฮ่องสอน-เชียงใหม่ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2489 (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542, น.24-26)

ในเวลาต่อมากิจการการบินถูกโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคมโดยกรมการบินพาณิชย์รับผิดชอบโดยตรง ช่วงทศวรรษพ.ศ.2510-2520 รัฐบาลไทยพัฒนาสนามบินอย่างต่อเนื่อง จากผิวนถนนลูกรังก็ปรับเป็นลาดยางมะตอยและขยายความกว้างของถนน ปีพ.ศ.2516 เป็นปีที่มีการก่อสร้างอาคารและติดตั้งอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ เช่น อาคารที่พักผู้โดยสาร หอควบคุมการบิน สถานีดับเพลิง และอาคารบ้านพักเจ้าหน้าที่ สำหรับตัวเครื่องบิน บริษัทการบินในขณะนั้นได้ปรับมาใช้ตัวเครื่องบินที่สามารถรองรับผู้โดยสารได้ 25 คน โดยยังคงบินเส้นทางเดิมคือเชียงใหม่-แม่สะเรียง-แม่ฮ่องสอน แต่ต่อมาได้ยกเลิกแม่สะเรียงเนื่องจากมีผู้โดยสารน้อยลง กอปรกับการคมนาคมทางบกหรือถนนมีการพัฒนาให้สะดวกขึ้น (อ้างแล้ว)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในช่วงเวลานี้เป็นการสร้างอำนาจของรัฐที่มีศักยภาพและเป็นไปเพื่อการได้เปรียบในการศึกสงครามของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นลักษณะและมีเป้าหมายเดียวกับการสร้างถนนเพื่อขยายอำนาจของรัฐที่นิยมอำนาจเผด็จการชาวดุโต่งในยุโรปในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ต้องการเข้าไปยึดครองประเทศที่มีศักยภาพทางการรบน้อยกว่า เช่นอิตาลีสร้างถนนเชื่อมอัลแบเนียและลิเบีย และเยอรมนีสร้างถนนหลวงเข้าสู่โปแลนด์ เป็นต้น (Dalakoglou, 2017) อีกประเด็นที่สะท้อนให้เห็นจากเส้นทางกองทัพญี่ปุ่นคือการที่ปัจจุบันเส้นทางนี้ไม่ได้ใช้เพื่อการสัญจรโดยผู้คนในชีวิตประจำวัน นอกเสียจากคนที่ต้องการเข้าไปหาของป่าหรือบางส่วนของช่องทางนี้เป็นเส้นทางตัดผ่านไปยังที่นาหรือที่ทำกินของตนเท่านั้น หากแต่ความหมายใหม่ของโครงสร้างพื้นฐานนี้ได้เกิดขึ้นเมื่อมันถูกสร้างขึ้นให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ จึงทำให้เห็นชีวิตทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปบนเส้นทางหรือถนนในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีพลวัต (ดู Anand, Gupta, & Appel, 2018, pp.18-20) ส่วนมิติบทบาทของรัฐไทยยังไม่ปรากฏในการเข้ามาก่อสร้างสาธารณูปโภคในช่วงเวลานี้

มากนัก แม้ว่าจะมีการพัฒนาการคมนาคมการbinระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนและเชียงใหม่ แต่ยังไม่ปรากฏชัดว่าเชื่อมโยงกับอำเภอขุนยวมโดยตรง และในขณะนั้นโครงการสร้างถนนหลวงเส้นสำคัญก็ยังไม่ได้รับริเริ่มอย่างเป็นทางการ

4.1.3 ช่วงการสร้างและพัฒนาเส้นทางค้าไม้และการค้าข้ามพรมแดนในช่วงสงครามกลางเมืองในเมียนมา (ช่วงประมาณทศวรรษ 1960–ถึงก่อนปี 2000)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การติดต่อค้าขายระหว่างสองฝั่งชายแดนไทย-เมียนมายังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากความต้องการของชุมชนทั้งสองฝั่ง แต่ความต้องการของฝั่งเมียนมาทวีเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากสถานการณ์การเมืองที่ไม่สงบหลังทศวรรษที่สัญญาปางโหลงไม่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างผู้นำของประเทศเมียนมาในขณะนั้นและผู้นำชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมาจึงเป็นช่วงที่แนวพรมแดนเมียนมากับประเทศเพื่อนบ้านเต็มไปด้วยการสู้รบของกองกำลังชนกลุ่มน้อยและกองกำลังของทหารของรัฐบาล ในด้านเศรษฐกิจ หลังการรัฐประหารของนายพลเนวินในปี 1962 การดำเนินเศรษฐกิจภายใต้ระบบสังคมนิยม ทำให้คนในประเทศต้องหันมาพึ่งพาสินค้าจากตลาดมืดและตลาดใต้ดินจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะจากจีนและไทย (Mya Maung, 1964, 1989; Fink, 2001, pp.32–3; Chang, 2011, 2014a, 2014b; Brown, 2013, pp.165–6)

ขณะที่การต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมืองในระดับโลกระหว่างเสรีนิยมประชาธิปไตยและสังคมนิยม นำไปสู่นโยบายของหลายรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ (Communism) รัฐบาลไทยใช้การเร่งรัดพัฒนาชนบทและการสร้างโครงการพัฒนาในรูปแบบและโครงการต่างๆ ถนนเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งที่รัฐไทยดำริเพื่อที่จะสามารถเข้าถึงพื้นที่ห่างไกล อันเป็นส่วนหนึ่งของการปราบปรามขบวนการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ที่มีฐานที่มั่นอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและทุรกันดารในขณะนั้น [ดูงานศึกษาเช่น ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์ (2562)] แม่ฮ่องสอนเป็นอีกจังหวัดที่มีการสร้างและขยายถนนภายใต้การพัฒนาชนบทซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะทางหลวงสาย 108 และ 1095 ในช่วงแรกของปี พ.ศ. 2506 รัฐพัฒนาทางหลวงหมายเลข 108 เส้นทางจากเชียงใหม่ผ่านอำเภอหางดง อำเภอสันป่าตอง อำเภอจอมทอง และอำเภอฮอด และเข้าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่อำเภอแม่สะเรียง ผ่านอำเภอแม่ลาน้อยและขุนยวมก่อนเข้าเขตอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน เป็นระยะทางทั้งหมด 350 กิโลเมตรที่ก่อสร้างเป็นช่วงๆ ผิวทางส่วนใหญ่เป็นแบบขรุขระที่มีกรวดอัดทับบนพื้นผิว (Penetration Macadam) มีความกว้างประมาณ 5 เมตร ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2506 เป็นวันที่ถนน 2 สาย (เส้น 108 และ 1095) ได้สร้างและมาบรรจบกันที่บริเวณห้วยหยวก บ้านหนองแห้ง ตำบลเมืองปอน อำเภอขุนยวม ที่มีถนนวิ่งเชื่อมต่อทั้งจังหวัดได้เป็นครั้งแรก แม้ว่าสภาพถนนยังเป็นลูกรังไม่ถาวร ทำให้เกิดการเซาะพังของ

หน้าถนนอยู่ตลอดโดยเฉพาะในฤดูฝนที่ต้องมีการซ่อมแซมอย่างต่อเนื่อง จนพัฒนามาลาดยางมะตอยในปี 2519 (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542, น.26-27)

นอกจากนี้ พื้นที่ชายแดนที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์โดยเฉพาะป่าไม้ถูกทำให้กลายเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอดของคนในระดับชาวบ้านด้วยการตัดไม้ขาย ขณะที่สถานการณ์ในภาพใหญ่บนพรมแดนของเมียนมาเป็นที่ตั้งของกองกำลังชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ต่อสู้กับกองทัพเมียนมา และใช้ป่าไม้เป็นทุนทางเศรษฐกิจในการสู้รบและการดำรงชีพไปในขณะเดียวกัน (ดู Bryant, 1997 ที่ศึกษาพื้นที่ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์กะเหรี่ยงทางตอนใต้ของแม่ฮ่องสอนกับอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก) ประกอบกับที่ ธุรกิจการค้าไม้ผิงไทยที่เริ่มขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2510 จึงเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้เกิดการแผ้วถางเส้นทางคมนาคมในพื้นที่ป่าให้กว้างขึ้น เนื่องจากต้องใช้รถบรรทุกขนาดใหญ่ในการลากไม้ออกมาจากพื้นที่ป่า คุณวรา⁴นักธุรกิจค้าไม้คนไทยรายหนึ่งยืนยันว่าเส้นทางที่บริษัทค้าไม้ใช้เป็นเส้นทางเดียวกับที่บริษัทบอมเบย์ เบอร์มาใช้ในช่วงอาณานิคม และก็เป็นเส้นทางพัฒนาขึ้นมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ญี่ปุ่นยกทัพเข้าเมียนมาและถอยกลับมาทางผิงไทย ทำให้บริษัทป่าไม้ของไทยเข้ามาทำธุรกิจเป็นจำนวนมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ซึ่งก็ใช้เส้นทางนี้เช่นกันในการขนส่งไม้ออกจากผิงป่า จนกระทั่งปีพ.ศ.2534 พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นประกาศนโยบายยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในผิงไทย แต่บริษัทที่ธุรกิจป่าไม้บางส่วนยังคงทำธุรกิจต่อโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเมียนมาเข้าไปสัมปทานพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในพื้นที่ควบคุมของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในผิงเมียนมาในขณะนั้น ขณะเดียวกันนักธุรกิจไทยเมื่อต้องการขนส่งไม้เข้าประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของไทยคือพ.ร.บ.ศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2480 ทางอนุมัติเฉพาะคราว ตาม มาตรา 5 ทวิ ที่ระบุถึงช่องทางอนุมัติชั่วคราว ซึ่งผู้นำเข้าหรือส่งออกสินค้าต้องแสดงความจำนงล่วงหน้าต่ออธิบดีหรือเทียบเท่าให้อนุญาต และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีชายแดนติดต่อกัน บริษัทค้าไม้สัญชาติไทยจึงต้องประสานศุลกากรกับหน่วยงานความมั่นคงเมื่อต้องการนำไม้เข้าเพื่อให้อยู่ในการควบคุมอย่างใกล้ชิด

ในช่วงเวลานั้นขุนยวมเป็นพื้นที่หนึ่งที่รัฐในระดับท้องถิ่นให้ข้อมูลว่าได้รับอนุญาตให้นำไม้เข้าจากผิงเมียนมาบริเวณช่องทางห้วยต้นนุ่น นักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐมักได้รับข้อมูลข่าวสารแผนพัฒนาพื้นที่อย่างไม่เป็นทางการก่อนเสมอ และสามารถเตรียมการซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นในการขยายธุรกิจ พ่อเลี้ยงกูร⁵ อดีตเจ้าของธุรกิจค้าไม้ในพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนเล่าให้ฟังถึงแผนการซื้อที่ดินในอำเภอขุนยวมในช่วงกลางทศวรรษพ.ศ.2510

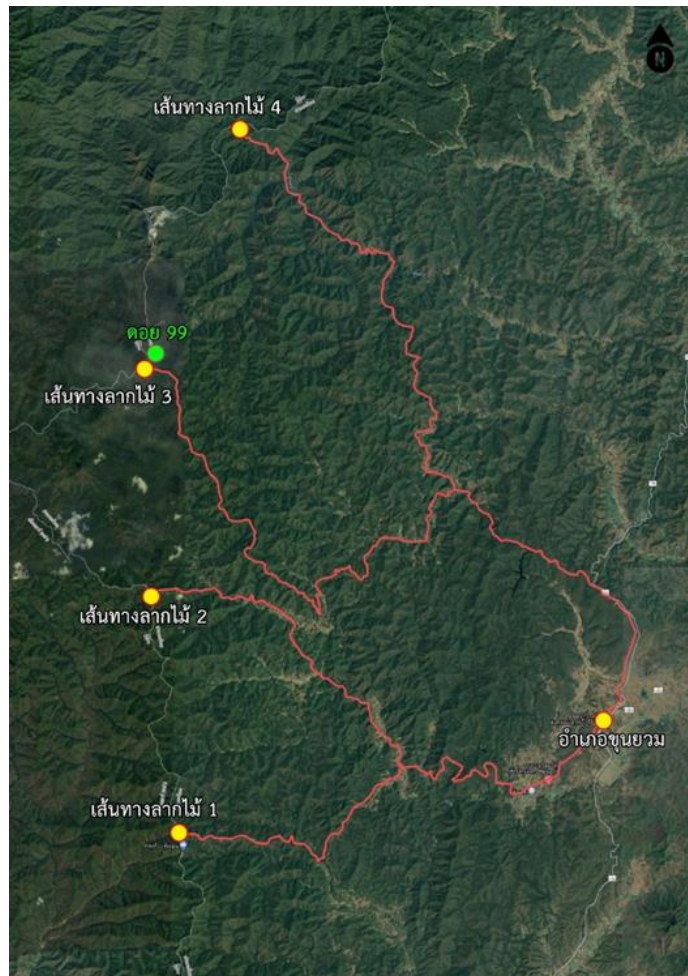
⁴ คุณวรา, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

⁵ พ่อเลี้ยงกูร, สัมภาษณ์วันที่ 18 พฤศจิกายน 2562, อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

คิดซื้อที่ดิน (ในขุนยวม) ตั้งแต่ปี 2514 เราต้องไปจองที่จองอะไรไว้ จะย้ายโรงเลื่อย ที่นี้ (อำเภอแม่ฮ่องสอน) ไปที่ขุนยวม เพราะไม้มันจะเข้าทางห้วยต้นนุ่น มันก็เข้าจริง เรารู้ข่าวจากผู้ใหญ่ในพื้นที่ที่เป็นนักการเมือง พี่ชายเราเป็นหัวหน้าให้ พอเขาบอกแบบนี้ เราก็ไปหาที่ ซื้อที่ตารางวาละ 500 กว่าบาท เดียวนี้ตารางวาละ 1,550 บาท แต่พอซื้อที่ดินแล้ว สุดท้ายก็ไม่ได้ย้ายโรงเลื่อยไป ป่าไม้ปิด พม่าห้ามไม้เข้า (ในช่วงปี 2536)

ความเฟื่องฟูของสัมปทานป่าไม้ในเมียนมาทำให้มีบริษัทฝั่งไทยเข้าไปเจรจาต่อรองท่าไม้กับ กองกำลังชนกลุ่มน้อยมากขึ้น และได้แผ้วถางช่องทางในการลากไม้ออกจากเมียนมาก่อนที่รัฐบาล เมียนมาประกาศยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้ให้กับบริษัทต่างชาติในปีพ.ศ. 2536 (Bryant, 1997) ในช่วงนั้น คุณวรา⁶ให้ข้อมูลว่าในพื้นที่อำเภอขุนยวมมีช่องทางลากไม้ออกจากเมียนมาอยู่ 4 ช่องทาง คือ 1) ช่องทางห้วยต้นนุ่นซึ่งมีเส้นทางไปจรดเขตแดนไทย-เมียนมาบริเวณเนินเขา (ห่างจากเส้นทาง ถนนหลักที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าปัจจุบันไปประมาณ 2 กิโลเมตร) และลงสู่พื้นที่ ลาดชันไปบรรจบกับห้วยน้ำพองที่อยู่ไม่ไกลกับห้วยน้ำธรรมชาติที่คนในพื้นที่เรียกว่า “วากือโก๊ะ” จากนั้นเส้นทางนี้สามารถตัดเข้าสู่บ้านน้ำมางฝั่งเมียนมาได้ 2) ช่องทาง “ดอย 99” หรือบีพี 12 (BP12) 3) ช่องทางไม่เป็นทางการซึ่งอยู่ในพื้นที่บ้านแม่เงาที่บริษัทแพร่ชนะภัยเขามาถางทางไว้ บริเวณนี้มีห้วยน้ำเล็กและมิดชิด. คุณช่องทางในขณะนั้นด้วย แต่เนื่องจากเป็นพื้นที่เขาสูงชันจึงทำให้การลากไม้จากเมียนมาเข้าไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างลำบาก และ 4) เส้นทางที่อยู่หลังพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบแม่สุรินในปัจจุบัน ซึ่งในเวลานั้นบริเวณดังกล่าวยังไม่ได้มีการตั้งเป็นพื้นที่พัก พิงฯ อย่างเป็นทางการ แม้ว่าเริ่มมีคนอพยพจากเมียนมาหนีภัยเข้ามาอยู่ในพื้นที่และในหมู่บ้านแม่สุริน ตั้งแต่พ.ศ. 2534 (The Border Consortium, n.d.) คุณวราอธิบายต่อว่าในทางปฏิบัติบริษัทที่เข้าไป ทำสัมปทานป่าไม้ในเมียนมามักทำช่องทางเข้าออกเป็นของตัวเองเพื่อลดความขัดแย้ง บางจุดอาจ ใช้เป็นช่องทางของหลายบริษัทที่ทำธุรกิจร่วมกัน เช่นบริษัทยูเนียนพาร์และบริษัทสันติคำไม้ที่ส่งไม้ ออกช่องทางจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยผึ้ง อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ทั้งสองบริษัทใช้ช่องทางร่วมกันคือ บริษัทยูเนียนพาร์เป็นผู้ผลิตไม้ ส่วนบริษัทสันติคำไม้เป็นผู้รับซื้อไม้ที่ผลิตแล้วขายต่อ เป็นต้น

⁶ คุณวรา, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม



ภาพที่ 4.2 แผนที่แสดงเส้นทางลากไม้จากเมียนมาในอำเภอขุนยวม

ที่มา: ปรับแต่งจากกูเกิล เอิร์ธ

ทั้ง 4 ช่องทางดังกล่าว ช่องทางห้วยต้นนุ่นและช่องทาง “ดอย 99” มีการลากไม้มากกว่าอีก 2 ช่องทาง โดยเฉพาะช่องทาง “ดอย 99” มีความสำคัญเนื่องจากอยู่ในบริเวณรอยต่อของทั้งเขตแดนไทยและเมียนมาและเป็นฐานที่มั่นของกองกำลังกะเหรี่ยงแดง KNPP ที่มีนายพลปิโทคุมอยู่ ต่อมาเมื่อทหารเมียนมาสู้รบและสามารถคุมพื้นที่ได้ระดับหนึ่งแล้วก็เข้ามาตั้งกองทัพบกในบริเวณนี้แทนกองกำลัง KNPP แต่ในเวลาต่อมาทหารเมียนมาก็ได้ย้ายฐานมาประจำการที่บริเวณสันเขตในปัจจุบัน “ดอย 99” จึงเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์การสู้รบและร่องรอยของการทำธุรกิจค้าไม้ในขณะนั้น ซึ่งคุณวราริธิบายว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะดอยข่มบนพื้นที่สูงที่เมื่อไปอยู่จุดสูงสุดตรงนั้นแล้วจะเห็นพื้นที่กว้างโดยรอบ ก่อนหน้านั้นเส้นทาง “ดอย 99” ไม่ใช่เส้นทางสัญจรสำหรับยานพาหนะ แต่เมื่อมีการทำไม้ก็มีการถางทางเพื่อให้รถแทรกเตอร์เข้าไปได้ และในบริเวณทำไม้ทั้งในอำเภอขุนยวมและพื้นที่อื่นตลอดพรมแดนไทย-เมียนมาก็มีการพัฒนาถนนให้เป็นใยแมงมุม เพื่อให้มีการลากไม้เข้าสู่เขตแดนไทยได้

หลายช่องทาง ในเวลานั้นคนที่ทำธุรกิจค้าไม้แล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่รัฐไทยฝ่ายความมั่นคงเข้ามาทำไม้แบบแฝงตัวเข้ามาหาข่าวให้กับทางการไทยด้วย และจำนวนมากเป็นทหาร⁷



ภาพที่ 4.3 ส่วนหนึ่งของเส้นทางชักลากไม้ห้วยต้นนุ่น (เส้นทางที่ 1 ในภาพ 4.2) ในช่วงที่คณะวิจัยเข้าไปศึกษา (มิถุนายน 2563)

ที่มา: บุศรินทร์ เลิศชลิตสกุล

ช่องทางเข้าออกบริเวณห้วยต้นนุ่นและหมู่บ้านน้ำมางฝั่งเมียนมาจึงถูกใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นเส้นทางชักลากไม้ ซึ่งเป็นเส้นทางเดิมที่กองทัพญี่ปุ่นเคยยกทัพจากห้วยปลาบมุงและเลียบลำห้วยต้นนุ่นเพื่อออกไปยังเมียนมา ราวปีพ.ศ.2535–2536 เป็นช่วงที่ผู้ประกอบการค้าในบ้านต่อแพเข้ามาทำการค้าข้ามพรมแดนและก็ใช้เส้นทางนี้ในการขับรถบรรทุกขนาดใหญ่ลุยไปตามลำน้ำในป่าเขาและขนานไปด้วยพื้นที่นาของประชาชนที่อาศัยอยู่ในละแวกนั้น ในการใช้พื้นที่ป่าไม้ในช่วงนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการรุกรานพื้นที่ป่า เนื่องจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยเวียงเหล่าประกาศขึ้นเป็นอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ.2540 แม่เลี้ยงจันทร์ (กล่าวถึงในบทที่ 3) เล่าถึงความยากลำบากในการใช้เส้นทางดังกล่าวไว้ว่า ผู้ค้าต้องเดินไปตามลำห้วยในผืนป่าใหญ่ ซึ่งเป็นเส้นทางเดียวกับที่กองทัพญี่ปุ่นเคยใช้ในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 และบางครั้งเมื่อเจอกับสภาพอากาศหรือภัยธรรมชาติอย่างน้ำท่วมในช่วงฤดูฝนและน้ำหลาก ทำให้รถติดหล่มและเดินทางต่อไปไม่ได้ ต้องหยุดการเดินทางเพื่อให้น้ำลดลงก่อน⁸

⁷ คุณวรา, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

⁸ แม่เลี้ยงจันทร์, สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤศจิกายน 2562, หมู่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม

รวมถึงแม่เลี้ยงแสงเอือน ภรรยาของพ่อเลี้ยงเอกที่เล่าให้ฟังว่าทั้งคู่เป็นพ่อค้าแม่ค้ารุ่นบุกเบิก เริ่มทำการค้าข้ามแดนตั้งแต่ปี 2537 ไปกลางทางหนทางที่ไม่มีใครเข้าไปได้ เวลาเดินทางด้วยรถไปค้าขายก็ต้องเตรียมพร้อมในลักษณะ “ไปแล้วก็ซ่อมทางหรือรถไปด้วย”⁹

การใช้เส้นทางตามลำห้วยของกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าข้ามแดนซ้อนทับกับการยกทัพของญี่ปุ่นสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 หากแต่ในตอนท้ายของเส้นทางการชักลากไม้และการค้าที่เป็นเขตรอยต่อระหว่างสองประเทศในช่วงเวลาการสู้รบระหว่างทหารเมียนมากับชนกลุ่มน้อยนั้นมีความอ่อนไหว จากการบอกเล่าของคุณวราผู้ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าวเล่าว่าเส้นทางการขนส่งสินค้านั้นไม่ได้ลงห้วยตันนุ่นตั้งแต่แรก ปลายเส้นทางขนส่งไปบรรจบเข้ากับพื้นที่ฐานทัพของเมียนมาที่ก่อนหน้านี้เป็นพื้นที่ของกองกำลังของ KNPP บนดอยไค้งหรือ “ดอย 99” เชื่อมกับลำห้วยตันนุ่น ทำให้ทางทหารเมียนมารู้สึกไม่สบายใจ ผู้ค้าข้ามพรมแดนจึงปรับเส้นทางการสัญจรไปอยู่ในลำห้วยธรรมชาติ

ตอนที่เขา (เมียนมา) อยู่ที่บ้านเขต ก็มีการพูดกันว่าพม่าล้ำเข้ามา 30 เมตร ไทยถามไป พม่าบอกว่าถ้ายิงกันกับชนกลุ่มน้อยแล้วไทยช่วยได้มั๊ย ไทยก็ไม่ได้ตอบไป พอเป็นอย่างนี้ไม่อยากให้เกิดปัญหา ชาวบ้านเลยไปวิ่งในห้วยแทน¹⁰



ภาพที่ 4.4 เส้นทางในลำห้วยตันนุ่นที่ผู้ค้าขายแดนบรรทุกสินค้านำเข้า-ส่งออก

ที่มา: บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล

⁹ แม่เลี้ยงแสงเอือน, สัมภาษณ์วันที่ 22 ธันวาคม 2562, หมู่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม

¹⁰ คุณวรา, สัมภาษณ์วันที่ 20 กันยายน 2563, ทางโทรศัพท์เคลื่อนที่



ภาพที่ 4.5 รถที่ใช้บรรทุกสินค้าในช่วงที่ผู้ประกอบการใช้เส้นทางในลำห้วยต้นนุ่น

ที่มา: บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล

สำหรับการพัฒนาของประเทศไทยในด้านการสร้างถนนในช่วงนี้มีความชัดเจนมากขึ้น ทำให้เห็นว่ารัฐต้องการที่จะเข้าไปควบคุมพื้นที่ห่างไกล (ดู Pederson & Bunkenborg, 2012; Dalakoglou, 2017) จากการรวบรวมเอกสารของแขวงทางหลวงแม่ฮ่องสอน พบว่าในช่วงเวลาเดียวกับการพัฒนาถนนสาย 1337 จากบริเวณทางปอนบนถนนสาย 108 สู่หมู่บ้านประดู่เมืองระยะทางประมาณ 45 กิโลเมตร ซึ่งสามารถใช้สัญจรไปยังจุดผ่อนปรนห้วยต้นนุ่นโดยผ่านหมู่บ้านแม่กิ๋ บ้านเปียงหลวง บ้านห้วยส้าน และตัวหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นไปยังทางเข้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า ถนนเส้นนี้เดิมเป็นเส้นทางซีกลากไม้ออกมาจากพื้นที่ที่มีความกว้างประมาณ 4 เมตรในช่วงที่ธุรกิจทำไม้เฟื่องฟู สภาพถนนในช่วงนั้นเป็นเพียงเส้นทางคนเดินเป็นหลัก ก่อนที่จะพัฒนาให้มีการใช้สัญจรด้วยรถยนต์และจักรยานยนต์ในฤดูแล้ง ส่วนหน้าฝนต้องอาศัยการเดินเท้าและจักรยานยนต์เท่านั้น จนในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2532 หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 36 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนาจการกลารักษาความปลอดภัยแห่งชาติ กองบัญชาการทหารสูงสุด เข้ามาพัฒนาดูแล เนื่องจากพิจารณาว่าเป็นเส้นทางความมั่นคงตามโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน (ปชด.) ไทย-พม่า เพราะในช่วงเวลานั้นมีการสู้รบระหว่างทหารเมียนมาและชนกลุ่มน้อย และคนที่ได้รับผลกระทบหลบหนีเข้ามาตามตะเข็บชายแดน รวมถึงเป็นพื้นที่ที่ยังมีความเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) จึงได้ทำการพัฒนาถนนเส้นนี้เป็น 3 ช่วงในเวลาต่อมาคือ ช่วงแรกในปี 2532 ต่อมาในปี 2534 และ 2535 ให้มีลักษณะเป็นเส้นทางมาตรฐานชั้นกลาง F.6 (ทางภูเขา) ผิวจราจรกว้าง 6 เมตร ลูกรีงหนา 20 เซนติเมตร บดทับตามมาตรฐาน นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นประกอบด้วย เช่น สะพาน ร่องระบายน้ำและท่อระบายน้ำ และแผ่นป้ายและป้ายจราจรต่างๆ รวม

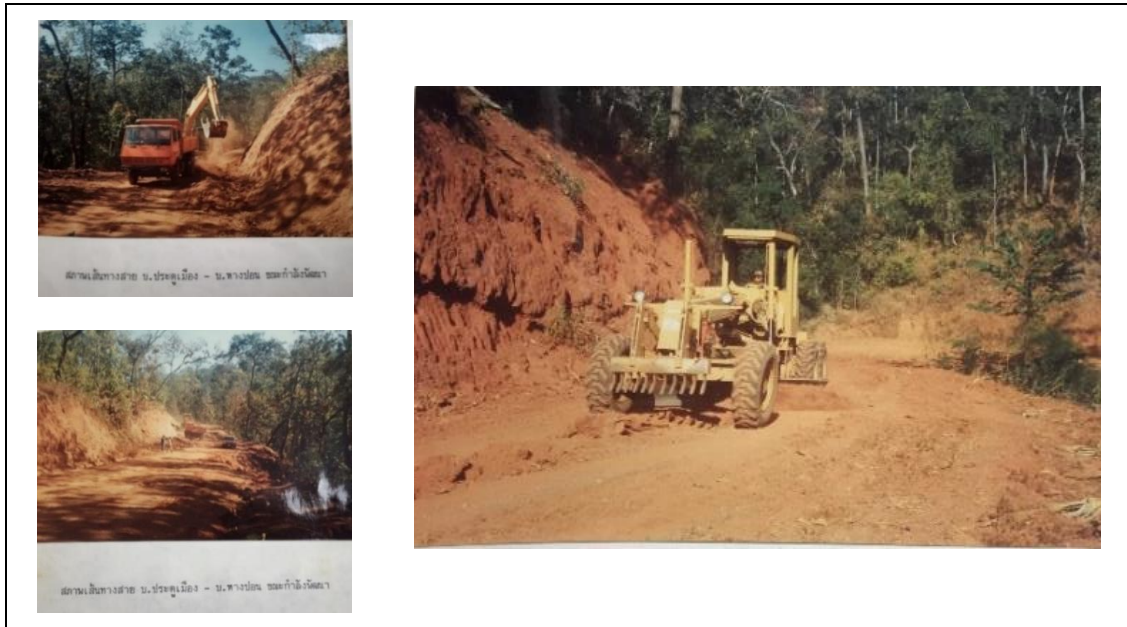
ทั้งหมดใช้ระยะเวลา 4 ปี 2 เดือนจนโครงการทั้งหมดเสร็จสิ้นในวันที่ 20 สิงหาคม 2536 ซึ่งการสรุปในรายงานเห็นว่าใช้เวลานานกว่าที่ตั้งเป้าไว้ จนเกิดความล่าช้าเนื่องจากเป็นเส้นทางภูเขา ระหว่างที่พัฒนาก็มีการใช้เส้นทางอยู่ตลอดทำให้เกิดความเสียหาย อีกทั้งยังถูกน้ำฝนกัดเซาะจึงทำให้ต้องมีการซ่อมแซมเส้นทางไปพร้อมๆ กันด้วยถึง 3 ครั้งหลักในปีพ.ศ. 2535, 2537 และ 2538 ในเวลาต่อมาหน่วยพัฒนาพื้นที่ 36 ได้ส่งมอบให้กรมทางหลวงเป็นผู้ดูแลถนนสายนี้เป็นช่วงๆ หลังจากที่มีการพัฒนาเส้นทางในแต่ละช่วงเสร็จ โดยการส่งมอบถนนครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2539 ในช่วงการพัฒนาถนนดังกล่าวของหน่วยงานทหารพัฒนาพื้นที่ 36 จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (หน่วยงานที่รับผิดชอบในขณะนั้น) ในการพัฒนาพื้นที่ในส่วนที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่เงาและป่าแม่ลำเพ็ง และป่าแม่ยมฝั่งซ้ายด้วย¹¹



ภาพที่ 4.6 สภาพถนนสาย 1337 ก่อนที่หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 26 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ จะเข้ามาพัฒนา

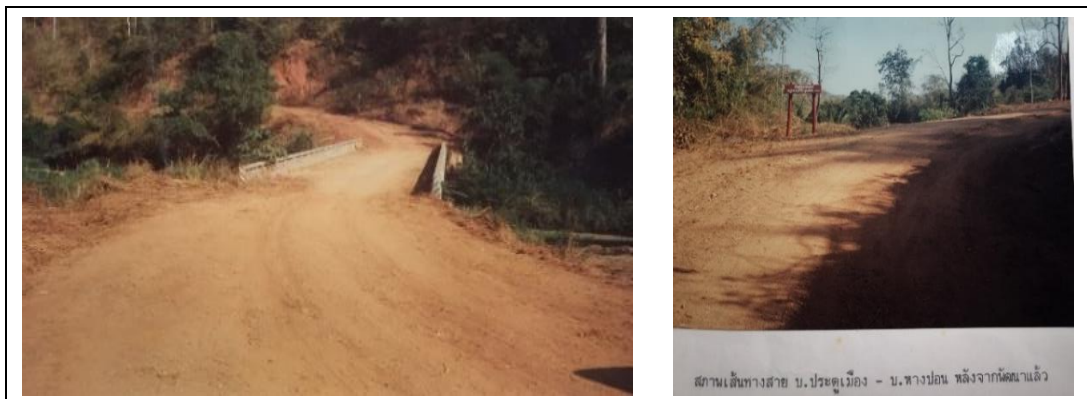
ที่มา: บันทึกการรับมอบเส้นทางเพื่อความมั่นคงทางสายบ้านประตูเมือง-บ้านหางปอน อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน

¹¹ ข้อมูลจาก “บันทึกการรับมอบเส้นทางเพื่อความมั่นคงทางสายบ้านประตูเมือง-บ้านหางปอน อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” โดยหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 36 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ” ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2529 ลงนามโดยพล.ต.อินทรีรัตน์ ยอดบางเตย ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ในฐานะผู้ส่งมอบ นายสนอง วันวงษ์ นายช่างแขวงทางแม่ฮ่องสอน ในฐานะผู้รับมอบ และพ.อ.ชูศักดิ์ มีมดุง ผู้บังคับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 36 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และนายสวัสดิ์ โนรี นายช่างโยธา 7 แขวงทางแม่ฮ่องสอน ในฐานะพยาน; ประกาศกรมป่าไม้ ฉบับที่ 16/ 2534 เรื่อง “กำหนดบริเวณพื้นที่ในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ” ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2534



ภาพที่ 4.7 หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 26 สำนักงานพัฒนาภาค 3 กองอำนาจการกลาง
รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ เข้ามาพัฒนาถนนสาย 1337

ที่มา: บันทึกการรับมอบเส้นทางเพื่อความมั่นคงทางสายบ้านประตู่เมือง-บ้านทางปอน อำเภอขุนยวม
จังหวัดแม่ฮ่องสอน



ภาพที่ 4.8 สภาพถนนสาย 1337 หลังหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 26 สำนักงานพัฒนาภาค 3
กองอำนาจการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ เข้ามาพัฒนาถนนสาย 1337

ที่มา: บันทึกการรับมอบเส้นทางเพื่อความมั่นคงทางสายบ้านประตู่เมือง-บ้านทางปอน อำเภอขุนยวม
จังหวัดแม่ฮ่องสอน

นอกจากรัฐไทยฝ่ายความมั่นคงได้พัฒนาเส้นทางเพื่อเป้าหมายในการป้องกันภัยจากผกค. และการสู้รบที่เกิดขึ้นในฝั่งเมียนมาในช่วงเวลานั้นแล้ว อีกด้านหนึ่งเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจในพื้นที่ หน่วยงานรัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการท่องเที่ยวของจังหวัดอย่างจริงจัง หลังจากที่แม่ฮ่องสอนได้รับการพัฒนาการด้านขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดถนนทางหลวงแผ่นดินสาย 1095 จากจังหวัดเชียงใหม่เข้าสู่อำเภอปายในปี 2522 (อดิสร เรือลม และคณะ, ม.ป.ป.; สุวิชา พักกะสา, 2552) และเริ่มเข้ามาพัฒนาอย่างจริงจังในปี 2525 (บัญชา พุฒินากุล, 2551) หลังจากนั้นประมาณก่อนปี 2529 กองวางแผนโครงการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้ทำการสำรวจศักยภาพเพื่อวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525-2529) โดยผู้ว่าการททท.ในขณะนั้นคือ พ.อ.สมชาย หิรัญกิจ ระบุว่ารัฐต้องการมุ่งให้การท่องเที่ยวขยายตัวไปยังส่วนภูมิภาค โดยแม่ฮ่องสอนเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเพราะอยู่ห่างไกลและมีความสวยงามทางธรรมชาติ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาจากศูนย์กลางสู่พื้นที่ชายขอบอย่างแท้จริง โดยในรายงานฉบับนี้เสนอว่า ขณะนั้นสถานการณ์การท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และแม่ฮ่องสอนมีศักยภาพที่จะเป็นแหล่งรองรับนักท่องเที่ยวจากเชียงใหม่ อีกด้านหนึ่งในงานศึกษาของภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์ (2562) เสนอว่าการพัฒนาถนนและการส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานการท่องเที่ยวในขณะนั้นเป็นไปเพื่อให้ทหารเข้าควบคุมสถานการณ์และยึดครองพื้นที่ห่างไกลที่แทรกซึมโดยขบวนการพคท. รวมถึงการใช้นโยบายการส่งเสริมท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการสร้างภาพลักษณ์ที่สวยงามน่าหลงใหลให้คนมาท่องเที่ยว แม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้รับการโปรโมตโดยอนุสร อ.ส.ท. (องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว) ว่าเป็นเมืองลับแลในหุบเขาและเมืองในหมอก ผู้คนพื้นเมืองคือคนไตหรือไทใหญ่ คนเมือง และกะเหรี่ยง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย ท่ามกลางธรรมชาติที่งดงาม (อ้างแล้ว, น.96)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในช่วงนี้จึงเกิดจากทั้งภาคเอกชนผ่านการค้าไม้ในบริเวณพรมแดนและพื้นที่ชนกลุ่มน้อยในเมียนมาเพื่อทำให้ช่องทางในป่าเขาบนดอยเอื้อต่อการทำกำไรในมิติทางเศรษฐกิจ ผนวกเข้ากับการพัฒนาของรัฐผ่านหน่วยงานความมั่นคงในการควบคุมพื้นที่เพื่ออุดมการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น รวมถึงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อให้พื้นที่ไกลปืนเที่ยงอย่างแม่ฮ่องสอนมีมูลค่าทางทั้งเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมที่หายากสำหรับคนในประเทศในขณะนั้น จึงเห็นได้ว่าในช่วงนี้ลักษณะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงเกิดทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนที่ต่างมีเป้าหมายที่หลากหลาย โครงสร้างพื้นฐานจึงกลายเป็นพื้นที่ของการสร้างความหมายที่หลากหลายของหลายผู้กระทำการด้วย ตามที่ ฮาร์วีย์ และ น็อกซ์ (Harvey & Knox, 2015) ได้เสนอข้อถกเถียงต่อการศึกษาโครงสร้างพื้นฐานในทางสังคมศาสตร์ หรือดาลากอกลู (Dalakoglou, 2017) ที่พยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของมิติทางวัฒนธรรมที่ถนนสร้างขึ้นใน

ฐานะที่เป็นพื้นที่ที่ใครบ้างที่ใช้หรือได้ประโยชน์จากถนนหรือคนอยู่กับมันอย่างไร ทำให้มิติของคนที่เข้าไปสัมพันธ์กับถนนนั้นเด่นชัดขึ้น

4.1.4 เส้นทางการค้าเลียบไหล่เขาและการพัฒนาถนนเส้นรอง (ช่วงกลางทศวรรษ 2000)

หลังจากที่เมียนมาประกาศยกเลิกการทำสัมปทานป่าไม้ในบริเวณชายแดนในปี 2536 การชักลากไม้จากฝั่งเมียนมาเข้าสู่ไทยลดลง แม้ยังมีชาวากลลอบนำไม้เข้าโดยไม่มีใบแสดงจุดกำเนิดของสินค้า (Certificate of Origin-CO) จากเมียนมาเข้าสู่เขตไทยอยู่เป็นระลอก การค้าข้ามพรมแดนของผู้ประกอบการในพื้นที่กลายมาเป็นแนวทางหลักในการทำมาหากินของคนในชุมชนอย่างบ้านต่อแพ ที่ก่อนหน้านี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการรับเหมาชักลากและขนส่งไม้ จำนวนผู้ค้าลักษณะนี้มีไม่มาก ส่วนใหญ่เป็นคนที่มียาสัมพันธ์อันดีกับผู้นำชนกลุ่มน้อยตั้งแต่ในช่วงการค้าไม้รุ่งเรือง ทำให้มีเส้นสายกับคนฝั่งเมียนมาทั้งระดับผู้นำกองกำลังและชุมชน การเข้าออกออกในระหว่างพรมแดนจึงไม่ใช่เรื่องยุ่งยากอะไร

สำหรับการสัญจรในการทำการค้าชายแดนช่วงต้นปี 2550 เป็นต้นมานั้นเกิดความเปลี่ยนแปลงในการใช้เส้นทาง เนื่องจากการใช้ร่องลำห้วยในการสัญจรเกิดปัญหาน้อย 2-3 ประการคือ *ประการแรก* เส้นทางลำห้วยเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่อยู่ในความดูแลของกรมอุทยานฯ ที่ต้องคำนึงถึงประเด็นระบบนิเวศและการรักษาสิ่งแวดล้อม คุณแมทริว¹² เจ้าหน้าที่อุทยานฯ ซึ่งเป็นคนในพื้นที่บอกว่าการเข้าไปใช้พื้นที่ในลำห้วยบางครั้งเกิดปัญหาขยะที่ผู้ค้าไม่ได้เอาติดตัวออกมาด้วย *ประการที่สอง* คือเส้นทางลำห้วยบางจุดเชื่อมติดกับที่นาของชาวบ้านห้วยต้นนุ่น ทำให้เกิดปัญหาจนชาวบ้านแสดงความต้องการให้ผู้ค้าใช้รถบรรทุกผ่านเส้นทางไปยังชายแดนอีกต่อไป และ*ประการที่สาม* คืออุปสรรคทางธรรมชาติที่ผู้ค้าประสบเวลาขับรถส่งของในช่วงฤดูฝนและมีน้ำหลาก ทำให้ต้องเสียเวลาในการขนส่งสินค้าและเกิดความเสียหายอื่น ตามมา

ในช่วงปีพ.ศ.2544-2545 ทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนเริ่มมีแนวคิดสำรวจพื้นที่เพื่อหาเส้นทางที่จะใช้แทนการสัญจรในลำห้วย จึงเริ่มศึกษาพื้นที่ไหล่เขาซึ่งบางส่วนเป็นพื้นที่ชักลากไม้ซ้อนทับกับเส้นทางเดิมโดยใช้รถไถหน้าดินให้เกิดช่องทางที่รถสามารถเข้าออกได้ งบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาเส้นทางมาจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนในเวลานั้น การพัฒนาเส้นทางไหล่เขาเสร็จในช่วงปี 2550 ผู้ค้าข้ามแดนจึงเริ่มใช้เส้นทางนี้เข้าออกโดยไม่ต้องประสบกับปัญหาหรืออุปสรรคข้างต้น¹³ อย่างไรก็ตาม การ

¹² คุณแมทริว เจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า, สัมภาษณ์วันที่ 4 กรกฎาคม 2563 ที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า; และข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์พ่อเลี้ยงจอมเทพ วันที่ 5 กรกฎาคม 2563 หมู่บ้านต่อแพ; สัมภาษณ์คุณวรา วันที่ 20 กันยายน 2563 ทางโทรศัพท์

¹³ ข้อมูลจากคุณแมทริว เจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า, วันที่ 4 กรกฎาคม 2563 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า

ขึ้นลงหรือขนส่งสินค้าบนเส้นทางนี้ยังพบปัญหากับการเดินทางในช่วงฤดูฝนที่ทำให้ดินละลายเป็นโคลนและทำให้รถติดหล่มหรือเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง คือว่า (กล่าวถึงในบทที่ 3) เล่าว่าปัญหาดังกล่าวทำให้เธอไม่กล้าที่จะขับรถไปขนส่งสินค้าคนเดียวหรือขับรถไปเพียงคนเดียว เพราะเมื่อเกิดรถติดหล่มยังพอมีคนช่วยหรือรถอีกคันช่วยลากหรือดึงออกจากหล่ม ซึ่งบางครั้งก็ใช้รถคันเดียวไม่พอ ต้องใช้หลายคัน

มีครั้งหนึ่งยังต้องให้รถฝั่งพม่ามาช่วย ตอนนั้นมีรถขับไปคันเดียว แล้วไปไม่ถึง ต้องเอารถทั้งไต้หวัน ไทย ตรงบริเวณเลยด่านอนุรักษ์ไปแล้ว เพราะฉะนั้น เวลาหน้าฝนต้องมีรถของผู้ค้าคนอื่นไปด้วยกัน รวมทั้งรถของพี่สาวอีกคน เวลารถติดหล่ม เอาของลงจากรถอีกคันหนึ่งไปใส่อีกคันหนึ่งให้น้ำหนักน้อยเพื่อให้ดึงออกจากหล่มได้ แล้วก็ต้องยกของขึ้นของลง¹⁴



ภาพที่ 4.9 ถนนเลียบไหล่เขาที่สร้างขึ้นแทนการใช้เส้นทางในลำห้วยตันนุ่น

ที่มา: คือว่า

¹⁴ คือว่า, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม



ภาพที่ 4.10 รถสินค้าพลิกเพราะถนนเลียบไหล่เขายังมีสภาพไม่พร้อมกับการบรรทุกขนาดใหญ่

ที่มา: คีอวา

หลังจากที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้เสนอไปยังกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนและรัฐบาลในช่วงปี 2554 เพื่อเสนอโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้วนั้น การพัฒนาโครงข่ายของถนนได้เริ่มขึ้นโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะทางหลวง 1337 (หางปอน-ประตู่เมือง) เพราะเป็นเส้นทางที่ใช้สัญจรต่อไปยังจุดผ่อนปรนฯ ในปีพ.ศ. 2557 กรมทางหลวงได้รับการอนุมัติจากจังหวัดให้ลาดยางถนนเส้นนี้เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวบริเวณกิโลเมตรที่ 35–36 (นับจากบริเวณบ้านหางปอน) ด้วยงบประมาณราว 4.5 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2558 กรมทางหลวงได้อนุมัติงบประมาณกลางให้มีการปรับปรุงถนนเส้นนี้เป็นการเร่งด่วนให้มีความกว้างของเขตทางซ้ายขวารวมกัน 10 เมตร จากกิโลเมตรที่ 17 ถึง 41 ระยะทางประมาณ 23 กิโลเมตร ด้วยงบประมาณวงเงิน 130 ล้านบาท¹⁵

ในช่วงเวลานี้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ถนนอย่างมีนัยสำคัญด้วยการเลิกใช้เส้นทางในลำห้วยต้นนุ่นมาเป็นถนนเลียบไหล่เขาทั้งเส้น ทำให้ร่องรอยทางประวัติศาสตร์กลายเป็นเพียงคำบอกเล่าต่องานมาถึงเส้นทางที่เคยเป็นทั้งช่องทางขนไม้สมัยอาณาจักรมอญอังกฤษ เส้นทางที่ญี่ปุ่นใช้ยกทัพเข้าสู่เมียน

¹⁵ หนังสือเลขที่ คค 0655/105 สำนักงานแขวงทางหลวงแม่ฮ่องสอนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่อง “รายงานความก้าวหน้าในการเตรียมความพร้อมในการเปิดจุดผ่อนปรนให้เป็นด่านผ่านแดนถาวร” ลงวันที่ 28 มกราคม 2559; หนังสือเลขที่ สผ.1.5/ 993 สำนักงานแผน กลุ่มงานวางแผนดำเนินการ กรมทางหลวง ลงวันที่ 25 มีนาคม 2558 เรื่อง “ขออนุมัติมอบอำนาจการสำรวจและออกแบบ การประกวดราคา และดำเนินการก่อสร้างโครงการตามแผนพัฒนาระบบขนส่งทางถนนระยะเร่งด่วน” ลงนามโดยอธิบดีกรมทางหลวง

มาและถอยทัพกลับเมื่อรู้ว่าแพ้สงคราม และเป็นเส้นทางสำหรับผู้ค้าขายแดนส่งสินค้าในยุคสงครามกลางเมืองในเมียนมา ปัจจุบันเส้นทางดังกล่าวถูกทิ้งไว้ให้ธรรมชาติฟื้นตัวโดยเจ้าหน้าที่อนุรักษ์ของอุทยานฯ ใช้สำรวจและศึกษาระบบนิเวศน์ และบางส่วนเป็นทางผ่านให้ชาวบ้านห้วยต้นนุ่นเดินไปยังที่นาของตนเองเท่านั้น สถานการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะทางสังคม (social) ของโครงสร้างพื้นฐานตามท็อนันต์, กุ๊ปตา และ อัฟเฟิล (Anand, Gupta, & Appel, 2018, pp.18-20) เสนอไว้ว่าโครงสร้างพื้นฐานมีระยะเวลากำกับหรืออายุขัยของการใช้งานและบริการที่สามารถนำไปสู่การซ่อมแซมและบำรุงรักษา หรือในทางกลับกันคือโครงสร้างพื้นฐานเสียหายหักพังและหมดสภาพไป ซึ่งเป็นชีวิตทางสังคมของโครงสร้างพื้นฐานที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ขณะที่การพัฒนาถนนเส้นทาง 1337 ก็เกิดขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรที่เสนอโดยจังหวัดในช่วงปีพ.ศ. 2554 ซึ่งเหมือนเป็นคำมั่นสัญญาว่าโครงการพัฒนาในพื้นที่จะเกิดขึ้นตามมา สร้างความหวังให้กับผู้คนถึงอนาคตที่ดีกว่า

4.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานปัจจุบันกับถนน 9.7 กิโลเมตร

เมื่อโครงสร้างพื้นฐานคือสัญลักษณ์ของความฝัน ความปรารถนา แรงบันดาลใจ และความคาดหวังถึงอนาคตที่ดีกว่า ขณะเดียวกันมันก็อาจจะไม่สำเร็จหรือฆ่าฝันของผู้คนได้ถ้าหากเกิดข้อขัดข้องหรือความล่าช้า (Anand, Akhil, & Appel, 2018, pp.18–20) หรือสัญญาของอนาคตที่ไม่มั่นคงและชัดเจน (Harvey & Knox, 2012) ดังที่กล่าวไปแล้วในบทนำถึงความล่าช้าของโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ที่ใช้เวลาเกือบทศวรรษตั้งแต่มีข้อเสนอโครงการจนถึง ณ เวลาที่คณะวิจัยได้เข้าไปศึกษา ซึ่งก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐไทยตั้งไว้ ปัญหาหลักอันหนึ่งเกิดจากการพัฒนาถนน 9.7 กิโลเมตรจากบริเวณสามแยกเข้าสู่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นเส้นเลียบไหล่เขาเดิมที่ไถหน้าดินให้เรียบเพื่อให้การสัญจรไม่มีอุปสรรคในหน้าแล้ง การปรับปรุงเส้นทางนี้ทำให้หน่วยงานรัฐหลายฝ่ายต่างให้ความเห็นว่าหน่วยงานด้านป่าไม้และสิ่งแวดล้อมเป็นอุปสรรคในการสร้างถนนซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องต้นในการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น จากการสัมภาษณ์หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่าอย่างน้อย 3 ประเด็นปัญหาที่ทำให้การพัฒนาถนนเส้นนี้เกิดความล่าช้า

4.2.1 ความเหมาะสมในการใช้พื้นที่ป่าที่ขัดกับกฎหมายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากถนน 9.7 กิโลเมตรในโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนนี้แล้ว ความเหมาะสมในการใช้พื้นที่ป่าอาจกระทบกระเทือนต่อเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า ที่ดูแลโดยกรมอุทยานแห่งชาติฯ หลังจากทีหน่วยงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ออกแบบการก่อสร้างอาคาร CIQ ที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1A และป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่เงา-แม่ลำเพ็ง ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 2A จึงได้มีการนำประเด็นนี้เข้าสู่การ

พิจารณาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2558 หลังจากที่มีการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจัดขึ้นโดย สมช. เพื่อตรวจสอบรายละเอียดและความเหมาะสมของโครงการ และมีมติให้จังหวัดขอนแก่นกับ กรมอุทยานแห่งชาติฯ รวมถึงการใช้พื้นที่ก่อสร้างด่านถาวร 234 ไร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่เงา และแม่สำเพ็งกับกรมป่าไม้ และนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาพิจารณาการใช้พื้นที่จัดตั้ง ด่านห้วยต้นนุ่นในเดือนถัดมาของปีเดียวกัน¹⁶ จากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณากรณีการใช้พื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติว่าไม่ได้เป็นพื้นที่ประกาศปิดป่าและไม่ได้มีสภาพเสื่อมโทรม สามารถปรับปรุงให้พื้นที่ เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ได้ แต่ต้องขอความเห็นชอบการใช้พื้นที่จาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁷ โดยเฉพาะกรมป่าไม้ที่ทางแม่ฮ่องสอนได้ทำเรื่องขออนุญาตใช้ประโยชน์ใน พื้นที่ในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน¹⁸ ตลอดจนการขอให้พื้นที่ดังกล่าวระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวง คือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในเดือนกุมภาพันธ์ 2559 ในเวลาต่อมามีการระบุในหนังสือของกระทรวงต่างประเทศที่มี ถึงกระทรวงมหาดไทยหรือเรื่องการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ในเดือนมีนาคม 2559 พบว่าปัญหาเรื่อง การตัดถนนในพื้นที่อุทยานและตำแหน่งการสร้างด่านยังไม่มี ความชัดเจนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁹

ขณะเดียวกัน ช่วงต้นปี 2559 ในส่วนของอุทยานแห่งชาติฯ แม้ว่าจะมีการอนุมัติให้มีการ ปรับปรุงถนนในส่วนพื้นที่เขตอุทยานฯ ให้เป็นไปตามข้อกฎหมายของหน่วยงานคือการอนุมัติให้จัดตั้ง โครงการสร้างหน่วยพิทักษ์ป่าเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงซ่อมแซมถนนเส้นทางตรวจการณ์โดยใช้ งบประมาณของจังหวัดแม่ฮ่องสอน²⁰ แต่การดำเนินการก็ยังล่าช้าออกไปเพราะมีการพิจารณา โครงการดังกล่าวในระดับกรมอุทยานแห่งชาติฯ และในเดือนมกราคม 2560 อธิบดีกรมอุทยานได้ออก บันทึกรายความไม่อนุญาตให้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าดำเนินการตามโครงการที่แจ้งไป โดย ให้เหตุผลว่าพื้นที่ดังกล่าวยังติดเรื่องความชัดเจนเรื่องสถานะของการยกระดับระหว่างรัฐบาลเมียนมา

¹⁶ คำสั่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ 1121/2558 เรื่อง “การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพื้นที่จัดตั้งด่านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัด แม่ฮ่องสอน” ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2558

¹⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทยเลขที่ มท 0220/24279 เรื่อง “การขอความเห็นชอบในการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อรองรับการพัฒนา จุดผ่อนปรนบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวร” โดยปลัดกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2558

¹⁸ หนังสือจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ มส 1013.3/8259 เรื่อง “จังหวัดแม่ฮ่องสอนขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่า แม่เงาและป่าแม่สำเพ็ง ท้องที่ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2558

¹⁹ หนังสือกระทรวงต่างประเทศเลขที่ กต 1303/577 ถึงกระทรวงมหาดไทย ลงนามโดยนายสิงห์ทอง ลาภพิเศษพันธุ์ อธิบดีกรมเอเชีย ตะวันออก ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 9 มีนาคม 2559

²⁰ บันทึกรายความของสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 สาขาแม่สะเรียง ส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า ที่ ทส 0926.1/350 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559

และรัฐบาลไทย ทำให้สมช.มีความเห็นชะลอการปรับปรุงถนนออกไป²¹ โครงการปรับปรุงถนนจึงชะลอต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงเดือนมกราคม 2561 เมื่อพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น สั่งการให้ดำเนินการโครงการนี้ โดยปรับลดจากระยะทาง 9.7 เป็น 9.2 กิโลเมตร หลังจากที่ได้รับฟังปัญหาจากการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดสุโขทัยและพิษณุโลกในช่วงเดือนธันวาคม 2560 และได้โดยสารเครื่องบินพร้อมรัฐมนตรีบางส่วนตรวจเยี่ยมพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนในวันที่ 17 มกราคม 2561 (ทำเนียบรัฐบาล 2560; ข่าวสด, 2561; สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2561)

ในเดือนธันวาคม 2562 ที่คณะวิจัยได้เดินทางไปสำรวจในพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น สังเกตเห็นการก่อสร้างถนนตามโครงการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้อนุมัติงบประมาณ 22 ล้านบาท²² มีแรงงานประมาณ 4–5 คนกำลังเก็บความเรียบร้อยของการก่อสร้างอยู่ประปราย ทั้งที่ควรเสร็จสิ้นในวันที่ 19 กรกฎาคม 2562 ตามที่ระบุในสัญญาโครงการที่เริ่มในวันที่ 25 กรกฎาคม 2561 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ปรากฏบนป้ายประชาสัมพันธ์การจัดซื้อจัดจ้าง เท่าที่ทราบจากคนในหมู่บ้านห้วยต้นนุ่น ได้ข้อมูลว่าโครงการมีความล่าช้าและผู้รับเหมาต้องจ่ายค่าปรับที่ส่งโครงการล่าช้าวันละ 0.1% ของงบประมาณโครงการ และยังเล่าให้ฟังด้วยว่าแรงงานที่มาสร้างถนนเป็นคนชาติพันธุ์มูเซอจากหมู่บ้านใกล้เคียงที่ถูกจ้างให้มาวางท่อระบายน้ำ²³ ดังนั้น ข้อขัดข้องในส่วนของสภาพถนนนั้นถือว่ามีความคืบหน้า แต่ในส่วนของการใช้พื้นที่ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงเหล่าที่ต้องกระทบกับการใช้พื้นที่ต้นน้ำชั้น 1A และป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่เงา-แม่สำเพ็ง ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 2A ในการสร้างอาคาร CIQ นั้น ทางจังหวัดได้อนุมัติว่าจ้างให้บริษัทเอ็นริช คอนซัลแตนท์ จำกัด (Enrich Consultants Co., Ltd.) ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อจัดโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และนัดประชุมผู้นำชุมชน ตลอดจนการจัดประชุมใหญ่การมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างเดือนกันยายนถึงเดือนธันวาคม 2561 จนล่าสุดในช่วงเดือนมิถุนายน 2563 ที่ผ่านมา ทางบริษัทที่ได้รับการว่าจ้างได้ประเมินโครงการเสร็จสิ้น และได้จัดประชาสัมพันธ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้งที่อำเภอขุนยวมในวันที่ 5 สิงหาคม 2563 ที่จัดขึ้นที่ห้องประชุมโรงเรียนขุนยวมวิทยา เวลา 9.30–12.00 น. โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 100 คน ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคง เช่นตัวแทนทหารจากหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 (ฉก.ร.17) ตัวแทนจากกอง

²¹ บันทึกข้อความของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า ที่ ทส 0909.202/457 โดยนายธัญญา เนติธรรมกุล อธิบดีกรมอุทยานฯ ลงวันที่ 10 มกราคม 2560

²² ป้ายประกาศโครงการดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมถนนเส้นทางตรวจการบ้านห้วยต้นนุ่น และก่อสร้างหน่วยพิทักษ์ป่าเพื่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงเหล่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ติดตั้งอยู่บริเวณสามแยกก่อนทางเข้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงเหล่า

²³ ข้อมูลจากการสังเกตการณ์และสัมภาษณ์ ชาวบ้านหมู่บ้านห้วยต้นนุ่น, วันที่ 27 ตุลาคม 2562, หมู่บ้านห้วยต้นนุ่น

อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตัวแทนสถานศึกษาในแต่ละระดับ และตัวแทนชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นและหมู่บ้านประตูเมือง

รายละเอียดของการจัดประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นเป็นการให้ข้อมูลของวิศวกร 3-4 คนที่เป็นตัวแทนของบริษัทฯ เสนอข้อมูล 2 ส่วน ประกอบด้วยข้อมูลด้านวิศวกรรมในการก่อสร้าง ถนนและอาคาร CIQ และข้อมูลองค์ประกอบด้านนิเวศที่คาดว่าจะได้รับกระทบต่อการก่อสร้าง ดังกล่าวและแนวทางแก้ไขฟื้นฟูระบบนิเวศ จากนั้นเป็นข้อซักถามและข้อสังเกตของรายงานการ ประเมินโครงการ โดยประเด็นสำคัญอยู่ที่กรอบระยะเวลาในการดำเนินการหลังจากประชาพิจารณ์รับ ฟังความคิดเห็นคือการส่งรายงานไปยังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หากมีมติยอมรับรายงาน แล้ว ทางคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะส่งเรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอเป็นวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นมติต่อไป โดยฝ่ายโยธาธิการจังหวัดและผังเมืองคาดว่าจะใช้ระยะเวลาในการก่อสร้างและจุดผ่อนปรนห้วยต้นนุ่น สามารถยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ภายในปี 2570 นอกจากนั้น มีข้อเสนอให้พิจารณาถึงการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบหรือโครงข่าย ไม่ใช่แค่การพัฒนาเพียงถนนที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์ฯ เท่านั้น ส่วนข้อสังเกตของผู้เข้าประชุมครอบคลุมเนื้อหาด้านการประเมินผลกระทบโดยใช้หลัก เศรษฐศาสตร์-ภูมิศาสตร์มาพิจารณา กล่าวคือควรมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยตัวเลขทาง เศรษฐศาสตร์เพื่อให้เห็นถึงระยะเวลาและงบประมาณหรือองค์ประกอบอื่นๆ ที่ต้องเสียไปและการ ฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงข้อแนะนำในการดำเนินโครงการที่ควรคำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ เครื่องจักรหรือสารเคมีที่อาจรั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติที่ชุมชนใช้อุปโภคอยู่ ตลอดจนกฎหมายที่ เคร่งครัดขึ้นในการใช้ถนนเส้นที่ผ่านชุมชน²⁴

ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นของการปรับปรุงถนนและการก่อสร้างอาคารซึ่งจะเป็นศูนย์ ราชการในอนาคตสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานถูกพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย รัฐในฐานะหน่วยงานที่ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมกลับเห็นว่าโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ อาจนำไปสู่การ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ แม้ว่าจะมีการรองรับด้วยรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมแล้ว ก็ยังต้องรายงานให้เห็นถึงคุณค่าและเวลาในอนาคตที่จะฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์นั้น กลับมา นั่นทำให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานนั้นไม่มีภาระหน้าที่กับเวลาปัจจุบันเท่านั้น หากแต่กินระยะ เวลานานกว่าชั่วชีวิตคนๆ หนึ่ง (Anand, Gupta, & Appel, 2018, pp.18–20) อีกประการหนึ่งที่ สะท้อนให้เห็นคือการที่ถนนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพถูกกำกับด้วยระบอบของกฎหมาย ที่เป็นระบอบละมุนที่ส่งผลทั้งด้านดีและด้านลบกับชุมชน (Anan, 2017, p.12)

²⁴ ข้อมูลจากการเข้าร่วมประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวันที่ 5 สิงหาคม 2563, ที่หอประชุมโรงเรียนขุนยวมวิทยา อำเภอขุนยวม

4.2.2 ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ประเด็นเรื่องการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนน อาคาร สำนักงาน และระบบต่างๆ ที่ใช้งบประมาณมหาศาลถูกนำมาประเมินควบคู่กับมูลค่าการค้าและการลงทุนที่เกิดขึ้นผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลได้เสนอว่าจุดผ่อนปรนฯ นี้มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นจุดผ่านแดนถาวรในแง่ของการเป็นประตูเชื่อมสู่ความร่วมมือในระดับภูมิภาค ก่อนหน้านี้ก็มีงานที่วิเคราะห์เปรียบเทียบมูลค่าการค้าขายระหว่างห้วยต้นนุ่นและจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยผึ้ง รวมถึงปริมาณการค้าและภาษีที่เก็บได้ในปีงบประมาณ 2562 ของทั้งสองจุดผ่อนปรนฯ ที่ชี้ให้เห็นถึงปริมาณการค้าของห้วยผึ้งที่สูงกว่าห้วยต้นนุ่น ยกเว้นปริมาณการเก็บภาษีอากรที่ห้วยต้นนุ่นเก็บได้มากกว่าเท่าตัว สอดคล้องกับงานศึกษาของสุมาลี สุขตานนท์ (2558) ที่สรุปว่าด่านห้วยต้นนุ่นมีศักยภาพค่อนข้างต่ำในการพัฒนา เนื่องจากสภาพถนนลูกรังและชำรุดอยู่ถึง 10 กิโลเมตร (ก่อนหน้านี้จะมีการปรับปรุงถนนในปี 2561) ทำให้ฤดูฝนเป็นอุปสรรคในการจราจรและขนส่ง ต้องใช้รถที่มีกำลังมากในการขับขึ้น อีกทั้งความหนาแน่นของประชากรจากเส้นทางจากห้วยต้นนุ่นผ่านไปยังอำเภอแม่แจ่มและตัวจังหวัดบ่อลาและ และเมืองลอยก่ออยู่ที่ 37 คนต่อตารางกิโลเมตร ขณะที่ความหนาแน่นของประชากรจากจุดผ่อนปรนฯ ห้วยผึ้งไปยังเมืองตองกืออยู่ที่ 70 คนต่อตารางกิโลเมตร (อ้างแล้ว, น.30)

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงศักยภาพความเป็นไปได้ของห้วยต้นนุ่นอาจไม่ใช่ปัจจัยหลักเมื่อรัฐไทยทั้งฝ่ายข้าราชการพลเรือนและความมั่นคงต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า เมียนมาเลือกที่จะยกระดับเส้นทางห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรเพราะสามารถควบคุมพื้นที่และกองกำลังชาติพันธุ์ที่เคยเป็นอริกันมาได้แล้ว ดังนั้น รัฐไทยจึงต้องพยายามผลักดันด้านนี้ให้สำเร็จเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ในทุกด้านต่อไป ถึงกระนั้นประเด็นศักยภาพทางการค้าของห้วยต้นนุ่นกลับส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพราะเห็นว่าหากรัฐลงทุนด้วยเงินจำนวนมากในการสร้างจุดผ่านแดนถาวร แต่ผลที่ได้จากการค้าอาจไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็มีฝ่ายที่เห็นว่าหากมองแค่ความคุ้มค่าเฉพาะชุมชนในพื้นที่ขุนยวมอาจไม่เพียงพอ เช่นทัศนะของคุณทวีวิทย์ ดีป้อแฮ หนึ่งในกรรมการหอการค้าจังหวัดแม่ฮ่องสอน²⁵

รัฐบอกว่าถ้าเปิดด่านมา (ประโยชน์) ได้แค่ขุนยวมเท่านั้นมันไม่คุ้ม ต้องเปิดและเคลื่อนให้ไกลในระดับภูมิภาคเหนือ รวมทั้งเชียงใหม่และกรุงเทพฯ ส่วนความพร้อมของชาวบ้านอาจไม่พร้อม แต่หากเราเคลื่อนเร็วคนก็จะลุกขึ้นมา คนอยากได้ (จุดผ่านแดน) เพราะเห็นประโยชน์ที่ตามมา

²⁵ ทวีวิทย์ ดีป้อแฮ, สัมภาษณ์วันที่ 23 ธันวาคม 2562, สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

รวมทั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างว่าที่ร้อยตรี ณรงค์ชัย จินดาพันธ์ นายอำเภอขุนยวม²⁶

พม่าก็ไปลงทุนสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสาละวิน ตอนนั้นผมเป็นป้องกันจังหวัดที่ศาลากลาง ก็ตกใจว่าเขาทำสะพานแล้ว แต่ของเรายังไปไม่ถึงไหน เราเห็นว่าหน้าผมนั้นอันตราย ถนนก็เส้นเป็นร่อง จังหวัดก็ทำเรื่องขอไปที่สมช. เรื่องการปรับปรุงถนน สมช. ก็ดีความ ประเด็นหลายอย่าง เป็นประเด็นไต่กันไข สมช. ดึงว่าปริมาณการค้าแค่ร้อยละล้าน แต่มีศักยภาพในการเปิดจุดผ่านแดน ก็กลับไปเรื่องถนนว่าถนนไม่ดี ใครจะส่งสินค้าทางนี้ จนต้องทำเรื่องไปสอบถามทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คุณสุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ ก็พยายามชี้แจงถึงข้อเสนอของฝ่ายเอกชนในประเด็นที่ว่าเมื่อเปิดจุดผ่านแดนถาวร จังหวัดแม่ฮ่องสอนต้องมีการก่อสร้างถนนให้เหมาะกับการค้าชายแดน เช่นการแก้ปัญหาถนนพังไค้ที่ทำให้การขนส่งล่าช้า ซึ่งเอกชนส่วนหนึ่งเสนอให้รื้อฟื้นโครงการชุดอุโมงค์เชื่อมจังหวัดเชียงใหม่กับแม่ฮ่องสอน แต่เขามองว่าเป็นไปได้ยาก นอกเสียจากเป็นการก่อสร้างเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน เช่นการจัดการให้มีโครงสร้างพื้นฐานตามความจำเป็นนั้นอาจมีความเป็นไปได้ แตกต่างไปจากการผลักดันโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ที่รัฐเองต้องทำการศึกษามาเป็นอย่างดีว่าในการอนุมัติงบก่อสร้างจะมีความคุ้มค่าหรือไม่²⁷

การที่รัฐต้องเริ่มต้นและใช้งบประมาณมหาศาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและคำนวณว่าการลงทุนดังกล่าวคุ้มค่ากับงบประมาณที่จะใช้หรือไม่ เป็นอีกมิติหนึ่งที่สะท้อนว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นทำให้การเข้าถึงการพัฒนาดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียม หรือไม่สามารทำให้พลเมืองเข้าถึงและใช้บริการสาธารณะของรัฐอย่างทั่วถึง หรือมองได้ว่าประชาชนถูกทำให้เป็นชายขอบด้วยโครงสร้างพื้นฐาน (Anand, 2017) หรือการวิเคราะห์ของฮาร์วีย์และน็อกซ์ (Harvey & Knox, 2012, 2015) ต่อการสร้างถนนหลวงในเปรูที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป้าประสงค์ทางการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละบริบทจนทำให้เกิดความล่าช้ากว่า 70 ปี ที่แสดงให้เห็นถึงการเข้ามาของนักการเมืองและการบริหารของผู้นำที่พยายามจะผลักดันโครงการสำเร็จและกลืนเหลื่อมมาตลอด

4.2.3 การปักปันเขตแดนของทั้งสองประเทศที่ยังไม่ลงตัว

ในระดับท้องถิ่น เรื่องการสำรวจภูมิประเทศที่นำไปสู่การปักปันเขตแดนไม่ได้เป็นประเด็นสำหรับคนในชุมชนที่อยู่มาหลายชั่วอายุคน เพราะพวกเขาต่างสร้างการรับรู้เส้นแบ่งเขตแดนตามจินตนาการของชุมชนที่ต่างจากรัฐ การระบุเขตแดนจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายมีการสำรวจ

²⁶ ว่าที่ร้อยตรีณรงค์ชัย จินดาพันธ์, สัมภาษณ์วันที่ 23 ธันวาคม 2562, ที่ว่าการอำเภอขุนยวม

²⁷ สุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์, สัมภาษณ์วันที่ 20 พฤศจิกายน 2562, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

รายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน (Joint Detail Survey) ก่อน²⁸ จากการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นสะท้อนว่าโครงสร้างพื้นฐานนำไปสู่การกำหนดอาณาเขตที่ชัดเจนระหว่างรัฐไทยและเมียนมา ซึ่งประเด็นความมั่นคงถูกยกให้เป็นประเด็นสำคัญประการแรก สอดคล้องกับข้อเสนอในงานศึกษาของ พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร (2557, น.151, 219) การสร้างความชัดเจนเรื่องเขตแดนเป็นความจำเป็นที่รัฐทั้งสองฝ่ายต้องมีการสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน ประเด็นข้อตกลงเขตแดนนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับที่ทางการไทยหารือกับเมียนมาเกี่ยวกับสถานะของจุดผ่อนปรนฯ ที่นำไปสู่การพิจารณาว่าการจะผลักดันให้ช่องทางเข้าออกมีสถานะแบบใด ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อมูลและข้อตกลงในระดับพื้นที่ด้วย หมายความว่าในพื้นที่สันเขตหรือจุดที่ทหารเมียนมาตั้งฐานอยู่นั้นยังไม่มีมีการตกลงเรื่องการจัดเก็บข้อมูลสันปันน้ำที่จะใช้ประกอบการพิจารณาในการปักปันเขตแดน ขณะที่ฝ่ายทหารไทยในระดับพื้นที่ได้ย้ายฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่นมาประจำการห่างจากสันเขตประมาณ 2.7 กิโลเมตร เพื่อลดการเผชิญหน้าลงซึ่งเป็นมารยาททางการทหาร หลังจากที่หน่วยทหารพรานได้เข้ามาแทนที่ตชด.ที่ตั้งฐานอยู่ในบริเวณสันเขตเช่นกันก่อนหน้านี้ ปัจจุบัน อาคารไม้ที่เป็นจุดปฏิบัติการของตชด.ก็ยังคงอยู่และได้รับการดูแลอย่างดีในฐานะที่เป็น “สมบัติของชาติ”²⁹



ภาพที่ 4.11 จุดปฏิบัติการที่ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) เคยประจำการบริเวณสันเขต ณ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

ที่มา: บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล

²⁸ ผลการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิด-ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ ครั้งที่ 1/2559 วันที่ 6 มิถุนายน 2559 โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นประธาน

²⁹ ข้อมูลจากการสนทนากับทหารพรานนายหนึ่งที่บริเวณสันเขตวันที่ 26 ตุลาคม 2562

ความไม่ลงรอยในการปักปันเขตแดนจึงเป็นประเด็นหลักของรัฐทั้งสองฝ่าย และนำไปสู่การสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกันซึ่งเป็นมติของที่ประชุมส่วนราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนในวันที่ 28 มีนาคม 2561 หลังจากที่มีข้อหาหรือเรื่องการสำรวจนี้มาตั้งแต่ต้นปี 2559 จนในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2560 กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศให้พิจารณาค่าพิกัดปรับปรุงซ่อมแซมถนนเส้นทางที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า และขอรับทราบกระบวนการและความเป็นไปได้ในการสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน ล่าสุดเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2563 กระทรวงมหาดไทยได้ทำหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศอีกครั้งในการสำรวจภูมิประเทศร่วมกันหลังจากมีความก้าวหน้าหลายเรื่อง เช่นการปรับปรุงซ่อมแซมถนนเส้นตรวจการณ์ห้วยต้นนุ่นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าที่เสร็จสิ้นแล้วในเดือนมกราคม 2563 และการศึกษาจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้าไปร้อยละ 85 และคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม 2563 ซึ่งรายงานประเมินได้มีการทำจัดประชุมประชาพิจารณ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและชุมชนแสดงความคิดเห็นไปเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2563 ในอำเภอขุนยวม ในท้ายที่สุดทางกระทรวงมหาดไทยได้ขอความอนุเคราะห์ให้กระทรวงต่างประเทศเสนอในการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-เมียนมา (Joint Boundary Committee-JBC) หรือใช้ช่องทางอื่นทางการทูตเพื่อหารือกับประเทศเมียนมาในการร่วมสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศเพื่อการพัฒนาในด้านอื่นๆ ต่อไป³⁰

ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความกังวลของฝ่ายรัฐไทยที่เมื่อทราบว่าการเมียนมาได้สร้างถนนมาประชิดพื้นที่ที่เชื่อกันว่าเป็นเส้นเขตแดน จึงรีบมีมติให้มีการสำรวจละเอียดทางภูมิประเทศอย่างเร่งด่วน และยังได้อนุมัติให้มีการปรับปรุงซ่อมแซมถนนขึ้นไปยังจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น เพื่อใช้ในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ และก่อสร้างหน่วยพิทักษ์ป่าและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยหัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าในขณะนั้นคือคุณนาวิ ศิลป์สุภากุล ได้ทำหนังสือขออนุญาตกับผู้ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2561³¹ เสนอโครงการปรับปรุงถนนที่ไม่ได้ทำตลอดระยะทาง 9.7 กิโลเมตรจากทางเข้าอุทยานจนถึงบริเวณสันเขตก แต่จังหวัดอนุมัติให้ทำเพียง 9.2 กิโลเมตร เพื่อเหลือระยะ 500 เมตรไว้สำหรับการสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศเพื่อนำไปสู่การปักปันเขตแดนต่อไป ซึ่งผู้ว่าฯ แม่ฮ่องสอนในขณะนั้นคือนายสืบศักดิ์ เอี่ยมวิจารณ์ ได้ให้ความเห็นว่าควรเหลือพื้นที่ที่เรียกว่า “no man’s land” หรือพื้นที่ที่ยังไม่มีใครเป็นเจ้าของ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา

³⁰ หนังสือที่ มท 0204.3/3787 เรื่อง “การสำรวจและจัดเก็บรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน (Joint Detail Survey: JDS) บริเวณจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ถึงปลัดกระทรวงต่างประเทศ โดยรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 6 มีนาคม 2563

³¹ หนังสือที่ ทส. 0922.604/ 373 เรื่อง “ขออนุญาตดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมถนนเส้นทางตรวจการบ้านห้วยต้นนุ่น และก่อสร้างหน่วยพิทักษ์ป่าเพื่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดย หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2561

ภายหลังหากทำถนนขึ้นไปชนติดบริเวณที่เชื่อว่าเป็นเขตแดนของทั้งสองฝ่าย³² และส่วนหนึ่งก็เป็นความกังวลของฝ่ายอุทยานที่เห็นว่าพื้นที่ที่ยังไม่ชัดเจนเรื่องการปักปันเขตแดนนั้นควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายความมั่นคง จึงทำให้หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าไม่กล้าอนุมัติการซ่อมแซมถนนทั้งเส้น³³

ประเด็นที่น่าสนใจคือการนำเสนอข่าวของทางรัฐเคยาและเมียนมาที่ก็รายงานถึงความล่าช้าของการไทยที่ยังไม่สามารถผลักดันห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ เนื่องจากปัญหาของรัฐบาลไทยในการสร้างถนน 9.7 กิโลเมตรในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ³⁴ นอกจากนี้พูดถึงอุปสรรค รัฐเคยาและรัฐบาลเมียนมายังรายงานความก้าวหน้าเป็นระยะถึงความร่วมมือของทั้งสองประเทศที่เกิดขึ้น เป็นต้นว่า ในกลางปี 2018 ได้รายงานถึงการทำความตกลงระหว่าง 2 ประเทศในการประกาศให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐเคยาเป็น “บ้านพี่เมืองน้อง” หรือ Sister Cities และในเวลาต่อมาก็มีการลงนามในระดับท้องถิ่นระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนและมุขมนตรีรัฐเคยา³⁵ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่นในปลายปี 2018 มีรายงานว่ารัฐบาลของรัฐเคยาเตรียมการก่อสร้างอาคารสำหรับตรวจสินค้า ตรวจคนเข้าเมือง และอาคารสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เมืองแม่แจ๊ะโดยใช้งบประมาณในปี 2018-2019³⁶

โครงสร้างพื้นฐานในส่วน of โครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงยังพัฒนาได้เพียง มิติของการสร้างถนนและปรับปรุงเส้นทาง รวมถึงการพัฒนาถนนสาย 1337 เพื่อรองรับการค้าเนิน โครงการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สถานการณ์นี้สะท้อนว่าการสร้างด่านชายแดนเกิดขึ้นเพื่อ เป้าประสงค์ในการเชื่อมความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน ส่งเสริมการค้าการลงทุน และความร่วมมือด้านอื่น ในระดับภูมิภาค แต่การผลักดันไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป การเกิดขึ้นของโครงสร้างพื้นฐานกลับทำให้ สำนักของรัฐ-ชาติเดี่ยวแข็งแกร่งขึ้น ทั้งไทยและเมียนมาต่างเห็นถึงการปกป้องอธิปไตยเหนือดินแดนที่ ต้องนำไปสู่การปักปันอาณาเขตให้เกิดความชัดเจน สอดคล้องกับงานศึกษาของมอเท่น เอ็กเซล เป เดอร์เซน และ มิคเคิล บุนเคนบอร์ก (Pederson & Bunkenborg, 2012) ที่เสนอให้เห็นถึงความย้อนแย้งของการก่อสร้างถนนและโครงสร้างพื้นฐานของจีนบนชายแดนมองโกเลีย เนื่องจากโดยทั่วไปคน

³² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ชนเขต บุญจันทร์ ประธานหอการค้าจังหวัดแม่ฮ่องสอน, วันที่ 15 มกราคม 2563, อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

³³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นววิ ศิลปสุภากุล ดำรงตำแหน่งหัวหน้าอุทยานเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า ที่ทำเรื่องอนุมัติปรับปรุงถนน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติสาละวิน, วันที่ 21 พฤศจิกายน 2562, สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 สาขาแม่สะเรียง

³⁴ ပြည်သူ့လွှတ်တော်: <https://bit.ly/39LSxOH>

³⁵ <https://bit.ly/30nxZch>

³⁶ ကယားပြည်နယ်နှင့် မန္တလေးတိုင်းဒေသကြီးတို့ရှိ နယ်လုံခြုံရေးအဖွဲ့များ၏ အကြောင်းအရာများကို ၂၀၁၈-၂၀၁၉ ခုနှစ်အတွက် တစ်စုတည်းက တွေ့ရှိရသည်။ dated 19 November 2018: Tachilek News Agency: <https://bit.ly/39Q3oas>

มักเข้าใจว่าถนนน่าจะนำไปสู่การเชื่อมต่อซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานและสร้างความสัมพันธ์ของผู้คน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือการสร้างความเห็นต่างทางสังคมและวัฒนธรรมระหว่างคนจีนและมองโกเลียน และเป็นไปในทิศทางใกล้เคียงกับงานศึกษาของเมติลิน รีฟส์ (Reeves, 2017) ที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของการเข้าไปสร้างถนนเชื่อมต่อระหว่างคิริกีซสถานและทาจิกิสถาน ที่สร้างภาพโครงสร้างพื้นฐานแห่งความหวังในการเชื่อมความสัมพันธ์และความร่วมมือของทั้งสองประเทศและภูมิภาคเอเชียกลาง ที่ด้านหนึ่งเผยให้เห็นว่าถนนที่สร้างขึ้นไม่ได้เป็นการเชื่อมหรือสัมพันธ์ แต่กลายเป็นกับดักทำให้คนเกิดความกังวลและนำไปสู่ความตึงเครียดในภูมิภาคแทน

4.3 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเคยาฝั่งเมียนมา

รัฐเคยาเริ่มให้ความสำคัญกับการค้ากับเพื่อนบ้านและการลงทุนจากต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ของเมียนมาได้รายงานถึงมูลค่าการค้าชายแดนที่บริเวณช่องทางแม่แจ๊ะหรือบ้านน้ำม่างตรงข้ามกับจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่นในช่วง 2 ปี ระหว่างปี 2016–2018 ซึ่งเพิ่มขึ้นทั้งมูลค่าการนำเข้าและส่งออก (ดูตาราง 1.1 ในบทที่ 1) รวมถึงปริมาณการลงทุนในโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำ (hydropower) ที่คาดการณ์ว่าโรงงานผลิตไฟฟ้าพลังน้ำที่บริเวณน้ำตกกลอว์ปีตา (Lawpita) ซึ่งอยู่ไม่ไกลจากเมืองลอยก่อจะเป็นกำลังการผลิตพลังงานที่สามารถรองรับการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 20 ของกำลังการใช้ทั้งประเทศ (Thai Business Information Center, n.d.)

จากการติดตามข้อมูลข่าวสารของทางรัฐบาลเมียนมาในระดับรัฐเคยาพบว่า ผู้บริหารรัฐซึ่งเป็นนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาต่างก็สนับสนุนและผลักดันให้ทั้งรัฐบาลไทยและเมียนมาเปิดช่องทางเข้าออกหรือจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นมาอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายรัฐไทยในระดับจังหวัดแม่ฮ่องสอนส่วนหนึ่งวิเคราะห์ว่ามุขมนตรีรัฐเคยาในขณะนั้นคืออู แอล ผ่อง โฉว เป็นคนเชื้อสายไทใหญ่จากแม่แจ๊ะ มีความต้องการพัฒนาพื้นที่บ้านเกิดของตนเองให้มีความเจริญ³⁷ ทำให้รัฐเคยาได้เตรียมพร้อมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาถนน ระบบไฟฟ้า และโครงสร้างอื่นๆ ดังที่ปรากฏในหน้าเว็บไซต์ของกระทรวงข้อมูลข่าวสารเมียนมา (Ministry of Information) ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารรัฐเคยาเป็นปีที่ 2 ของ อู แอล ผ่อง โฉว ที่ได้แสดงวิสัยทัศน์ว่าจะส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในรัฐและใกล้เคียงเพื่อยกระดับชีวิตของประชาชน เช่นร่วมมือกับกระทรวงคมนาคมพัฒนาถนนบางเส้นด้วยการลาดยางมะตอย ที่ผ่านมาก็ได้ลาดปูนซีเมนต์บนถนนเส้นที่ใช้สัญจรไปยังช่องทางเข้าออกไทย-เมียนมาแล้ว อีกทั้งเขายังสัญญาว่าจะสร้างสะพานคอนกรีตในหลายที่เพื่อพัฒนาการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ รวมถึงได้หารือกับรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานในการให้

³⁷ ปัจจุบันอู แอล ผ่อง โฉว ถูกปลดจากการเป็นมุขมนตรีเนื่องจากการบริหารงบประมาณที่ไม่โปร่งใส (San Yamin Aung, 2020; Zarni Mann, 2020) ขณะนี้มีผู้รักษาการในตำแหน่งก่อนการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในเมียนมาในเดือนพฤศจิกายน 2563

ประชาชนมีไฟฟ้าใช้ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติด้วย และเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับนักท่องเที่ยว รัฐเคยาจะสร้างที่พักเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการ รวมถึงทำให้บ้านเมืองสะอาดร่มรื่นด้วยการปลูกต้นไม้เพิ่ม³⁸

ตัวแทนรัฐเคยาที่เป็นนักการเมืองเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมาก็ให้การสนับสนุนการเปิดด่านชายแดนอย่างเต็มที่ วาทกรรมหนึ่งที่หยิบขึ้นมาสนับสนุนคือการให้ภาพรัฐเคยาว่าเป็นรัฐที่มีขนาดเล็กที่สุดในประเทศ ขึ้นชื่อว่ามีสถานะความเป็นอยู่ค่อนข้างต่ำหรือฐานะจนที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐอื่นๆ นอกจากนี้ รัฐเคยายังมีประเด็นการเจรจาหยุดยิง (National Ceasefire Agreement-NCA) ที่ยังไม่ลงตัว อย่างไรก็ตาม ทางรัฐเคยาและเมียนมาไม่ได้ปิดกั้นการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น และได้วางโปรแกรมท่องเที่ยวสำหรับคนไทยที่สามารถเที่ยวเมืองลอยก่อและรัฐเคยาได้ 3 วัน 2 คืน โดยต้องขออนุญาตเข้าออกล่วงหน้าเนื่องจากพื้นที่ยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเต็มที่ ซึ่งอยู่ในระหว่างการเจรจาสันติภาพดังที่กล่าวไป³⁹ ดังนั้น ทางรัฐเคยาพิจารณาเห็นว่าการเปิดด่านให้เกิดการเดินทางเข้าออกจากฝั่งไทยน่าจะเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดชักจูงใจว่ารัฐเคยาสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ให้ประโยชน์กับรัฐอื่นด้วย โดยเฉพาะรัฐใกล้เคียงอย่างรัฐฉาน ที่นักท่องเที่ยวไทยเมื่อเดินทางเข้ามาทางห้วยต้นนุ่นและมายังลอยก่อ เมืองหลวงของรัฐแล้ว ก็มีแนวโน้มเดินทางไปเที่ยวทะเลสาบอินเลในรัฐฉานด้วย⁴⁰

โครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่นซึ่งเป็นช่องทางเข้าออกในบริเวณบ้านน้ำมางฝั่งเมียนมา ทำให้ผู้ประกอบการการค้าและนักลงทุนไทยและเมียนมาต่างเห็นโอกาสและเข้าไปจับจองซื้อที่ดินจากชาวบ้านในพื้นที่ เช่นพ่อเลี้ยงเอก ผู้ประกอบการฝั่งไทย (กล่าวถึงในบทที่ 3) ที่ได้เข้าไปซื้อที่ดินในหมู่บ้านเนื้อที่ 150 ตารางวา ในราคา 4 แสนบาท ซึ่งปัจจุบันเขาสร้างโกดังเก็บสินค้าและจ้างคนในพื้นที่เฝ้าโกดัง พ่อเลี้ยงเอกเปิดเผยด้วยว่าช่วงที่เขาซื้อที่ดินผืนนี้ ราคาได้ปรับตัวสูงขึ้นแล้วเนื่องจากพอมิข่าวว่าเมียนมาจะเปิดด่าน พ่อค้าเมียนมาจากเมืองใหญ่อย่างมัณฑะเลย์และย่างกุ้งมากว้านซื้อที่ดินกัน ขณะที่คนขายที่ดินก็มีจำนวนมาก คนส่วนใหญ่ไปซื้อที่ดินทิ้งไว้ก่อน ขณะที่แม่แจ๊ะก็กำลังทำผังเมืองและสร้างถนนรอบตัว รวมถึงไฟฟ้าก็มีการขยายการกระจายมาถึงบ้านน้ำมางได้ 2-3 ปีแล้ว พ่อเลี้ยงเอกแสดงความเห็นว่าเมียนมาพัฒนาได้เร็วและไม่ติดขัด เช่นทำถนนก็ไม่เห็นมีปัญหา

³⁸ Ministry of Information. (n.d.). ကမ္ဘာ့ပြည်နယ် အစိုးရအဖွဲ့၏ ပြည်သူ့အတွက် ဒုတိယ (၁) နှစ်တာ: <https://bit.ly/39Odbxo>

³⁹ <https://bit.ly/30nxZch>

⁴⁰ ပြည်သူ့လွှတ်တော်: <https://bit.ly/39LSxOH>

กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้เหมือนประเทศไทย ขณะที่ผู้คนดูมีความเป็นอยู่ดีขึ้น เช่นประชาชนบ้านกลาง (หมู่บ้านถัดจากหมู่บ้านน้ำมาง) มีรถเก๋งส่วนตัวเกือบทุกบ้าน⁴¹



ภาพที่ 4.12 สภาพถนนพื้นผิวซีเมนต์ในหมู่บ้านน้ำมางที่ติดชายแดนไทยมากที่สุด (ธันวาคม 2562)

ที่มา: คณะวิจัย

4.3.1 ถนนและการพัฒนาการขนส่ง

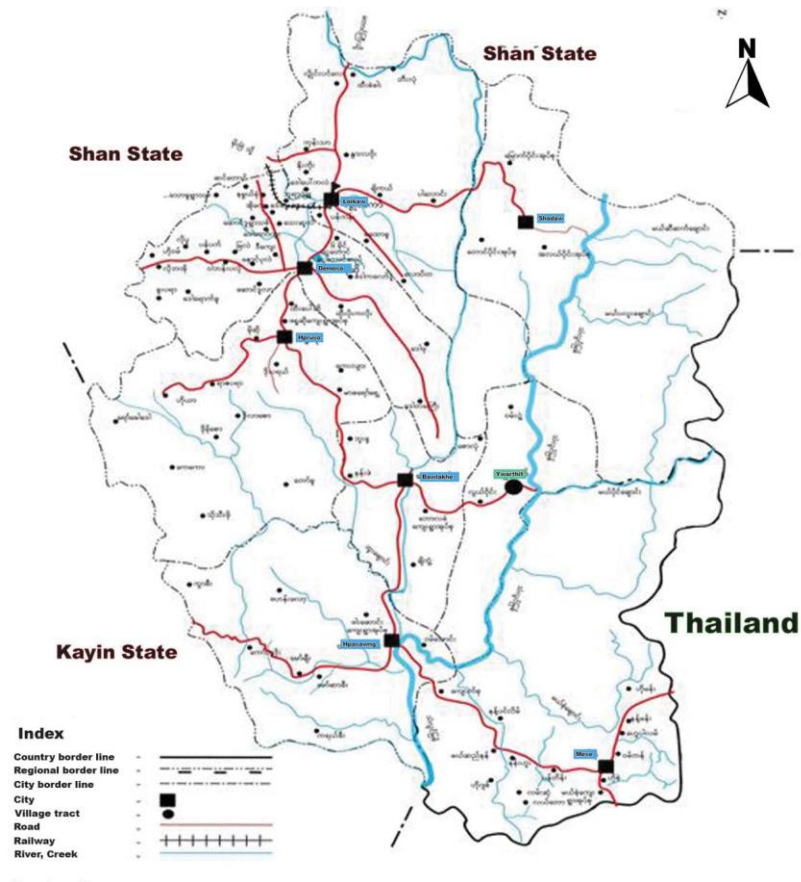
จากรายงานของคณะกรรมการลงทุนของรัฐคะยา (Kayah Investment Committee) เกี่ยวกับโอกาสในการลงทุน ประจำปี 2018 ได้สรุปว่า ณ เวลานั้น รัฐบาลเมียนมาได้ลงทุนสร้างและพัฒนาถนนในรัฐคะยา 887 กิโลเมตร จากถนนทั้งหมด 19 สายระหว่างรัฐ และ 10 สายภายในรัฐ รวมถึงโครงการขยายเส้นทางให้กว้างขึ้นในเมืองลอยก่อและเมืองหลักๆ เช่น เดโมโซ (Liokaw) พรูโซ (Hpruso) บอละแคะ (Bawlakhe) ผาจอง (Hpasawng) และแม่แจ๊ะ (Maese) รวมถึงถนนที่ไปสู่จุดผ่อนปรนการค้าฯ ห้วยตันนุ่น จากความกว้าง 3.66 เมตร เป็น 5.49 เมตร (ดูภาพ 4.12) เพราะฉะนั้น ณ ปัจจุบันการเดินทางภายในรัฐคะยาสามารถใช้เวลาภายในวันเดียว นอกจากนี้ เพื่อเชื่อมพื้นที่ฝั่งตะวันออกแม่น้ำสาละวินกับพื้นที่ฝั่งตะวันตก รัฐคะยาได้สร้างสะพานข้ามแม่น้ำความยาว 384 เมตร ทดแทนการข้ามแม่น้ำด้วยโป๊ะที่บริเวณเมืองผาจองเพื่อเชื่อมกับเมืองลอยก่อให้สะดวกรวดเร็วขึ้น และได้ดำเนินโครงการเสร็จสิ้นในเดือนกรกฎาคม 2560 (Myanmar News

⁴¹ พอลีเยก, สัมภาษณ์วันที่ 22 ธันวาคม 2563, บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม

Agency, 2015) เมื่อสร้างสะพานเสร็จประเมินได้ว่าการเดินทางจากชายแดนเมียนมาที่บ้านน้ำมาถึง
 ลอยก่สามารถใช้เวลาประมาณ 6 ชั่วโมงด้วยรถยนต์ อีกทั้งยังสร้างสะพานข้ามแม่น้ำย่อย ๆ อีก 12
 สะพานเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการคมนาคม

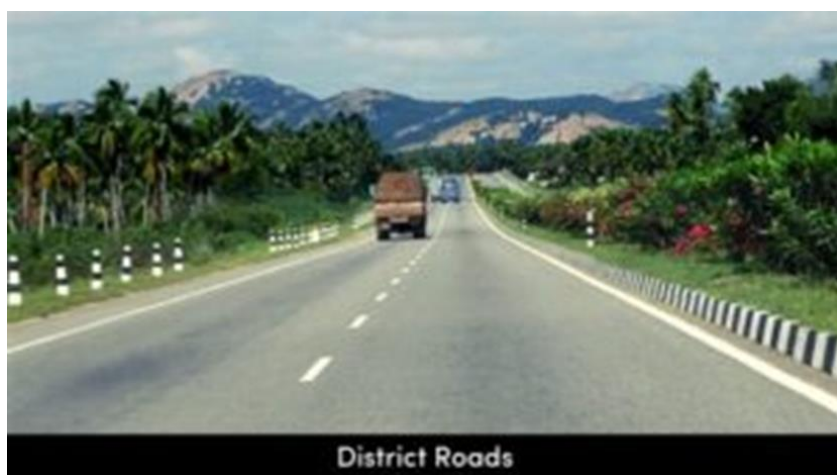
ส่วนการบริการการขนส่ง รัฐคะยามีบริการรถโดยสารขนส่งสาธารณะ 2 ประเภทคือ 1) รถ
 โดยสารภายในรัฐหรือในเมืองหลัก 7 เมืองทั้งหมด 48 สาย และ 2) รถโดยสารระหว่างรัฐ 15 สาย
 และ 3) รถโดยสารที่มีต้นทางหรือปลายทางในรัฐอื่นและวิ่งผ่านรัฐคะยาทั้งหมด 16 สาย ซึ่งสะท้อนให้
 เห็นถึงการคมนาคมขนส่งที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงมากขึ้นของรัฐคะยาและระหว่างรัฐคะยากับรัฐอื่น
 สำหรับการพัฒนากการขนส่งสินค้าและโลจิสติกส์ โดยเฉพาะสินค้าเกษตรต่างๆ นั้น ผู้ประกอบการหรือ
 ผู้ให้บริการสามารถขนส่งโดยบรรทุกจากรัฐคะยาไปยังเมืองใหญ่ เช่น มณฑลเถยภายใน 24 ชั่วโมง
 (Kayah Investment Committee, 2018, pp.34 –35) ตรงนี้สะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมในการ
 เป็นเมืองเชื่อมต่อจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนในการขนส่ง เนื่องจากเป้าหมายประการหนึ่งของรัฐบาลไทย
 คือการส่งสินค้าไทยไปยังเมืองมณฑลเถยเพื่อเชื่อมกับทางเหนือของเมียนมาไปยังจีน นอกจากนี้ ก่อน
 สถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด -19 ในปี 2015 รัฐคะยาได้พัฒนาและขยายการบริการสายการบินที่
 รองรับเที่ยวบินในประเทศระหว่างย่างกุ้งและลอยก่ทุกวัน ซึ่งบริการโดยสายการบินแห่งชาติเมียนมา
 (Myanmar National Airline) จากที่เคยบริการเพียง 2 วันต่อสัปดาห์ และปรับปรุงสนามบินเพื่อให้
 รองรับเที่ยวบินภายในประเทศให้มากขึ้น ในทางกลับกัน การพัฒนาคมนาคมขนส่งที่ก้าวหน้าทำให้
 การเดินทางโดยรถไฟลดความนิยมลง แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนเส้นทางเพื่อไปยังเมืองใหญ่หรือขยาย
 เส้นทางเพื่อรองรับการบริการมากขึ้น จึงทำให้การดำเนินการด้านการขนส่งทางรถไฟขาดทุน แต่ก็ยังมี
 การใช้รถไฟในการขนส่งสินค้าอยู่ (Ibid.,pp.37-38)

ข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวทำให้เห็นว่าในส่วนของรัฐคะยาและพื้นที่ใกล้เคียง รัฐบาลเมียนมา
 ระดับชาติและระดับรัฐคะยาให้ความสำคัญในการพัฒนาถนนและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ นอกจากนี้
 ยังพัฒนาแม่แจ๊ะให้เป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการที่สำคัญในฐานะที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ที่ใกล้กับ
 ชายแดนไทยและจุดผ่อนปรนฯ ห้วยตั้นนูนมากที่สุด ในปีงบประมาณ 2018-2019 มีรายงานว่ารัฐคะ
 ยานอนุมัติให้ก่อสร้างและปรับปรุงอาคารสถานที่ราชการ เช่น หน่วยงานสาธารณสุข ศูนย์สุขภาพชุมชน
 และอาคารที่ดูแลเกี่ยวกับสุขภาพแม่และเด็กในแม่แจ๊ะและเมืองขนาดรองหลายแห่ง



ภาพที่ 4.11 โครงข่ายถนนในรัฐคะยาและพื้นที่ใกล้เคียง

ที่มา: Kayah Investment Committee's Investment Opportunity Report)



ภาพที่ 4.13 สภาพถนนเชื่อมระหว่างเมืองใหญ่ในรัฐ

ที่มา: Myanmar National Portal (<https://myanmar.gov.mm/>)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเคยาส่งผลทางบวกกับการค้าขายของป่าขึ้นหล้า⁴² เจ้าของร้านค้าในหมู่บ้านน้ำม่าง เธอเล่าว่าปกติจะโทรศัพท์ไปสั่งสินค้าจากเมืองล้อยก้อให้ส่งมาที่รถบรรทุกส่งของหรือไม่ก็รถตู้โดยสารสาธารณะวิ่งระหว่างล้อยก้อ-แม่แจ๊ะ-น้ำม่าง โดยคิดราคาส่งจากขนาดของกล่อง เช่นกล่องใหญ่ราคาประมาณ 2,000 จัต กล่องเล็กประมาณ 1,000-1,500 จัต รถโดยสารสาธารณะที่วิ่งมาน้ำม่างมี 2 รอบต่อวัน ออกจากล้อยก้อ 8 โมงในตอนเช้าถึงน้ำม่างบ่ายโมง อีกรอบออกเวลาบ่ายโมงถึงน้ำม่างประมาณ 5-6 โมงเย็น บางวันก็มีรถบัสคันใหญ่มาส่งคนบ้างแต่ไม่ประจำ เธอยอมรับว่าการเดินทางจากล้อยก้อมาถึงน้ำม่างในปัจจุบันเร็วขึ้นมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสาละวิน ต่างจากก่อนสร้างสะพาน คนและสินค้าต้องข้ามแม่น้ำด้วยโป๊ะที่ค่อนข้างลำบากมากในบางฤดูกาล โดยเฉพาะช่วงที่ต้องดูน้ำขึ้นน้ำลง บางช่วงน้ำลงคนค้าขายต้องมารอที่โป๊ะให้น้ำขึ้นเป็นสัปดาห์ พอน้ำขึ้นถึงจะลงเรือส่งของกันได้ โดยปกติในเวลานั้น หากไม่ต้องรอน้ำขึ้นน้ำลง จากล้อยก้อถึงหมู่บ้านน้ำม่างใช้เวลาถึง 2 วัน

ป่าขึ้นหล้ายังเล่าเปรียบเทียบกับการคมนาคมที่ส่งผลต่อการค้าในช่วงสงครามกลางเมือง หลังจากกองทัพเมียนมาเข้ามาคุมพื้นที่ส่วนใหญ่บริเวณแม่แจ๊ะ ทางกองทัพส่งนายทหารมาประจำการในพื้นที่ใกล้กับหมู่บ้านน้ำม่าง คนที่เปิดร้านจึงต้องพึ่งการส่งสินค้าจากทหารเมียนมาที่เอาอาหารมาส่งให้กับทหารประจำการด้วยรถอีโน้

เวลาทหารเขาเอาของมาส่ง จะมากันเดือนละครึ่ง แต่ข้าวสารมาส่งให้ครั้งเดียวเลยปีละครึ่ง มาส่งตามจำนวนที่ให้ทหารกินกันไปปีหนึ่งเลย (เฉลี่ยประมาณ 1 เดือน 1 ปุง) โดยจะขนใส่รถกันมาหลายคันเป็นขบวนตามกันมา 30-40 คันได้ เพราะข้าวพม่าเก็บได้เป็นปี และทหารสร้างโกดังเก็บข้าวไว้ด้วย นอกจากนี้ในแต่ละเดือน กองทัพจะเอาของกินพวกของแห้งมาส่ง เช่น เนื้อแอ็บ ปลาแอ็บ ถั่วกลายแป ปลากระป๋อง พริก กระเทียม หอมแดง กาแฟ นม ตรงนี้จึงเป็นโอกาสให้ร้านค้าในบ้านน้ำม่างสั่งของให้ทหารเขาของมาส่งที่ร้านกับรถอีโน้ของกองทัพ

เนื่องด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเมียนมา คณะวิจัยใช้เพียงข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏในสื่อของรัฐและเอกชน และเอกสารที่สามารถดาวน์โหลดได้จากบางเว็บไซต์ ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้เพียงว่ารัฐเคยามีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกายภาพอย่างด่วน โดยเฉพาะการสร้างถนนและติดตั้งระบบไฟฟ้าประปาให้กับรัฐเคยา ส่วนพื้นที่ด้านตะวันออกของแม่น้ำสาละวินจนถึงจุดผอนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วภายในเวลาเพียง 2-3 ปี ส่วนหนึ่งเป็นการผลักดันเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการยกระดับจุดผอนปรนฯ ของไทย ในแง่นี้สะท้อนให้

⁴² ป่าขึ้นหล้า, สัมภาษณ์วันที่ 20 ธันวาคม 2562, บ้านน้ำม่าง รัฐเคยา

เห็นว่ารัฐทั้งในระดับชาติและระดับรัฐความีบทบาทสำคัญในการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งทำให้เห็นการดำรงอยู่ของรัฐอย่างชัดเจน (Harvey & Knox, 2015) รวมถึงการใช้นโยบายของไทยในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาในฝั่งเมียนมา แต่ยังไม่เห็นบทบาทของภาคเอกชนหรือประชาสังคมมากนักในการพัฒนา

สรุป

บทนี้นำเสนอพัฒนาการของโครงสร้างพื้นฐานบนพื้นที่รอยต่อของพรมแดนไทย-เมียนมา โดยเน้นที่ฝั่งไทยและผ่านมุมมองของรัฐหรือบทบาทของหน่วยงานไทยตั้งแต่ยุคอาณานิคมของอังกฤษ ในเมียนมาจนถึงปัจจุบัน การเกิดขึ้นของชุมชนและโครงสร้างพื้นฐานนั้นสอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของฝั่งเมียนมาด้วย โดยเฉพาะการทำธุรกิจป่าไม้ของบริษัทอังกฤษ จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 การเมืองและสงครามการสู้รบในเมียนมา และบริบทการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าโครงสร้างพื้นฐานสำคัญคือถนนที่ในช่วงบางยุคถูกใช้เป็นเครื่องมือแสดงอำนาจของรัฐและการมีอยู่ของรัฐในมิติต่างๆ

ในการทำความเข้าใจโครงสร้างพื้นฐานในทางกายภาพมิติเดียวไม่ทำให้เห็นความซับซ้อนของโครงสร้างพื้นฐานในทางสังคมศาสตร์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในบทนี้คือการสร้างถนนที่สะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของผู้กระทำการที่หลากหลาย ที่ต่างมีเป้าหมายทางการเมืองและเป้าหมายอื่นในการให้นิยามหรือสร้างความหมายกับโครงสร้างพื้นฐานประเภทนี้ ถนนจึงกลายเป็นพื้นที่ทางนามธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของรัฐ ความคาดหวังของผู้คนหรือชุมชน ตลอดจนการคาดการณ์อนาคต ในบทถัดไปจะพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานอีกมิติหนึ่งที่งานวิจัยนี้เรียกว่า “โครงสร้างพื้นฐานละมุน” ซึ่งหมายถึงระบบราชการและกลไกในการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนผ่านจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น

บทที่ 5

ระบบและการบริหารราชการจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

โครงสร้างการบริหารจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการชายแดนที่งานวิจัยนี้พิจารณาซึ่งครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานละมุนหรือ soft infrastructure (Devis & Friske, 2013) ด้วย รัฐระดับจังหวัดจึงเป็นกลไกหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในฐานะที่เป็นบริการและสินค้าสาธารณะ (public goods and services) มากกว่าการลงทุนจากภาคเอกชน สอดคล้องกับ ตฤณ โอยะรา (2560) ที่เสนอว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องสามัญสำหรับการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการใช้โครงสร้างพื้นฐานในการกำหนดเขตแดนและอำนาจในทางกายภาพ โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐเองอาจไม่ได้ประโยชน์อะไรโดยตรง แต่อาจได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในรูปแบบอื่น เนื้อหาในบทนี้จึงชี้ให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นและในพื้นที่ชายแดนว่ามีการสร้างอำนาจและแสดงถึงการดำรงอยู่ของรัฐอย่างไร เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยข้อที่สองที่ว่าโครงสร้างพื้นฐานในส่วนที่เป็นระบบการจัดการของราชการไทยส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร โดยเริ่มต้นจากการอธิบายโครงสร้างของหน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการชายแดนและข้ามพรมแดนโดยตรงคือศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน รวมถึงขั้นตอนและกลไกการทำงานควบคุมการค้าชายแดนและการเข้าออกของคน ที่ผ่านการขออนุญาตล่วงหน้า

งานวิจัยนี้ศึกษาโครงสร้างและกลไกการทำงานดังกล่าวผ่านกรอบแนวคิดหลักคือมองระบบการบริหารจัดการจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นโครงสร้างพื้นฐานชายแดน (border infrastructure) ที่เสนอโดยฮาเรล ชาพิรา (Shapira, 2013) เชื่อมโยงว่าด่านชายแดน (border checkpoint) เป็นทั้งสิ่งก่อสร้างกายภาพ และนามธรรมซึ่งหมายถึงกลไกการจัดการตลอดจนกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมกิจกรรมที่บริเวณชายแดนและการข้ามพรมแดน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีหรือระบบการจัดการที่ทันสมัย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามมาคือด่านชายแดนจึงเป็นกลไกที่ทั้งเชื่อมต่อหรือสร้างความร่วมมือของผู้คนในกิจกรรมต่างๆ แต่ก็มีอำนาจในการแบ่งแย่งหรือทำให้กิจกรรมข้ามพรมแดนเกิดขึ้นแบบไม่ราบรื่นหรือมีอุปสรรคได้เช่นกัน (Jeganathan, 2018) สถานการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนความเป็น “ระบอบชายแดน” ที่รวมถึงการจัดองค์กรและการจัดระเบียบของรัฐเพื่อสร้างอำนาจและเครื่องมือในการควบคุมให้พื้นที่ชายแดนมั่นคงและปลอดภัย (ดู Turaeva, 2018)

บทนี้ประกอบไปด้วย 3 ส่วนดังนี้ *ส่วนแรก*นำเสนอโครงสร้างของศูนย์สั่งการชายแดนฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอน *ส่วนที่สอง*คือขั้นตอนและรายละเอียดการทำการค้าชายแดนและการเดิน

ทางเข้าออกของผู้คนระหว่างไทยและเมียนมาตามเงื่อนไขเชิงพื้นที่ที่มีทั้งการใช้แนวทางไม่เป็นทางการสำหรับประชาชนในชุมชน และตามเงื่อนไขที่ทั้งสองประเทศได้ลงนามโดยตัวแทนผู้นำรัฐบาลไทยในระดับสูงเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์บ้านพี่เมืองน้อง (sister city relationship) ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยา และส่วนที่สามนำเสนอการดำรงอยู่ของรัฐทั้งหน่วยงานพลเรือนและความมั่นคงในพื้นที่ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระบบราชการไทยที่บางส่วนยังมีการกิจและการทำงานซ้อนทับกันอยู่ในการกำกับบริหารพื้นที่ชายแดน

5.1 การบริหารจัดการชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ในการบริหารกิจการชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนรวมถึงจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลกำหนดให้มีศูนย์สั่งการชายแดนกำกับโดยคณะกรรมการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน สำหรับจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการและองค์ประกอบของกรรมการทั้งหมด 28 ตำแหน่ง (ดูแผนภูมิ 5.1 ในส่วนการบริหารจัดการชายแดนภายในประเทศ) ซึ่งเป็นไปตามประกาศคำสั่งแต่งตั้งกรรมการโดยผู้บัญชาการศูนย์ฯ ล่าสุดเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2559¹ สำหรับภารกิจของศูนย์สั่งการชายแดนฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นเป็นไปตามคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีวันที่ 30 สิงหาคม 2544 ที่ให้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน² เหมือนกับทุกจังหวัดตามแนวชายแดนทั่วประเทศ

คุณอัครพันธุ์ พูลศิริ³ ตำแหน่งป้องกันจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอนในขณะนั้น อธิบายว่าศูนย์สั่งการชายแดนฯ ทำหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทุกเรื่องและให้ความสำคัญกับการเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ก็ยอมรับว่าเน้นตอบสนองนโยบายความมั่นคงเป็นหลัก ส่วนนโยบายที่สำคัญต่อมาคือเชื่อมความสัมพันธ์ด้านการค้า ตลอดจนแก้ไขปัญหาทุกด้านที่เกิดขึ้น ซึ่งศูนย์สั่งการชายแดนฯ จะทำงานให้ความสำคัญกับปัญหาด้านใดมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละพื้นที่ด้วย

เช่นที่ตากหรือแม่สอดมีสถานการณ์การเมืองฝั่งตรงข้ามอย่างไร พม่ามีกองกำลังเคเอ็นยู (สหพันธ์แห่งชาติกะเหรี่ยง–Karen National Union: KNU) ดีเคบีเอ (กองกำลัง

¹ คำสั่งศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านเมียนมา จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ 1/2559 เรื่อง “แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านเมียนมา จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ลงวันที่ 11 มกราคม 2559

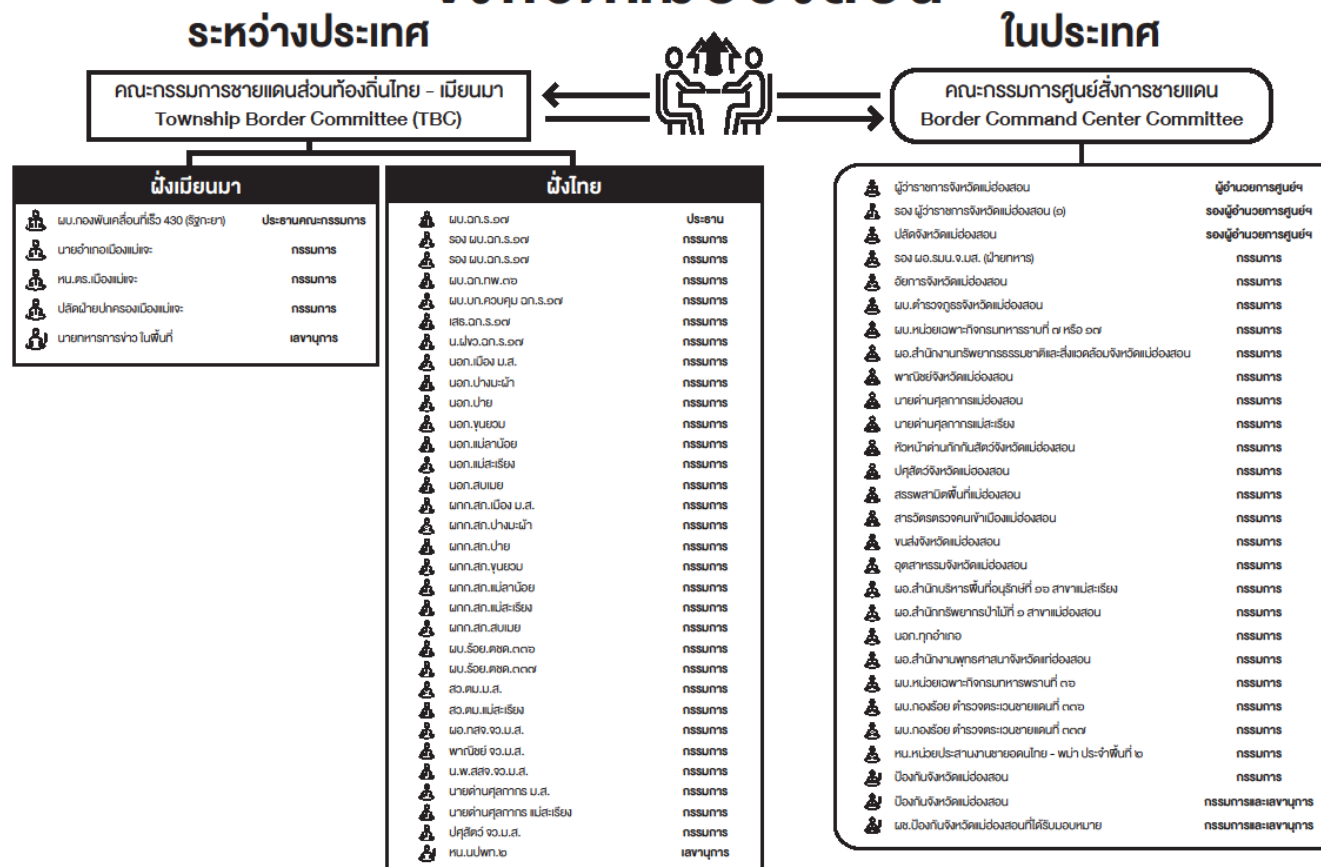
² คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2544 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2544

³ อัครพันธุ์ พูลศิริ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มกราคม 2563, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

พันธมิตรกะเหรี่ยงพุทธ–Democratic Karen Benevolent Army:DKBA) ที่รัฐบาลพม่าคุมพื้นที่ได้หมดแล้ว ส่วนด้านแม่ฮ่องสอน ประเทศไทยให้ทำนโยบายคู่ขนานระหว่างพม่าและชนกลุ่มน้อย โดยจะประสานระหว่างรัฐในการดำเนินนโยบายของท้องถิ่นกับท้องถิ่น เช่นที่ไทยดำเนินการกับรัฐกะยาและรัฐฉาน เพื่อให้เกิดความสงบสุข มีเซ็น MOU และใช้ความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงนำ

คุณอัศวินอธิบายอีกว่าการทำงานของศูนย์สังการชายแดนฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ เพราะการควบคุมกิจการชายแดนต้องสร้างสมดุลระหว่างการค้าและความมั่นคง โดยปกติคณะกรรมการศูนย์สังการชายแดนฯ แม่ฮ่องสอนมีการประชุมเดือนละครั้งเพื่อประเมินสถานการณ์เนื่องจากแม่ฮ่องสอนยังเป็นพื้นที่ที่มีจุดผ่อนปรนการค้าอยู่ ซึ่งแตกต่างจากศูนย์สังการชายแดนฯ จังหวัดตากและเชียงรายที่ไม่ค่อยมีการประชุมมากนัก เนื่องจากมีจุดผ่านแดนถาวรเช่นที่มีการจัดการที่เป็นระบบแล้ว ทำให้มีการประชุมคณะกรรมการศูนย์สังการชายแดนฯ เมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น ซึ่งก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียสำหรับแม่ฮ่องสอน ข้อดีคือแม่ฮ่องสอนมีความมั่นใจในเรื่องความมั่นคง แต่ข้อเสียคือรูปแบบการทำงานที่ส่งผลกระทบต่อการค้าและผู้ประกอบการค้า โดยเฉพาะระยะเวลาในการนำเข้าส่งออกที่ไม่สะดวกรวดเร็วเหมือนการทำงานของระบบจุดผ่านแดนถาวร

โครงสร้างการบริหารจัดการกิจการชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน



แผนภูมิ 5.1 โครงสร้างการบริหารจัดการกิจการชายแดน

การบริหารงานชายแดนของแม่ฮ่องสอนในระดับจังหวัดอยู่ในลำดับขั้นต่ำสุดในโครงสร้างการบริหารกิจการชายแดน ซึ่งขึ้นตรงกับการบริหารจากส่วนกลางโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (ดูแผนภูมิ 6.1) ทำให้การจัดการในระดับท้องถิ่นมีแนวโน้มต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง และมีลักษณะสั่งการแบบบนลงล่าง (top-down) เช่นกรณีที่รัฐในระดับท้องถิ่นต้องจัดการและแก้ไขข้อขัดข้องเกี่ยวกับการปรับปรุงถนนและการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อสร้างอาคารสำนักงาน (ดูบทที่ 4) ที่เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐระดับท้องถิ่นที่ยังไม่เข้มแข็ง แม้ว่าหน่วยงานในระดับท้องถิ่นได้เสนอเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ผู้มีอำนาจสูงสุดที่จะไฟเขียวให้ดำเนินการต่อได้กลับเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าบริหารราชการระดับประเทศและในฐานะที่เป็นส่วนสูงสุดในการบริหารกิจการชายแดนตามที่ได้อธิบายไป ประเด็นนี้ คุณสุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์ ผู้ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนในขณะที่ดำเนินโครงการวิจัยนี้¹ ยอมรับว่าการทำงานในส่วนท้องถิ่นหลายเรื่องไม่คล่องตัว โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นที่ติดข้อกฎหมายของอุทยานแห่งชาติ ทำให้จังหวัดต้องพยายามอย่างเต็มที่ในการแก้ปัญหา แต่ในระบบราชการไทย จังหวัดไม่มีอำนาจเพียงพอและไม่สามารถสั่งการจากล่างขึ้นบนได้ การแก้ไขเรื่องข้อกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อยกระดับจุดผ่อนปรนฯ คือต้องมีคำสั่งในระดับสูงสั่งการลงมาแบบบนลงล่าง เช่นคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีหรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ล่าสุดเดือนพฤศจิกายน 2563 ยังไม่มีการสั่งการจากส่วนกลางลงมา สิ่งที่จังหวัดทำได้คือการผลักดันเรื่องนี้ไปตามวาระ สอดคล้องกับตัวแทนรัฐในระดับท้องถิ่นอย่างคุณสิทธิชัย บุญระชัยสวรรค์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา² ซึ่งเป็นพื้นที่ที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นตั้งอยู่ บอกว่า หน่วยงานด้านท้องถิ่นได้พยายามผลักดันโครงการนี้และให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ แต่เหมือนกับว่าโครงการไม่เขยื้อนไปไหนตั้งแต่เริ่มมีแนวคิดนี้ตั้งแต่ช่วงปี 2548 ทุกวันนี้การบริหารชายแดนกรณีพิเศษหรือกรณีเฉพาะกลายเป็นการบริหารแบบบนลงล่าง คือการดำเนินโครงการต้องสั่งมาจากส่วนกลาง ดังนั้นเรื่องการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ จึงต้องรอให้ส่วนกลางขยับ เหมือนกับที่นายกรัฐมนตรีสั่งการเรื่องการก่อสร้างถนนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการชายแดนและข้ามพรมแดนของรัฐไทยในระดับจังหวัดสะท้อนให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่แม้รัฐในแต่ละระดับจะรับฟังเสียงของภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม เช่นการจ้างบริษัทเอกชนศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในการสร้างด่านชายแดน แต่การดำเนินโครงการใดหรือแก้ปัญหาต่างๆ จะเกิดขึ้นจากการสั่งการจากหน่วยงานรัฐหรืออำนาจสูงสุดจากส่วนกลางลงมา ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกับงานวิจัยของ

¹ สุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์, สัมภาษณ์วันที่ 20 พฤศจิกายน 2562, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

² สิทธิชัย บุญระชัยสวรรค์, สัมภาษณ์วันที่ 28 ตุลาคม 2562, สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

ธนวัฒน์ สุตงาม (2562) ที่ศึกษาโครงการยกระดับจุดผ่อนปรนช่องตาอุ จังหวัดอุบลราชธานี ที่เสนอแนะว่าหน่วยงานส่วนกลางควรตัดสินใจให้ชัดเจนและสั่งการมาอย่างหน่วยงานระดับปฏิบัติในท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารงานชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงคล้ายคลึงกับพื้นที่อุบลราชธานี แม้ว่าจะมีเขตแดนติดกับเพื่อนบ้านต่างประเทศกันก็ตาม นั่นคือมีความมั่นคงในการรักษาชายแดนจะถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นในการบริหารจัดการ ดังที่งานศึกษาของพลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร (2557) ที่กล่าวถึงประเด็นความมั่นคงในหลายมิติ หลายครั้งเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ก็ตีความและสร้างปฏิบัติการเพื่อรักษาความมั่นคงมากกว่าการสนับสนุนการค้าแบบเสรีตามแนวทางการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค

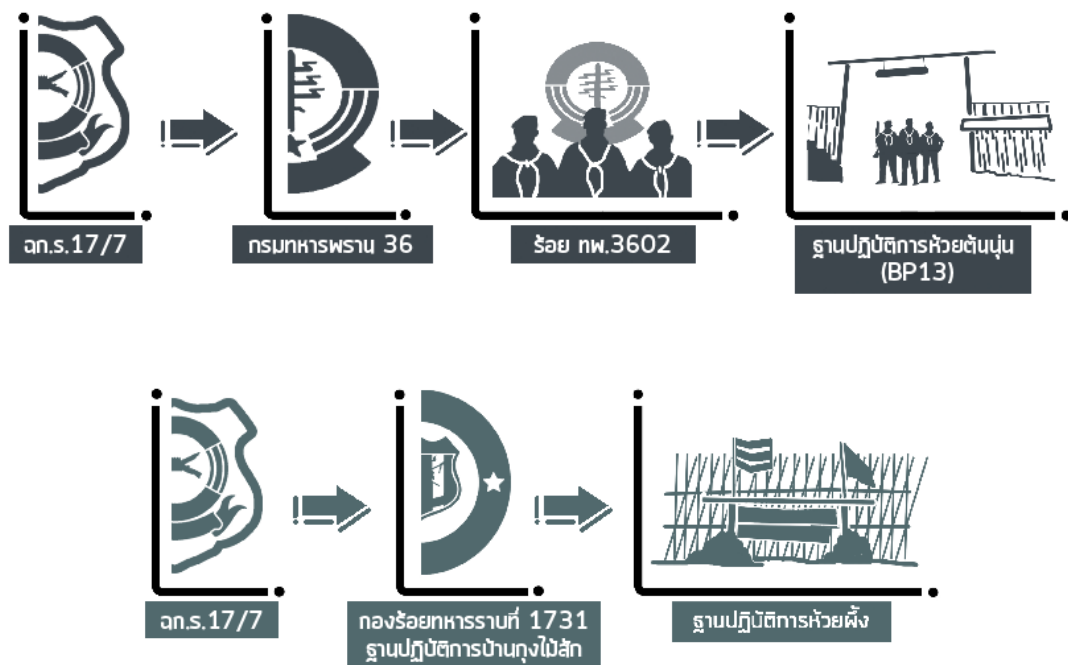
5.2 การสร้างสมดุลระหว่างการค้าและความมั่นคง

เมื่อพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนที่มีทั้งหมด 28 ตำแหน่ง (ดูแผนภูมิ 5.1) พบว่าจำนวนกรรมการมีมากกว่าจำนวนตำแหน่ง คือกรรมการในลำดับที่ 21 ที่เป็นนายอำเภอทุกอำเภอ เมื่อแม่ฮ่องสอนมี 7 อำเภอ (อำเภอเมือง ปาย ปางมะผ้า ขุนยวม แม่ลาน้อย แม่สะเรียง และสบเมย) จึงมีกรรมการในลำดับนี้ 7 คน รวมเป็น 36 คนโดยตำแหน่ง โครงสร้างนี้แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีจำนวนของหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐฝ่ายพลเรือนมากกว่าความมั่นคงอยู่กว่า 30 ตำแหน่ง แต่น้ำหนักในการจัดการชายแดนกลับให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงและการป้องกันชายแดนที่ในคณะกรรมการชุดนี้มี 6 ตำแหน่ง คือ 1) รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จังหวัดแม่ฮ่องสอน (รองผอ.รมน.จ.มส.) ฝ่ายทหาร 2) ผู้บังคับการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 7 หรือ 17 3) ผู้บังคับการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ 36 4) ผู้บังคับกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 336 5) ผู้บังคับกองร้อย ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 337 และ 6) หัวหน้าหน่วยประสานงานชายแดนไทย-พม่า ประจำพื้นที่ 2 (ตัวแทนจากฝ่ายทหาร)

ตามที่ได้อธิบายแล้วว่าศูนย์สั่งการชายแดนฯ นั้นมีเป้าหมายเพื่อรักษาความมั่นคงของพื้นที่ที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก หน่วยงานทหารเองยอมรับว่าการทำหน้าที่ในพื้นที่ที่มีความสำคัญ เห็นได้จากการที่บริเวณชายแดนของแม่ฮ่องสอนหลายจุด รวมทั้งจุดผ่อนปรนการค้าชายแดนทั้ง 5 แห่ง มีหน่วยทหารไปประจำการเป็นด่านสุดท้ายหรือที่บริเวณสิ้นสุดเขตแดนก่อนข้ามฝั่งไปยังเขตประเทศเมียนมา สำหรับพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน หน่วยงานที่ดูแลความมั่นคงคือหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 7 (ฉก.ร.7) หรือหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 (ฉก.ร.17) ทั้งสองหน่วยนี้ผลัดเปลี่ยนขึ้นมากำกับในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนในฐานะหน่วยเฉพาะกิจทหารราบครั้งละ 2 ปี ฉก.ร.7 มีหน่วยปกติคือกรมทหารราบที่ 7 ตั้งอยู่ที่ค่ายกาวิละ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนฉก.ร.17 มีหน่วยปกติคือกรมทหารราบที่ 17 ตั้งอยู่ที่ค่ายขุนเจืองธรรมิกราช อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา หน่วยเฉพาะกิจทั้งสองขึ้นตรงกับกองกำลังนเรศวรที่อยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดตาก ขณะที่คณะวิจัยไป

เก็บข้อมูลภาคสนามเป็นช่วงที่ฉก.ร.17 ได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่โดยมีหน่วยประจำการอยู่ที่หมู่บ้านม่อนตะแลง ตำบลผาบ่อง อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของทหารพรานที่ฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่นหรือ BP13 ซึ่งหน่วยทหารพรานได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนตำรวจตระเวนชายแดนที่ถอนกำลังออกไป

ในบรรดาจุดผ่อนปรนการค้าทั้ง 5 แห่งในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่อยู่ภายใต้การกำกับด้านความมั่นคงโดย ฉก.ร.7 หรือ ฉก.ร.17 จุดผ่อนปรนฯ 3 ใน 5 แห่งซึ่งรวมจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นนั้นอยู่ภายใต้การกำกับของกองกำลังทหารพราน 36 ที่ประจำการอยู่ที่อำเภอแม่สะเรียง ภายใต้หน่วยย่อยคือกองร้อยทหารพราน 3602 (ร้อยทพ.3602) ซึ่งมีหน่วยปฏิบัติงานที่อำเภอขุนยวมกำกับดูแลฐานปฏิบัติการทหารพรานบ้านห้วยต้นนุ่น จุดผ่อนปรนฯ อีก 2 แห่งที่อยู่ภายใต้การกำกับของกองกำลังทหารพรานที่ 36 คือจุดผ่อนปรนฯ บ้านสาหิน อำเภอแม่สะเรียง และจุดผ่อนปรนฯ บ้านแม่สามแลบ อำเภอสะเมิง ซึ่งต่างจากจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยผึ่ง และจุดผ่อนปรนฯ บ้านน้ำเพียงดิน อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ที่ไม่ได้มีหน่วยทหารพรานปฏิบัติการในพื้นที่ แต่ที่มีสายบังคับบัญชาเพียง 3 ลำดับชั้น คือทหารในฐานปฏิบัติการในจุดผ่อนปรนทั้งสองแห่งขึ้นตรง ฉก.ร.7 หรือ ฉก.ร.17 ที่บังคับการผ่านกองร้อยทหารราบที่ 1731 ฐานปฏิบัติการบ้านกุงไม้สัก ตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน (ดูแผนภูมิ 5.2 ที่แสดงการบัญชาการของฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่ระหว่างจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นและจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยผึ่ง เป็นตัวอย่างประกอบ)



แผนภูมิ 5.2 สายบังคับบัญชาของหน่วยทหารที่ควบคุมจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น และจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยผึ่ง

การทำงานของฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่จุดผ่อนปรนการค้าถือว่ามีภารกิจพิเศษ ทหารกองร้อยทพ. 3602 ในพื้นที่อำเภอขุนยวมมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการอนุญาตให้ผู้คนและสินค้าเข้าออกระหว่างสองประเทศที่บริเวณจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ทำหน้าที่คล้ายกับตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรด้วยการรับรองการเข้าออกของผู้ประกอบการค้าและสินค้า ที่ฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่นหรือ BP13 มีทหารพรานประจำการและหมุนเวียนราว 8 นายโดยมีทหารยศจ่าเป็นหัวหน้าชุด อีกทั้งยังมีการบันทึกสถิติคนเข้าออกและสินค้ารวมถึงข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พ.อ.วันชัย มณีวรรณ³ รองผู้บัญชาการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 ในฐานะผู้บังคับบัญชาอธิบายการทำงานทหารในพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ซึ่งขึ้นตรงกับศูนย์สั่งการชายแดนฯ ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ว่า ห้วยต้นนุ่นมีสถานะเป็นจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าที่มีการนำเข้าส่งออกสินค้า และหากเป็นสินค้าที่สำคัญเช่น น้ำมันและยุทธปัจจัย ต้องมีการพิจารณาร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พ.อ.วันชัยพยายามชี้แจงว่าความจริงแล้วศุลกากรมีหน้าที่หลักในการพิจารณาการเข้าออกของสินค้าซึ่งเป็นการใช้กฎหมายตามหลักการ ทหารไม่ได้เป็นผู้อนุมัติ ทำแค่พิจารณาตามเอกสารที่ขออนุญาตมาและตรวจดูสินค้า หากไม่มีปัญหาอะไรก็อนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้าได้ ซึ่งชัดเจนว่าเป็นการทำงานหรือตรวจตราภายใต้หลักการของความมั่นคงซึ่งเป็นหน้าที่ทหาร

พ.อ.สมรรถชัย แพงสาย⁴ ผู้บังคับการหน่วยเฉพาะกิจกองกำลังทหารพรานที่ 36 ที่กำกับดูแลการทำหน้าที่ของทหารพรานในพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น จุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหิน และจุดผ่อนปรนฯ บ้านแม่สามแลบ อธิบายถึงการทำหน้าที่ของทหารพรานในฐานปฏิบัติการแต่ละแห่งว่าเป็นภารกิจด้านความมั่นคงป้องกันมิให้มีการรุกล้ำชายแดน และรักษาพื้นที่พรมแดนให้มีความสงบปลอดภัย ทั้งภัยด้านความมั่นคง ยาเสพติด แรงงานอพยพข้ามชาติ และภัยจากการลักลอบตัดและค้าไม้มีค่าที่เป็นทรัพยากรสำคัญที่แนวชายแดน การจัดสรรกำลังไปยังจุดผ่อนปรนฯ คือการใช้วิธีวางกำลังคนประจำจุดที่สำคัญ และให้กำลังพลลาดตระเวนเข้าหากันเป็นการต่อเนื่อง ส่วนการตั้งฐานโดยมากแล้วจะตั้งอยู่ไม่ห่างจากฐานของกองกำลังในเขตประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเป็นการเฝ้าระวังพรมแดนอย่างใกล้ชิด ทหารพรานนายหนึ่งซึ่งประจำฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่น⁵ เล่าให้คณะวิจัยฟังว่าการคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นทหารพรานเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นสมัครเข้ามาเรียนรู้การเป็นทหารพรานได้ การฝึกก็มีลักษณะคล้ายกับทหารในกรมกองอื่นๆ แต่ที่แตกต่างชัดเจนคือทหารพรานต้องไปประจำในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลเพื่อทำภารกิจปกป้องชายแดน ไม่ได้มีโอกาสทำภารกิจในพื้นที่เมือง จุดนี้

³ พ.อ.วันชัย มณีวรรณ, สัมภาษณ์วันที่ 15 มกราคม 2563, หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 หมู่บ้านม่อนตะแลง ตำบลผาป่อง อำเภอเมือง

⁴ พ.อ.สมรรถชัย แพงสาย, สัมภาษณ์วันที่ 17 มกราคม 2563, กรมทหารพรานที่ 36 ตำบลบ้านกาศ อำเภอแม่สะเรียง

⁵ ทหารพรานนายหนึ่ง, สนทนาวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562, ฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่น (BP 13)

พ.อ.สรยุทธชัยถือว่าเป็นจุดเด่นเพราะทหารพรานมีความชำนาญในพื้นที่ และมีความสามารถในการใช้ภาษาถิ่น รวมถึงเข้าใจชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์ได้

จากที่คณะวิจัยได้เข้าไปสังเกตการณ์การทำงานของทหารพรานที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น พบว่าทหารส่วนใหญ่เป็นคนในจังหวัดทางภาคเหนือตอนบนโดยเฉพาะเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน และจากการสนทนากับทหารพรานคนที่อ้างถึงก่อนหน้านี้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดเชียงใหม่ เขาเริ่มเป็นทหารพรานตั้งแต่อายุ 23 ปี หรือในปี 2525-2526 ในช่วงนั้นการทำงานของทหารพรานเป็นการประจำการช่วงสั้นๆ ไม่ใช่ประจำการที่ฐานใดฐานหนึ่งในระยะเวลานานหลายปีเหมือนปัจจุบัน เช่นไปประจำกองร้อยที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ประมาณเดือนหนึ่งก็จะกลับมาประจำกองร้อยที่อำเภอแม่สะเรียงอีก 1 เดือน แล้วก็ย้ายไปประจำการที่อื่นในแม่ฮ่องสอนและเชียงใหม่ กองร้อยที่แม่สะเรียงมีทั้งหมด 8 กอง เขาได้เวียนไปประจำการในฐานอื่นตามกรอบเวลาดังกล่าว จนกระทั่งเขาอายุ 40 ปี การปฏิบัติงานของทหารพรานจึงได้เปลี่ยนมาเป็นรูปแบบในปัจจุบัน คือการไปประจำการที่ฐานต่างๆ เป็นเวลาหลายปี ที่ผ่านมา เขาได้ไปประจำที่อำเภอแม่เฒ่า อำเภอฝาง และอำเภอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนที่เป็นจุดผ่อนปรนการค้าฯ ก็ไปประจำที่บ้านแม่สามแลบที่แรกและอยู่นานถึง 5 ปี ซึ่งมีกรอบการทำงานคืออยู่ประจำฐาน 1 เดือน และสามารถหยุดได้ 1 ครั้ง⁶

คำอธิบายของผู้บังคับการทั้งสองระดับที่ย้ำถึงความสำคัญของการทำหน้าที่ของทหารพรานในพื้นที่สะท้อนให้เห็นแนวคิดถึงภัยความมั่นคงหลากหลายรูปแบบ จึงทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกับการกิจของศุลกากรและตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ขณะที่ช่องทางเข้าออกห้วยต้นนุ่นก็ไม่มีหน่วยงานรัฐทั้ง 2 แห่งเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเหตุผลในเรื่องนี้จะกล่าวถึงในตอนท้ายของบทนี้ อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ของทหารพรานถูกตั้งคำถามในช่วงเวลาที่ผ่านมามีว่าเป็นการปฏิบัติที่เกินกว่าเหตุหรือไม่ โดยเฉพาะการควบคุมการนำเข้าส่งออกสินค้าในการค้าชายแดนและการเข้าออกของผู้คนดังที่จะกล่าวในส่วนถัดไป

5.3 แนวทางในการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดน

วัตถุประสงค์หลักของการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าฯ ห้วยต้นนุ่นในต้นเดือนมกราคม 2538 คือส่งเสริมให้มีการซื้อขายสินค้าอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นระหว่างชุมชนสองฝั่งชายแดน และอนุญาตให้บุคคลสัญชาติเมียนมาเดินทางเข้าประเทศไทยเพื่อการแลกเปลี่ยนสินค้าในระยะ 2

⁶ ทหารพรานนายหนึ่ง (ขอไม่เปิดเผยชื่อ), สนทนาวินาที 19 พฤศจิกายน 2562, ฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่น (BP 13)

กิโลเมตรจากบริเวณสันเขต⁷ แต่ในเวลาต่อมา (ก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19) จนกระทั่งมีประกาศของกระทรวงมหาดไทยให้ปิดจุดผ่านแดนทุกประเภทในเดือนมีนาคม 2563) แนวทางดังกล่าวถูกปรับเปลี่ยนและนำไปสู่การสนับสนุนให้เกิดการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนทั้ง การค้าและการเข้าออกของคน ซึ่งบางมาตรการก็ผ่อนคลายลงอย่างเห็นได้ชัด ณ ปัจจุบัน ซึ่งรวมถึง การลงนามในข้อตกลงบ้านพี่เมืองน้องของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยา ดังนั้น ผู้คนเฉพาะกลุ่มในพื้นที่รวมถึงในตัวอำเภอขุนยวมและอำเภอใกล้เคียงจึงสามารถเดินทางเข้าออกด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การเดินทางออกจากฝั่งไทยไปยังเมียนมาของคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณจุดผ่อนปรนฯ เช่น คนในบ้านห้วยต้นนุ่นหรือใกล้เคียงที่มีพื้นที่เกษตรในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติแม่เงาและป่าแม่สำเพ็ง รวมถึงคนที่เข้าไปเลี้ยงสัตว์หรือหาทรัพยากรมาใช้ในการเลี้ยงสัตว์ในบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า

2) คนที่มีญาติอยู่ฝั่งเมียนมาในหมู่บ้านน้ำมางและหมู่บ้านกลางสามารถเดินทางเข้าออกจากฝั่งไทยสู่เมียนมาตามโอกาส เช่น ไปเยี่ยมญาติที่ป่วยหรือไปมาหาสู่เมื่อมีประเพณีสำคัญ

3) ผู้ประกอบการในพื้นที่แม่ฮ่องสอนที่ต้องการส่งสินค้าออกไปยังฝั่งเมียนมา ซึ่งต้องผ่านพิธีการศุลกากรและการอนุมัติจากศูนย์สั่งการชายแดนฯ

4) คนที่ต้องการเดินทางออกด้วยจุดประสงค์อื่น เช่น กลุ่มผู้ประกอบการต้องการไปศึกษาความเป็นไปได้ในการลงทุนทางการค้าในรัฐคะยา รวมถึงผู้ประสงค์ไปดำเนินกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์และเรียนรู้วัฒนธรรมและกิจกรรมด้านมนุษยธรรม

ส่วนคนฝั่งเมียนมาที่ต้องการเดินทางข้ามมายังฝั่งประเทศไทยผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นก็มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันโดยในเฉพาะข้อ 2 ที่เป็นการเดินทางไปมาหาสู่ของคนฝั่งบ้านน้ำมางและบ้านกลางที่ยังมีญาติติดต่อกันอยู่ในหมู่บ้านต่อแพและประตูเมืองที่อยู่ฝั่งไทย นอกจากนี้ คนเมียนมามักเดินทางมาซื้อสินค้าข้าวของในฝั่งไทยหรืออาจเดินทางไปยังตัวอำเภออื่นๆ โดยเฉพาะในเมืองแม่ฮ่องสอน เพราะใช้เวลาประมาณไม่เกิน 2 ชั่วโมงหลังเดินทางข้ามเขตแดนมาแล้ว นอกจากนี้คือการขนส่งสินค้าที่ส่งโดยผู้ประกอบการฝั่งไทยและต้องนำมาส่งที่บริเวณชายแดน ตลอดจนการเข้ามาใช้บริการรักษาพยาบาลในฝั่งไทย

ส่วนนี้จะอธิบายถึงขั้นตอนที่คนทั้งสองฝ่ายต้องดำเนินการเมื่อต้องการข้ามแดนด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อยคือ 1) การนำสินค้าเข้าออก และ 2) การขออนุญาต

⁷ ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่อง “การเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าไทย-พม่า ช่องทางห้วยต้นนุ่น หมู่ 4 ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ลงนามโดยนายสมเจตน์ วิริยะดำรง ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์สั่งการชายแดน-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน

เข้าออกผ่านจุดผ่อนปรนฯ (ไม่ใช่ผู้ประกอบการที่อยู่อำเภอขุนยวม) และทั้งที่ในส่วนที่คนและของออกจากไทยและจากเมียนมาเข้าไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงการดำเนินการดังกล่าวนั้นเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ในระดับปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างการสร้างความสัมพันธ์ การค้าขาย และรักษาความมั่นคงของชาติ อีกทั้งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดหรืออุปสรรคจากการดำเนินการตามกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่างๆ ในพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่มีลักษณะเฉพาะตัว สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของพื้นที่ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานละมุนผ่านบทบาทของรัฐและระบบราชการ (bureaucracy) ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่ในทางปฏิบัติหรือในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นลักษณะของการบริหารจัดการแบบรัฐสมัยใหม่ (Sharma & Gupta, 2006, p.9)

5.3.1 การนำสินค้าเข้าออกตามแนวทางจุดผ่อนปรนฯ

สินค้าส่วนใหญ่ที่มีการนำเข้าประเทศไทยผ่านช่องทางห้วยต้นนุ่นในช่วงปี 2561–2562 เป็นสินค้าเกษตรโดยเฉพาะพริกแห้ง กระเทียม หอมหัวใหญ่ และขมิ้น รวมถึงโค-กระบือ และอาจมีสินค้าประเภทแร่พวงเข้ามาบ้างประปราย ส่วนสินค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นประเภทเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เครื่องดื่มชูกำลัง รวมเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างผงชูรส และนมถั่วเหลือง เป็นต้น⁸ แนวทางการนำเข้าส่งออกสินค้าจากหรือเข้าประเทศไทยผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ซึ่งยังไม่ใช้จุดผ่านแดนถาวร ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480 มาตรา 5 ทวิ (เพิ่มเติมขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 16) ที่ระบุไว้ในหน้า 5 ของเอกสารคู่มือผู้ประกอบการเรื่อง *การนำเข้า-ส่งออกสินค้าผ่านพรมแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้านด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน* จัดทำโดยคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านเมียนมา จังหวัดแม่ฮ่องสอน (ม.ป.ป.) เอกสารนี้อธิบายว่าการค้าระหว่างไทยและเมียนมาส่วนใหญ่ที่ครอบคลุมชายแดนกว่าพันกิโลเมตรนั้น ไม่ใช่เป็นการดำเนินการระหว่างรัฐต่อรัฐ หากเป็นระหว่างผู้ประกอบการค้าฝั่งไทยกับชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในบริเวณรัฐฉาน รัฐคะฉิ่น รัฐกะเหรี่ยง และรัฐมอญ ทำให้ต้องอาศัยกฎหมายศุลกากรคือช่องทางอนุมัติชั่วคราวแทน (อ้างแล้ว, น.4) ทำให้การนำเข้าส่งออกสินค้าไม่สามารถดำเนินการด้วยขั้นตอนเช่นเดียวกับการดำเนินการค้าผ่านจุดผ่านแดนถาวร และหากผู้ประกอบการมีความจำเป็นต้องการนำเข้าส่งออกสินค้า ต้องแสดงความจำนงล่วงหน้าต่ออธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทนให้มีการอนุญาตเป็นหนังสือขนส่งสินค้าผ่านช่องทางอนุมัติ ที่ศุลกากรสามารถควบคุมดูแลให้การนำเข้าส่งออกเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ (อ้างแล้ว, น.5)

⁸ ข้อมูลจากด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอนที่มีการจัดเก็บล่าสุดในเดือนพฤษภาคม 2562

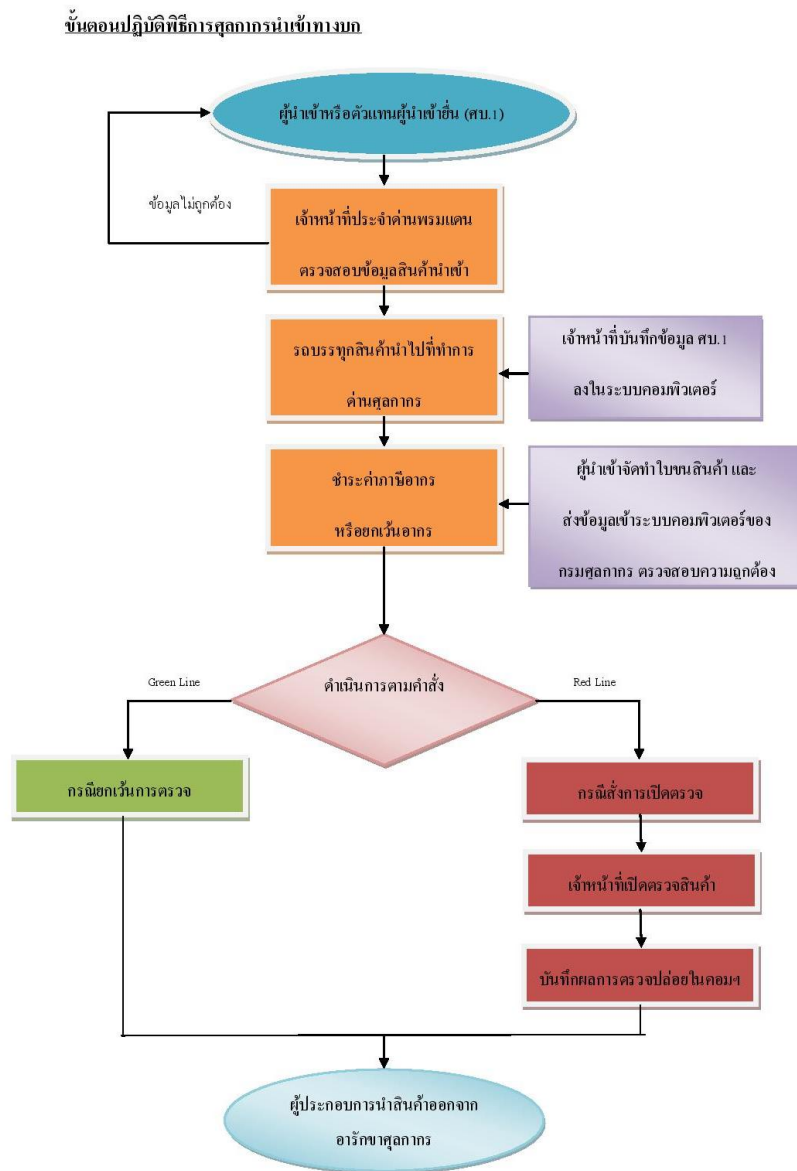
ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการค้าไทยต้องดำเนินการขั้นตอนการนำเข้า-ส่งออกสินค้าต่างไปจากการบังคับใช้กฎหมายศุลกากรหรือพ.ร.บ.การส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 และพ.ร.บ.การส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558⁹ โดยกรมศุลกากรได้อธิบายขั้นตอนอย่างละเอียดไว้ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน¹⁰ แต่ในรายงานฉบับนี้ คณะวิจัยขอสรุปขั้นตอนดังกล่าวให้รวบรัดดังนี้ 1) ผู้ที่ต้องการนำเข้าสินค้าต้องเตรียมเอกสารคือใบขนส่งสินค้าขาเข้าหรือเอกสารอื่นที่ใช้แทนได้ซึ่งเป็นไปตามแบบพิมพ์ที่ศุลกากรกำหนด พร้อมกับเอกสารรายการภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม ในส่วนนี้มีแบบฟอร์มแต่ละประเภทและการนำเข้าของสินค้าด้วย 2) ผู้นำเข้าต้องจัดเตรียมเอกสารที่ใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำใบขนส่งสินค้าเข้ารวมทั้งเอกสารที่จำเป็น เช่นใบตราส่งสินค้า บัญชีราคาสินค้า และเอกสารอื่นที่ขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้า อย่างสินค้าเกษตรเคมีภัณฑ์ที่ไม่สามารถแยกชนิดและคุณภาพได้ต้องมีใบรองรองการวิเคราะห์สินค้าของผู้ผลิต เป็นต้น 3) ดำเนินการส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นการดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ต้องใช้เอกสาร 4) ยื่นใบขนส่งสินค้าหลังจากที่ระบบคอมพิวเตอร์ตอบรับข้อมูลที่ดำเนินการในขั้นตอนก่อนหน้าตามขั้นตอนของพิธีการศุลกากร 5) ส่งข้อมูลใบขนส่งสินค้าเข้า และ 5) ชำระภาษีอากร

นอกจากนี้ ผู้นำเข้าสามารถดำเนินพิธีการศุลกากรเมื่อนำสินค้าทางบกที่เรียกว่าคาร์ แมนิเฟสต์ (Car Manifest) หรือระบบการรายงานยานพาหนะเข้าออกที่ไร้เอกสารโดยก่อนหน้านี้ต้องลงทะเบียนในระบบคอมพิวเตอร์ก่อน และเมื่อยานพาหนะและสินค้านำเข้าจอด ณ ด่านพรมแดนหรือด่านตรวจทางบก คนขับหรือผู้นำเข้าสินค้านำเข้ายื่นบัญชีสินค้าทางบกให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำด่านพรมแดนเพื่อตรวจสอบสินค้าและทะเบียนรถยนต์ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะบันทึกลงในระบบคอมพิวเตอร์เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลที่ยื่นนั้นตรงกับที่ทางผู้นำเข้าได้ใส่ไว้ในระบบหรือไม่ เมื่อตรวจสอบเสร็จเอกสารนั้นจะถูกลบทิ้งโดยอัตโนมัติภายใน 48 ชั่วโมง จากนั้นผู้นำเข้าชำระภาษีอากร โดยระบบคอมพิวเตอร์กำหนดเงื่อนไขการปล่อยสินค้า หากเป็นสินค้าที่ยกเว้นการตรวจ (green line) ผู้นำเข้าสินค้าสามารถเอาสินค้าออกได้ แต่หากเจ้าหน้าที่สั่งให้มีการเปิดตรวจหรือสีแดงสินค้า (red line) เมื่อพบว่าสินค้า

⁹ กรมศุลกากร. (ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2562, จาก <https://bit.ly/2SnFXN9>

¹⁰ กรมศุลกากร. วันที่ 14 กันยายน 2559. พิธีการศุลกากรนำเข้าทางบก. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2563, จาก <https://bit.ly/2H0Te9i>

หรือยานพาหนะไม่ตรงตามที่ระบุในคอมพิวเตอร์ ก่อนที่ผู้นำเข้าจะนำสินค้าข้ามแดนได้¹¹ ดังที่ปรากฏในแผนภูมิ 5.3



แผนภูมิ 5.3 ขั้นตอนปฏิบัติพิธีการศุลกากรนำเข้าทางบก

ที่มา: กรมศุลกากร. (2559). พิธีการศุลกากรนำเข้าทางบก. สืบค้นจาก <https://bit.ly/2H0Te9i>

¹¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กฤษฎา อีรวิทย์ หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปราบปราม (รักษาการแทนนายด่านศุลกากร), เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2563, ด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอน; กรมศุลกากร. 14 กันยายน 2559. พิธีการศุลกากรนำเข้าทางบก. สืบค้นจาก <https://bit.ly/2H0Te9i>; EDI SIAM. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <https://bit.ly/2S0yTam>

พิธีการศุลกากรในการนำเข้าสินค้ามีการนำมาปรับใช้สำหรับการนำเข้าสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น แต่ด้วยความเป็นช่องทางอนุวัติตามความหมายของกฎหมายศุลกากร จึงทำให้การดำเนินการมีลักษณะเฉพาะของพื้นที่ โดยมีศูนย์สั่งการชายแดนฯ เข้ามาเป็นตัวประสานงานในการนำเข้าส่งออกสินค้า และที่สำคัญคือหน่วยงานความมั่นคงเข้ามามีบทบาทในการตรวจสินค้าเข้าออกด้วย หากเป็นสินค้าทั่วไปผู้นำเข้าสินค้าต้องดำเนินการพิธีการตามกฎหมายโดยอ้างอิงจากกฎหมายของศุลกากร แต่ด้วยความที่เป็นจุดผ่อนปรนฯ การค้าซึ่งถือว่าเป็นช่องทางอนุวัติจึงทำให้การดำเนินงานในทางปฏิบัติต้องเป็นไปตามพ.ร.บ.ศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480 มาตรา 5 ทวิ ตามที่ได้อธิบายไป นั้นหมายถึงผู้ประกอบการค้าสัญชาติไทยและเมียนมาทั้งรายเล็กและใหญ่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่มากกว่าปกติ เริ่มแรกคือการจดทะเบียนผู้ประกอบการค้าขอขึ้นบัญชีกับศูนย์สั่งการชายแดนฯ และยืนยันว่าไม่มีประวัติเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดหรือให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อย และต้องยื่นเอกสารให้ครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นเอกสารจดทะเบียนนิติบุคคลไทย (กรณีสัญชาติไทย) ใบกำกับภาษีมูลค่าเพิ่มของนิติบุคคลไทย รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่ได้รับการรับรองจากเขตนิคมอุตสาหกรรมหากเป็นสินค้าอุตสาหกรรม หนังสือมอบอำนาจหากเป็นตัวแทนในการจดทะเบียนนิติบุคคล และอื่นๆ ที่ต้องแปลเป็นภาษาไทยหากต้นฉบับเอกสารเป็นภาษาอื่น¹²

หลังจากจดทะเบียนและสามารถประกอบการค้าได้แล้ว เมื่อต้องการนำเข้าส่งออกสินค้าผู้ประกอบการต้องดำเนินการขั้นตอนการใช้เวลามากกว่าปกติ กล่าวคือผู้ประกอบการเมื่อได้รับใบอนุญาตจากศุลกากรแล้ว จะต้องทำเรื่องไปยังศูนย์สั่งการชายแดนฯ พร้อมทั้งเอกสารดังนี้ 1) สัญญาซื้อขาย (purchase order) ระบุประเภทที่ห่อและจำนวนของสินค้า 2) ใบสั่งซื้อ (invoice) ระบุประเภท ชนิดของสินค้า หากเป็นรถให้ระบุยี่ห้อ จำนวน และเลขเครื่องยนต์หมายเลขรถ และ 3) เอกสารรับส่งรถบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา¹³ เมื่อได้เอกสารดังกล่าวครบถ้วนแล้วผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการอย่างน้อย 6 ขั้นตอน ตามที่ระบุในประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนฯ ลงวันที่ 24 กันยายน 2558 (ดูแผนภูมิ 5.4 ประกอบ) ที่ต้องแสดงเอกสารต่อเจ้าหน้าที่ตลอดเส้นทางจากอำเภอขุนยวมไปยังด่านชายแดนที่มีฐานปฏิบัติการของทหารพรานเป็นหน่วยสุดท้าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ประกอบการขออนุญาตนำเข้า/สินค้าออกจากกรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้า ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภทหลักคือ 1) สินค้าทั่วไป (อนุญาตโดยกรมศุลกากร) และ 2) สินค้าอ่อนไหวที่ต้องพิจารณาพร้อมกับหน่วยงานอื่น เช่น ไม้ (อนุญาต

¹² รายละเอียดแนบท้ายข้อที่ 6 ในประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านเมียนมา จังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่อง “แนวทางปฏิบัติการอนุญาตให้บุคคลสัญชาติเมียนมาผ่านเข้า-ออกบริเวณจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าชายแดน ด้านแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 24 กันยายน 2558

¹³ อ้างแล้ว

ร่วมโดยกรมศุลกากรร่วมกับกรมป่าไม้และ/หรือกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) สัตว์และซากสัตว์ (อนุญาตร่วมกับด่านกักกันสัตว์ กรมปศุสัตว์ และ/หรือกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และแร่ประเภทต่างๆ หรือสารเคมีในการผลิตสินค้าเกษตร (อนุญาตร่วมกับสำนักงานอุตสาหกรรม) *ขั้นตอนที่ 2* เมื่อได้รับอนุมัติจากหน่วยงานข้างต้นตามประเภทของสินค้า ผู้ประกอบส่งเรื่องต่อไปยังศูนย์สั่งการชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านด้านเมียนมา จังหวัดแม่ฮ่องสอน (ดำเนินการผ่านอำเภอขุนยวมโดยการดูแลของปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง) *ขั้นตอนที่ 3* ศูนย์สั่งการชายแดนส่งเรื่องกลับมายังอำเภอขุนยวม (และอาจส่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) *ขั้นตอนที่ 4* ผู้ประกอบการรับเอกสารที่อำเภอ *ขั้นตอนที่ 5* นำเอกสารยื่นต่อกองบัญชาการร้อยทหารพรานในอำเภอขุนยวมในวันนำเข้า-ส่งออกสินค้า และ *ขั้นตอนที่ 6* เมื่อได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการสามารถนำเข้า-ส่งออกสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ

ในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ที่ระบุในข้อกำหนดตามประเภทของสินค้านี้ 1) สินค้าปกติ เมื่อมีการนำเข้าส่งออก เมื่อกรมศุลกากรอนุญาตแล้ว จะมีเจ้าหน้าที่ศุลกากรมาสังเกตการณ์และลงบันทึกเมื่อมีสินค้าเข้า-ออกที่จุดผ่อนปรนฯ และ 2) สินค้าอ่อนไหว เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมศุลกากรแล้ว เจ้าหน้าที่จะมาสังเกตการณ์และลงบันทึกเมื่อมีสินค้าเข้า-ออกที่จุดผ่อนปรนฯ เช่นกัน รวมถึงมีหน่วยงานงานที่เกี่ยวข้องมาตรวจและทำหน้าที่ในพื้นที่ เช่น สารวัตรกักกันสัตว์มาตรวจเช็คสภาพของวัวควายที่จะนำเข้า

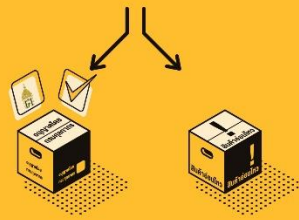
อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการควบคุมสินค้าเข้าออกในทางปฏิบัติผ่านจุดผ่อนปรนการค้า นั้นมีการดำเนินการที่นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในกฎหมาย เพราะการนำเข้า-ส่งออกสินค้าต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงโดยทหารในพื้นที่และบริเวณจุดผ่อนปรนฯ ทั้งที่เป็นสินค้าปกติและสินค้าอ่อนไหว (ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้วยว่าในช่วงเวลาใดที่รัฐบาลไทยและเมียนมาควบคุมสินค้าใดเป็นพิเศษ) ศูนย์สั่งการชายแดนฯ มีอำนาจสั่งการให้มีพิธีการตรวจสินค้าร่วมกันระหว่างทหารพราน อาสาสมัครรักษาดินแดน เจ้าหน้าที่ศุลกากร และหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่กรณีส่งสินค้าออก ที่ต้องทำการนัดหมายล่วงหน้ากับผู้ประกอบการ นอกเหนือจากพิธีการตรวจสินค้าร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ฝ่ายความมั่นคงโดยทหารพรานที่จุดผ่อนปรนฯ สามารถขอการนำเข้า-ส่งออกสินค้าปกติและอ่อนไหวโดยพิจารณาว่าอาจมีสิ่งแปลกปลอมหรือที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ตลอดจนขอเปิดตรวจเช็คสินค้าแม้ว่าจะมีเอกสารรับรองและเลขตราประทับจากศุลกากรแล้ว เพราะเกรงว่าจะมีการลักลอบหรือซุกซ่อนสินค้าที่ผิดกฎหมาย เช่นยาเสพติด อาวุธยุทโธปกรณ์ และสินค้าประเภทไม้ ที่ฝ่ายรัฐเกรงว่าเป็นการลักลอบตัดไม้ผิงไทยและสวมตอนำเข้ากลับเข้ามา ซึ่งสินค้าประเภทหลังต้องมีใบแสดงจุดกำเนิดสินค้า (Certificate of Origin-CO) ประกอบด้วย หากตรวจสอบแล้วไม่พบสิ่งผิดปกติ ทหารในพื้นที่อนุญาตให้มีการนำเข้า-ส่งออกสินค้าได้หลังจากต้องมีการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป 3-4 ชั้นตามแผนภูมิ 5.4

การนำเข้า-ส่งออกสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น

ผู้ประกอบการขอขนานำสินค้าเข้า/ส่งออก

1

กรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



สินค้าทั่วไป
(อนุญาตโดยกรมศุลกากร)

สินค้าอ่อนไหว
(ที่ต้องพิจารณาร่วมกับหน่วยงานอื่น)

- ยาเสพติด (กรมศุลกากร/ กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด)
- สัตว์ และซากสัตว์ (ส่วนกำกับสัตว์ กรมปศุสัตว์/ กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช)
- สิ่งประดิษฐ์ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (สำนักงานอุตสาหกรรม)

5

นำเอกสารใบแจ้งการขอการพิจารณาในจุดผ่อนปรนในผู้นำเข้า-ส่งออกสินค้า



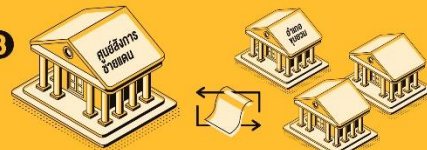
เมื่อได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการสามารถนำเข้า-ส่งออกสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ

2



ผู้ประกอบการดำเนินการใช้ศูนย์บริการประชาชนเพื่อขอรับใบแจ้งการนำเข้า-ส่งออกสินค้า (ดำเนินการผ่านช่องทางศูนย์บริการประชาชนและแจ้งเจ้าพนักงานศุลกากร)

3



ศูนย์บริการประชาชนและด่านศุลกากร (และอาจมีการใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง)

4



ผู้ประกอบการรับเอกสารใบแจ้งการนำเข้า-ส่งออก

ในทางปฏิบัติ (ตามระเบียบ/ข้อกฎหมาย)

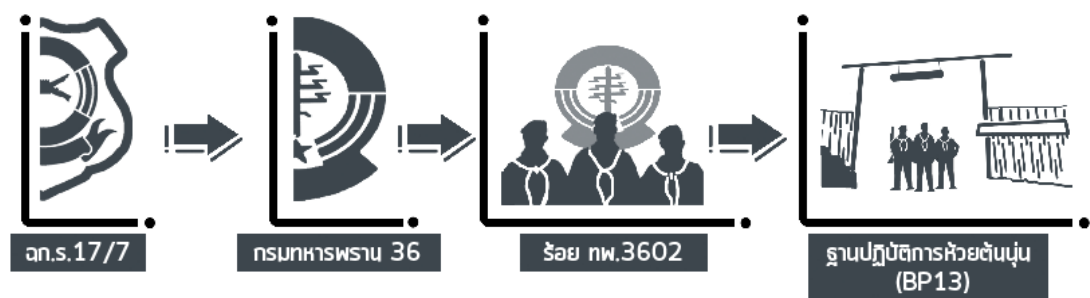
1. สินค้าปกติ (กรมศุลกากรอนุญาตและอาจมาสังเกตการณ์และลงบันทึกเมื่อมีสินค้าเข้า-ออกที่จุดผ่อนปรนฯ)
2. สินค้าอ่อนไหว ((กรมศุลกากรอนุญาต/อาจมาสังเกตการณ์และลงบันทึกเมื่อมีสินค้าเข้า-ออกที่จุดผ่อนปรนฯ/ หน่วยงานงานที่เกี่ยวข้องมาตรวจและทำหน้าที่ในพื้นที่ เช่น สารวัตรกำกับสัตว์ มาตรวจเช็คสภาพของวัวควายที่จะนำเข้า)

ในทางปฏิบัติ (ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงโดยการทหารในพื้นที่และบริเวณจุดผ่อนปรนฯ)

1. สินค้าปกติและสินค้าอ่อนไหว (ขึ้นอยู่กับสถานการณ์): พิธีการตรวจสินค้าร่วมกันระหว่างทหารพราน อาสาสมัครรักษาดินแดน เจ้าหน้าที่ศุลกากร และหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่กรณีส่งสินค้าออก (ปิดหมายส่งผ่าน)
2. ทหารในพื้นที่ขอการนำเข้า-ส่งออกสินค้าปกติและอ่อนไหวโดยพิจารณาว่าอาจมีสิ่งแปลกปลอมหรือที่เป็นภัยต่อความมั่นคง
3. ทหารในพื้นที่ขอเปิดตรวจเช็คสินค้าแม้ว่าจะมีเอกสารรับรองและเลขตราประทับจากศุลกากรแล้ว
4. ทหารในพื้นที่อนุญาตให้มีการนำเข้า-ส่งออกสินค้าด้วยการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป 3-4 ชั้น

แผนภูมิ 5.4 ขั้นตอนการนำเข้า-ส่งออกสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น

ประเด็นนี้ในทางปฏิบัติ คุณกฤษฎา อธิวฒน์ หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปราบปราม (รักษาการแทนนายด่านศุลกากร) อธิบายว่าสินค้าประเภทพืช สัตว์ และสิ่งของโดยหลักๆ ต้องผ่านหน่วยงานความมั่นคงหากทำการค้าบนเส้นห้วยต้นนุ่นที่ยังไม่ใช่จุดผ่านแดนถาวร ทำให้ศุลกากรไม่สามารถกำหนดเวลาและพิธีการได้แต่ก็พยายามทำภายในกรอบเวลาของกฎหมายศุลกากรเท่าที่จะทำได้ หากหน่วยงานอื่นซ้าก็ต้องเป็นเรื่องที่หน่วยงานอื่นปฏิบัติ เขากล่าวถึงช่วงหนึ่งที่มีผู้ประกอบการร้องเรียนมาว่าการดำเนินการของฝ่ายรัฐนั้นใช้เวลา 15 วันในการพิจารณาอนุญาตนำเข้าส่งออกนั้นช้าเกินไป ผู้นำเข้าต้องมายื่นหนังสือแจ้งที่ศุลกากร เมื่อศุลกากรอนุมัติแล้วแจ้งต่อไปที่ศูนย์สั่งการชายแดนฯ ที่จังหวัด จากนั้นศูนย์สั่งการชายแดนฯ ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจร่วมบริเวณอำเภอยายวมพร้อมกับหน่วยร้อยทพ.3602 ของกรมทหารพราน พอดตรวจเสร็จ ให้ทำหนังสือไปยังศูนย์สั่งการชายแดนฯ ออกหนังสืออนุญาต เมื่ออนุญาตแล้ว ในทางปฏิบัติก็ต้องแจ้งไปยังฉ.ร.7 หรือ 17 หน่วยนี้ก็จะสื่อสารไปยังกรมทหารพราน 36 เพื่อให้สั่งการกลับมายังร้อยทพ. 3602 เพื่อสื่อสารไปยังฐานปฏิบัติการทหารพรานที่ชายแดน และทหารพรานจะปล่อยสินค้าออกก็ต่อเมื่อมีคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา ตามที่ปรากฏในแผนภูมิ 5.5



แผนภูมิ 5.5 ขั้นตอนการสั่งการของทหารในการนำเข้าส่งออกสินค้าผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

1) เสี่ยงสะท้อนจากผู้ประกอบการต่อแนวทางของรัฐ

ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวนำไปสู่ข้อจำกัด หรือในสายตาผู้ประกอบการค้าที่เห็นว่าการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดน แม่เลี้ยงจันทร์¹⁴ หนึ่งในผู้ประกอบการค้าหมู่บ้านต่อแพเล่าว่า รัฐมีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการส่งสินค้าข้ามแดนที่ต่างจากที่ผ่านมา เช่นก่อนที่ศูนย์สั่งการชายแดนฯ จะกำหนดให้มีการขนส่งสินค้าบริเวณที่ตั้งของหน่วยทหารพราน กลุ่มผู้ประกอบการฝั่งไทยสามารถขนส่งสินค้าข้ามไปถึงฝั่งเมียนมาที่บริเวณห้วยน้ำหนา บ้านน้ำมาง บ้านกลาง และอำเภอแม่แจ่ม บางคนสามารถเดินทางไปถึงแม่น้ำสาละวินบริเวณเมืองผาจอง ขณะที่ผู้ประกอบการที่นำเข้าสินค้าเมียนมาสู่ไทยสามารถขับรถส่งสินค้าถึงหมู่บ้านฝั่งไทยอย่างหมู่บ้าน

¹⁴ แม่เลี้ยงจันทร์, สัมภาษณ์วันที่ 19 พฤศจิกายน 2562, หมู่บ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา อำเภอยายวม

ประตูเมืองและหมู่บ้านต่อแพ หรือในตัวอำเภอขุนยวม จนกระทั่งมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงให้ดำเนินการตามขั้นตอนการนำเข้า-ส่งออกสินค้าตาม 6 ขั้นตอนที่ได้อธิบายไปข้างต้น (แผนภูมิ 5.4) เมื่อผู้ขนส่งสินค้าได้รับการตรวจอนุญาตจากชุดทหารพรานแล้ว สินค้านั้นจะต้องขนถ่ายไปยังรถของผู้ค้าอีกคันหนึ่งซึ่งวิ่งมาจากฝั่งเมียนมา ผู้ประกอบการไม่สามารถใช้รถจากฝั่งไทยวิ่งข้ามไปยังหมู่บ้านในฝั่งเมียนมาอย่างที่เคยเป็นมา หรือมีการนัดแนะให้คู่ค้านำรถจากฝั่งเมียนมาเข้ามาขนถ่ายสินค้ากัน ณ บริเวณฐานปฏิบัติการของทหารพราน ซึ่งการขนถ่ายสินค้านี้จะมีเจ้าหน้าที่ทหารพรานคอยตรวจสอบอย่างใกล้ชิด แม้เลียงจันทร์เล่าอีกว่ากลุ่มผู้ค้าต้องทำเรื่องขออนุญาตนำเข้า-ส่งออกสินค้ากับทางการ ซึ่งช่วงหนึ่งการอนุญาตเป็นไปด้วยความล่าช้า กินระยะเวลา 1-2 สัปดาห์ ทำให้สินค้าเสียหาย หลายครั้งประสบปัญหาการที่ทหารพรานต้องรอคำสั่งจากวิทยุจากสายบังคับบัญชาว่าจะอนุญาตให้ผู้ค้านำสินค้าเข้าออกได้ จนกระทั่งกลุ่มผู้ค้าต้องรวมตัวกันยื่นหนังสือร้องเรียนต่อศูนย์สั่งการชายแดน ส่งผลให้ทางการปรับปรุงการทำงานให้เร็วขึ้นจนเหลือเวลาประมาณ 3 วัน ผู้ประกอบการรายอื่นที่คณะวิจัยได้ไปสัมภาษณ์ต่างก็แสดงความเห็นถึงบรรยากาศการค้าที่ต้องดำเนินการขั้นตอนที่ยุงยากของประเทศไทยอย่างคิอวาและพอวา สองสาวผู้ประกอบการกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (อ่านเรื่องราวการทำงานการค้าของทั้งสองในบทที่ 3)

งานส่งของข้ามเขตแดนยากที่เอกลสาร เวลาของมานานช้า มันต้องรอวิทยุมาก่อน ต้องรอศุลกากร บางครั้งของมาอยู่ที่โกดังฝั่งไทยนานแล้ว ไปส่งไม่ได้ ช่วงนี้ไม่ค่อยมีของส่ง ของออกยาก ออกช้า คนเลยไม่ค่อยได้ส่งออกทางนี้ ที่กระบวนการล่าช้าเกิดขึ้นไม่นานมานี้เอง ประมาณปีหนึ่งนี้เอง¹⁵

ด้านไทยมันมีปัญหา ด้านพม่ามันสบายกว่า ด้านไทยมันยากตรงเข้าออก เราต้องไปทำใบ แต่พม่าไม่เช็ค อย่างมากก็ถามนิดหน่อย ไปทำอะไร ไปกี่วันเท่านั้น แล้วก็จบไป ซึ่งต่างจากไทยที่ขั้นตอนยุ่งยากกว่า เช่นต้องไปทำเรื่องและมีเอกลสารใบอนุญาต¹⁶

นายพลปีทุ¹⁷ ผู้ค้ารายใหญ่ในอำเภอขุนยวม เป็นอีกคนที่แสดงทัศนะว่าการค้าเส้นทางห้วยต้นนุ่นน่าจะพัฒนาไปได้ดีกว่านี้หากรัฐไทยอนุญาตให้ส่งสินค้าในบริเวณที่เคยอนุญาตก่อนหน้านี้คือ ห้วยน้ำหนา ที่นายพลปีทุเองดูแลพื้นที่และมีโกดังเก็บสินค้าด้วยเพื่อป้องกันสินค้าเปียกหรือเสียหาย โดยเฉพาะในฤดูฝน หลังจากเปลี่ยนกฎโดยฝ่ายความมั่นคงของไทยให้มีการขนส่งสินค้าที่บริเวณด่าน

¹⁵ คิอวา, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม

¹⁶ พอวา, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม

¹⁷ นายพลปีทุ, สัมภาษณ์วันที่ 22 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

ทหารพรานซึ่งไม่มีที่กำบังหรือโกดังเก็บของ อุปสรรคเช่นนี้ทำให้ผู้ค้าเลือกที่จะไปส่งออก-นำเข้าสินค้าเส้นทางอื่น เช่นจุดผ่านแดนอำเภอแม่สอดที่มีเส้นทางคมนาคมใกล้กับเมืองย่างกุ้งของเมียนมาแทน

2) หน่วยงานรัฐมองคนละมุม

เสียงสะท้อนของผู้ประกอบการดังกล่าวนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องระยะเวลาที่ทางการอนุญาตเมื่อมีการขนส่งสินค้า แน่นอนว่าเจ้าหน้าที่รัฐไทยซึ่งมีอยู่หลายหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมข้ามพรมแดนมองเรื่องนี้ต่างกัน เช่นคุณกฤษฎา อีรฐติ เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่อ้างถึงก่อนหน้านี้ เห็นว่าคนอำเภอขุนยวมสนับสนุนให้มีการค้าขาย เพราะการเพาะปลูกหรือทำเกษตรกรรมอย่างเดียวไม่เพียงพอ ทำให้เขามีมุมมองเรื่องการจัดการขนส่งสินค้าที่มีฝ่ายความมั่นคงเข้ามาร่วมจัดการค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อการค้าขายแดน ทั้งที่ฝ่ายศุลกากรเองก็ทำตามระบบที่หน่วยงานส่วนกลางได้สร้างระบบไว้ตามเงื่อนไขเวลาให้เกิดความรวดเร็วในการทำการค้าและขนส่งสินค้า

ทุกวันนี้ สินค้าที่มีตรวจร่วมและไม่ตรวจร่วม เจ้าหน้าที่ก็ทำเหมือนกัน ผมเคยถามเรื่องนี้ เขาบอกว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจตรวจสอบได้ ซึ่งเขาทำตามคำสั่ง และความจริงเอกสารก็ไม่ซับซ้อน มีแค่ 2-3 ตัว หากดูเอกสารตัวนี้ก็ปล่อยสินค้าได้แล้ว การปล่อยสินค้าไม่ได้ไปโดดๆ มันมีเอกสารกำกับ นั่นหมายความว่าเขาไม่ได้ใช้ความรู้ในการตรวจปล่อย แต่รอวิทยุอย่างเดียว ซึ่งจริงๆ ใบอนุญาต/ใบขนส่งทำในระบบที่ลิงค์ (เชื่อม) กันหมดแล้ว พอเจ้าหน้าที่เช็คก็เอาตัวเลขตัวชี้ไปเช็คในระบบได้ ผู้ประกอบการเขาก็บ่นนะเมื่อปลายปีที่แล้ว (2562) ผมก็บอกว่า ผมจะไปทำอะไรได้ เราก็อธิบายไปแล้ว ที่ซ้ำไม่ใช่ระบบศุลกากร หลังอนุมัติแล้วการขนอย่างเดียวยังใช้เวลา 15 นาที การทำงานมันถูกล็อกด้วยระบบของศุลกากรที่เชื่อมกับส่วนกลาง

ทว่า ฝ่ายความมั่นคงไม่ได้เห็นด้วยกับแนวทางการค้าขายแดนแบบไร้การควบคุมทั้งหมด พ.อ.วันชัย มณีวรรณ รองผู้บัญชาการฉ.ร.17 พยายามอธิบายว่าทหารมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจการเข้าออกของสินค้าว่ามีสิ่งอันตรายเช่นวัตถุระเบิดหรือไม่ “เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกด้านความมั่นคง” ก่อนที่จะทำการปิดบรรจุดัชนีให้เรียบร้อยและปล่อยให้สินค้าผ่านไปยังเมียนมาตลอดจนตรวจตราสินค้าเข้าบางประเภทที่ประกาศไว้ว่าห้ามนำเข้าในบางช่วงเวลา โดยเฉพาะสินค้าเกษตรอย่างหอมและกระเทียม เพราะจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่ปลูกพืชประเภทเดียวกันในพื้นที่ เขายังชี้แจงถึงการทำงานของหน่วยทหารที่รับผิดชอบและในสายบังคับบัญชา

การทำงานร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ มีการสื่อสารระหว่างกันอยู่ตลอด เช่น ระหว่างฉ.ร.17 และทหารพราน เราก็ไม่ได้มีเครื่องมือที่ตรวจตรามากมายอะไร เป็นการสั่งการจากระดับบนให้ไปตรวจตราด้วยสายตาหรือการสุ่มตรวจเสียมากกว่า ...ยอมรับว่าทางฝ่ายความมั่นคงมีแนวคิดที่แตกต่างจากการทำงานของศุลกากรที่จะไม่ค่อยติดตามเท่าไร เขามักจะปล่อยให้สินค้าไหล (flow) ไป

เหมือนกับพื้นที่ตรงนั้นไม่ใช่จุดผ่อนปรนการค้าฯ ที่ผ่านมาศุลกากรพยายามทำให้ทหารเห็นว่าไปทำให้การค้าของเขาชะงัก

พ.อ.วันชัยอธิบายต่อว่าขั้นตอนของการนำเข้าส่งออกสินค้าปกติใช้เวลา 2-3 วันในส่วนของการทหาร เมื่อผู้ประกอบการได้รับอนุญาตจากศุลกากรและศูนย์สั่งการชายแดนฯ แล้วมีเรื่องส่งต่อมายังทหาร ทหารก็จะส่งแฟกซ์หรืออีเมลหรือช่องทางการสื่อสารเป็นลำดับขั้น (ดูแผนภูมิ 5.5) สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และสายบังคับบัญชาในแต่ระดับการตัดสินใจ และเป็นการทำตามการจัดกำลังพลที่มีอยู่ เพื่อไม่ให้กำลังพลที่รับผิดชอบมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ หากทหารปฏิบัติกรด้วยความรวดเร็วอาจก่อให้เกิดความล่าช้าได้

5.3.2 การนำเข้าส่งออกสินค้าอ่อนไหวต่อความมั่นคง

ประเภทของสินค้าเป็นอีกข้อห่วงใยของทั้งรัฐไทยและเมียนมา สำหรับรัฐไทยนั้น ข้อห่วงใยต่อการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าจากฝั่งเมียนมาหรือประเทศเพื่อนบ้านโดยรวมนั้นจะเป็นไปตามประกาศกลางของกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการที่จะออกในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละปี เช่นประกาศฉบับที่ 10 ปี 2562 ว่าด้วยการควบคุมการขนย้ายน้ำมันปาล์มในจำนวนที่ระบุเพื่อให้แต่ละจังหวัดปฏิบัติตาม สำหรับแม่ฮ่องสอนเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ห้ามขนย้ายน้ำมันปาล์มจำนวนตั้งแต่ 5 กิโลกรัมขึ้นไป¹⁸ นอกจากนี้ แม่ฮ่องสอนยังเป็นพื้นที่ในการควบคุมสินค้านำเข้าจากต่างประเทศจำพวกสินค้าเกษตร โดยเฉพาะประเภทที่มีการผลิตในท้องถิ่นของแม่ฮ่องสอนที่มีการประกาศจากกระทรวงพาณิชย์ทุกปีในช่วงก่อนฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิตของเกษตรกรไทยในแต่ละช่วง เช่นกระเทียมและหัวหอมที่ห้ามไม่ให้มีการนำเข้าจากต่างประเทศตั้งแต่ 400 กิโลกรัมขึ้นไป¹⁹ ซึ่งสินค้าสองประเภทหลังส่งผลกระทบต่อคนในพื้นที่ชายแดนอย่างแม่ฮ่องสอนและอีกหลายคนในหมู่บ้านต่อแพและอำเภอขุนยวมที่มีพื้นที่ปลูกกระเทียมและหัวหอมในหมู่บ้านฝั่งเมียนมาที่ก่อนหน้านี้สามารถสร้างกำไรในการส่งกลับมาขายในฝั่งไทยให้ผู้ค้าอย่างมาก แต่เมื่อถูกรัฐห้ามนำเข้าหรืออนุญาตให้นำเข้าตามโควตาจึงทำให้เสียรายได้ไป ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงต้องเก็บผลผลิตไว้ในโกดังในฝั่งเมียนมาเสียก่อนเพื่อรอการยกเลิกประกาศราคากลางสินค้าและดูจังหวะในการส่งสินค้าต่อไป²⁰ มาตรการนี้ของ

¹⁸ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2562 เรื่อง “การควบคุมการขนย้ายน้ำมันปาล์ม” โดยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ลงวันที่ 22 มกราคม 2562

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ ฉบับที่ 54 พ.ศ.2562 เรื่อง “การควบคุมการขนย้ายกระเทียมนำเข้าจากต่างประเทศ” โดยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2562; ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ ฉบับที่ 68 พ.ศ.2562 เรื่อง “การควบคุมการขนย้ายหัวหอมหัวใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ” โดยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2562

²⁰ แม่เลี้ยงจันทร์, สัมภาษณ์วันที่ 19 พฤศจิกายน 2562, หมู่บ้านต่อแพ; คือว่า, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม; พอว่า, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม

กระทรวงพาณิชย์ได้ส่งผลกระทบต่ผู้ปลูกอย่างบ้านน้ำมางในฝั่งเมียนมาอย่างป่าชินหล้า²¹ ด้วย เธอปลูกกระเทียมและสินค้าเกษตรอื่นๆ เสริมรายได้จากการเปิดร้านค้าในหมู่บ้าน กระเทียมถือว่าเป็นสินค้ารายได้ดีที่มักปลูกในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกรกฎาคมและเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนพฤศจิกายน แต่ในปี 2562 เธอมีกระเทียมค้างจากการผลิตอยู่จำนวนหนึ่งเนื่องจากไม่สามารถส่งมาขายยังฝั่งไทยได้ ทำให้ต้องไปขายในพื้นที่ตอนในของเมียนมาแทน ซึ่งราคาอาจไม่ดีเท่ากับขายในฝั่งไทย ทำให้ในปี 2563 เธออาจลดการผลิตกระเทียมแล้วนำพื้นที่ไปปลูกพืชอื่นเช่นถั่วเหลืองหรือางาแทน

ขณะเดียวกัน รัฐบาลเมียนมาเองก็พิจารณาสินค้าบางตัวที่มีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงและปัญหาทางสังคมในด้านอื่น ซึ่งการที่จะได้ข้อมูลว่ารัฐบาลเมียนมามีสินค้าควบคุมอะไรบ้างนั้นค่อนข้างลำบาก เนื่องจากไม่ได้มีประกาศออกมาอย่างเป็นทางการเหมือนกับกระทรวงพาณิชย์ของไทยที่ผ่านมาทางเมียนมาใช้กลไกคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา (Township Border Committee–TBC) ในการขอความร่วมมือไม่ให้มีการนำเข้าจากฝั่งไทย เช่นในการประชุมคณะกรรมการ TBC ในเดือนธันวาคม 2562 ทางเมียนมาได้ระบุสินค้าบางชนิดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนโดยห้ามไม่ให้มีการส่งออกจากประเทศไทย ได้แก่ เหล้า เบียร์ บุหรี่ สารที่ใช้ผสมกับหมากสำหรับเคี้ยว เสื้อผ้าเก่า และอุปกรณ์ไฟฟ้าเก่า²² การขอความร่วมมือนี้เกิดขึ้นต่อเนื่องในช่วง 2–3 ปีที่ผ่านมา และส่งกระทบต่อการนำเข้าสินค้าประเภทเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของผู้ประกอบการไทยในพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นค่อนข้างมาก โดยพ่อเลี้ยงเลียงเอก²³ ได้อธิบายที่มาที่ไปที่ทางการเมียนมาขอความร่วมมือมายังฝั่งไทย

อย่างเปียร์ลีโอ เปียร์ซัง เขาก็ส่งออกทางแม่ฮ่องสอน มีช่วงหนึ่ง เส้นทางนี้ (ห้วยต้นนุ่น-น้ำมาง) กะเหรียญกับพม่าแย่งกันเก็บภาษีเปียร์กันเยอะ เปียร์เลยไปออกทางห้วยผึ่ง (จุดผ่อนปรนฯ ห้วยผึ่ง อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน) แทน เมื่อ 2–3 ปีที่แล้วเปียร์และน้ำมันพืชออกทางห้วยต้นนุ่นเยอะมาก

อีกตัวอย่างคือในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน 2561 ศูนย์สั่งการชายแดนฯ แม่ฮ่องสอนและฝ่ายความมั่นคงประสบปัญหาที่รัฐบาลเมียนมาประกาศไม่ให้มีการนำเข้าสินค้าออกจากจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นและจุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหิน นอกจากสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น หลังตรวจพบสารโซเดียมไซยาไนด์ (sodium cyanide) ที่เมืองตองจี รัฐฉาน ที่นำเข้ามาจากช่องทางดังกล่าวโดยมีเอกสาร

²¹ ป่าชินหล้า, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2562, บ้านน้ำมาง อำเภอแม่แจ่ม รัฐคะยา

²² เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา (Township Border Committee–TBC) ครั้งที่ 39 วันที่ 17 ธันวาคม 2562 ที่โรงแรมอิมพีเรียลธารารีสอร์ท อำเภอแม่ฮ่องสอน

²³ พ่อเลี้ยงเอก, สัมภาษณ์วันที่ 22 ธันวาคม 2562, หมู่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม

รับรองจากศุลกากรอย่างถูกต้องให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัดรายหนึ่ง และกำลังถูกลำเลียงไปยังพื้นที่ชนกลุ่มน้อยเพื่อผลิตยาเสพติด (Chiang Mai News, 2561) ประเด็นนี้ทำให้ทางการไทยยิ่งตระหนักและกังวลกับการส่งสินค้าเข้าออกที่ต้องมีการตรวจร่วมให้เข้มงวดมากขึ้นและใช้เวลานานขึ้น เนื่องจากทางเจ้าหน้าที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนยังขาดเครื่องมือที่ทันสมัย ทำให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนไปส่งออกเส้นทางอื่น คือจุดผ่านแดนถาวรที่อำเภอแม่สอดที่มีอุปกรณ์ในการเอกซเรย์พร้อมกว่าสำหรับการตรวจสอบ²⁴ แต่ไม่ได้หมายความว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนห้ามให้มีการส่งออกสินค้าที่อ่อนไหวอย่างเด็ดขาด หากแต่ผู้ประกอบการที่ต้องการนำสินค้าบางตัวที่สุ่มเสี่ยงต่อการถูกนำไปใช้เป็นสารตั้งต้นยาเสพติด จะต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ส่งสารเคมีข้ามแดนไปใช้ในฝั่งเมียนมา เพราะผู้ที่นำเข้าไปในฝั่งเมียนมาต้องการใช้เป็นสารสกัดหินแร่ในเหมือง สุดท้ายผู้ประกอบการก็ไม่ได้ส่งของผ่านจุดผ่อนปรนฯ ในแม่ฮ่องสอน แต่หากต้องการความสะดวก ก็สามารถไปส่งสินค้าตัวนี้ออกที่แม่สอดได้ นอกจากนี้ บางช่วงก็ต้องดูปัญหาที่อาจมาเกี่ยวกับสินค้าอื่นๆ ด้วย เช่น ไข่หวัดหมูแอฟริกา ซึ่งทางศูนย์สั่งการชายแดนฯ ก็ต้องประสานไปที่ปศุสัตว์ทั้งหมด เพราะแม่ฮ่องสอนไม่ได้มีปศุสัตว์ทุกอำเภอ²⁵

5.3.3 การนำเข้าสัตว์เข้ามาในราชอาณาจักร

นอกจากสินค้านำเข้าเช่นพริกแห้งและสินค้าเกษตรอื่นๆ แล้ว จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นยังเป็นอีกช่องทางที่โคกระบือซึ่งเป็นสินค้าอันดับต้นๆ ที่มีการขนส่งจากตอนในของเมียนมาเข้ามายังประเทศไทย โดยการนำเข้าสัตว์สองประเภทนี้ ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การขออนุญาตนำสัตว์เข้าราชอาณาจักรและการเคลื่อนย้ายสัตว์/ซากสัตว์ ที่ดูแลโดยกองสารวัตรและกักกันสัตว์ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เริ่มต้นจากการเดินเรื่องของเอกสารในระบบคอมพิวเตอร์ e-Movement พร้อมทั้งเอกสารสำคัญโดยเฉพาะสำเนารับรองสถานกักกันสัตว์ เพื่อให้ด่านกักกันสัตว์ตรวจสอบเอกสาร สภาวะโรค และสถานกักกันสัตว์ที่ส่งรายชื่อมา แล้วนำเสนอต่ออธิบดีกรมปศุสัตว์ ให้เจ้าหน้าที่ด่านกักกันสัตว์ออกใบแจ้งอนุมัตินำเข้าและส่งต่อให้ผู้ขออนุญาตนำเข้าไปยังต่อเจ้าหน้าที่ด่านประจำช่องทางที่จะนำเข้าสัตว์ เพื่อนำสัตว์เข้าสถานกักกันพร้อมตรวจสอบเอกสาร จำนวนสัตว์อาการ รวมถึงสุ่มเจาะตรวจเลือดเพื่อเก็บเซรัมส่งตรวจในห้องปฏิบัติการ และฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาด เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นทางด่านกักกันสัตว์ในพื้นที่จะออกใบอนุญาตนำสัตว์เข้าราชอาณาจักร เพื่อให้ผู้นำเข้านำเอกสารนี้ไปดำเนินการพิธีการทางศุลกากร ระหว่างนี้สัตว์ที่ขออนุญาตจะยังคงอยู่ในสถานที่กักกันสัตว์ก่อนเพื่อตรวจสอบสุขภาพจนครบระยะเวลาที่กำหนด หากสัตว์สุขภาพดีไม่มีอาการของโรค

²⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พ.อ.วันชัย มณีวรรณ, วันที่ 15 มกราคม 2563, หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17

²⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อัครพันธ์ พูลศิริ ป้องกันจังหวัดแม่ฮ่องสอน, วันที่ 16 มกราคม 2563, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ผู้นำเข้าสามารถนำสัตว์เคลื่อนย้ายได้ หากพบว่ามีอาการโรคระบาด สัตว์ที่นำเข้าไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้โดยอาจถูกทำลายหรือรักษาให้หายก่อน

ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 คณะวิจัยได้มีโอกาสสังเกตการณ์การนำเข้าโคกระบือของพ่อเลี้ยงสมบูรณ์ จากอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับพ่อเลี้ยงได้ในบทที่ 3) ที่วันนั้นได้นำเข้าโคกระบือประมาณ 20 ตัว หลังจากที่ได้ทำเรื่องขออนุมัติการนำเข้าจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ในวันที่ 7 พฤศจิกายนเพื่อเคลื่อนย้ายสัตว์เข้าพื้นที่กักกันสัตว์ วันนั้นคุณสุรชาติ ประสมสุข สารวัตรกักกันสัตว์แม่ฮ่องสอน ดูแลพื้นที่อำเภอขุนยวม เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ด้วยการตรวจสอบสถานะโรคและได้ทำการติดแท็กที่หูของสัตว์ว่าเป็นสัตว์ประเภทนำเข้าผ่านราชอาณาจักร²⁶ เขายังได้เล่าถึงสถานการณ์การนำเข้าโคกระบือในพื้นที่แม่ฮ่องสอนว่าระยะ 2 ปีที่ผ่านมา ทางกรมไทยสามารถประสานความร่วมมือกับทางการเมียนมาให้เปิดคอกกักขุนานไทย-เมียนมาขึ้น การกักกันดูแลควบคุมสัตว์และโรคระบาดจึงสะดวกรวดเร็วกว่าแต่ก่อน คอกกักกันฝั่งเมียนมาตั้งอยู่ที่บ้านน้ำมางห่างจากเขตแดนไทยราว 10 กิโลเมตร เมื่อด่านกักกันสัตว์แม่ฮ่องสอนได้รับแจ้งว่ามีวัวควายเดินทางข้ามแดนมา สารวัตรกักกันสัตว์จะเดินทางข้ามแดนไปให้บริการฉีดวัคซีนแก่วัวควายเหล่านั้นในคอกฝั่งเมียนมา ซึ่งผู้นำเข้าต้องยื่นเอกสารการขออนุญาตนำเข้าและการสั่งซื้อวัคซีนก่อน²⁷

คณะวิจัยยังได้ข้อมูลการทำงานของด่านกักกันสัตว์ในภาพรวมจากคุณชาติชาย อาจหาญศรี สัตวแพทย์ชำนาญการ²⁸ ด่านกักกันสัตว์แม่ฮ่องสอนที่ตั้งอยู่ที่ตัวอำเภอแม่สะเรียง ซึ่งได้อธิบายว่าโดยปกติหน่วยงานนี้ทำงานร่วมกับเจ้าที่รัฐอีก 2 หน่วย ได้แก่ศุลกากรและทหารในพื้นที่ เมื่อผู้ประกอบการขออนุญาตนำวัวควายข้ามแดน ทั้ง 3 หน่วยจะออกตรวจพร้อมกัน ศุลกากรทำหน้าที่ตรวจดูจำนวนสินค้าให้เป็นไปตามใบอนุญาต ส่วนทหารซึ่งเป็นฝ่ายความมั่นคงจะตรวจดูว่ามีการลักลอบขนยาเสพติดหรือของผิดกฎหมายเข้ามาด้วยหรือไม่ ส่วนหน่วยของเขามีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมโรคระบาดที่มาจากสัตว์โดยตรง โดยเฉพาะโรคที่ต้องเฝ้าระวังได้แก่โรคปากเท้าเปื่อยและโรคแท้งติดต่อ โรคเหล่านี้ไม่ติดต่อมายังคนและไม่ทำให่วัวควายล้มป่วยถึงตาย แต่จะส่งผลให่วัวควายร่างกายทรุดโทรมมาก ทั้งนี้เมื่อมีโรคระบาดเกิดขึ้นในพื้นที่ใด จะมีหนังสือประกาศจากองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organisation for Animal Health หรือ OIE–Office International des Epizooties ในชื่อเดิม) แจ้งเตือน จากนั้นทางกรมปศุสัตว์จะมีคำสั่งให้ “เปิดโรค” ซึ่งหมายถึงการปิดด่าน ห้ามมิให้มีการนำเข้าหรือเคลื่อนย้ายสัตว์ในเขตโรคระบาดโดยเด็ดขาด

²⁶ ประกาศกรมปศุสัตว์เรื่อง กำหนดท้องที่และชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ พ.ศ. 2560

²⁷ สุรชาติ ประสมสุข, สัมภาษณ์วันที่ 19 พฤศจิกายน 2562, จุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม

²⁸ ชาติชาย อาจหาญศรี, สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤศจิกายน 2562, ด่านกักกันสัตว์แม่ฮ่องสอน อำเภอแม่สะเรียง

ช่วงเวลานี้เจ้าหน้าที่จะออกลาดตระเวนอย่างเข้มข้น โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานหลายฝ่าย เช่น ทหารและตำรวจ รวมถึงมี “สาย” ที่คอยช่วยสอดส่องหากมีการลักลอบนำเข้าในช่วงที่มีการ “เปิดโรค” เมื่อสอบถามว่ามีความพยายามของผู้ประกอบการที่จะฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เขาเล่าว่าเคยเกิดเหตุขึ้นเมื่อนานมาแล้ว แต่ในปัจจุบันการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเข้มงวด ทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าเสี่ยงที่จะละเมิดกฎ เพราะหากถูกจับได้วัวควายนั้นจะถูกยึดโดยศุลกากรไปขายทอดตลาด ผู้ประกอบการที่ทำผิดกฎหมายจะได้รับโอกาสให้เป็นผู้ประมุขรายแรก แต่นั่นก็เท่ากับว่าผู้ประกอบการต้องจ่ายเงินค่าวัวควายถึงสองรอบ

การควบคุมโรคระบาดจึงเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการนำเข้าโคกระบือต่างแดน คำบอกเล่าของสารวัตรสุรชาติย้ำว่าปัญหานี้บางครั้งขยายใหญ่โตอันเนื่องมาจากความเข้าใจผิดของชาวบ้านในท้องถิ่นในเรื่องขั้นตอนการดูแลสัตว์ข้ามแดน เมื่อเกิดโรคระบาดสัตว์ในหมู่บ้าน มักมีการกล่าวโทษว่าวัวควายข้ามแดนเป็นพาหะนำโรค ทั้งที่ในความเป็นจริงวัวควายข้ามแดนถูกตรวจสอบป้องกันและควบคุมโรคอย่างเข้มงวดแล้ว และโรคระบาดสามารถเกิดขึ้นกับสัตว์ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นสัตว์ในประเทศหรือจากต่างประเทศที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ในฐานะเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ ตัวเขาจึงจำเป็นต้องไปอธิบายให้ผู้นำชุมชนเข้าใจเพื่อที่จะได้ส่งต่อข้อมูลที่ถูกต้องไปยังชาวบ้านในพื้นที่²⁹

5.3.4 การขออนุญาตเข้าออกผ่านจุดผ่อนปรนฯ

ตามที่กล่าวไปในตอนต้นของหัวข้อ 5.2.1 ถึงแนวทางและวัตถุประสงค์ของกลุ่มคนที่เดินทางข้ามแดนระหว่างฝั่งไทยและเมียนมาที่เอื้อให้เกิดการไปมาหาสู่ของชุมชนสองฝั่งชายแดน รวมถึงกระตุ้นการค้าชายแดนโดยเฉพาะการนำเข้าส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคตามที่ได้อธิบายไป ในส่วนนี้กล่าวถึงแนวทางในการควบคุมการข้ามแดนของประชาชนเป็นหลักแบ่งเป็น 1) แนวทางการข้ามแดนของคนฝั่งเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทย และ 2) แนวทางการข้ามแดนของคนฝั่งไทยเข้าสู่เมียนมาโดยการรับรองจากชุมชนตรีรัฐเคยา ขั้นตอนการอนุญาตเข้าออกของคนไทยและเมียนมานั้นได้รับการผ่อนปรนและเข้มงวดไปตามสถานการณ์ทางการเมืองและความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งการเชื่อมความสัมพันธ์ในระดับจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐเคยาในปี 2560 นั้นทำให้การเดินทางเข้าออกของคนไทยและเมียนมาไปไกลกว่าความสัมพันธ์เครือญาติหรือการค้าชายแดนในระดับท้องถิ่นตามที่กล่าวไปในบทที่ 3 จึงทำให้เห็นว่าแนวโน้มของความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่รัฐรับรองทำให้มีคนหลากหลายกลุ่มสามารถเดินทางเข้าออกข้ามพรมแดนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนหลากหลายวัตถุประสงค์ที่ต้องการข้ามแดนก็ต้องดำเนินการขออนุญาตและเอกสารตามระบบราชการของทั้ง 2 รัฐอยู่ดี โดยเฉพาะรัฐไทยที่กำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตเข้า

²⁹ สุรชาติ ประสมสุข, สัมภาษณ์วันที่ 19 พฤศจิกายน 2562, จุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม

ออกหลายขั้นตอนและยังให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงในการตัดสินใจผ่านกลไกศูนย์
สั่งการชายแดนฯ

1) แนวทางการข้ามแดนของคนฝั่งเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทย

จากข้อสังเกตของคณะวิจัยต่อรูปแบบและวัตถุประสงค์การเข้าออกในการใช้พื้นที่
อุทยานดอยเวียงเหล่าตลอดจนการข้ามแดนระหว่างไทยและเมียนมานั้น เห็นว่าการดำเนินกิจกรรม
ข้ามแดนรัฐ-ชาติหรือปฏิบัติการในระดับชุมชนในชีวิตประจำวันนั้นเกิดขึ้นนอกเหนือจากแนวทางของ
ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอนและศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านเมียนมา จังหวัด
แม่ฮ่องสอน ที่ได้ประกาศลงวันที่ 23 กันยายน 2558 ที่ระบุว่าอนุญาตให้บุคคลเข้าออกจุดผ่อนปรน
การค้า ที่เปิดดำเนินการระหว่าง 8.00 น. ถึงเวลา 16.00 น. ตามเวลาประเทศไทยได้ใน 2 กรณีคือ
1) ผู้ที่ต้องการค้าขายโดยแยกเป็นผู้ที่ต้องการแลกเปลี่ยนสินค้าเล็กๆ น้อยๆ มูลค่าไม่เกิน 50,000
บาท/คน/วัน และผู้ประกอบการค้าที่ได้ลงทะเบียนกับศูนย์สั่งการชายแดนฯ และ 2) กรณีเจ็บป่วยที่
ต้องมีหนังสือรับรองการเจ็บป่วยจากเจ้าหน้าที่เมียนมาที่ปฏิบัติการอยู่บริเวณชายแดนแสดงต่อ
เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการ ณ จุดผ่อนปรน หากไม่มีหนังสือรับรองจากฝ่ายเมียนมา การพิจารณาขอให้อยู่
ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน และอนุญาตให้เข้ารับการรักษาสถานพยาบาลในท้องถิ่นที่ใกล้
กับชายแดนก่อน เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ/หรือโรงพยาบาลในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ

ประกาศดังกล่าวยังได้ระบุแนวทางปฏิบัติของจุดผ่อนปรนการค้าฯ ทั้ง 5 แห่งของจังหวัด
แม่ฮ่องสอนไว้ในภาพรวม และในรายละเอียดของแต่ละจุดผ่อนปรน สำหรับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น
มีการระบุแนวทางปฏิบัติในการผ่านเข้า-ออกของบุคคลสัญชาติเมียนมา 3 ประเภท 1) อนุญาตให้คนที่
เข้ามาค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ที่จำเป็นต่อการบริโภคบริโภคถึงบริเวณหมู่บ้านประตูเมือง ตำบลแม่เงา 2)
กรณีที่เป็นผู้ประกอบการค้าขายนอกเหนือจากข้อแรก อนุญาตให้เดินทางเข้ามาไม่เกินเขตเทศบาล
ตำบลขุนยวม อำเภอขุนยวม และ 3) กรณีคนเจ็บป่วยให้เข้ามารับการรักษาได้ที่โรงพยาบาลส่งเสริม
สุขภาพตำบลบ้านต่อแพ ตำบลแม่เงา หากมีอาการที่เกินความสามารถของอนามัยต่อแพ ให้อยู่ในดุลย
พินิจส่งต่อไปรักษาที่โรงพยาบาลขุนยวมต่อไป

การเข้ามาของคนในฝั่งเมียนมาสู่ประเทศไทยมีแนวทางในการปฏิบัติหากพิจารณาตาม
หนังสือฉบับล่าสุด (ในขณะที่กำลังดำเนินโครงการวิจัย) ที่ออกโดยมุขมนตรีรัฐคะยาถึงผู้ว่าราชการ
จังหวัดแม่ฮ่องสอนลงวันที่ 17 ธันวาคม 2560³⁰ คือต้องได้รับอนุญาตจากมุขมนตรีรัฐคะยาก่อน
จากนั้นต้องทำหนังสือขออนุญาตมายังศูนย์สั่งการชายแดนฯ โดยส่วนใหญ่คนทางฝั่งเมียนมาจะติดต่อ
ผู้ที่มีกิจการค้าหรือรับส่งของไปยังชายแดนที่อยู่ในกลุ่มผู้ประกอบการอำเภอขุนยวม ทำหน้าที่เป็น

³⁰ Document No.3/6-245 (710)/Oo 5 issued by the Republic of the Union of Myanmar, Government of Kayah State,
Loikaw, on the subject of “To Have Mutual Relationship between Sister Cities”, dated on 17 December 2018.

ตัวแทนประสานงานเดินเรื่องเอกสารขออนุญาตในช่วงเวลาที่ต้องการเข้ามายังประเทศไทย พร้อมทั้งระบุวัตถุประสงค์ ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ เช่นยานพาหนะ ซึ่งขั้นตอนต้องเริ่มต้นที่อำเภอขุนยวม เมื่อได้รับอนุญาตโดยนายอำเภอขุนยวมแล้ว เรื่องจะถูกส่งต่อไปยังศูนย์สั่งการชายแดนฯ ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อมีการอนุมัติเรียบร้อยแล้วทางจังหวัดก็จะส่งเรื่องกลับมายังอำเภอ และผู้ประกอบการหรือคนขับรถที่ทำเรื่องอนุญาตจะต้องนำเอกสารนี้ไปแจ้งกับร้อยทพ.3602 ในวันที่จะไปรับคนฝั่งเมียนมาเข้ามายังประเทศไทย ขณะที่เดินทางไปรับบนเส้นทางหลวงชนบท 3007 ต่อด้วยเส้นทางหลวงชนบท 1337 เพื่อไปยังจุดผ่อนปรนฯ ต้องยื่นเอกสารให้กับหน่วยงานต่างๆ พิจารณา โดยเฉพาะหน่วยทหารพรานที่ฐานปฏิบัติการ คือว่า³¹ หนึ่งในผู้ประกอบการที่รับส่งคนข้ามแดนเล่าถึงการทำงานในส่วนนี้ว่า ส่วนใหญ่คนจากฝั่งเมียนมาจะติดต่อมายังผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สามี่และเธอทำงานอยู่ด้วยก่อน จากนั้นไม่เธอก็สามี่ก็จะไปทำเรื่องขออนุญาตกับทางทหารไทย และเมื่อถึงเวลาที่คนเมียนมาเข้ามา ก็จะขับรถขึ้นไปที่บริเวณฐานปฏิบัติการของทหารพราน ในส่วนนี้เกิดเป็นความเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับการส่งสินค้าที่รถไม่สามารถเข้าไปรับในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในตอนในของเมียนมาได้ คนส่วนใหญ่ต้องการมาซื้อของใช้สอย หรือไปโรงพยาบาลในอำเภอขุนยวมหรือโรงพยาบาลศรีสังวาล์ที่อยู่ในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน รวมถึงมาเที่ยวในบางช่วงที่มีเทศกาล โดยทั่วไปแล้วจะมาวันเดียวหรือไปเช้าเย็นกลับ

อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติแบบทางการดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการเดินทางข้ามแดนของคนในท้องถิ่นที่สัมพันธ์ผ่านเครือข่าย (คูบทที่ 3 ประกอบ) นั้นหมายถึงอาจไม่มีความจำเป็นที่ต้องขออนุญาตไปยังอำเภอหรือศูนย์สั่งการชายแดนฯ หากเป็นไปตามคำสั่งของศูนย์สั่งการฯ ลงวันที่ 24 กันยายน 2558 ที่อนุญาตให้คนสัญชาติเมียนมาเข้าราชอาณาจักรไทยได้หากมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าที่ไม่เกินเขตหมู่บ้านประตูเมือง (หรืออาจรวมถึงหมู่บ้านต่อแพและอำเภอขุนยวม) และเข้ามารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ควบคุม

2) แนวทางการข้ามแดนของคนฝั่งไทยสู่ประเทศเมียนมา

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าการเดินทางเข้าออกของคนในชุมชนเช่นระหว่างหมู่บ้านต่อแพ บ้านประตูเมือง หรือบ้านห้วยต้นนุ่น ฝั่งไทย และบ้านน้ำม่างและบ้านกลาง ฝั่งเมียนมา ที่ผ่านมานั้นเป็นการรักษาและสืบต่อความสัมพันธ์ในทางเครือข่ายและชาติพันธุ์ ตลอดจนการสนับสนุนให้มีการซื้อขายของใช้ในชีวิตประจำวันหรือมีมูลค่าไม่สูงนักผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น แต่ปัจจุบันเมื่อรัฐบาลไทยมีดำริที่จะสร้างความร่วมมือในทุกภาคส่วนในขนาด (scale) ที่ใหญ่ขึ้นในระดับภูมิภาค และเพื่อเป็นการสนับสนุนการขยายตัวทางการค้าและการลงทุน ปัจจุบัน จังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐกะยาอนุญาตตามการลงนามในข้อตกลง “บ้านพี่เมืองน้อง” ให้คนสัญชาติไทยเดินทางเข้าออกผ่านจุดผ่อน

³¹ คือว่า, สัมภาษณ์วันที่ 21 ธันวาคม 2562, อำเภอขุนยวม

ปรนฯ ห้วยต้นนุ่นได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากทั้งสองฝ่ายก่อน³² ทำให้มีผู้ประกอบการค้าฝั่งไทยเดินทางเข้าไปยังรัฐคะยาเป็นหมู่คณะ รวมถึงคณะของหน่วยงานราชการที่มีวัตถุประสงค์เข้าไปเชื่อมความสัมพันธ์และสืบสานวัฒนธรรมประเพณี รวมถึงให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ตลอดจนคณะนักท่องเที่ยวชาวไทยที่ต้องการสัมผัสวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนเมียนมา

แนวทางการขออนุญาตของคนสัญชาติไทยเข้าเมียนมา (ภายในอาณาเขตรัฐคะยาเท่านั้น) ผ่านจุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น มีประมาณ 13 ขั้นตอน (ดูแผนภูมิ 5.6 และ 5.7 ประกอบ) ดังต่อไปนี้ *ขั้นตอนที่ 1* ผู้ที่ต้องการเดินทางไปยังเมียนมาทำหนังสือขออนุมัติการเดินทางถึงนายอำเภอขุนยวมระบุวัตถุประสงค์ในการเข้าไปเยือนเมียนมาซึ่งใช้เวลาในการเดินเอกสารประมาณ 15 วัน โดยต้องระบุรายละเอียดคือ 1) รายชื่อของทุกคนในคณะเดินทาง 2) ห้วงระยะเวลาที่ประสงค์จะเดินทาง 3) จำนวนวันเวลาที่ต้องการพักอาศัยอยู่ในเมียนมา (ไม่เกิน 7 วัน 6 คืน) 4) หมายเลขยานพาหนะที่จะนำไปใช้ในฝั่งเมียนมา (กรณีอนุญาตให้ยานพาหนะจากฝั่งไทย) 5) หมายเลขยานพาหนะที่ใช้สัญจรในเมียนมา (กรณีที่ใช้รถฝั่งเมียนมา) และ 6) หัวหน้าคณะหรือผู้รับผิดชอบฝั่งเมียนมา *ขั้นตอนที่ 2* นายอำเภอขุนยวม (ผ่านฝ่ายความมั่นคง) ส่งเรื่องไปยังจังหวัดเพื่อนำสู่การพิจารณา *ขั้นตอนที่ 3* หนังสือถูกส่งไปยังศูนย์สั่งการชายแดนฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอน *ขั้นตอนที่ 4* เอกสารทุกประเภทถูกแปลเป็นภาษาอังกฤษและภาษาเมียนมา *ขั้นตอนที่ 5* หนังสือส่งไปยังคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา (TBC) *ขั้นตอนที่ 6* หนังสือส่งไปยังรัฐคะยาเพื่อให้มุขมนตรีรัฐคะยาอนุมัติ *ขั้นตอนที่ 7* หากมุขมนตรีรัฐคะยาอนุมัติ หนังสืออนุมัติจะถูกส่งกลับมายังจังหวัดแม่ฮ่องสอนพร้อมด้วยหนังสือขออนุมัติที่ดำเนินการผ่านนายอำเภอขุนยวม หนังสืออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนในภาษาอังกฤษ หนังสืออนุมัติจากมุขมนตรีรัฐคะยาในภาษาเมียนมาและภาษาอังกฤษ *ขั้นตอนที่ 8* หนังสือทั้งหมดถูกส่งกลับมายังอำเภอขุนยวม *ขั้นตอนที่ 9* เจ้าหน้าที่อำเภอฝ่ายความมั่นคงติดต่อผู้ขออนุญาตเดินทางมารับเอกสาร

ขั้นตอนที่ 10 ซึ่งเป็นวันเดินทางเข้าประเทศเมียนมา หัวหน้าคณะและผู้เดินทางทั้งหมดนำหนังสืออนุญาตทั้งหมดไปยื่นเพื่อผ่านการรับรองที่บก.ร้อยทพ. 3602 (ในอำเภอขุนยวม) *ขั้นตอนที่ 11* คณะเดินทางไปยังช่องทางเข้าออก โดยคณะต้องยื่นเอกสารดังกล่าวเมื่อเดินทางผ่านเส้นทางสายชนบท 3007 และ 1337 ขึ้นไปยังจุดผ่อนปรนฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ที่มีหน่วยปฏิบัติการอยู่ ประกอบด้วย จุดตรวจร้อยส.ขุนยวมที่ 6 และจุดตรวจร้อยส. บริเวณทางเข้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้านปพ. สกอ.ประตูเมือง และจนท.อุทยานฯ เพื่อยื่นเอกสารให้หน่วยงานดังกล่าวลงชื่อบันทึกการเข้าออกประกอบพร้อมทั้งลงสถิติ *ขั้นตอนที่ 12* คณะเดินทางลงชื่อที่หน่วยทหารพรานก่อนเดินทางไปยัง

³² Document No.3/6-245 (710)/Oo 5 issued by the Republic of the Union of Myanmar, Government of Kayah State, Loikaw, on the subject of “To Have Mutual Relationship between Sister Cities”, dated on 17 December 2018.

บริเวณสันเขต จุดที่ทหารเมียนมาประจำการ โดยทหารพรานบันทึกการเข้าออกและข้อมูลอื่นๆ และทางทหารจะเก็บหนังสืออนุญาตในภาษาไทยเอาไว้เป็นหลักฐานว่าได้มีการทำเรื่องขออนุญาตในระดับจังหวัด และขั้นตอนที่ 13 เจ้าหน้าที่ทหารเมียนมาอย่างน้อย 2 นายตรวจสอบเอกสารว่าตรงกับรายชื่อของคณะเดินทาง และเลขทะเบียนรถที่ประสงค์ใช้ในฝั่งเมียนมา หากตรวจเอกสารเสร็จแล้วถูกต้องตามที่เสนอมาก่อนหน้านี้ คณะสามารถเดินทางเข้าสู่เมียนมา (คณะผู้เดินทางได้รับการแนะนำให้พกสำเนาเอกสารไว้ยื่นหรือมอบให้กับเจ้าหน้าที่เมียนมาที่ประจำตลอดเส้นทาง)³³

³³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและรับส่งสินค้าและคนข้ามแดนในอำเภอขุนยวมในช่วงเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม 2562



แผนภูมิ 5.6 ขั้นตอนการขออนุญาตของคนสัญชาติไทยเข้าสู่เมียนมาผ่านจุดผ่อนปรนฯ
ห้วยต้นนุ่น

ความไม่เข้าใจในกฎระเบียบเกี่ยวกับข้อมูลในเอกสารที่ทางคณะคนไทยขออนุญาตไปยังมณฑลรัฐยะลาไม่ตรงกับข้อมูลในวันที่เดินทางจริงเคยสร้างอุปสรรคและเป็นตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ยกตัวอย่างเช่น ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2562 คณะวิจัยได้พูดคุยกับคณะครูที่ต้องการเดินทางข้ามจากฝั่งไทยไปแข่งกีฬาเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับฝั่งเมียนมา คณะครูต้องติดอยู่ที่บริเวณสันเขตกั้นเวลากว่าครึ่งค่อนวัน เนื่องจากทางเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้คณะนำรถที่ไม่ได้แจ้งขออนุญาตไว้ตั้งแต่ต้นข้ามแดนไป ทางคณะจึงต้องเร่งประสานงานทำเรื่องขออนุญาตจากอำเภอเป็นการเร่งด่วน ตัวอย่างที่ยกมานี้สอดคล้องกับคำพูดของชาวบ้านในท้องถิ่นว่า “การข้ามแดนจากพม่ามาบ้านเราง่าย แต่เราข้ามไปบ้านเขายาก”

การเดินทางท่องเที่ยวในขณะที่ห้วยต้นนุ่นยังมีสถานะเป็นจุดผ่อนปรนนี้ อันที่จริงหากอิงตามกฎหมายว่าด้วยจุดผ่อนปรนฯ อย่างเข้มงวด การเดินทางผ่านแดนเพื่อการท่องเที่ยวจะไม่ได้รับอนุญาต แต่ในกรณีนี้ การท่องเที่ยวสามารถทำได้ เพราะถูกต้องความเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีของคนสองแผ่นดิน อันจะนำไปสู่โอกาสทางการค้าและความร่วมมือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และเห็นได้ว่าการเดินทางเข้าออกในลักษณะนี้ยังไม่ได้ผ่านขั้นตอนการตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติโดยตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) อย่างเต็มรูปแบบ ทำให้ทางเจ้าหน้าที่ตม.เองก็ไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่ฐานปฏิบัติการ แม้ก่อนหน้านี้ในช่วงที่รัฐไทยผลักดันนโยบายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทางตม.ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาประจำในบริเวณสามแยกทางเข้าอุทยานฯ แต่ปัจจุบันได้ถอนคนออกไปแล้วแต่ยังคงมีอาคารหน่วยปฏิบัติงานอยู่ เนื่องจากเห็นว่าจำนวนคนเข้าออกไม่มากและขาดกำลังคนที่ส่งไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ตามที่พ.ต.ท. ธวัชชัย เอกบุตร สารวัตรตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน³⁴ ได้อธิบายไว้

การควบคุมคนเข้าออกที่ห้วยต้นนุ่นนั้น อำนาจของตม.ยังไม่มี เพราะว่าช่องทางเป็นจุดผ่อนปรน ตม.มีส่วนในการควบคุมการเข้าออกที่เป็นช่องทางถาวรที่ต้องดูแลและอนุญาตของคนและรถ ดังนั้น ตม.จึงทำงานบูรณาการร่วมกับจังหวัดโดยมหาดไทยดูแลห้วยต้นนุ่นไปก่อน เพราะกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการประกาศเป็นด่าน

ระบบและขั้นตอนในการควบคุมกิจกรรมการค้าชายแดนและการเข้าออกของผู้คนจึงเป็นโครงสร้างพื้นฐานละมุนที่สะท้อนถึงการควบคุมของรัฐในยุคที่ทั้งสองรัฐบาลพยายามสร้างความสัมพันธ์ให้เข้มข้นขึ้นแบบเป็นทางการ นอกเหนือจากความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการบนเครือข่ายญาติและชาติพันธุ์ในพื้นที่ในรูปแบบเครือข่ายการค้า จะเห็นได้ว่าระบบราชการไทยยังมีอิทธิพลควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนอย่างชัดเจนที่ส่งผลต่อชุมชนทั้งสองฝั่งตามที่เดวิสและฟรีสเค (David &

³⁴ พ.ต.ท.ธวัชชัย เอกบุตร, สัมภาษณ์วันที่ 16 มีนาคม 2563, สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองแม่ฮ่องสอน

Friske, 2013) เสนอว่าโครงสร้างพื้นฐานละมุนเป็นทั้งมีประสิทธิภาพในการเปิดโอกาสและควบคุมการเดินทางของสินค้าและผู้คนในบริเวณชายแดนในเวลาเดียวกัน

5.4 รัฐกับการปฏิบัติหน้าที่บนเส้นทางสู่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

คณะวิจัยได้กล่าวถึงการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนในส่วนของการขนส่งสินค้าเข้าออกรวมถึงการข้ามเขตแดนของคนทั้งฝั่งเมียนมาและไทยเข้าสู่เขตแดนของกันและกัน และได้กล่าวถึงการทำงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการข้ามแดนบางส่วนเพื่อสะท้อนถึงระบบราชการในพื้นที่ว่ามีกลไกอย่างไร มีการทำงานที่นำไปสู่การป้องกันชายแดนหรือควบคุมกิจกรรมข้ามแดนที่มีประสิทธิภาพอย่างไร ในส่วนนี้กล่าวถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ถึงภารกิจและแนวทางในการเป็นส่วนหนึ่งของการอำนวยความสะดวกต่อคนเดินทางและสินค้าข้ามแดน โดยเน้นไปที่การทำงานของรัฐบาลไทยที่มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่บนถนนที่ขึ้นไปยังจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นหรือบริเวณใกล้เคียง

จากการสังเกตการณ์บนเส้นทางหลวงชนบทสองสายหากเดินทางจากอำเภอขุนยวมบนถนนหลวง 108 บริเวณหน้าวัดม่วยต่อตัดกับทางหลวงชนบท 3007 จนถึงบริเวณทางแยกไปยังหมู่บ้านประตูเมือง เป็นระยะทาง 16.3 กิโลเมตร และต่อด้วยทางหลวงสายชนบท 1337 จนถึงสามแยกระหว่างทางเข้าอุทยานแห่งชาติดอยเวียงเหล่าและหมู่บ้านห้วยต้นนุ่น เป็นระยะทาง 6.8 กิโลเมตร ซึ่งเชื่อมกับถนนที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงเหล่าเพื่อขึ้นไปยังสันเขตกที่เป็นแนวชายแดนไทยและเมียนมาระยะทาง 9.7 กิโลเมตร (ดูแผนภาพ 5.8 ประกอบ) รวมเป็นระยะทาง 32.8 กิโลเมตร ตลอดเส้นทางดังกล่าว มีหน่วยงานรัฐตั้งอยู่ตามที่แสดงด้วยหมายเลข 1-13 ดังนี้



- | | | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 1.อบต.แม่เงา | 5.หน่วยพิทักษ์ป่าประตูเมือง (เขต | 8.ด่านตำรวจตรวจคนเข้าเมือง | 12.เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอย- |
| 2.รพ.ส่งเสริมสุขภาพตำบลต่อแพ | รักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า) | 9.ด่านนพ. | เวียงหล้า |
| 3.จุดตรวจร้อยส.อ.ขุนยวม ที่ 6 | 6.สกอ.ประตูเมือง | 10. ด่านอส. | 13.ฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่น |
| 4.ด่านกักกันสัตว์แม่ฮ่องสอน อ.ขุนยวม | 7.มาเลเซียชุมชนชายแดน | 11.ด่านตำรวจสกอ.ประตูเมือง | (ทหารพราน) |

แผนภูมิ 5.7 ที่ตั้งของหน่วยงานรัฐบนเส้นทางจากอำเภอขุนยวมสู่จุดผ่อนปรนฯ บ้านห้วยต้นนุ่น

หากเริ่มต้นศึกษาที่ตั้งของหน่วยงานรัฐบนทางหลวงชนบท 3007 นอกจากอบต.แม่เงา (หมายเลข 1 ในแผนภาพ 5.8) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลต่อแพ (หมายเลข 2) ที่เป็นสถานพยาบาลที่สามารถรองรับการเข้าออกของคนฝั่งเมียนมากรณีเจ็บป่วยตามที่ระบุในคำสั่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนฯ ลงวันที่ 25 กันยายน 2558 แล้ว คณะวิจัยให้ความสนใจกับหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการควบคุมการเข้าออกของทั้งสองฝั่งเขตแดนคือจุดตรวจร้อยอาสาสมัครรักษาดินแดน อำเภอขุนยวม ที่ 6 หรือส.อ.ขุนยวมที่ 6 (หมายเลข 3) บริเวณจุดตรวจกองร้อยอำเภอขุนยวม 6 เป็นหน่วยที่ตั้งอยู่บริเวณบ้านหลวง หมู่บ้านใหม่ที่แยกออกมาจากหมู่บ้านต่อแพ ส่วนหมายเลข 4 คือที่ตั้งของด่านกักกันสัตว์แม่ฮ่องสอน อำเภอขุนยวม ที่มีสารวัตรกักกันสัตว์ขึ้นไปทำหน้าที่ฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาดเมื่อมีการขออนุญาตนำเข้าโคกระบือตามที่ได้อธิบายไป (หัวข้อ 5.2.3) จากนั้นก่อนเลี้ยวขวามือเข้าสู่ทางหลวงสายชนบท 1337 มีหน่วยพิทักษ์ป่าประตูเมืองภายใต้การกำกับของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า (หมายเลข 5) ตั้งอยู่ทางขวามือของถนน เมื่อเลี้ยวมายังถนนสาย 1337 ทางขวามือคือที่ตั้งของสถานีตำรวจภูธรประตูเมือง (หมายเลข 6) เป็นอาคารปูนแข็งแรงสองชั้นสีสดใหม่ที่เพิ่งสร้างไม่นาน สถานีตำรวจแห่งนี้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปประจำการที่หน่วยบริเวณก่อนทางเข้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ดอยเวียงหล้าด้วย (หมายเลข 10) หมายเลข 7 คือศูนย์มาลาเรียชุมชนชายแดนที่ตั้งอยู่บนทางหลวงชนบท 1337 ห่างจากทางเข้าหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นประมาณ 5 กิโลเมตร ในช่วงที่คณะวิจัยเดินทางไปสำรวจในพื้นที่ดังกล่าว 2 ครั้งในเดือนตุลาคมและพฤศจิกายน 2562 ไม่พบเจ้าหน้าที่ประจำการอยู่เจ้าหน้าที่อุทยานฯ รายหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า ปกติหน่วยมาลาเรียจากอำเภอขุนยวมจะมาประจำที่ศูนย์แห่งนี้เฉพาะหน้าฝน เพราะเป็นช่วงการแพร่ระบาดของมาลาเรีย เจ้าหน้าที่จะมาทำกิจกรรมป้องกันจากงบประมาณที่ได้มาจากอบต.แม่เงา จากสามแยกของถนนสาย 1337 ต่อไปยังทางเข้าอุทยานแห่งชาติดอยเวียงหล้าคือจุดที่มีหน่วยปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐอยู่กระจุกตัวกันมากที่สุด (มีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่าด่าน 2 ส่วนด่าน 1 คือหน่วยทหารพรานที่ฐานปฏิบัติการห้วยต้นนุ่น ดูแผนภาพ 5.9 ประกอบ) จุดนี้เป็นจุดที่รถทุกคันต้องจอดเพื่อยื่นหนังสือเข้าออกให้เจ้าหน้าที่บันทึกรายละเอียดและสถิติตามที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อแนวทางการเดินทางเข้าออก (หัวข้อ 5.2.4) บริเวณนี้ตรงกลางถนนมีรั้วกันแบบติดล้อทาสีขาวแดงสองรั้ว และล้อสามเหลี่ยมหยุดตรวจแสดงสัญลักษณ์ให้ยานพาหนะจอดวางตัวยู่ ทางขวามือของถนนสายนี้เป็นที่ตั้งของหน่วยตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (หมายเลข 8) ที่ในช่วงที่คณะวิจัยไปสำรวจพื้นที่ไม่พบผู้ปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน

พ.ต.ท. ธวัชชัย เอกบุตร สารวัตรตม. แม่ฮ่องสอน ชี้แจงว่าในช่วงก่อนหน้านี้อาจส่งนายดาบตำรวจที่พื้นเพเป็นคนขุนยวมไปประจำการราว 2 ปีได้ แต่ก็ให้ย้ายออกเนื่องจากเห็นว่าจำนวนคนเข้าออกผ่านช่องทางนี้ไม่มากนัก และเห็นว่าการกำลังคนไม่เพียงพอ กรอบการทำงานและอัตรากำลังของตม. จังหวัดแม่ฮ่องสอน คือมีหัวหน้าหน่วยและมีกำลังคนตอนนี้อยู่ที่ 13 คน ขณะที่ไปประจำอยู่ที่อำเภอป่าาย 3 คน ที่อำเภอแม่สะเรียงอีก 3 คน เหลืออยู่ประจำสำนักงาน 7 คน และส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงที่ไม่สะดวกไปอยู่ประจำหน่วยบนพื้นที่ห่างไกล หากจะขออัตรากำลังเพิ่มก็ต้องมีการพิจารณาถึงสถานการณ์ในพื้นที่ ด้วยความที่ตอนนี้ประกาศจังหวัดแม่ฮ่องสอน (ฉบับลงวันที่ 25 กันยายน 2558) กำกับอยู่ คืออนุญาตให้คนฝั่งเมียนมาการเข้าออกได้เฉพาะที่เป็นผู้จดทะเบียนประกอบการค้ากับศูนย์สั่งการชายแดนฯ และกรณีเจ็บป่วย และสามารถเข้ามาอยู่ในอาณาจักรไทยได้ 3 วัน หรือเข้ามาได้ถึงแค่เขตหมู่บ้านประตูเมืองเท่านั้น “ตม.จึงต้องพิจารณาการจัดเจ้าหน้าที่อย่างความคุ้มค่า หากจัดเจ้าหน้าที่ไปประจำการอีก คนก็หมดสำนักงานแล้ว”³⁵

หน่วยงานที่ยังมีเจ้าหน้าที่ประจำการอยู่คือจุดตรวจ-จุดสกัดของหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.) (หมายเลข 9) มีกำลังคนประจำการหมุนเวียนอยู่ 4 นาย อาสาสมัครรักษาดินแดน (หมายเลข 10) และเจ้าหน้าที่ตำรวจจากสถานีภูธรประตูแพ (หมายเลข 11) ซึ่งเป็นหน่วยพลเรือนที่มีหน้าที่ในการดูแลความเรียบร้อยและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่นลักลอบยาเสพติด การเข้ามาอย่างผิดกฎหมายของคนฝั่งเมียนมา หรือการตัดไม้ทำลายป่า คณะวิจัยได้สนทนากับร.ต.ต.วิเชียร

³⁵ พ.ต.ท.ธวัชชัย เอกบุตร, สัมภาษณ์วันที่ 16 มกราคม 2563, สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองแม่ฮ่องสอน

นพพ.ทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นตั้งแต่ไหนแต่ไรมา ก่อนหน้านี้นทำงานร่วมกับตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) แต่เมื่อตชด.ออกไปนปภ.มาทำงานร่วมกับทหาร ยุคนั้นมีนปภ.ประจำการ 7-8 นาย แต่ปัจจุบันเหลือ 4 นาย และชุดประจำการจะอยู่ในพื้นที่หนึ่งประมาณ 1-2 ปี จากนั้นก็อาจย้ายไปประจำการที่จุดผ่อนปรนบ้านเสาหินและจุดผ่อนปรนบ้านแม่สามแลบ โดยมีการตรวจตราโดยทั่วไปในพื้นที่ และให้คนที่เข้าออกระหว่างไทยและเมียนมามารายงานตัว ถ้ามความประสงค์ ตรวจสัมภาษณ์ และจดบันทึกประจำวัน สำหรับคนเมียนมาที่เข้ามาในประเทศไทยและเมื่อจะกลับออกไปก็ต้องตรวจว่าได้กลับเข้ามาครบทุกคนหรือไม่³⁷ สำหรับหน่วยงานอส. (หมายเลข 10) และตำรวจภูธรประตูเมือง (หมายเลข 11) ที่มีจุดหยุด-จุดสกัดเช่นเดียวกัน หน่วยที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้อยู่ประจำการเป็นอาคารกึ่งไม้กึ่งปูนสร้างขึ้นแบบหยาบด้วยวัสดุราคาย่อมเยา มีรูปทรงคล้ายกับป้อมประจำการด้านหน้าและมีส่วนต่อด้านหลังเป็นพื้นที่ใช้สำหรับนั่งหรือพักผ่อนอิริยาบถได้ และเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยต่างก็มีการบันทึกสถิติคนและสินค้าเข้าออกรายวัน บางหน่วยอาจถามถึงวัตถุประสงค์ในการเข้าออกข้ามแดนของคนที่ใช้เส้นทางนี้ด้วย

เจ้าหน้าที่ที่เป็นเจ้าภาพในพื้นที่นี้คือจุดตรวจหน่วยพิทักษ์ป่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าของเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ที่ดูแลพื้นที่โดยตรง และทำหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียมผ่านการเข้าออกพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย ในช่วงที่คณะวิจัยเดินทางไปสังเกตการณ์ครั้งแรกในสัปดาห์สุดท้ายของเดือนตุลาคม 2562 นั้น ป้อมสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการมีลักษณะคล้ายกับหน่วยงานอื่นที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง แต่เมื่อไปสำรวจในช่วงกลางเดือนถัดมาพบว่ามีการรื้อถอนป้อมเก่าเพื่อสร้างหลังใหม่ขึ้น เนื่องจากหลังเดิมตั้งอยู่ชิดกับขอบถนนมากเกินไปเมื่อรถจอดที่หน้าป้อม เมื่อเจ้าหน้าที่อุทยานฯ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมเข้าออกของยานพาหนะแต่ละประเภท ซึ่งมีตั้งแต่จักรยาน จักรยานยนต์ รถยนต์ และรถสิบล้อ ค่าธรรมเนียมก็ลดหลั่นกันไปในแต่ละประเภทยานพาหนะ ทางเจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลในรายละเอียดว่าในทางปฏิบัติการเก็บค่าธรรมเนียมนี้เก็บเฉพาะนักท่องเที่ยวและกลุ่มผ้าประกอบการค้าชายแดน ส่วนชาวบ้านในท้องถิ่นได้รับการยกเว้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้มีอุปสรรคอยู่บ้างในช่วงแรก เนื่องจากทางกลุ่มผู้ประกอบการเคยใช้เส้นทางนี้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายมาตลอด สิ่งทางเจ้าหน้าที่พอจะทำได้คือการชี้แจงและแสดงให้เห็นว่ามีระบบการจัดเก็บและนำส่งเงินเข้าหลวงอย่างถูกต้อง โดยที่ไม่ได้เรียกเก็บกับชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แต่อย่างใด³⁸

การทำงานของเจ้าหน้าที่อุทยานฯ แห่งนี้จึงแตกต่างจากพื้นที่อื่นตรงที่คนที่เข้าออกเส้นทางห้วยต้นนุ่นคือผู้ประกอบการค้าหรือผู้ที่ต้องการเข้าออกเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ไม่ใช่เพื่อการท่องเที่ยวเช่นอุทยานทั่วไป เมื่อสอบถามเจ้าหน้าที่ภาคสนามของหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ถึงการทำงาน ณ จุด

³⁷ ร.ต.ต.วิเชียร ไจมาเครือ, สัมภาษณ์วันที่ 20 พฤศจิกายน 2563, หน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นพพ.) จุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น

³⁸ ข้อมูลจากการสนทนากับเจ้าหน้าที่อุทยานในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563, บริเวณจุดตรวจร่วมก่อนเข้าพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ตรวจ พวกเขาให้ข้อมูลภาพรวมของการทำงานว่าเป็นไปอย่างไรบ้าง ย้อนหลังไปเมื่อปี 2538 ที่มีการสำรวจพื้นที่นี้โดยหน่วยพิทักษ์ป่า ในเวลานั้นปรากฏชัดว่าพื้นที่นี้มีเส้นทางที่ชาวบ้านและผู้ประกอบการใช้ข้ามแดนมาแต่เดิม ต่อมา มีการจัดตั้งสำนักงานเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้าขึ้น ในช่วงแรกการเดินทางสัญจรกระทั่งการลาดตระเวนของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เป็นไปอย่างยากลำบาก ต่อมาภายหลังมีการปรับปรุงถนนทำให้การเดินทางสะดวกขึ้นมาก ผู้ประกอบการค้าขายแดนและชาวบ้านในพื้นที่ได้ใช้ประโยชน์จากถนนเส้นนี้ด้วย

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อุทยานในภาพรวม คุณนาวิ ศิลป์สุภากุล อดีตหัวหน้าอดีตหัวหน้าหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า ที่ปัจจุบันได้ย้ายไปเป็นหัวหน้าอุทยานแห่งชาติสาละวิน³⁹ เล่าถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อุทยานในพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นว่า นอกจากการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักขององค์กรในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว หน่วยที่เรารับผิดชอบดูแลยังต้องทำงานร่วมกับส่วนราชการในจังหวัดแม่ฮ่องสอน สืบเนื่องจากการที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นตั้งอยู่ในเขตอำนาจของหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเวียงหล้า หากจะกล่าวถึงบทบาทของหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่มีต่อการค้าขายแดน เขาเล่าว่าหน่วยงานมีหน้าที่ตรวจสอบสินค้าเข้าออก ป้องกันปราบปรามการค้าสัตว์ป่าและทรัพยากรธรรมชาติที่ผิดกฎหมาย ในเส้นทางห้วยต้นนุ่นนี้ มีการขออนุญาตนำเข้าทรัพยากรธรรมชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามา เช่น สินแร่และถ่านไม้⁴⁰

จากการสังเกตของคณะวิจัย เห็นว่าเจ้าหน้าที่อุทยานฯ เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอาคารอีกหลังหนึ่งตั้งอยู่ถัดขึ้นไปในบริเวณทางเข้า เป็นที่เก็บอุปกรณ์และใช้เป็นที่พักอิริยาบถของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีอาคารซึ่งอยู่บนเนินบริเวณทางเข้าอุทยานสำหรับเป็นสำนักงานและการทำหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยพิทักษ์ฯ และเป็นที่พักค้างคืนของเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน เมื่อเข้าสู่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเดินทางต่อไปยังถนนที่ขึ้นไปยังจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ในช่วงเวลาที่คณะวิจัยไปสำรวจ เริ่มมีการทำถนนที่เริ่มสัญญาตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม 2561 ด้วยงบประมาณ 36 ล้านบาทของจังหวัด เพื่อปรับปรุงเส้นทางดินลูกรังเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและถนนลูกรังอัดแน่นบางส่วนรวมเป็นเส้นทาง 9.2 กิโลเมตรแล้ว และเมื่อเดินทางบนถนนเส้นนี้ต่อไปสัก 5 กิโลเมตร จะพบกับหน่วยทหาร

³⁹ นาวิ ศิลป์สุภากุล, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2562, สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 สาขาแม่สะเรียง

⁴⁰ คุณนาวิ ศิลป์สุภากุล ได้อธิบายถึงวิธีการขออนุญาตนำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าวที่ทำได้อย่างน้อย 2 ช่องทาง คือ 1) การยื่นเรื่องต่อศุลกากรและหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในนามของเอกชน วิธีการรวดเร็วกว่าเนื่องจากอยู่ในอำนาจที่หัวหน้าหน่วยฯ ในระดับท้องถิ่นสามารถพิจารณาอนุมัติได้หากเห็นว่าเป็นการสมควร 2) ทำโดยการที่เอกชนยื่นเรื่องต่อศุลกากร จากนั้นทางศุลกากรทำหน้าที่ประสานต่อมายังหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งวิธีการนี้จะล่าช้ากว่าวิธีการแรก เนื่องจากการออกหนังสือจากทางศุลกากรสร้างลำดับชั้นในระบบสั่งการของราชการ กลายเป็นว่าเมื่อเป็นเรื่องออกจากศุลกากรมายังหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทางหน่วยจำเป็นต้องส่งหนังสือนี้ไปยังสำนักงานต้นสังกัดตามสายการบังคับบัญชา โดยที่หัวหน้าหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในพื้นที่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาหนังสือนี้

พราน (หมายเลข 13) ซึ่งเป็นด่านสุดท้ายก่อนที่จะต่อไปยังสันเขตกั้นที่จุดข้ามเขตแดนไปยังประเทศเมียนมา ในส่วนการทำงานของทหารพราน คณะวิจัยได้กล่าวไปแล้ว (หัวข้อ 5.1.1) เรื่องของการจัดกำลังคนในการปฏิบัติหน้าที่ และตามที่ได้กล่าวไป ทหารพรานที่ฐานปฏิบัติการแห่งนี้ต้องทำหน้าที่บางส่วนที่ไม่ต่างกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรและตม. ตรงที่มีการจดบันทึกคนเข้าออกและเหตุผลในการเดินทางข้ามแดน รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าที่เข้าออกในแต่ละวันด้วย

นอกจากนี้ คณะวิจัยยังพบว่าหลายหน่วยงานทำงานคล้ายคลึงกันคือดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่ การลาดตระเวนเพื่อพบสิ่งหรือการกระทำที่ไม่ชอบมาพากล รวมถึงการบันทึกข้อมูลที่เกือบเหมือนกันของอส. นปพ. สกอ. ประตุมือง และทหารพราน ที่เก็บข้อมูลซ้อนทับกันในหลายด้าน เจ้าหน้าที่อุทยานฯ ทำหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นมาก็คือการเก็บค่าธรรมเนียมเข้าออกพื้นที่ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติดังกล่าวที่ดูแลการเข้าออกโดยตรงทำงานซ้ำซ้อนกัน และมีการบันทึกข้อมูลที่สามารแบ่งปันกันได้ตามที่ปรากฏในตาราง 5.1 ที่แสดงให้เห็นถึงข้อมูลที่บันทึกโดยนปพ. ทหารพราน และเจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ตาราง 5.1 การเก็บข้อมูลและแยกประเภทของหน่วยงานรัฐบางหน่วยที่ควบคุมการเข้าออกของคนและสินค้า

หน่วยงานรัฐ	หน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.)	ทหารพราน	เจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
ประเภทข้อมูล			
ชื่อ-นามสกุล	✓	✓	
อายุ		✓	
ที่อยู่	✓	✓	
ยานพาหนะ (ทะเบียน)		✓	
ยานพาหนะ (ยี่ห้อ)		✓	
ยานพาหนะ (สี)		✓	
วัน/เวลาเข้า-ออก	✓	✓	
เส้นทาง		✓	
ปลายทาง		✓	
จำนวนผู้เดินทาง		✓	
จำนวนขาย/หญิง			✓
จำนวนผู้ติดตาม			✓

ตาราง 5.1 (ต่อ)

หน่วยงานรัฐ	หน่วยปฏิบัติการ พิเศษ (นปพ.)	ทหารพราน	เจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์ฯ
ประเภทข้อมูล			
ประเภทผู้ติดตาม (เด็ก/ผู้ใหญ่/ พิการ/ชาวต่างชาติ)			✓
นำเข้า/ส่งออกสินค้า			✓
ประเภทสินค้า/สิ่งของที่บรรทุก	✓	✓	✓
จุดประสงค์ในการเดินทาง	(บันทึกในสมุดอีกเล่ม)		✓
หมายเหตุ*			ทำสรุปรวมจำนวนคนและ ยานพาหนะเข้า-ออก รายวันในสมุดอีกเล่ม

ทัศนะต่อการทำงานของรัฐ

จากการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามจุดต่างๆ ดังที่บรรยายไปข้างต้น บางคนยอมรับว่าการทำงานและการเก็บข้อมูลในแต่ละวันก็คล้ายคลึงกัน จนสามารถแบ่งปันกันได้หากมีความจำเป็นที่ไม่ได้ประจำที่หน่วยปฏิบัติ เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้ต้องถูกรวบรวมเพื่อส่งไปยังหน่วยงานบังคับบัญชาเก็บไว้เป็นสถิติของแต่ละหน่วยงาน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยอื่นเห็นว่าแนวทางการทำงานแบบนี้ไม่มีความเป็นบูรณาการ เช่นคุณสิทธิชัย บุญระชัยสวรรค์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา⁴¹ เห็นว่าการทำงานของรัฐไทยคือมีหน่วยงานที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่ได้ตั้งอยู่ในจุดเดียวกัน เขาเห็นว่าทหารน่าจะมีส่วนที่ตรวจตราเกี่ยวกับอาวุธหรือสิ่งผิดกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงเป็นหลัก ศุลกากรก็ดูแลเรื่องสินค้า และตม.ดูแลเรื่องคนเข้าออก แต่ทุกวันนี้ศุลกากรก็ไม่ได้ไปตั้งด่านพรมแดน อ้างว่าถนนยังไม่ดี ตม.ก็ไม่ไปทำงานเพราะอ้างว่าห้วยต้นนุ่นยังเป็นแค่จุดผ่อนปรน จึงยังไม่มีอำนาจไปตรวจสอบการเข้าออกของผู้คน ซึ่งต่างจากฝั่งเมียนมาที่นอกจากพัฒนาในเชิงโครงสร้างโดยเฉพาะถนนหนทางแล้ว ยังพยายามลดขั้นตอนการขนถ่ายสินค้าสร้างความสะดวกให้กับผู้ประกอบการมากกว่า

ศุลกากรเป็นหนึ่งในสองหน่วยงานนอกจากตม.ที่ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ในการไม่ไปตั้งด่านพรมแดนที่ห้วยต้นนุ่น คุณกฤษฎา ธีรวุฒิ หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปราบปราม (รักษาราชการแทนนาย

⁴¹ สิทธิชัย บุญระชัยสวรรค์, สัมภาษณ์วันที่ 28 ตุลาคม 2562, สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

ด้านศุลกากร)⁴² ซึ่งจำเป็นเพราะการเดินทางบนถนนจากแม่ฮ่องสอนไปขุนยวมมีความลำบากสำหรับเจ้าหน้าที่ และเห็นว่าเมื่อผู้ค้าต้องการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าจะมีการแจ้งมาล่วงหน้ามาอยู่แล้ว นั่นทำให้ความล่าช้าแทบไม่เกิดขึ้นกับการทำหน้าที่ของศุลกากร และด้วยกฎหมายที่เข้าไปเช็คสินค้าเข้าออกต้องเป็นข้าราชการในหน่วยศุลกากรซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจ เวลาไปตรวจสินค้าก็มีคนขับรถคนหนึ่งและเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่ง สัปดาห์หนึ่งเข้าไปสัก 2 ครั้ง ขึ้นอยู่กับสินค้าเข้าออก เขาอธิบายว่าที่ต้องทำงานในลักษณะนี้เพราะไม่สามารถเข้าบ้านที่ขุนยวมเพื่อไปตรวจปล่อยสินค้าได้ เนื่องจากกระบวนการทางกฎหมายไม่ได้เปิดช่องที่ให้ทำเรื่องเบิกได้ ดังนั้นทางดีที่สุดคือเดินทางด้วยรถราชการแล้วเบิกค่าน้ำมันในการปฏิบัติหน้าที่แทน

สรุป

บทนี้ได้ฉายภาพและอธิบายให้เห็นถึงโครงสร้างพื้นฐานในส่วนที่เป็นระบบการจัดการของราชการไทยที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ ณ ช่วงที่มีแนวคิดการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งการจัดการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระบบราชการไทยในการจัดการพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะพิเศษคือโครงสร้างการจัดการแบบจุดผ่อนปรนฯ ที่ส่งผลให้การค้าชายแดนอยู่ภายใต้กฎหมายที่แตกต่างจากการบริหารจัดการจุดผ่านแดนถาวร ลักษณะสำคัญคือหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงมีบทบาทมากกว่าหน่วยงานรัฐฝ่ายพลเรือนอย่างศุลกากรที่ทำหน้าที่ควบคุมการนำเข้าส่งออกสินค้า และตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ดูแลการเข้าออกของผู้คนระหว่างสองประเทศ นอกจากนี้ การสร้างกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ของหน่วยงานในบริเวณชายแดนสอดคล้องกับกรอบแนวคิดโครงสร้างพื้นฐานละมุนที่ชี้ให้เห็นว่าระบบหรือระบอบดังกล่าวนำไปสู่การสร้างโอกาสและการจำกัดการเดินทางและเคลื่อนย้ายในขณะเดียวกัน ด้านหนึ่งการลงนามสัญญาสร้างความร่วมมือของรัฐในระดับท้องถิ่นของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยาทำให้เปิดโอกาสให้มีกลุ่มคนที่นอกเหนือจากชุมชนในท้องถิ่นที่สัมพันธ์กันด้วยระบบเครือญาติมีโอกาสได้เชื่อมความสัมพันธ์ในรูปแบบการค้า การหาโอกาสการลงทุน และการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม บนการสนับสนุนของรัฐหรือกลไกของรัฐเป็นเบื้องต้น อีกด้านหนึ่งการสร้างระบบและกฎเกณฑ์แบบรัฐและระบบราชการไทยก็ทำให้เครือข่ายชาติพันธุ์ในการประกอบการค้าชายแดนและความสัมพันธ์แบบเครือญาติอ่อนแอลง

ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐบนเส้นทางหลักที่นำไปสู่ช่องทางเข้าออกของจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานที่ยังขาดการบูรณาการของหน่วยงานรัฐทั้งฝ่ายความมั่นคงไม่ว่าจะเป็นทหาร เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดต่างๆ และเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่ป้องกันชายแดน ที่ยังคงทำงานซ้ำซ้อนกันในเรื่องตรวจ

⁴² กฤษฎา ธีรวุฒิ หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปราบปราม (รักษาราชการแทนนายด่านศุลกากร), สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2563, ด้านศุลกากรแม่ฮ่องสอน

ตราการเข้าออกของผู้คนและสินค้า ตลอดจนการบันทึกสถิติเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับหน่วยงานเท่านั้น สถานการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของรัฐที่ยังไม่เป็นระเบียบเท่าไรนัก หากแต่ทำให้เห็นถึงอำนาจรัฐที่ดูซ้ำซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติการ (Sharma & Gupta, 2006) และกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานละมุนที่จำเริญในขณะเดียวกัน (Harvey & Knox, 2015) ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้อุดมการณ์ของการสร้างความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน ในบทถัดไปจะกล่าวถึงปฏิบัติการของหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงและหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจะส่งผลต่อการรักษาความมั่นคงของชาติอย่างไร

บทที่ 6

มิติความมั่นคงกับการจัดการชายแดน

ต่อเนื่องจากบทที่ 5 ที่กล่าวถึงการจัดการชายแดนซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารและโครงสร้างของรัฐไทยในระดับท้องถิ่น และการดำรงอยู่ของรัฐไทยของหน่วยงานต่างๆ บนถนนเส้นทางหลักที่มุ่งไปสู่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ตลอดจนกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการในการควบคุมการขนส่งสินค้าเข้าออกและการเดินทางข้ามเขตแดนระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยา ซึ่งงานวิจัยนี้ถือว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานละมุนที่เป็นทั้งระบบและระบอบในการควบคุมพื้นที่ชายแดน โดยที่มีหน่วยงานความมั่นคงเข้ามามีบทบาทสำคัญ บทนี้นำเสนอแง่มุมเกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงชายแดนโดยหน่วยงานรัฐไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อ 3 ที่ว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นและพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนส่งผลอย่างไรต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน

6.1 โครงสร้างการบริหารจัดการชายแดนภายใต้หน่วยงานความมั่นคง

การจัดการชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างและการจัดการกองอำนาจการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กอ.นทช.) ที่ตั้งขึ้นภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/ 2544 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (ดูแผนภูมิ 6.1 ประกอบ) ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยการทำงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร, 2557, น.240-1) กระนั้น โครงสร้างนี้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการจัดการแบบระบบราชการที่มีการจัดลำดับชั้นมาจากส่วนกลางจนถึงจังหวัดในระดับท้องถิ่น และเป็นการผสมผสานระหว่างหน่วยงานด้านพลเรือนและความมั่นคง แต่เห็นได้ชัดว่าแก่นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจสูงสุด แต่องค์ประกอบของโครงสร้างนั้นมีหน่วยงานหรือตำแหน่งทางฝ่ายมั่นคงมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในลำดับที่ B ถึงลำดับที่ E คณะวิจัยแบ่งลำดับชั้นในโครงสร้างการจัดการดังกล่าวออกเป็น 6 ลำดับ ซึ่งแสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้

ลำดับที่ A คือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งการ ลำดับที่ B รองลงมาคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจใน ลำดับที่ C คือผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ผบ.สส.) ในฐานะผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (ผอ.นทช.)¹ สั่งการผ่านศูนย์บัญชาการทางทหารกองบัญชาการกองทัพไทย (ศบท.บก.ทท.) และกองอำนาจการปฏิบัติ

¹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2544 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2544

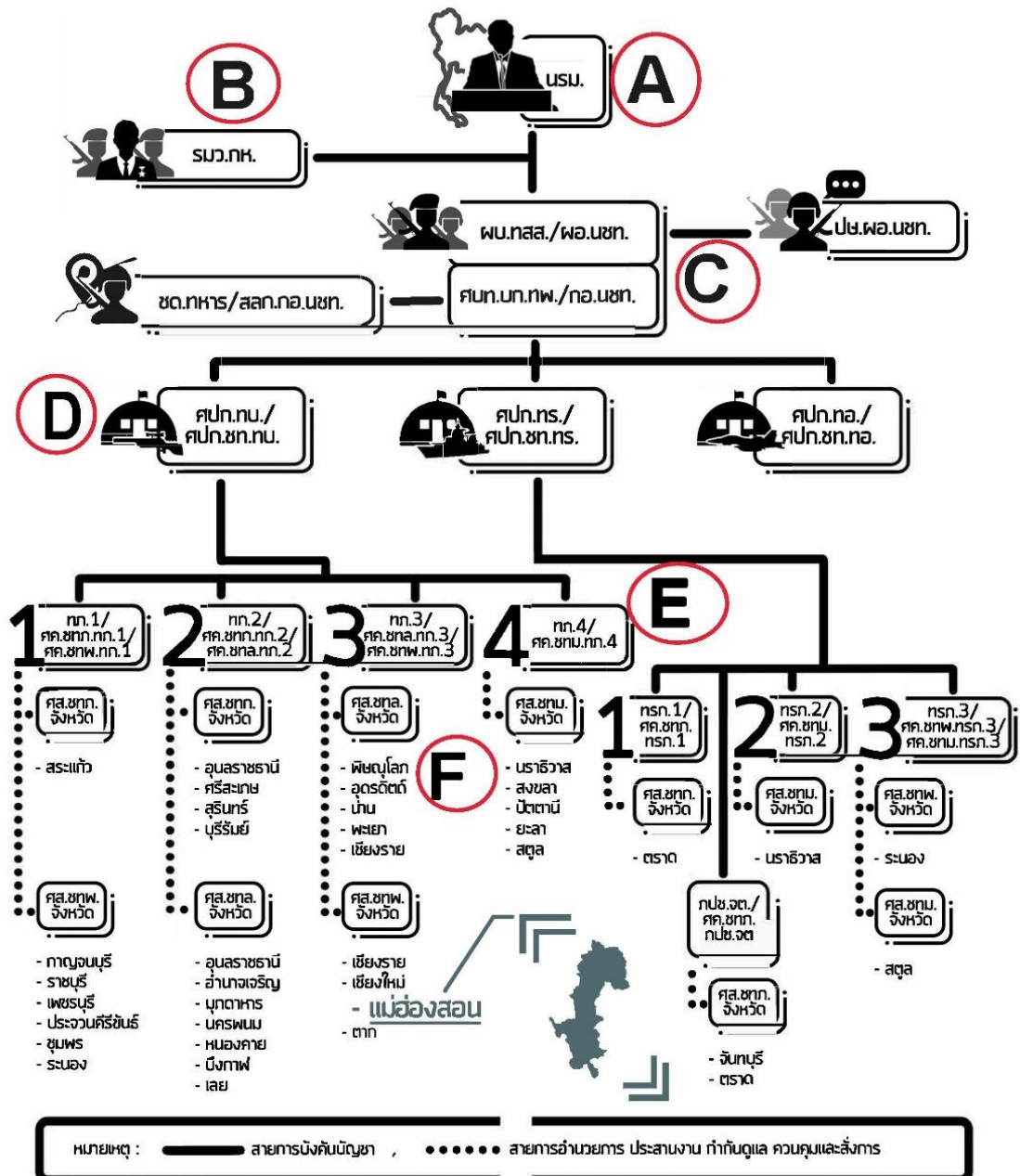
นโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กอน.นชท.) ซึ่งมีที่ปรึกษาผู้อำนวยการกองอำนาจการปฏิบัติการนโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (ปช.ผอ.กอน.นชท.) เป็นอีกหน่วยหนึ่ง ส่วนอีกหน่วยงานที่ช่วยในการบริหารจัดการในส่วนของกองอำนาจการคือกรมกิจการชายแดนทหาร (ชด.ทหาร) และสำนักงานเลขานุการกองอำนาจการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (สสท.กอน.นชท.)

ลำดับที่ D คือการปฏิบัติของทหารสามเหล่าทัพผ่านศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านกองทัพบก (ศปก.ชท.ทบ.) ศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านกองทัพอากาศ (ศปก.ชท.ทอ.) และศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านกองทัพบก (ศปก.ชท.ทบ.) มีการสั่งการผ่านหน่วยงานทหารในลำดับที่ E ซึ่งลือไปกับการจัดหน่วยทหารออกเป็น 4 ภาคของกองทัพบกไทยในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่ ประกอบด้วยกองทัพบกภาค 1 ถึงกองทัพบกภาคที่ 4 กองทัพบกภาคที่ 1 มีศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านกัมพูชา กองทัพบกภาคที่ 1 (ศค.ชทก.ทบ.1) และศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านพม่า กองทัพบกภาคที่ 1 (ศค.ชทพ.ทบ.1), กองทัพบกภาคที่ 2 มีศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านกัมพูชา กองทัพบกภาคที่ 2 (ศค.ชทก.ทบ.2) และศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านลาว กองทัพบกภาคที่ 2 (ศค.ชทล.ทบ.2), กองทัพบกภาคที่ 3 มีศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านลาว กองทัพบกภาคที่ 3 (ศค.ชทล.ทบ.3) และศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านพม่า กองทัพบกภาคที่ 3 (ศค.ชทล.ทบ.3), และกองทัพบกภาคที่ 4 มีศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านมาเลเซีย กองทัพบกภาคที่ 4 (ศค.ชทม.ทบ.4)

ส่วนกองทัพอากาศประกอบด้วยกองทัพอากาศภาค 1 ถึงกองทัพอากาศภาคที่ 3 กองทัพอากาศภาคที่ 1 มีศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านกัมพูชา ท้าพเรือภาคที่ 1 (ศค.ชทก.ทรภ.1), กองทัพอากาศภาคที่ 2 มีศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านมาเลเซีย กองทัพอากาศภาคที่ 2 (ศค.ชทม.ทรภ.2), และกองทัพอากาศภาคที่ 3 มีศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านมาเลเซีย กองทัพอากาศภาคที่ 3 (ศค.ชทม.ทรภ.3) และศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านพม่า กองทัพอากาศภาคที่ 3 (ศค.ชทพ.ทรภ.3)

โครงสร้างและการจัดการ

กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน



แผนภูมิ 6.1 โครงสร้างและการจัดการกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ลำดับที่ E เป็นสายอำนาจการขึ้นตรงกับหน่วยงานในลำดับที่ 4 ประกอบด้วยกองทัพอากาศที่ 1 มีศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านกัมพูชา (ศส.ชทก.) จังหวัดสระแก้ว ศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านพม่า (ศส.ชทม.) จังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง, กองทัพอากาศที่ 2 มีศส.ชทก. จังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ และบุรีรัมย์ และศส.ชทล. จังหวัดอุบลราชธานี อำนาจเจริญ มุกดาหาร นครพนมหนองคาย บึงกาฬ และเลย, กองทัพอากาศที่ 3 มีศส.ชทล. จังหวัดพิษณุโลก อุตรดิตถ์ น่าน พะเยา และเชียงราย และศส.ชทม. จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน และตาก, และกองทัพอากาศที่ 4 มีศูนย์สั่งการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านมาเลเซีย (ศส.ชทม.) จังหวัดนราธิวาส สงขลา ปัตตานี ยะลา และสตูล ในส่วนของกองทัพอากาศที่ 1 มีศส.ชทก. จังหวัดตราด, กองทัพอากาศที่ 2 มีศส.ชทม. จังหวัดนราธิวาส และกองทัพอากาศที่ 3 มีศส.ชทพ. จังหวัดระนอง และ ศส.ชทม. จังหวัดสตูล นอกจากนี้กองทัพอากาศยังกองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด (กปช.จต.) สั่งการผ่านศูนย์ควบคุมชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านกัมพูชา กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด (ศค.ชทก.กปช.จต.) และศส.ชทก. จังหวัดจันทบุรีและตราด

พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร (2557, น.112-3) เสนอว่าโครงสร้างนี้เป็นการบริหารจัดการแบบเมตริกซ์ของกองทัพอากาศที่มีความเหมาะสม คือเป็นการประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยงานแบบผสมผสาน ที่ทำให้เกิดโครงสร้างการทำงานที่หลากหลายไม่ตายตัว ทำให้การวางยุทธศาสตร์ป้องกันการคุกคามต่อความมั่นคงในระดับชาติและระดับภูมิภาคอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ไม่เน้นความสำคัญกับการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ด้วยการสั่งการจากผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว แต่การจัดองค์กรแบบเมตริกซ์จะแบ่งงานเป็นกลุ่มและทำงานแบบสายบังคับบัญชา และมีลักษณะแนวระนาบที่ให้ความสำคัญกับส่วนงานต่างๆ จึงทำให้เกิดการทำงานที่มีเอกภาพเพราะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานไปพร้อมๆ กันภายใต้ความแตกต่างของความเชี่ยวชาญและทักษะของแต่ละสายงาน ซึ่งทำให้การทำงานยืดหยุ่นกว่า

ขณะที่เมื่อพิจารณาโครงสร้างนี้อีกแง่มุมหนึ่ง จะเห็นว่าการดำเนินงานในลักษณะศูนย์ปฏิบัติการดังกล่าวนี้ ผู้ที่มีอำนาจสั่งการในลำดับชั้นของระบบดังกล่าวเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ ทั้งฝ่ายความมั่นคงและพลเรือนเกือบทั้งสิ้น ยกเว้นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นข้าราชการการเมือง ขณะที่การปฏิบัติงานในพื้นที่ยังมีหน่วยงานรัฐทั้งฝ่ายพลเรือนและความมั่นคงรวมทั้งกำลังคนอีกจำนวนหนึ่งในการบริหาร ควบคุม ป้องกัน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับชายแดนและจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศูนย์สั่งการชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้านด้านเมียนมา ภายใต้กองทัพอากาศที่ 3 ยังมีหน่วยทหารและกองกำลังปฏิบัติการที่ปกป้องดูแลชายแดนอีกหลายหน่วยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ (ดูบทที่ 5) ที่แสดงถึงการทำหน้าที่ควบคุมชายแดนที่มีความซับซ้อนกันอยู่ทั้งในการกำกันโยบายและการปฏิบัติงานในพื้นที่

แม้ว่าการรักษาความมั่นคงตามพื้นที่ชายแดนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีความจำเป็น แต่คณะวิจัยไม่สามารถละการตั้งคำถามว่าสถานการณ์ที่เป็นอยู่ตลอดมาคือจำเป็นหรือไม่ที่จังหวัดต้องอยู่ภายใต้พ.ร.บ.อัยการศึก พ.ศ.2547 (กฎอัยการศึก) คุณอัครพันธุ์ พูลศิริ ป้องกันจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะเลขานุการศูนย์สั่งการชายแดนฯ ชี้แจงว่าความจริงแล้วหน่วยงานที่ใช้กฎหมายนี้เป็นหลักคือทหาร แต่ทหารก็ไม่ได้มีความจำเป็นต้องใช้ รวมถึงในจังหวัดที่มีอาณาเขตติดกับชายแดนอื่นๆ ด้วย แต่ที่กฎอัยการศึกรยังคงอยู่เนื่องจากฝ่ายความมั่นคงยังห่วงเกรงเวลาที่ประเทศเมียนมามีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างทหารและชนกลุ่มน้อย กฎอัยการศึกจึงให้อำนาจทหารไทยประกาศใช้กฎหมายนี้ทันทีเพื่อแก้ปัญหา เช่นเวลาที่คนอพยพจากฝั่งเมียนมาเข้าไทย แต่ในสถานการณ์ปกติแล้ว เวลาที่เชื่อมสัมพันธ์กันเรื่องการค้าก็ไม่มีอะไรที่เกี่ยวข้อกับการใช้กฎอัยการศึก² คำอธิบายนี้ได้รับการสับสนุนโดยหน่วยงานที่มีอำนาจใช้กฎหมายนี้โดยตรงคือฝ่ายทหาร พ.อ.สมรรถชัย แสงสาย ผู้บัญชาการกรมทหารพราน 36³ ซึ่งถือเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ทหารที่ดูแลความมั่นคง ยืนยันว่าการจัดการพื้นที่ชายแดนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎอัยการศึก ที่สามารถทำให้สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่คลี่คลายอย่างรวดเร็ว และได้ยกตัวอย่างย้อนไปเมื่อคราวเกิดสถานการณ์ความรุนแรงครั้งล่าสุดในเดือนมกราคม 2548 บริเวณชายแดนบ้านแม่ส่วยอุ อำเภอมืองแม่ฮ่องสอน ทหารเมียนมายิงถล่มด้วยกระสุนปืนกว่า 300 นัด ภูโหมกองกำลังพรรคกัวหน้าแห่งชาติคะเรนนี (KNPP) และกระสุนบางส่วนได้ตกมายังฝั่งไทย ทำให้ประชาชนในพื้นที่เดือดร้อน⁴ ดังนั้น การมีกฎอัยการศึกทำให้ทหารมีความคล่องตัวในการออกคำสั่งให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยระดมสรรพกำลังเข้ามาช่วยแก้ไขสถานการณ์ เช่นการอพยพคนไทย รวมถึงผู้ลี้ภัยกลุ่มอื่นๆ ออกจากพื้นที่

ดังนั้น พื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงเป็นพื้นที่ที่ฝ่ายความมั่นคงโดยเฉพาะทหารยังมียุทธศาสตร์ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้กฎหมายพิเศษบางประเภทในการกำกับดูแล ซึ่งต่างจากกับพื้นที่จุดผ่านแดนถาวรที่การบริหารจัดการกิจกรรมชายแดนหรือข้ามพรมแดนจะนำหน้าโดยหน่วยงานรัฐฝ่ายพลเรือนคือตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร นอกจากนี้ โครงสร้างการทำงานของกองอำนวยการปฏิบัติการนโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กอ.นทช.) นั้นเป็นโครงสร้างระดับชาติที่แสดงภาพรวมในการจัดการพื้นที่ชายแดนที่มีหลายหน่วยงาน แต่การดำเนินการในทางปฏิบัติและในระดับพื้นที่นั้นก็ยังมียุทธศาสตร์หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สานสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศของหน่วยงานทหารของทั้งสองประเทศที่จะกล่าวในส่วนถัดไป

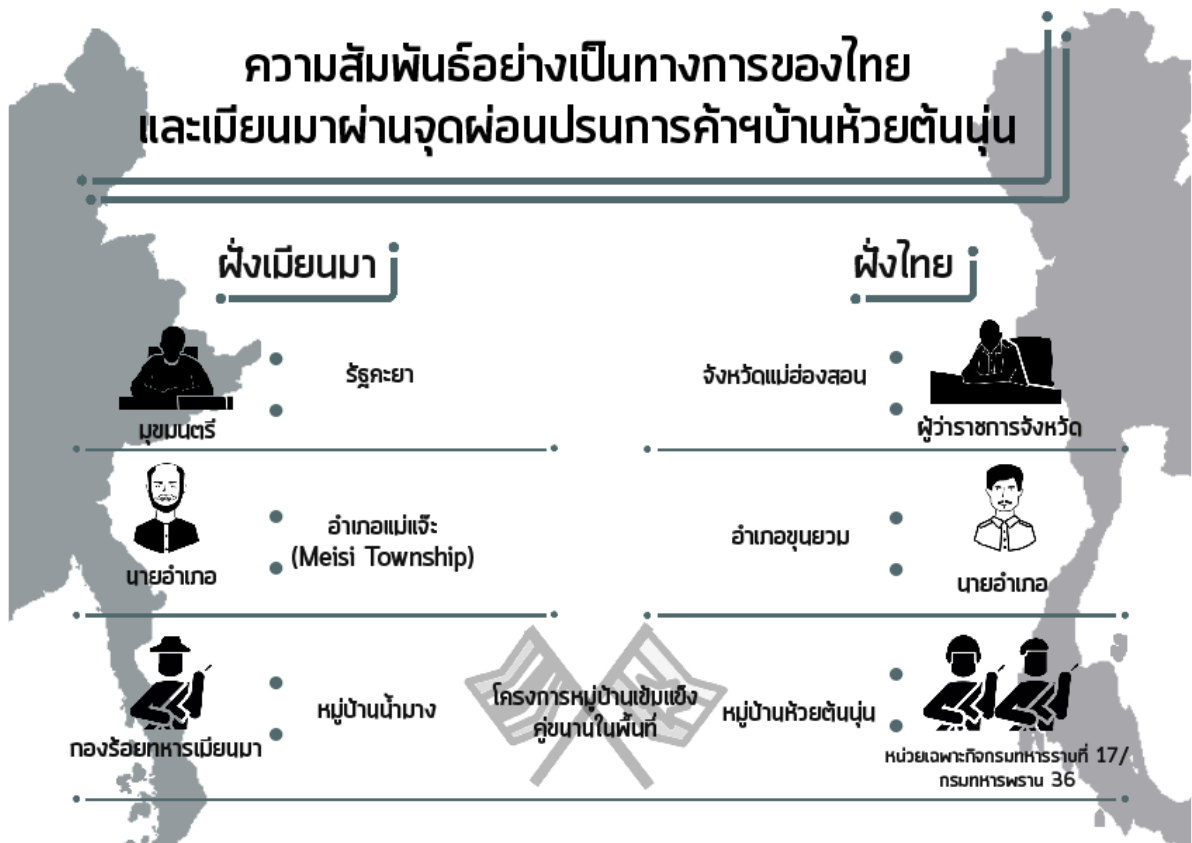
² อัครพันธุ์ พูลศิริ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มกราคม 2563, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

³ พ.อ.สมรรถชัย แสงสาย, วันที่ 17 มกราคม 2563, กรมทหารพรานที่ 36 ตำบลบ้านกาศ อำเภอมืองแม่สะเรียง

⁴ พงษ์พิพัฒน์ ณ คาเรน (นามสมมติ). (2552). เปิดจุดผ่อนปรน ‘น้ำเพียงดิน’ ยุทธกรรมผลประโยชน์ของใคร. ประชาไทออนไลน์. สืบค้นวันที่ 17 ตุลาคม 2552 จาก <https://prachatai.com/journal/2009/10/26234>

6.2 โครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างแม่ฮ่องสอนกับเมืองลอยก่อ รัฐคะยา

ความสัมพันธ์ด้านการทหารระหว่างไทยและเมียนมาในพื้นที่ชายแดนนั้นมีการสร้างกิจกรรมและความร่วมมือกันในหลายด้านมาอย่างต่อเนื่อง จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา (Township Border Committee–TBC) อีกชุดที่ทำหน้าที่สานความสัมพันธ์กับทหารเมียนมาและรักษาความมั่นคงชายแดนในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ทั้งจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยาพยายามสร้างขึ้นในฐานะรัฐทั้งฝ่ายความมั่นคงและพลเรือน แบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้ 1) ระดับความสัมพันธ์ท้องถิ่นในรูปของคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา 2) ระดับจังหวัดกับรัฐ/อำเภอกับอำเภอ และ 3) ระดับชุมชนในพื้นที่ชายแดน (ดูแผนภูมิ 6.2 ประกอบ)



แผนภูมิ 6.2 ความสัมพันธ์ของรัฐไทยและเมียนมาในพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

6.2.1 ระดับความสัมพันธ์ท้องถิ่นในรูปของคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา หรือ TBC

คณะกรรมการ TBC เป็นกลไกระดับท้องถิ่นซึ่งมีตัวแทนของหน่วยงานรัฐของทั้งสองฝ่ายเป็นกรรมการ (ดูแผนภูมิ 4.2 ประกอบ) สำหรับฝ่ายไทยนั้น มีผู้บัญชาการหน่วยเฉพาะกรมทหารราบที่ 7 หรือ 17 เป็นประธาน แสดงให้เห็นว่ากรรมการชุดนี้ให้ความสำคัญกับความมั่นคง แม้ว่าจะมีหัวหน้าราชการในระดับจังหวัดร่วมเป็นกรรมการ TBC โดยตำแหน่งก็ตาม และจะเห็นว่าคณะกรรมการ TBC ในหลายตำแหน่งเป็นกรรมการคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนฯ แม่ฮ่องสอน ด้วย

สำหรับประวัติการเกิดขึ้นของ TBC นั้น คณะวิจัยได้ความอนุเคราะห์จากร้อยโทสังวร จันวิไล ดำรงตำแหน่งเลขานุการ TBC ฝ่ายไทยในขณะที่ดำเนินโครงการวิจัยนี้ ที่ได้ให้เอกสารในชื่อ *ประวัติความเป็นมาและภารกิจการจัดสน.ทปพ.ศบก.ทภ.3* (หรือชื่อเต็ม “สำนักงานประสานชายแดนไทย-พม่า ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพอากาศที่ 3”) ที่ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ เอกสารชิ้นนี้ได้เล่าพัฒนาการความร่วมมือของรัฐบาลไทยและเมียนมาต่อประเด็นความมั่นคงบริเวณชายแดนตั้งแต่ปี 2506 (ค.ศ. 1963) หรือหลังจากการรัฐประหารในเมียนมาที่มินายพลเนวินเป็นแกนนำและนำไปสู่การขึ้นอำนาจของฝ่ายทหารอย่างเต็มรูปแบบ ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศของไทยและเมียนมาได้ลงนามในข้อตกลงในวันที่ 7 พฤษภาคม 2506 เพื่อร่วมมือกันในการจัดการในประเด็นดังกล่าวทั้ง 4 ระดับ ตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด กรรมการชายแดนทั่วไป จนถึงระดับสูง แต่การประสานงานของทั้งสองฝ่ายขาดความต่อเนื่องในช่วงปี 2511 จากเหตุการณ์ความไม่สงบตามแนวชายแดนของประเทศเมียนมา โดยเฉพาะการสู้รบระหว่างทหารเมียนมากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทำให้ต้องลี้ภัยเข้ามายังเขตประเทศไทย ฝ่ายเมียนมาหวาดระแวงว่าไทยจะให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย นายพลเนวินจึงประสงค์ที่จะรื้อฟื้นคณะกรรมการในแต่ลำดับข้างต้น และได้นำมาหารือในการเยือนประเทศไทยระหว่างวันที่ 4-16 มีนาคม 2522

ต่อมาทำให้ในปี 2523 ทางไทยได้จัดตั้งสำนักงานความมั่นคงชายแดนด้านพม่า (สน.มพ.) ให้เป็นไปตามนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลและข้อตกลงกับฝ่ายไทยและเมียนมา ปฏิบัติงานขึ้นตรงกับฝ่ายยุทธการ ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด (ฝยก.ศอร.บก.ทหารสูงสุด) และในอีก 9 ปีต่อมา ในเดือนเมษายน 2532 ประเทศไทยได้จัดตั้งสำนักงานประสานงานร่วมไทย-พม่า (สน.ปทพ.) ฝ่ายไทย ขึ้นตรงกับ ฝยก.ศอร.บก.สูงสุดเช่นเดียวกัน ในปี 2537 สองหน่วยงานนี้ได้ถูกเปลี่ยนหน่วยขึ้นตรงคือสน.ปทพ. ฝ่ายไทยขึ้นตรงสน.มพ. ที่เปลี่ยนไปขึ้นตรงกับศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด (ศอร.บก.ทหารสูงสุด) และในปีเดียวกันยังเปลี่ยนชื่อหน่วยทั้งสองและมีการเปลี่ยนอีกครั้งในปี 2540 ในชื่อ “สำนักงานประสานงานชายแดนทั่วไปไทย-พม่า” และ “หน่วยประสานงานชายแดนประจำพื้นที่” ในปี 2546 มีความเปลี่ยนแปลงใหญ่อีกครั้งเมื่อกองทัพบกทำ

หน้าที่จัดตั้งสำนักงานประสานงานชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในทุกพื้นที่ และได้ย้ายสำนักงานประสานงานชายแดนไทย-พม่าให้มาขึ้นตรงกับกองทัพบกที่ 3 แทนศอร.บก.ทหารสูงสุด และเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานประสานงานชายแดนไทย-พม่า ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบกที่ 3” (เอกสาร *ประวัติความเป็นมาและภารกิจการจัดสน.ปทพ.สปก.ทบ.3*, ม.ป.ป.)

เอกสารดังกล่าวทำให้เข้าใจว่าสำนักงานประสานฯ ที่ขึ้นตรงกับกองทัพบกที่ 3 ได้พัฒนามาเป็นสำนักงานเลขา TBC ในปัจจุบันที่มีภารกิจวางแผนและประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งไทยและเมียนมาในการทำความตกลงในประเด็นต่างๆ และนำไปสู่การจัดประชุมคณะกรรมการ TBC ทั้งสองฝ่ายทุกไตรมาส ดังนั้นปีหนึ่งจึงมีการพบปะกันอย่างน้อย 4 ครั้ง โดยฝ่ายไทยและเมียนมาผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ ร้อยโทสังวร จันวิไล⁵ เลขานุการ TBC ฝ่ายไทย ได้เล่าถึงขั้นตอนการเตรียมการจัดประชุมของ TBC ดังนี้

1) ทำหนังสือเชิญคณะกรรมการฝ่ายไทยทั้งหมด 32 หน่วยงาน (ดูแผนภูมิ 5.1 ประกอบ) พร้อมทั้งสอบถามไปยังแต่ละหน่วยงานดังกล่าวว่าจะเสนอเรื่องอะไรบ้างที่จะพูดคุยกับฝ่ายเมียนมา เช่น เรื่องการเข้า-ออกผ่านแดน ก็จะมีมติเป็นคนนำเสนอมาระหว่าง หรือเรื่องป่าไม้ เรื่องการค้า ก็ต้องให้หน่วยงานด้านป่าไม้และพาณิชย์เสนอมาระหว่างตามลำดับ แต่ละหน่วยต้องเตรียมเรื่องข้อกฎหมายหรือประเด็นที่ประสงค์ร้องขอให้เมียนมาดำเนินการ ก่อนที่จะกำหนดเป็นข้อหาหรืออย่างเป็นทางการ

2) ทางสำนักเลขานุการส่งข้อหาหรือจากหน่วยงานฝ่ายไทยไปยังกองทัพบกที่ 3 เพื่อแจ้งให้ทราบว่าฝ่ายไทยจะนำประเด็นอะไรไปหารือกับฝ่ายเมียนมา ขั้นตอนนี้จะใช้เวลา 2-3 วันในการดำเนินการ

3) เลขานุการ TBC ฝ่ายไทยทำหนังสือไปยัง TBC ฝ่ายพม่าเพื่อหาหรือวันที่จะนัดประชุม พร้อมแจ้งว่ามีข้อหาหรืออะไรบ้าง รวมถึงส่งรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมฝ่ายไทย

4) จากนั้น TBC ฝ่ายเมียนมาจะส่งหนังสือไปถึงรัฐบาลกลางในกรุงเนปิดอว์ภายในกรอบเวลา 7 วันเพื่อแจ้งให้ทราบว่าจะมีการประชุม TBC ทั้งสองฝ่าย และทางเนปิดอว์จะส่งหนังสือเดินทางกลับทาง TBC เมียนมาเพื่อส่งต่อกลับมายังฝ่ายไทยภายในกรอบระยะเวลา 7 วัน แต่โดยส่วนใหญ่การเกษียรหนังสือของทั้งสองฝ่ายใช้เวลาเพียง 1 สัปดาห์เท่านั้น และเมื่อฝ่ายเมียนมาตอบรับมาแล้วก็จะส่งรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อตอบหรือเจรจาในข้อหาหรือที่ทางฝ่ายไทยเสนอไป

⁵ สัมภาษณ์ร้อยโทสังวร จันวิไล, วันที่ 1 กรกฎาคม 2563, สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา (Township Border Committee-TBC) จังหวัดแม่ฮ่องสอน

5) เมื่อมีการนัดหมายอย่างเป็นทางการแล้ว ก่อนประชุมคณะกรรมการในวันจริง ทางฝ่ายไทยจะมีการนัดประชุมเพื่อซักซ้อมในการตอบข้อหารือกับฝ่ายเมียนมาให้อยู่ในกรอบของข้อหารือที่เสนอไป

การประชุม TBC ล่าสุดครั้งที่ 39 มีฝ่ายไทยเป็นเจ้าภาพได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2562 ทั้งสองฝ่ายมีการนำปัญหาด้านต่างๆ มารายงานสถานการณ์และหาแนวทางร่วมกันในการรับมือหรือแก้ไขปัญหา ซึ่งมีทั้งหมด 9 ข้อครอบคลุมเรื่องการค้าและการขนส่งที่ทางฝ่ายเมียนมาขอให้ทางไทยลดขั้นตอนทางศุลกากรลง หรือการสกัดกั้นรถยนต์จากประเทศที่ 3 ที่ผ่านจากประเทศไทยเข้าเมียนมา รวมถึงความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด อาวุธสงคราม และสิ่งผิดกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนสินค้าและของใช้ที่ทางเมียนมาเห็นว่าทำลายสุขภาพและสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวไปแล้ว⁶ ฝ่ายไทยก็นำข้อห่วงใย 2 เรื่องในการหารือคือ 1) ปัญหาหมอกควันไฟป่าเพื่อขอความร่วมมือในการป้องกันสถานการณ์ไม่ให้เกิดความรุนแรงในช่วงฤดูการ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เมียนมาอยู่สูงกว่าไทย ควันจากการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในเมียนมาจึงถูกลมพัดพาเข้ามาซ้ำเติมสถานการณ์ฝุ่นควันในไทย และ 2) การขอความร่วมมือจากทหารเมียนมาให้ดูแลปัญหายาเสพติดที่มีการเดินทางจากแหล่งผลิตในเมียนมาข้ามเข้ามาสู่ประเทศไทยตามแนวตะเข็บชายแดน⁷

พ.อ.วันชัย มณีวรรณ⁸ รองผบ.ฉก.ร.17 ในฐานะที่เป็นดูแลหน่วยบังคับบัญชาเลขาธิการ TBC ฝ่ายไทยของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในขณะนั้น แสดงความเห็นว่าการประชุม TBC เป็นกลไกในการพูดคุยกันของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสองประเทศ ต่างจากแต่ก่อนที่ไม่ได้มีคณะกรรมการในลักษณะนี้ ทำให้ไม่ได้พูดคุยกันเป็นกิจจะลักษณะ หากมีประเด็นหรือปัญหาอะไรก็นัดหารือกันนานๆ ครั้ง และประเด็นที่หารือก็มีความเปลี่ยนแปลงจากการประชุมร่วมกันครั้งแรกๆ ที่เน้นประเด็นด้านความมั่นคงเป็นหลัก แต่ปัจจุบันมีเรื่องความเป็นอยู่ของชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากการพบปะอย่างเป็นทางการเช่นนี้ ทหารทั้งสองฝ่ายในระดับพื้นที่ยังมีการลาดตระเวนร่วมกันอยู่ตลอด แต่หากมีเรื่องเร่งด่วนในระดับพื้นที่ ตัวแทนของทั้งสองฝ่ายจะนัดพบกันที่บริเวณสันเขต และประชุมหารือกันตรงศาลาไม้ที่ปกติทหารเมียนมาจะประจำการอยู่

⁶ เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา (Township Border Committee–TBC) ครั้งที่ 39 วันที่ 17 ธันวาคม 2562 ที่โรงแรมอิมพีเรียลธารารีสอร์ท อำเภอแม่ฮ่องสอน

⁷ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พ.อ.สมรรถชัย แสงสาย, วันที่ 17 มกราคม 2563, กรมทหารพรานที่ 36 ตำบลบ้านกาต อำเภอแม่สะเรียง

⁸ สัมภาษณ์พ.อ.วันชัย มณีวรรณ, วันที่ 15 มกราคม 2563, หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 หมู่บ้านม่อนตะแลง ตำบลผาป่อง อำเภอเมือง

อย่างไรก็ตาม การประชุม TBC ของทั้งฝ่ายไทยและเมียนมาเป็นเพียงกลไกการสร้าง ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการเท่านั้น ร้อยโทสังวร จันวิไล⁹ ยอมรับว่ากลไกนี้ไม่สามารถสร้าง ความสัมพันธ์ที่นำไปสู่ความไว้วางใจได้มากพอ เขาเปิดเผยว่าทั้งฝ่ายไทยและเมียนมายังมีการพบปะ หารืออีก 2 รูปแบบ รูปแบบแรกคือการหารือแบบกึ่งทางการของทหารระดับผู้บังคับการของไทยและ เมียนมา และรูปแบบที่สองคือแบบไม่เป็นทางการที่มีเลขานุการ TBC เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการสร้าง ความสัมพันธ์แบบกึ่งทางการซึ่งมักจัดขึ้นเดือนละครั้ง ใช้เวลาประมาณ 1-2 ชั่วโมง ทั้งสองฝ่ายหารือ เรื่องทั่วไป เช่นร้องขอให้ช่วยกันเข้มงวดกวดขันสิ่งของผิดกฎหมาย ตรวจอาวุธ ยาเสพติด ขอลาดตระเวนร่วมกัน ทำแนวกันไฟควบคุมไฟป่าร่วมกัน ส่วนรูปแบบที่สอง เลขานุการ TBC ฝ่ายไทย พร้อมนายทหารติดตาม (พลขับ) เดินทางไปพูดคุยกับทหารระดับผบ.กองร้อยฝ่ายเมียนมาที่เดินทาง มาพร้อมทหารติดตาม การเดินทางในแต่ละครั้งจะต้องมีล่ามภาษาเมียนมาที่อาศัยอยู่ฝั่งไทยร่วมคณะ ด้วย โดยแต่ละฝ่ายพยายามที่จะไม่ใส่เครื่องแบบทหารเพื่อลดความเป็นทางการลง ดังนั้นเวลานัด หมายเพื่อพบกันจะดำเนินการด้วยโทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านแอปพลิเคชันไลน์ และต้องกำชับว่ามีการ ถ่ายรูปร่วมกันได้แต่ไม่ให้มีการโพสต์ลงแอปพลิเคชันเฟสบุ๊ก ซึ่งการนัดพบแบบนี้จะเกิดขึ้นอย่างน้อย เดือนละ 2-3 ครั้ง ที่ต้องมีการเตรียมอาหารไปรับประทานร่วมกันด้วย

ก็มีการเตรียมเช่นข้าวมันไก่ และสิ่งที่เขา (ทหารเมียนมา) ชอบมากคือส้มห้วยโป่ง (หมู่บ้านห้วยโป่งในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน) เป็นกล่อง กล่องละ 5 กิโลฯ ครั้งหนึ่งเตรียมไป ก็ประมาณ 4-5 กล่อง ครั้งหนึ่งเป็นการพบปะกันระหว่างผู้บังคับการ ทางไทยก็เคยเอาหมี พันธุ์หมีชานไปให้เขา เขาอยากเลี้ยงทำตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ทางฝั่งพม่าเขาก็มี ของมาฝากบ้าง เช่น กาแฟ และชานมสำเร็จรูป

ร้อยโทสังวรกล่าวเพิ่มเติมว่าการสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการดังกล่าวนั้นเป็นการ ตอบสนองนโยบายทหารไทยที่ต้องการสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยเป็นส่วนตัวกับทางทหารเมียนมาให้ ได้มากที่สุด เช่น หากทางเมียนมาประสงค์มาไหว้พระ มาโรงพยาบาล หรือซื้อของที่แม่ฮ่องสอน เขาใน ฐานะเลขานุการต้องเป็นผู้จัดการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการเดินทางเข้าประเทศไทยผ่านจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น อย่างไรก็ตาม การสร้างความสัมพันธ์กับทหารเมียนมาของ TBC ในจังหวัด แม่ฮ่องสอนในสายตาของร้อยโทสังวรนั้นยังสามารถพัฒนาให้ได้มากกว่านี้ เนื่องจากกิจกรรมและการ หารือที่เขาทำอยู่นั้นเป็นเพียงการสร้างสัมพันธ์กับนายทหารและผู้บังคับบัญชาที่ประจำการที่บริเวณ

⁹ สัมภาษณ์ร้อยโทสังวร จันวิไล, วันที่ 1 กรกฎาคม 2563, สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา (Township Border Committee-TBC) จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ฐานปฏิบัติการที่ช่องทางเข้าออกห้วยต้นนุ่น ในภาพรวมการทำงานของ TBC ในระดับจังหวัดควรต้องการทำงานที่หนักและกำลังคนที่มากขึ้น

โครงสร้างความสัมพันธ์ของ TBC ในจังหวัดภาคเหนือเชื่อมต่อกับรัฐหลักๆ แบ่งออกเป็น 3 ชุดกรรมการ ประกอบด้วย 1) TBC ฝ่ายไทยที่ประจำการหลักในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย สัมพันธ์กับฝ่ายเมียนมาในรัฐฉาน 2) TBC ฝ่ายไทยที่ประจำการหลักในอำเภอสะเมิง จังหวัดตาก สัมพันธ์กับฝ่ายเมียนมาในรัฐกะเหรี่ยง และ 3) TBC ฝ่ายไทยที่ประจำการในอำเภอแม่ฮ่องสอน สัมพันธ์กับฝ่ายเมียนมาในรัฐคะยา ร้อยโทสังวรเห็นว่าการทำงานของ TBC ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนทำงานหนักที่สุด เพราะเป็นจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับรัฐในฝั่งเมียนมาถึง 3 รัฐ คือรัฐคะยา (กะเหรี่ยง) รัฐคะยา และรัฐฉาน หากพิจารณาจากการมีจุดผ่อนปรนการค้าถึง 5 แห่งตั้งอยู่ใน 4 อำเภอหลัก ซึ่งเขาต้องประสานและสร้างสัมพันธ์กับกองกำลังชาติพันธุ์หรือหน่วยทางการเมืองในจุดต่างๆ เหล่านี้พร้อมกับการมีสัมพันธ์ไมตรีกับทหารเมียนมาด้วย ทำให้การเดินทางไปสานความสัมพันธ์ที่ผ่านมาเกิดขึ้นที่จุดผ่อนปรนการค้าเพียง 3 แห่งเป็นหลัก คือจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น จุดผ่อนปรนฯ ห้วยผึ้ง และจุดผ่อนปรนฯ บ้านน้ำเพียงดิน ซึ่งอยู่ในรัฐคะยาและรัฐฉาน ที่เขาสามารถเดินทางไปกลับได้ภายในวันเดียว ขณะที่จุดผ่อนปรนฯ บ้านเสาหิน และจุดผ่อนปรนฯ บ้านแม่สามแลบ อำเภอสะเมิงนั้นตั้งอยู่ค่อนข้างห่างไกลจากสำนักงาน TBC กลางในเมืองแม่ฮ่องสอน ทำให้การสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายเมียนมาและกองกำลังในรัฐคะยาค่อนข้างอ่อนแอ

6.2.2 ระดับจังหวัดกับรัฐ/ระดับอำเภอกับอำเภอ

นอกจากฝ่ายความมั่นคงและการทหารที่มีความสัมพันธ์ในรูปคณะกรรมการ TBC ตามที่ได้อธิบายไปนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการพลเรือนก็เป็นการสร้างและพัฒนาทั้งในส่วนของหน่วยงานโดยตรงและในฐานะที่เป็นกรรมการ TBC ในขณะเดียวกันทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ในระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าในการเชื่อมความสัมพันธ์ คืออำเภอขุนยวมและอำเภอแม่แจ่ม ที่สร้างความร่วมมือในด้านการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น งานด้านสาธารณสุขที่เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและสร้างความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไปพร้อมๆ กัน คุณบุญสม เมืองนำโชค สาธารณสุขอำเภอขุนยวม¹⁰ (ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้ช่วยสาธารณสุขอำเภอขุนยวม กลุ่มงานบริหาร) เล่าว่าเขาเป็นตัวแทนไปประชุมร่วมกับ TBC ที่เมียนมาเป็นเจ้าภาพ 2 ครั้ง ซึ่งถือว่าเป็นการไปแลกเปลี่ยน ทำให้ได้มีโอกาสรู้จักกับนายทหารบางคนฝั่งพม่าและยังติดต่อกันทางไลน์/โทรศัพท์จนถึงทุกวันนี้ เขาเห็นด้วยกับเลขานุการ TBC ฝ่ายไทยที่ว่าการประชุม TBC มีความเป็นทางการสูง ทำให้ไม่สามารถพูดหรือแสดงความคิดเห็น

¹⁰ สัมภาษณ์บุญสม เมืองนำโชค, วันที่ 23 มิถุนายน 2563, สำนักงานสาธารณสุขอำเภอขุนยวม และวันที่ 24 มิถุนายน 2563, หมู่บ้านต่อแพ

อะไรได้มากนัก ซึ่งแตกต่างจากหลังการประชุมที่เป็นโอกาสให้เขาสามารถหาคนพูดคุยด้วยบรรยากาศที่เป็นกันเองมากกว่า

การพูดคุยนอกรอบการประชุมทำให้คุณบุญส่งได้เรียนรู้สถานการณ์ด้านสาธารณสุขในเมียนมาตลอดจนมาตรการการควบคุมโรคที่รัฐบาลเมียนมาดำเนินการอยู่ และมีการเปรียบเทียบการทำงานด้านสาธารณสุขของไทยและเมียนมา เช่น สาธารณสุขเมียนมามีทีมสาธารณสุขที่เรียกว่า SRRT-Surveillance Rapid Response Team ที่เน้นควบคุมวัณโรค (TB) มาลาเรีย รวมถึงโรคเท้าช้างที่ยังพบอยู่ในประเทศ ขณะเดียวกันก็มีทีมทำงานในลักษณะนี้เรียกว่า Medi คล้ายคลึงกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ของไทย สิ่งที่เขาเห็นว่าเมียนมาจะพัฒนาในอนาคตคือการสร้างวอร์ด (ward) สำหรับผู้ป่วยอาการหนัก เช่น การคลอดลูกแฝด ควบคู่ไปกับการส่งเสริมสุขภาพ (health promotion) โดยรวม เนื่องจากในอำเภอแม่แจ่มมีเพียงโรงพยาบาลที่สร้างและดำเนินการได้ไม่นาน แต่ไม่มีหน่วยงานสาธารณสุขอำเภอเหมือนโครงสร้างของรัฐไทย

สาธารณสุขอำเภอขุนยวมยังเล่าถึงการเชื่อมความสัมพันธ์ในระดับอำเภอขุนยวมและแม่แจ่มในด้านอื่นๆ เช่น การแข่งขันกีฬาเชื่อมความสัมพันธ์สองแผ่นดิน โครงการรณรงค์ปลูกป่า และทางหน่วยงานรัฐไทยนำผ้าห่มไปแจกให้กับประชาชนฝั่งเมียนมา เป็นต้น เป็นที่น่าเสียดายว่าการแข่งขันกีฬาเชื่อมความสัมพันธ์ในปี 2563 ที่วางแผนไว้ในเดือนกุมภาพันธ์ต้องถูกยกเลิกไปเนื่องจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 สร้างความเสียหายให้กับเจ้าหน้าที่ด้านการแพทย์และสาธารณสุขในระดับอำเภอเป็นอย่างมาก “หากมีงานเกิดขึ้นจริงจะมีข้าราชการจากแม่แจ่มมาเข้าร่วม 120 กว่าคน รวมถึงนายอำเภอแม่แจ่มคนเก่าที่ย้ายไปอยู่บ่อละแคะด้วย” ทางสาธารณสุขอำเภอขุนยวมได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหน่วย EMS (Emergency Management System) ดูแลนักกีฬาและผู้เข้าร่วมงาน และเมื่องานกีฬาเสร็จสิ้น ทางโรงพยาบาลแม่แจ่มมีโปรแกรมจะมาศึกษาดูงานที่โรงพยาบาลขุนยวมเกี่ยวกับระบบการควบคุมโรค รวมถึงความร่วมมือในการส่งต่อผู้ป่วย เนื่องจากปกติโรงพยาบาลแม่แจ่มได้ส่งคนป่วยอาการหนักมารักษาที่โรงพยาบาลขุนยวมอยู่แล้ว เช่น คลอดยาก มาลาเรีย ผู้ป่วยฉุกเฉิน เพราะศักยภาพในการรองรับผู้ป่วยของแม่แจ่มยังไม่เพียงพอ มีเตียงผู้ป่วยเพียง 10 เตียง ยังใช้เครื่องมือผ่าตัดระดับเล็ก และมีแพทย์เพียง 1 คน พยาบาล 3 คนเท่านั้น ทำให้คนไข้ส่วนใหญ่ต้องพักหรือได้รับการรักษาที่บ้าน (home ward)

การสร้างความร่วมมือด้านสาธารณสุขของอำเภอขุนยวมและแม่แจ่มในฝั่งเมียนมาเป็นไปตามการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยา ในระดับอำเภอขุนยวม โรงพยาบาลแม่แจ่มจับคู่กับโรงพยาบาลขุนยวมในการถ่ายทอดความรู้และให้ความช่วยเหลือกันและกัน ส่วนในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ตั้งอยู่ในหมู่บ้านต่อแพจับคู่กับหน่วยงานด้านสาธารณสุขในหมู่บ้านน้ำมาง ฝั่งเมียนมา ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือประชาชนเมียนมาในบริเวณหมู่บ้านชายแดนและในเขตอำเภอแม่แจ่ม เพราะหากมีไข้ การส่งมา

รักษาในฝั่งไทยนั้นสะดวกกว่าเดินทางไปรักษาในเมืองลอยก่อ เมืองหลวงของรัฐคะยาที่ใช้เวลาเดินทางประมาณ 3 ชั่วโมง

ในระดับจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยา ทั้งสองฝ่ายได้พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว (กล่าวถึงในบทที่ 3 หัวข้อ 3.4) และเพิ่มศักยภาพด้านการค้าและการลงทุนร่วมกัน¹¹ ซึ่งแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์นั้นจะมีการเพิ่มเติมเนื้อหาหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลตลอด เช่นมีการทำหนังสือข้อตกลงร่วมกันจากชุมชนตรีรัฐคะยาถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนในวันที่ 17 ธันวาคม 2561¹² และที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเปลี่ยนแปลงข้อมูลในส่วนผู้ประสานงานฝั่งไทยในวันที่ 8 มกราคม 2563¹³ เป็นต้น รวมถึงการเชื่อมความสัมพันธ์ด้านการค้า เช่นโครงการ “ตลาดการค้าสองแผ่นดิน” ที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ค้าทั้งสองฝั่งชายแดนนำสินค้ามาขายบริเวณลานสนามหญ้าสนามบินเก่า อำเภอขุนยวม เป็นเวลา 5 วัน ระหว่างวันที่ 26–30 กันยายน 2562 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์โดยมีหน่วยงานรัฐฝ่ายพลเรือนเป็นเจ้าภาพในหลายกิจกรรม การเดินทางเข้าออกของเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดกิจกรรมต่างๆ ยังต้องมีการรายงานให้กับศูนย์สั่งการชายแดนฯ และฝ่ายความมั่นคงรับรู้อยู่ตลอด ซึ่งทำให้เห็นว่ารัฐฝ่ายความมั่นคงนั้นมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจกรรมข้ามพรมแดนแม้ว่าจะเป็นการกระชับสัมพันธ์ไมตรีก็ตาม

6.2.3 ระดับชุมชนในพื้นที่ชายแดน

แม้ว่าชุมชนทั้งสองฝั่งชายแดนจะมีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติและทำการค้าในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่องมาหลายทศวรรษ หากในสายตารัฐยังเห็นว่าจะต้องเพิ่มระดับความสัมพันธ์ให้เป็นทางการและเข้มแข็งขึ้นโดยการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ปัจจุบัน หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 7 และ 17 ภายใต้การทำงานของคณะกรรมการ TBC ได้ดำเนินโครงการ “หมู่บ้านเข้มแข็งคู่ขนาน” ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นโครงการย่อยที่อยู่ในโครงการใหญ่ที่ทางกองทัพได้ดำเนินทั่วประเทศในจังหวัดที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจุบันจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีหมู่บ้านคู่ขนาน 9 คู่ในพื้นที่ครอบคลุม 4 อำเภอคือ อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ปางมะผ้า ขุนยวม และแม่สะเรียง (ดูตาราง 6.1 ประกอบ) ซึ่งรายชื่อหมู่บ้านมีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมได้ตามสถานการณ์ โครงการนี้มีเป้าหมายหลักคือการสร้างความสัมพันธ์ในระดับชุมชนในหมู่บ้านที่อยู่

¹¹ Document No.3/6-245 (710)/Oo 5 issued by the Republic of the Union of Myanmar, Government of Kayah State, Loikaw, entitled “To Have Mutual Relationship between Sister Cities”, dated on 17 December 2018.

¹² อ้างแล้ว

¹³ หนังสือที่ มส 0017.3/0182 ลงนามโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ถึงชุมชนตรีรัฐคะยา เรื่อง “แนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพี่เมืองน้อง” ลงวันที่ 8 มกราคม 2563

ใกล้เขตแดนของทั้งสองประเทศมากที่สุด มีการทำกิจกรรมร่วมกันในวันสำคัญ เช่นทำบุญในวันศาสนา และเล่นกีฬาสร้างความสามัคคี

สำหรับพื้นที่จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น หน่วยงานรัฐฝ่ายความมั่นคงได้เลือกหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นที่ตั้งอยู่ใกล้กับทางออกไปเมียนมามากที่สุดให้อยู่ในโครงการคู่กับหมู่บ้านน้ำมาง ฝั่งเมียนมา การเลือกหมู่บ้านดังกล่าวไม่ได้สอดคล้องกับประวัติศาสตร์การก่อตั้งหมู่บ้านและความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน ในลักษณะเครือญาติเป็นพื้นฐาน หากเป็นการเลือกโดยดูภูมิศาสตร์ที่ตั้ง แม้ว่าคนในหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นและน้ำมางเคยสัมพันธ์ผ่านการค้าขายในอดีต (ดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.1) แต่คนในหมู่บ้านน้ำมางนั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหมู่บ้านประจวบและต่อแพมากกว่าทั้งจากความเป็นเครือญาติและชาติพันธุ์ไทใหญ่ด้วยกัน ขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ในหมู่บ้านห้วยต้นนุ่นเป็นกะเหรี่ยงหรือปกาเกอญออย่างไรก็ตาม โครงการนี้ได้ถือกำเนิดขึ้นโดยมีชาวบ้านห้วยต้นนุ่นเป็นตัวแทนของประเทศไทยในการจัดกิจกรรมร่วมกันของทั้งสองหมู่บ้านโดยเจ้าหน้าที่ทหารในพื้นที่เป็นหน่วยประสานมาโดยตลอด

คุณสมชาย คณฺชนบร ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบของหมู่บ้านห้วยต้นนุ่น เล่าให้ฟังถึงประสบการณ์ที่เป็นตัวแทนทำกิจกรรมในโครงการนี้ถึง 3 ครั้งแล้วว่า การจัดกิจกรรมเช่นการแข่งขันกีฬาและงานประเพณีท้องถิ่นที่จัดขึ้นจะผลัดเปลี่ยนในเรื่องสถานที่ ทำให้เขาได้เดินทางไปบ้านน้ำมางบ่อยครั้งเพราะก่อนจัดงานใดๆ ก็ต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า และเมื่อมีกิจกรรมครั้งหนึ่ง คนในหมู่บ้านราว 30-40 คนจะเข้าร่วมงาน และเห็นว่าเป็นโครงการที่ได้ประโยชน์เชื่อมกับการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ทำให้หมู่บ้านได้รับความเจริญในเรื่องของการคมนาคมขนส่งและการติดต่อสื่อสาร แม้ว่าเขาจะเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะวิจัยว่าห้วยต้นนุ่นเป็นหมู่บ้านที่อยู่ใกล้กับเขตแดนไทย-เมียนมามากที่สุดเท่าที่นั่น แต่ในทางวัฒนธรรมหรือการค้าแล้ว หมู่บ้านที่มีความสัมพันธ์กับน้ำมางอย่างใกล้ชิดน่าจะเป็นบ้านต่อแพ เพราะมีคนที่เป็นญาติกับทางบ้านน้ำมางและยังไปมาหาสู่กัน

ตาราง 6.1 หมู่บ้านตามโครงการหมู่บ้านเข้มแข็งคู่ขนานในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่อยู่ในความดูแล
ของหน่วยเฉพาะกิจ กรมทหารราบที่ 7 และ 17

หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 7/17 (ฉก.ร.7/ 17)								
ร้อย.ร.1732 (อ.เมืองแม่ฮ่องสอน)			ร้อย.ร.1742 (อำเภอปางมะผ้า)			ฉก.ทพ.36 (อ.ขุนยวมและอ.แม่สะเรียง)		
ลำดับ	ฝั่งไทย	ฝั่งพม่า	ลำดับ	ฝั่งไทย	ฝั่งพม่า	ลำดับ	ฝั่งไทย	ฝั่งพม่า
1.	บ.รักไทย ต.หมอกจำแป่	บ.กองมุง เมือง อ.หัวเมือง จว.ลอยก่อ	1.	บ.ไม้ลั่น ต.ปางมะผ้า	บ.ตากแดด จ.ดอยแหลม	1.	บ.ห้วยต้นนุ่น ต.แม่เงา อ.ขุนยวม	บ.น้ำมาง อ.แม่แจ๊ะ จว.ผาอัน
2.	บ.ห้วยผึ้ง ต.ห้วยผา	บ.นามน หลวง อ.ลอยก่อ จว.ลอยก่อ	2.	บ.ปางคาม ต.ปางมะผ้า	บ.ไต่แลง จ.ดอยแหลม	2.	บ.เสาหิน ต.เสาหิน อ.แม่สะเรียง	บ.ห้วย ทราย อ.แม่แจ๊ะ จว.ผาอัน
3.	บ.น้ำเพียงดิน ต.ผาบ่อง	บ.ห้วยโป่ง เลา อ.ลอยก่อ จว.ลอยก่อ	3.	บ.ปางคอง ต.นาปู่ป้อม	บ.หนองแหลง จ.ดอยแหลม			
			4.	บ.ดอยคู ต.นาปู่ป้อม	บ.เมืองใหญ่ จ.ดอยแหลม			

หากพิจารณานโยบายหมู่บ้านเข้มแข็งคู่ขนาน งานศึกษาของพลเอกธนศักดิ์ ปฎิมาประกร (2557, น.133) กล่าวว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทัพไทยคือการปกป้องชายแดนกายภาพทั้งทางบกและทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสร้างระบบหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดนให้เป็นระบบที่เข้มแข็งด้วยโครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) เป็นโครงการหลัก และมีกลไกเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มพลังมวลชนไทยอาสาป้องกันชาติทางทะเล (ทสปช.) ชูรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน การฝึกอบรมประชาชนเพื่อความมั่นคงทางทะเล และการฝึกอบรมวิทยุมุดดำน้ำสำหรับชาวประมง เป็นต้น ที่แม้ว่าในงานศึกษานี้จะไม่ได้กล่าวถึงโครงการหมู่บ้านเข้มแข็งคู่ขนาน แต่เมื่อพิจารณาหลักการของโครงการต่างๆ ในพื้นที่ชายแดนก็มีความ

คล้ายคลึงและเชื่อมโยงกัน ซึ่งเป็นแนวคิดที่เริ่มต้นมากกว่า 40 ปีแล้ว จากการสำรวจมติคณะรัฐมนตรีพบว่ากระทรวงมหาดไทยได้เสนอโครงการจัดตั้งหมู่บ้านชายแดนและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2519¹⁴

6.3 การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นกับความมั่นคงระหว่างประเทศ

สถานการณ์ชายแดนไทยที่มีอาณาเขตติดต่อกับเมียนมาทำให้รัฐไทยโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงให้ความสำคัญกับชายแดนด้านตะวันตกมาตลอด ด้วยประวัติศาสตร์การสู้รบระหว่างทหารเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เกิดขึ้นมามากกว่าครึ่งศตวรรษจนถึงปัจจุบัน แม้ว่ารัฐบาลไทยจะพยายามเข้าสู่ความร่วมมือระดับภูมิภาคโดยเฉพาะในระดับอาเซียน แต่ประเด็นความมั่นคงตามแนวชายแดนในทางกายภาพก็ยังเป็นเงื่อนไขหลักในการวางกรอบรักษาความมั่นคงของชาติดังที่ปรากฏในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติฉบับ พ.ศ.2560–2564 และฉบับพ.ศ.2562–2565 ที่ระบุว่าปัญหาเขตแดนทางบกและทะเลเป็นปัญหาความมั่นคงที่รัฐไทยยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสงครามเย็น และสอดคล้องกับการป้องกันความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทยในงานของพลเอกพลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร (2557, น.151, 219) ดังนั้น การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นที่ยังมีความล่าช้ามาร่วมทศวรรษนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศ ที่เกิดจากการปักปันเขตแดนของทั้งประเทศที่ยังไม่ลงตัว นำไปสู่ความต้องการของสถานะจุดผ่านแดนที่ไม่ตรงกันระหว่างรัฐบาลไทยและเมียนมา

6.3.1 ความมั่นคงกับเขตแดนและสถานะของจุดผ่อนปรนฯ

จากที่อธิบายไปแล้วว่าข้อขัดขัดประการหลักของความล่าช้าในการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นคือความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างรัฐไทยและเมียนมาซึ่งนำไปสู่ความต้องการที่จะสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.2.3) ประเด็นนี้ พ.อ.วันชัย มณีวรรณ รองผู้บัญชาการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 (รองผบ.ฉก.ร. 17)¹⁵ ซึ่งแจ้งถึงข้อซักถามของคณะวิจัยว่า “เส้นเขตแดนที่ห้วยต้นนุ่นไม่มีปัญหาในระดับท้องถิ่นหรือระดับ TBC (คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-เมียนมา) ถ้าหากยังมีปัญหาอยู่ ปัญหานั้นก็ได้ถูกยกเป็นปัญหาที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปแล้ว” ซึ่งหมายความว่าปัญหานี้ ทางกลไกท้องถิ่นได้ยกระดับให้เป็นการหารือในระดับการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee: RBC) ที่มีผู้บัญชาการกองทัพนาคที่ 3 เป็นประธานฝ่ายไทย หรือในระดับที่สูงขึ้นไปคือคณะกรรมการเขตแดนร่วม

¹⁴ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 กันยายน 2519 จากเว็บไซต์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. สืบค้นวันที่ 24 มิถุนายน 2563, จาก <https://bit.ly/32hRWBA>

¹⁵ พ.อ.วันชัย มณีวรรณ, สัมภาษณ์วันที่ 15 มกราคม 2563, หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17

(Joint Boundary Committee–JBC) ที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการฝ่ายไทย เป็นต้น รองผก.ฉ.ร. 17 ยังเล่าถึงเหตุการณ์ในอดีตที่ทางไทยเคยมีปัญหาการรุกล้ำเขตแดนของชาวบ้านที่เข้าไปทำกินบนพื้นที่การเกษตรแล้วเกิดเหตุความวุ่นวายหรือเหตุความไม่สงบ ทำให้ต้องมีการทำความเข้าใจกับฝ่ายเมียนมา หรือไม่นานมานี้ก็มีปัญหานี้อยู่เช่นกรณีการสร้างเจดีย์ที่บ้านนามนในรัฐฉาน ฝ่ายเมียนมา ซึ่งตั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามบ้านห้วยผึ้ง ตำบลห้วยผา อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน แต่ปัญหาก็ไม่ได้ลุกลามใหญ่โตเพราะได้ใช้กลไกท้องถิ่นของคณะกรรมการ TBC ในการหารือกันและข้อขัดข้องก็คลี่คลายตามกลไกของ TBC ปัจจุบัน ทางเมียนมาก็เห็นด้วยและได้สั่งไม่ให้มีการสร้างต่อและไม่ให้มีคนไปอยู่ในบริเวณนั้น ซึ่งตรงนี้เข้าใจกันทั้งสองฝ่ายว่า “ทหารจะไม่ยอมเสียพื้นที่แม้ตารางนิ้วเดียว”



ภาพที่ 6.1 ฐานกองร้อยเมียนมาบริเวณสันเขต ณ จุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น

เมื่อข้อตกลงร่วมกันที่มีต่อการปักปันเขตแดนของทั้งสองประเทศไม่ลงตัว นำไปสู่การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรติดขัด เพราะไม่สามารถขยับโครงการต่อไปได้ ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นซ้อนกับการใช้พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) โดยเบื้องต้น ทางประเทศไทยต้องการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่สมช.ได้กำหนดไว้ดังนี้

การเปิดจุดผ่านแดนถาวรเป็นการตกลงใจในระดับนโยบายของรัฐบาล และเป็นความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองประเทศอย่างเป็นทางการ เพื่อประโยชน์ต่อการค้าและการสัญจรของบุคคล

ยานพาหนะ รวมทั้งการเดินทางเข้า-ออกของบุคคลจากประเทศที่สาม โดยเป็นไปตามระบบสากล เกี่ยวกับการเดินทาง (สมช., ม.ป.ป.)

หากแต่ทางเมียนมากลับต้องการให้ช่องทางดังกล่าวมีสถานะ Border Trade Post เพื่อให้เป็นช่องทางเข้าออกที่เรียกว่า “จุดผ่านแดนที่ได้รับอนุญาต” (authorized border point of entry) ตามมาตรา 8 ของการตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างไทยกับเมียนมาที่ได้ลงนามไว้ตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งหมายความว่าให้ใช้ระบบการถือบัตรผ่านแดนและบัตรผ่านแดนชั่วคราวที่ได้รับอนุญาตในการเดินทางเข้าออก แต่ไม่รวมถึงการใช้หนังสือเดินทางและการเดินทางเข้าออกของบุคคลจากประเทศที่ 3 ตามที่ระบุในมาตรา 9 ของข้อตกลงว่าด้วยการข้ามแดนฯ ปี 2540 ความไม่เข้าใจดังกล่าวนี้เกิดขึ้นช่วงเดือนมีนาคม 2559 เมื่อทางกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ของเมียนมาได้ถามประเด็นนี้มายังกระทรวงการต่างประเทศของไทย จนนำไปสู่การพิจารณาของสมช. ในเวลาต่อมาว่า ควรจะยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ให้อยู่ในสถานะใดนั้นขึ้นอยู่กับ การสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกัน¹⁶ กระทั่งในเดือนเมษายน 2559 ปลัดกระทรวงต่างประเทศอ้างหนังสือจากกระทรวงต่างประเทศเมียนมายืนยันที่จะให้ช่องทางดังกล่าวเป็น “จุดผ่านแดนที่ได้รับอนุญาต” และเห็นว่าการยกระดับไปเป็นจุดผ่านแดนสากล (international checkpoint) จะเกิดขึ้นได้เมื่อพื้นที่มีการพัฒนาในระดับที่เหมาะสม¹⁷ ประเด็นดังกล่าวจึงสอดคล้องกับการสำรวจรายละเอียดภูมิประเทศร่วมกันก่อน

ประเด็นนี้ ฝ่ายเอกชนบางรายอย่างคุณทวีวิทย์ ดีป้อแฮ กรรมการหอการค้าแม่ฮ่องสอน¹⁸ เห็นด้วยว่าการยกระดับจุดผ่อนปรนอาจต้องทำเป็นลำดับของสถานะจุดผ่อนปรนฯ เป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้คนท้องถิ่นเรียนรู้รูปแบบการจัดการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถือว่าเป็นการสร้างความพร้อมให้กับชุมชนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

คนแม่ฮ่องสอนก็รู้ ๆ กันอยู่ เขายังไงก็ได้ คือให้เป็นด่านพิเศษแบบสิงขร (จุดผ่อนปรนพิเศษด่านสิงขร หมู่บ้านไร่ขาว ตำบลคลองวาฬ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์)¹⁹ ก่อนเป็นด่านถาวรก็ได้ แต่ความพร้อมยังไม่มี การค้าจะเกิดขึ้นได้ต้องมี

¹⁶ ผลการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิด-ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ ครั้งที่ 1/2559 วันที่ 6 มิถุนายน 2559 โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นประธาน

¹⁷ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ กต.1303/ 959 เรียนปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 19 เมษายน 2559; Document issued by the Republic of the Union of Myanmar, Ministry of Foreign Affairs, No. 42 07(32) 68 (122), dated on 7 April, 2016

¹⁸ ทวีวิทย์ ดีป้อแฮ, สัมภาษณ์วันที่ 23 ธันวาคม 2562, สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม

¹⁹ วันที่ 27 มีนาคม 2558 คณะรัฐมนตรีได้รับทราบมติของคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้มีการเปิดจุดผ่อนปรนพิเศษสิงขร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2558 และหลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 110 ง วันที่ 14 พฤษภาคม 2558

*คนเข้าออก เพื่อให้การค้ำประกันเกิด ผมเห็นด้วยว่าอย่าไปทำแบบถาวรเลยทีเดียว ตอนแรกให้
คนแม่ฮ่องสอนได้ประโยชน์ก่อน*

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาของรัฐไทยฝ่ายความมั่นคงอย่างสมช. หรือฝ่ายปฏิบัติการรักษาความมั่นคงคือหน่วยงานทหารเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือการปักปันเขตแดนที่ไม่ลงตัวเป็นภัยความมั่นคงของชาติประการสำคัญ และปัญหานี้ก็เกิดขึ้นกับรัฐเมียนมาเช่นเดียวกัน ทำให้การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นไปอย่างล่าช้า นำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะการสร้างและพัฒนาถนนหนทางที่พัวพันกับการใช้พื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการสร้างอาคารสถานที่และระบบต่างๆ ในการขนส่งสินค้าหรือการเดินทางเข้าออกของผู้คนเพื่อให้บุคลากรและตม. ได้มาปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ปัญหาเขตแดนซึ่งถูกมองเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ-ชาติเดี่ยวถูกยกระดับให้เป็นปัญหาระหว่างประเทศหรือระดับนานาชาติซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือในระดับต่างๆ และการพัฒนาพื้นที่เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของผู้คน อีกมิติที่สะท้อนให้เห็นคือระบบราชการไทยในฐานะโครงสร้างพื้นฐานละมุนกลับเป็นอุปสรรคในการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เดินไปข้างหน้า การตัดสินใจที่อำนาจท้องถิ่นไม่สามารถเป็นที่สุด หากไม่ส่งเรื่องกลับไปยังหน่วยงานในส่วนกลางพิจารณาและเห็นชอบ สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานละมุนเป็นกลไกที่ขัดขวางการสร้างความร่วมมือข้ามพรมแดนในแง่ที่มีกลไกที่ซับซ้อนทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศที่ทำให้การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ล่าช้า ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือทำให้คนในท้องถิ่นไม่สามารถมีสิทธิตามพลเมืองได้อย่างเทียบเท่ากับอำนาจรัฐในการตัดสินใจในนโยบายต่างๆ (Anand, 2017)

6.4 การเมืองฝั่งเมียนมาที่ส่งผลต่อความมั่นคงของไทย

นอกจากการปักปันเขตแดนของทั้งรัฐไทยและเมียนมาที่ไม่ลงตัวได้จนกลายเป็นปัญหาความมั่นคงที่รัฐไทยให้ความสำคัญแล้ว สถานการณ์การเมืองในรัฐคะยาาก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่สะท้อนว่ารัฐไทยฝ่ายความมั่นคงยังไม่นิ่งนอนใจหรือสนับสนุนให้มีการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรในเร็ววัน แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐคะยาที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาโดยรวมจะทำให้เห็นถึงสถานการณ์ทางการเมืองที่มีเสถียรภาพมากขึ้นก็ตาม ในบริเวณอำเภอแม่แจ่ม มีจุดเข้าออกระหว่างไทยและเมียนมา 2 ช่องทาง คือจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยต้นนุ่น และจุดผ่อนปรนการค้าบ้านเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง (BP 14) ที่กองกำลังทหารเมียนมาสามารถควบคุมกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เคยเป็นปฏิปักษ์ก่อนหน้านี้ได้ รวมถึงสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์ได้ลงตัว หลังจากที่เมียนมามีนโยบายในช่วงปี 2009-2010 ชักจูงให้กองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic

Armed Organization-EAO) กองกำลังชนกลุ่มน้อย และกองกำลังย่อยเข้าร่วมกับกองทัพทหารของเมียนมาหรือ *Tadmaw* ในรูปแบบต่างๆ (Buchanan, 2016)

ในรัฐคะยา มีกองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธและชนกลุ่มน้อยที่ได้แปรสภาพหน่วยทางการเมืองและเข้าร่วมกับทหารเมียนมาในหลายรูปแบบ เช่นแนวร่วมปลดปล่อยประชาชนชาติคะเรนนี่ (Karen Nationalities People's Liberation Front-KNPLF) หรือในชื่อ “กลุ่มกะยาดาวแดง” ได้เข้าร่วมเป็นกองกำลังอาสาสมัครรักษาชายแดนหรือบีจีเอฟ (Border Guard Force-BGF) ส่วนพรรคพัฒนาและสันติภาพแห่งชาติคะเรนนี่ (Karen National Peace and Development Party-KNPDP) และองค์กรสมานฉันท์คะเรนนี่ (Karen Solidarity Organization -KNSO) หรือ Ka Ma Sa Nya ก็มีจุดยืนเป็นพันธมิตรกับบีจีเอฟ และพรรคแห่งชาติกะยัน (Kayan New Land Party-KNLP) ก็มีสถานะเป็นกลุ่มที่เจรจาหยุดยิงแล้ว เป็นต้น (ibid, pp.13-4) หน่วยทางการเมืองและการเมืองเหล่านี้ประจำการกระจายตัวอยู่ในรัฐคะยา เช่นบีจีเอฟในหน่วยชื่อ BGF1004 และ BGF1005 ตั้งอยู่ในเมืองลอยก่อ ผาของ บอละแคะ แม่แจ๊ะ และเดโมโซ (Demoso) (ibid, p.v) โดยเฉพาะกลุ่มกะยาดาวแดงที่คุมพื้นที่บริเวณหมู่บ้านห้วยทราย ผังเมียนมา ตรงข้ามกับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านเสาหิน ระดับผู้นำได้เจรจาตกลงผลประโยชน์ลงตัวแล้ว

สอดคล้องกับข้อมูลของคุณวรา (นามสมมติ) ผู้ค้าไทยรายหนึ่งในอำเภอขุนยวมที่ให้รายละเอียดกับทางคณะวิจัยเกี่ยวกับการที่ทหารเมียนมาได้ทำข้อตกลงกับชนกลุ่มน้อยเรื่องผลประโยชน์จากการเก็บส่วยของชนกลุ่มน้อยกับผู้ประกอบการค้าฝิ่นเมียนมา และการจัดการทางการเมืองบริเวณชายแดนที่ต้องการให้แนวทางนี้เริ่มลดน้อยลงหรือหมดไปที่สุด เพื่อให้การจัดการอยู่ในมือของรัฐบาลเมียนมาแบบเบ็ดเสร็จมากขึ้น

แต่ก่อนสัดส่วนอยู่ที่ 30:70 คือชนกลุ่มน้อยได้ประโยชน์ร้อยละ 30 รัฐบาลเมียนมาได้ร้อยละ 70 แต่ปัจจุบันทางเมียนมาพยายามกดดันชนกลุ่มน้อยให้ส่งผลประโยชน์ให้ร้อยละ 70 เช่น เขาพยายามบีบ เมื่อก่อนเขาบีบช้าง เคียนี่เขาบีบมด หรืออีกเงื่อนไขหนึ่งคือให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นทำธุรกิจในรูปแบบบริษัทอินเตอร์เนชันนัลสัญชาติเมียนมา²⁰

ถึงกระนั้น การค้าชายแดนของทั้งผู้ประกอบการที่มีภูมิลำเนาฝั่งไทยและเมียนมาต่างยอมรับว่าพวกเขาต้องเสียเงินที่เรียกว่า “ภาษีเถื่อน” ตลอดเส้นทางที่สินค้าเดินทางจากชายแดนถึงเมืองลอยก่อ โดยผู้ประกอบการฝั่งไทยและเจ้าของร้านค้าฝิ่นเมียนมารวมกัน 3-4 รายเปิดเผยกับคณะวิจัยว่าเมื่อพ้นจากสันเขตกั้นประเทศไทยไปแล้ว ด้านแรกที่ผู้ค้าที่มีขนสินค้าด้วยรถบรรทุกต้องเสียภาษีคือกองร้อยของทหารเมียนมา ด้วยอัตราขึ้นอยู่กับขนาดของรถบรรทุกสินค้า รถบรรทุกคันเล็กอยู่ที่ 300

²⁰ สัมภาษณ์คุณวรา วันที่ 25 มิถุนายน 2563, อำเภอขุนยวม

บาท และคันใหญ่ 500 บาท จากนั้นเมื่อขับรถมุ่งหน้าไปยังหมู่บ้านน้ำมาง ก่อนทางเข้าหมู่บ้านเป็นบริเวณที่เรียกว่า “ห้วยน้ำหนา” ห่างจากชายแดนไทย-เมียนมาประมาณ 12 กิโลเมตร ซึ่งเป็นจุดที่คนในสังกัดของนายพลปิฎกประจำการอยู่ ผู้ค้าต้องจ่ายให้กับคนที่ดูแลบริเวณนี้ 100–200 บาท (หรือสกุลเงินเมียนมาอยู่ที่ 5,000 จัต) ผู้ค้ารายหนึ่งให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนนี้ว่าบางครั้งตัวแทนกลุ่มกะยาตาวแดง 1–2 คนมาเรียกเก็บค่าผ่านทางจากผู้ค้าขายบริเวณสะพานข้ามแม่น้ำก่อนเข้าตัวหมู่บ้าน ซึ่งคนของกะยาตาวแดงอาจไม่ได้ตั้งเป็นจุดหรือด่านที่เห็นอย่างชัดเจน จากนั้นเมื่อออกจากหมู่บ้านน้ำมาง ผู้ค้าต้องเดินทางผ่านที่ตั้งของหมู่บ้านสามหลัง หมู่บ้านกลาง ก่อนเข้าตัวอำเภอแม่แจ่ม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้ขับรถทุกคนรวมถึงผู้ค้าต้องเสียค่าบำรุงถนนหนทางให้กับเจ้าหน้าที่ในจำนวน 500–1,000 จัต การเดินทางไปยังล่อยก้อยยังต้องผ่านหมู่บ้านปางตึง น้ำเพียงดิน ก่อนเข้าอำเภอผาจอง และบอละแค ซึ่งผาจองและบอละแคเป็นพื้นที่ใหญ่ รัฐบาลเมียนมาได้ตั้งด่านให้ผู้ขับรถทุกคนเสียค่าบำรุงถนนอีกจุดละ 500–1,000 จัต

อัตราที่ทางผู้ประกอบการเปิดเผยนั้นลดลงจากช่วงก่อนที่จะมีข้อตกลง “บ้านพี่เมืองน้อง” ระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนและรัฐคะยา พ่อเลี้ยงเอก หนึ่งในผู้ประกอบการในอำเภอขุนยวมเปิดเผยกับคณะวิจัยว่าทหารเมียนมาเก็บเงินผู้ค้าตามขนาดรถบรรทุกสินค้า เช่นรถกระบะ 4 ล้อ 300 บาท รถบรรทุก 6 ล้อคันละ 1,300 บาท และบรรทุก 10 ล้อคันละ 1,500 บาท อีกทั้งผู้ค้ายังต้องจ่ายภาษีให้กับ KNPP และกะยาตาวแดงคันละ 100 บาท ยกเว้นหากเป็นการเดินทางเข้าออกของคณะบุคคลเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ตามนโยบายบ้านพี่เมืองน้องของของรัฐบาลเมียนมากับแม่ฮ่องสอนก็ไม่ต้องจ่ายตามด่านเหล่านี้

ผู้ประกอบการต้องแะจอด ถ้าไม่แะไม่ได้ และช่วงนี้ไม่มีรายได้ด้วย (หมายถึงช่วงที่ฝ่ายทหารของไทยห้ามไม่ให้รถบรรทุกขนสินค้าเข้าไปยังหมู่บ้านน้ำมาง แต่ให้ขนถ่ายกันบริเวณหน่วยทหารพรานฝั่งไทย ซึ่งเป็นนโยบายที่เริ่มปฏิบัติในช่วงก่อนปลายปี 2562) เพราะฉะนั้นเราก็ต้องช่วยเขา แต่ถ้าเราไม่มีของไปขายเขาก็ไม่เอา หากเป็นการรับส่งคนก็ต้องจ่ายให้กับด่านเหล่านี้บ้างถือเป็นการช่วยเหลือประมาณ 100–200 บาท เพราะไม่นั้นเราก็คงไปไม่ได้ ยิ่งช่วงที่ทหารไทยไม่ให้รถเข้าออกโดยตรง ก็ขาดรายได้ไป²¹

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงของไทยเห็นว่ารัฐบาลเมียนมาได้ส่งสัญญาณว่าสามารถควบคุมพื้นที่ได้มากกว่าบริเวณอื่นตามที่กล่าวไปข้างต้น²² เพราะกองกำลังชน

²¹ สัมภาษณ์พ่อเลี้ยงเอก วันที่ 21 ธันวาคม 2562, หมู่บ้านต่อแพ อำเภอขุนยวม

²² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ สุวพงศ์ กิติภัทย์พิบูลย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน, วันที่ 20 พฤศจิกายน 2562, ศูนย์ราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน; ว่าที่ร้อยตรี ณรงค์ชัย จินดาพันธ์ นายอำเภอขุนยวม, วันที่ 23 ธันวาคม 2562, ที่ว่าการอำเภอขุนยวม; พ.อ.วันชัย

กลุ่มน้อยในรัฐคะยาส่วนใหญ่ยอมตกลงหยุดยิงหรือเข้ามาทำงานกับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ยังมีบางกลุ่มที่เจรจายุติกับรัฐบาลเมียนมาหรือการเข้าสู่กระบวนการสร้างสันติภาพ (peace building process) ยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม หนึ่งในนั้นคือ KNPP ที่มีศูนย์กลางการบริหารในเมืองลอยก่อ ขณะที่พลโทปิทู ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองกำลัง ได้ย้ายมาประจำการในตัวอำเภอขุนยวม หลังจากการต่อสู้กับกลุ่มกะยาดาวแดงที่บริเวณดอย 99 ซึ่งเป็นฐานทัพของ KNPP ใกล้กับหมู่บ้านหัวเงาในฝั่งไทยช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 อย่างไรก็ตาม ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ในลอยก่อมีการต่อต้านหรือประท้วงนโยบายของรัฐบาลเมียนมาในการสร้างชาติด้วยแนวคิด “การทำให้กลายเป็นพม่า” (Burmanization) อย่างต่อเนื่อง เช่นการประท้วงของนักศึกษาต่อการสร้างอนุสาวรีย์ของนายพลออง ซาน ในเมืองลอยก่อ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐคะยามีประวัติศาสตร์และความทรงจำของตนเอง แต่รัฐบาลกลับตัดสินใจจับกุมผู้ประท้วงด้วยข้อกล่าวหาหมิ่นประมาทและการชุมนุมที่ขัดต่อกฎหมาย (Walton, 2020, p.70) ทำให้สถานการณ์ในรัฐคะยายังมีทั้งกลุ่มที่กองกำลังทหารเมียนมาควบคุมอยู่ และกลุ่มที่ยังต้องคอยจับตามองแบบไม่กระพริบในขณะเดียวกัน รัฐคะยาเองโดยประวัติศาสตร์แล้วถือเป็นหน่วยทางการเมืองที่ไม่เคยเป็นส่วนหนึ่งของเมียนมาตั้งแต่ช่วงที่ปกครองโดยอังกฤษ และดำรงเป็นรัฐอิสระมาก่อน จึงทำให้สำนึกของการต่อต้านรัฐบาลเมียนมาและส่วนกลางฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน (Kramer, Russell & Smith, 2018)

คณะวิจัยมีโอกาสดำเนินการพูดคุยกับพลโทปิทูในฐานะ “พ่อเผ่าปิทู”²³ หนึ่งในผู้ประกอบการค้าชายแดนรายใหญ่ในพื้นที่ขุนยวมและนำสินค้าเข้าออกผ่านจุดผ่อนปรนการค้าฯ ห้วยต้นนุ่นมาตั้งแต่ช่วงที่กองกำลัง KNPP ยังรุ่งเรืองจนถึงปัจจุบัน เขายอมรับว่าในช่วงที่ต้องคุมกองกำลังในพื้นที่แม่เงาและมีทหารในกองกำลังที่ต้องดูแลกว่า 2,000 คน ทำให้มีความจำเป็นต้องหาทุนและทรัพยากรเพื่อเลี้ยงกองกำลัง “เป็นทหารก็สู้รบ การสู้รบต้องมีการค้า ไม่เช่นนั้นก็เลี้ยงลูกน้องไม่ได้ ก็จำเป็นต้องหา” เขาเล่าอีกว่า ปัจจุบันเหลือกองกำลังที่อยู่ในความดูแลไม่น่าจะเกิน 50 นาย ส่วนความคืบหน้าในเรื่องการเจรจาทหารเมียนมานั้น พ่อเผ่าปิทูใช้ถ้อยคำสั้นๆ เป็นท่อนๆ ว่า “เสียเวลา เสียแรง เสียเงิน ไม่คืบหน้า...พม่าต้องการให้เรามอบตัวอย่างเดียว” เขายังกล่าวถึงสถานการณ์ความขัดแย้งของกลุ่มที่ยังไม่เจรจายุติยิงหรือมีความขัดแย้งกับทหารเมียนมาจนกลายเป็นความรุนแรงในทางตอนเหนือของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นคะฉิ่น ดาระอั้ง ไทใหญ่ ว้า โกก้าง รวมถึงกะเหรี่ยงเคเอ็นยู (Karen National Union) และมอญ

แน่นอนว่าพลโทปิทูยังคงติดตามสถานการณ์การเมืองอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่มีขึ้นในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2563 ที่ผ่านมา เช่นช่วงเช้าในวันที่คณะวิจัยขอเข้าไปพูดคุยด้วยนั้น

มณีวรรณ ผู้บังคับการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 (ฉ.ร.17), วันที่ 15 มกราคม 2562, หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 17 หมู่บ้านม่อนตะแลง ตำบลผาป่อง อำเภอเมือง

²³ สัมภาษณ์พลโทปิทู ผู้บัญชาการกองกำลังพรพค้ำวหน้าแห่งชาติคะเรนนี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2566, อำเภอขุนยวม

เขากำลังติดตามฟังรายการถ่ายทอดสดการประชุมของพรรคการเมืองในภาษาเมียนมาผ่านระบบอินเทอร์เน็ตจากเมียนมา ด้วยความที่เขาต้องการติดตามสถานการณ์แบบติดขอบจอ ทางคณะวิจัยจึงขอตัวก่อน และขอกลับมาอีกครั้งในช่วงบ่ายเพื่อให้พลโทปิฑูได้ฟังข่าวสารการประชุมซึ่งเขาก็เห็นด้วยต่อมาในช่วงบ่ายของการพูดคุย เขาเปิดเผยว่าพรรคการเมืองขององซาน ซูจีน่าจะได้รับการเลือกตั้งอีก แต่ความนิยมของนางนั้นลดลงมากแล้ว เพราะชนกลุ่มน้อยไม่ให้การยอมรับและประชาชนไม่ให้ความเชื่อถือ เนื่องจากไม่สามารถทำตามที่เคยให้ความหวังไว้ได้ ทั้งเรื่องการทำให้เมียนมากลายเป็นสหพันธรัฐและเรื่องเศรษฐกิจ “ยาก ยิ่งช้ากันอยู่เลย ทั้งที่ (บางกลุ่มทำสัญญา) หยุดยิงได้ 5-6 ปีแล้ว” ส่วนการเคลื่อนไหวของพลโทปิฑูในการเลือกตั้งที่ผ่านมาคือเขาสับสนุนพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ที่เขาไม่สามารถเปิดเผยชื่อพรรคได้ เพราะเชื่อว่าวิธีการนี้จะเป็นช่องทางให้กับเสียงของพรรคของเขาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในสภา

การเมืองของรัฐคะยาและสถานการณ์ตามแนวชายแดนของไทยบริเวณอำเภอขุนยวมจึงไม่อาจทำให้ฝ่ายความมั่นคงของไทยนิ่งนอนใจได้ตลอด ด้านหนึ่งฝ่ายความมั่นคงของไทยต้องแสดงความจริงจังในการสานสัมพันธ์ในระดับประเทศระหว่างทหาร แต่อีกด้าน ฝ่ายไทยเองมีความเชื่อว่าทางเมียนมานั้นมีหน่วยทหารและการข่าวกรองเป็นเลิศในระดับต้นๆ ของโลก ซึ่งไม่ทำให้ทางทหารไทยไว้วางใจได้เลย การที่ทางเมียนมาไม่ไว้วางใจสร้างความสัมพันธ์ของไทย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะยุทธศาสตร์การทหารของไทยเองด้วยที่ยังคงเห็นประโยชน์ของการมีชนกลุ่มน้อยเป็นแนวกันชนเหมือนในอดีตที่ผ่านมา และส่งผลให้ทางการเมียนมาต้องการให้ช่องทางเข้าออกที่บริเวณหมู่บ้านน้ำม่างเป็นเพียง “จุดผ่านแดนที่ได้รับอนุญาต” ตามที่กล่าวไปข้างต้น²⁴

เขาไม่อยากให้รู้อะไรเล็กๆ ของเขา หรือคนที่ไปสนับสนุนชนกลุ่มน้อย เพราะชนกลุ่มน้อยเขาเยอะ พ่อค้าเหล่านี้ก็ไม่ได้ค้าขายกับรัฐบาลโดยตรง อาจไปค้าขายกับชนกลุ่มน้อยอย่าง (จุดผ่อนปรน) เสาคินพ่อค้าก็ไปค้าขายกับดาวแดง บีจีเอฟก็ไปอยู่กับทหารพม่าแล้ว แต่ห้วยต้นนุ่น ยังมีคะยาฝ่ายซ้ายและบีจีเอฟ เขาจึงอ้างว่าตรงนี้ทำเป็นด่านถาวรไม่ได้ เพราะคุมไม่ได้²⁵

อีกหลักฐานหนึ่งคือการที่ฝ่ายปกครองของไทยยังคงดูแลพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้ลี้ภัยการสู้รบบ้านแม่สุริน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นชาติพันธุ์กะเหรี่ยงแดงและเชื่อว่ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพลโทปิฑูอยู่ ซึ่งเขาเองก็ยอมรับกับผู้สื่อข่าวในช่วงปี 2553 ว่าผู้อพยพในพื้นที่พักพิงฯ นั้นยังติดต่อกับเขาอยู่ โดยเฉพาะเมื่อมีวันสำคัญเช่นวันชาติกะเหรี่ยงแดง วันกองทัพของกองกำลัง KNPP และวัน

²⁴ สัมภาษณ์นายทหารระดับสูงรายหนึ่ง เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2562

²⁵ อ้างแล้ว

สำคัญทางศาสนาที่มีการจัดงานร่วมกัน²⁶ จนกระทั่งปัจจุบัน ผู้ค้ารายหนึ่งในอำเภอขุนยวมเปิดเผยกับคณะวิจัยว่าฝ่ายทหารเมียนมาเองก็ไม่ค่อยพอใจในเรื่องนี้มากนัก ประเด็นนี้เคยมีการนำมาหารือในที่ประชุมระดับ TBC ด้วย

ทางพม่ายังไม่ค่อยพอใจกรณี KNPP และ (พลโท) ปีทู พม่าพูดในประชุมที่ปีซี เขาบอกว่าคุณเลี้ยงศัตรูเราเอาไว้ เพราะเกิดเหตุการณ์ที่ทางไทยฉายวิดีโอแล้วเจอฐานปฏิบัติการดอยยาโม ตรงอำเภอเมือง เขาก็เลยโกรธ สถานการณ์เป็นแบบนี้ 4-5 ปี ส่วนการส่งผู้ลี้ภัยกลับไปพม่า ก็ทำเรื่อยๆ แต่คนไม่ค่อยได้ไปประเทศที่ 3 คนเข้าๆ ออกๆ กันอยู่ ถ่านหุงข้าวเขาก็ซื้อให้ เขาอยากไปประเทศที่ 3 ไม่อยากกลับพม่ากันหรอก²⁷

งานของคาร์ล กรันดี-วอร์เร และ ชิน เว่ย จุน (Grundy-Warr & Wei Jun, 2016) ที่ศึกษาชีวิตของผู้ลี้ภัยชาวคะยาที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงและบริเวณใกล้เคียงบนรอยต่อของรัฐคะยาและแม่ฮ่องสอนก็แสดงให้เห็นว่าผู้อพยพในพื้นที่เองก็ยังไม่มีความมั่นใจในการเดินทางกลับไปยังเมียนมา แม้ว่าในรัฐคะยาจะมีการพัฒนาซึ่งหมายถึงการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะจีนในสร้างความเป็นอยู่ให้กับเมียนมาก็ตาม เพราะการพัฒนาดังกล่าวไม่ได้ให้ความมั่นใจในเรื่องของความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ

นอกเหนือจากที่ทางการไทยเองยังคาดการณ์ว่าการเมืองฝั่มเมียนมายังไม่นิ่ง ซึ่งเป็นเหตุผลให้ฝ่ายความมั่นคงของไทยเห็นควรที่ให้แม่ฮ่องสอนอยู่ภายใต้กฎอัยการศึกดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว เจ้าหน้าที่ทหารบางส่วนที่คณะวิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์ต่างยังกังวลเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อเปิดจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร และเริ่มเห็นด้วยว่าการให้สถานะห้วยต้นนุ่นเหมือนจุดผ่อนปรนพิเศษซึ่งน่าจะจะเป็นทางออกที่ดี

ถ้าถามฝ่ายมั่นคง ก็อยากได้แบบนี้ะในเชิงลึก เพราะมันเหนื่อยคือปัญหาเรื่องอื่นจะตามมา เหมือนด่านแม่สอดแม่สาย เช่นปัญหายาเสพติด คนหนีเข้าเมือง แค่อสองเรื่องนี้ ก็อย่างที่รู้กันอยู่ จับกันทีได้หลายล้านเม็ด เขาคูมได้หรือ แม่ฮ่องสอนเป็นเมืองที่สงบอยู่แล้ว หากเปิดเป็นถาวรเมื่อไร ความเจริญเข้ามา แต่ก็จะมีภัยเข้ามาด้วย หากเป็นระดับด่านสิงขรเราคูมได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น หน่วยงานที่คุมต้องใส่ใจจริงๆ ต้องมีเครื่องช่วยตรวจเหมือนด่านไปทางลำปางที่มีเครื่องเอกซเรย์ แต่ด่านนี้ถ้ามีความเจริญเข้ามาและมีด่านตั้ง ก็ยังมีเส้นทาง

²⁶ นิพัทธ์พร เพ็งแก้ว. (2553). พลโทปีทู: KNPP กับการเลือกตั้งในพม่า (สัมภาษณ์). สาสะวินโพสท์, 61 (กันยายน - ตุลาคม 2553). สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/2PC0JaV>

²⁷ สัมภาษณ์ผู้ค้ารายนี้เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2563 ในอำเภอขุนยวม

อ้อมด้านอีกเยอะ เส้นทางอ้อมมีเยอะมาก เขาแค่อ้อมนิดเดียว แล้วเขาไม่ผ่านทางเส้นใหญ่ เขามีวิธีการของเขา หากเปิดเป็นด่านถาวร หน่วยงานความมั่นคงก็เหนื่อยแน่นอน²⁸

ดังนั้น ฝ่ายความมั่นคงของไทยจึงกังวลทั้งสถานการณ์นอกเขตดินแดนของไทย คือ เสถียรภาพทางการเมืองของฝั่งเมียนมาซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ยังต้องรอดูสถานการณ์ต่อไป โดยหลังการเลือกตั้งทั่วไปของเมียนมาในปลายปี 2563 รวมถึงปัญหาที่อาจเกิดตามมาโดยเฉพาะการลักลอบของ ยาเสพติด ซึ่งเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงภายในตามมา ขณะที่ทางการเมียนมาเองอาจวิเคราะห์ สถานการณ์การเมืองในรัฐกะยาด้วยความไม่แน่ใจเช่นกัน ตามที่ปรากฏในรายงานข่าวของสำนักข่าว เมียนมาในช่วงปลายพ.ศ. 2560 ที่ระบุว่า การเปิดช่องทางเข้าออกที่เชื่อมต่อกับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้น นุ่นในฝั่งไทยมีความล่าช้า ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาจากการปักปันเขตแดน และอีกปัญหาที่สำคัญคือยังมี กลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ที่ยังไม่เจรจาหยุดยิงกับทางรัฐบาลเมียนมา (Ei Ei Thu, 2017)

สรุป

คำอธิบายที่มีต่อการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นที่มีเป็นไปอย่างล่าช้า หรือแทบไม่ได้ เกิดขึ้นเลยในแง่ของอาคารและระบบการจัดการกิจกรรมข้ามพรมแดนทั้งที่ถูกนำเสนอโดยฝ่ายท้องถิ่น ตั้งแต่ปี 2554 นอกจากการดำเนินนโยบายผ่านระบบราชการไทยที่ยังยึดโยงกับการตัดสินใจจาก ส่วนกลางแล้ว อุดมการณ์และนโยบายด้านความมั่นคงของไทยเองก็แสดงถึงความไม่พร้อมในการ ยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ปัญหาสำคัญคือการปักปันอาณาเขตของ ทั้งรัฐไทยและเมียนมา ที่สะท้อนให้เห็นการที่รัฐทั้งสองยังมองดินแดนทางกายภาพเป็นภัยความมั่นคง ที่เป็นมาตลอดตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน เมื่อการปักปันเขตแดนไม่ลงตัวก็ทำให้การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานอื่นและนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะรัฐ ฝ่ายความมั่นคงกลับมองว่าปัญหาความมั่นคงในระดับภูมิภาคเช่นการค้าอาวุธ ยาเสพติด หรือสิ่งผิด กฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วอาจจะทวีมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ขัดกับการสร้างความร่วมมือระหว่าง ประเทศหรือภูมิภาคอาเซียน ซึ่งไม่ใช่ปัญหาหรือความกังวลที่คาดการณ์ไม่ได้ เพราะนโยบายของสมช. เองก็ได้วางนโยบายและแนวทางในการรับมือกับปัญหาเหล่านี้อยู่แล้วในนโยบายและแผนปี 2560– 2564 และแผนปี 2562–2565 นอกจากนี้ การเมืองของฝั่งเมียนมายังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้ รัฐฝ่ายความมั่นคงของไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับและควบคุมพื้นที่ชายแดนในจังหวัด แม่ฮ่องสอนจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่สถานการณ์การเมืองนั้นเริ่มนิ่งหรือมีเสถียรภาพมากเมื่อเทียบกับช่วง ทศวรรษ 1980–1990 ดังนั้น รัฐไทยฝ่ายความมั่นคงอาจจำเป็นต้องปรับแนวคิดและแนวทางในการ

²⁸ สัมภาษณ์นายทหารระดับสูงรายหนึ่ง เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2562

ดำเนินนโยบายป้องกันชายแดนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายแดนเพื่อยกระดับความ
เป็นอยู่ของประชาชนและสร้างความร่วมมือระดับนานาชาติอย่างแท้จริง

บทที่ 7

บทสรุป

บทนี้เป็นบทปิดท้ายเพื่อสรุปวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้ตั้งไว้อย่างน้อย 3 ประการดังนี้ *ประการแรก* เพื่อศึกษาการยกระดับจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรที่ส่งผลต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนในระดับชุมชนในพื้นที่เป้าหมายและการพัฒนาพื้นที่ *ประการที่สอง* เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและระบบการจัดการต่างๆ ผ่านระบบราชการไทยที่ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดน และ *ประการที่สาม* เพื่อศึกษาการยกระดับจุดอ่อนปรนและพัฒนาพื้นที่ที่ส่งผลต่อรัฐในการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงกลับมาที่ข้อสรุปหรือผลการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยแบ่งประเด็นการอธิบายออกเป็น 4 ประเด็นหลักต่อไปนี *ประเด็นแรก* ความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนซึ่งหมายถึงชุมชนที่ครอบคลุมจังหวัดแม่ฮ่องสอนในฝั่งไทยและรัฐคะยาในฝั่งเมียนมาว่าที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่นั้นส่งผลต่อการยกระดับจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นและการพัฒนาพื้นที่อย่างไร *ประเด็นที่สอง* ครอบคลุมถึงการทำความเข้าใจโครงสร้างพื้นฐานทั้งในรูปแบบกายภาพและระบบต่างๆ ที่งานวิจัยนี้ใช้คำว่า “โครงสร้างพื้นฐานละมุน” ว่ามีพัฒนาการอย่างไรจนถึงปัจจุบัน และโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่และการยกระดับจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นอย่างไร *ประเด็นที่สาม* พยายามตั้งคำถามเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงชายแดนที่เป็นมิติที่สำคัญในการยกระดับจุดอ่อนการค้าไปเป็นจุดผ่านแดนถาวร และ *ประเด็นที่สี่* ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาพื้นที่

7.1 ความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนกับการพัฒนาพื้นที่

การยกระดับจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นนโยบายของรัฐบาลไทยที่ต้องการทำให้เกิดการค้าและการลงทุนของประชาชนทั้ง 2 ฝั่งบนความสัมพันธ์ของชุมชนที่มีมาก่อนจะมีประกาศเปิดจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นอย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นการพึ่งพาสินค้าของประชาชนในระดับท้องถิ่นก่อนช่วงสงครามกลางเมืองในเมียนมาจนถึงปัจจุบันที่ประชาชนยังมีความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคจากฝั่งไทย และที่เป็นตัวอย่างชัดเจนคือความสัมพันธ์เครือข่ายที่ซ้อนทับกับชาติพันธุ์ โดยมีกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่เป็นประชากรหลักในการเชื่อมความสัมพันธ์ รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในพื้นที่อย่างกะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงแดง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ขณะที่ในเวลาต่อมารัฐทั้งสองฝ่ายได้พัฒนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการขึ้นเมื่อต้องการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค เช่นการส่งเสริมการค้าการลงทุน การท่องเที่ยวข้ามพรมแดนเพื่อศึกษาสังคมและ

วัฒนธรรม ตลอดจนการศึกษาทางด้านบริหารจัดการของภาครัฐ และการให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐไทยและเมียนมาในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นความพยายามของภาครัฐที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น เป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้วจะยิ่งทำให้ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่รัฐสนับสนุนเติบโตมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ในอำเภอขุนยวมและจังหวัดแม่ฮ่องสอน และขยายต่อไปยังพื้นที่หรือภูมิภาคใกล้เคียง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาความเห็นของผู้ประกอบการซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีความเกี่ยวข้องกับการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น พบว่าพวกเขาต่างมีความหวังต่อจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น ในฐานะพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่จะนำมาซึ่งสร้างรายได้รวมถึงโอกาสทางการค้าการลงทุนของพวกเขา ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่มีความเชื่อมั่นต่อการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ และประเมินตนเองว่าหากมีการเปิดจุดผ่านแดนถาวรในพื้นที่นี้จริง จะมีช่องทางที่จะทำการค้าต่อไปได้ โดยการเตรียมความพร้อมที่จะปรับตัวเพื่อสร้างโอกาสใหม่ ในขณะที่บางคนก็สงสัยซึ่งเจือไปด้วยความเป็นกังวลว่า หากมีการผลักดันจุดผ่อนปรนฯ ไปสู่จุดผ่านแดนถาวรสำเร็จ พวกเขาอาจจะเสียประโยชน์ เพราะต้องต่อสู้กับคู่แข่งทางการค้าที่จะมีมากขึ้นหลายตาขึ้น รวมถึงคู่แข่งนั้นอาจเป็นกลุ่มทุนที่มีอำนาจมากกว่าพวกเขา แต่ถึงกระนั้นคนกลุ่มนี้ก็ได้กระทำการใดที่บ่งชี้ว่าต้องการยกระดับการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ อย่างแข็งขัน ส่วนอีกกลุ่มเห็นว่าตนเองไม่ได้รับผลทั้งในด้านดีและด้านลบจากการเปิดจุดผ่านแดนถาวร

การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรจึงเป็นทั้งการสร้างความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนแบบไม่เป็นทางการที่เป็นฐานให้กับความสัมพันธ์แบบเป็นทางการของรัฐ โดยเฉพาะมิติด้านการสร้างศักยภาพทางความร่วมมือระหว่างประเทศที่รัฐไทยในระดับท้องถิ่นพยายามกระตุ้นเพื่อให้เห็นความสำคัญและศักยภาพของพื้นที่ รวมถึงการท่องเที่ยวด้านสังคมและวัฒนธรรม การศึกษาของหน่วยงานภาครัฐของทั้งสองประเทศในด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นจึงกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในอำเภอขุนยวม รวมถึงแม่ฮ่องสอนทั้งจังหวัดในฐานะที่ถูกปรับเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่จากจังหวัดชายขอบไกลศูนย์กลางของประเทศไทยสู่ประตูเชื่อมภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ศักยภาพดังกล่าวในขณะเดียวกันก็ทำให้ชุมชนโดยเฉพาะผู้ประกอบการในพื้นที่เองก็กังวลว่าการพัฒนาพื้นที่ไปสู่ระดับดังกล่าวอาจทำให้การค้าชายแดนรายย่อยอย่างพวกเขาได้รับผลกระทบและทำให้ความสัมพันธ์หรือเครือข่ายทางการค้าถูกทำให้อ่อนแอลงได้เช่นกัน ดังนั้น โครงการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ จึงกลายเป็นทั้งโอกาสและความกังวลของชุมชนในพื้นที่ทั้งในเรื่องของการผ่อนคลายการข้ามแดนระหว่างเครือญาติและการค้าชายแดนขนาดย่อมที่ถูกลดความสำคัญลง

7.2 โครงสร้างพื้นฐานบนพื้นที่ชายแดน

งานวิจัยนี้ศึกษาจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ชายแดน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำกับควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนทั้งผู้คนสินค้า ประเด็นที่งานวิจัยนำเสนอให้ไกลกว่าโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพอย่างถนนหรือสาธารณูปโภคต่างๆ เช่นไฟฟ้าหรือประปา เป็นความเข้าใจเบื้องต้นที่มีต่อโครงสร้างพื้นฐาน คือการทำความเข้าใจระบบและระเบียบราชการที่สร้างขึ้นโดยรัฐและปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับกิจกรรมข้ามพรมแดน ที่สำคัญคือทำให้เห็นถึงการศึกษาโครงสร้างพื้นฐานจากมุมมองสังคมศาสตร์ โดยมีรัฐเป็นเจ้าภาพหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะ (Collier, von Schnitzler, & Mizes, 2016, Harvey & Knox, 2015) ตลอดจนมุ่งอธิบายการพัฒนาและสร้างพื้นฐานที่สำคัญคือถนนที่นำไปสู่ช่องทางเข้า-ออกระหว่างเมียนมา ซึ่งทำให้เห็นประวัติศาสตร์ทางสังคมและเศรษฐกิจในแต่ละยุคที่มีการบริบททางการเมืองและสังคมของทั้งไทยและเมียนมาหรือบริบทระดับภูมิภาคเข้ามากำกับ เป็นต้นว่าการเข้ามาของอังกฤษในยุคอาณานิคม ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่การยกทัพของญี่ปุ่นนำมาซึ่งการถอยถอยและพัฒนาเส้นทางในอำเภอขุนยวมและจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยรวม ความรุ่งเรืองของธุรกิจค้าไม้ที่นักธุรกิจและนายทุนต้องหาช่องทางลากไม้ออกจากพื้นที่ป่า ตลอดจนบทบาทของการค้าชายแดน มิติหลากหลายเหล่านี้ทำให้เห็นถึงความซับซ้อนของพัฒนาการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีเรื่องเล่าและชีวิตผู้คนแต่งเติมให้เห็นถึงความเป็น “สังคม” ของโครงสร้างพื้นฐานทางวัตถุมิมนุषย์และความสัมพันธ์ของผู้คนประกอบสร้างอยู่ (Harvey, 2018)

ในอีกมิติหนึ่งตามที่กล่าวไปคืองานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงระบบระเบียบราชการในการควบคุมกิจกรรมข้ามแดนในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานละมุน ที่สะท้อนว่ากฎระเบียบที่เขียนในรูปกฎหมาย คำสั่ง ประกาศ หรือในรูปแบบอื่นๆ ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรงไปตรงมาเสมอไป แต่การดำเนินการตามกฎระเบียบที่ส่วนใหญ่ออกมาจากการบริหารจากรัฐส่วนกลางถูกทำให้สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ ในพื้นที่และเส้นทางขึ้นไปสู่จุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงการมีอยู่ของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมาก ซึ่งการทำงานของรัฐในระดับพื้นที่เหล่านี้ส่งผลต่อการเข้าออกของผู้คนและสินค้าที่ผกผันไปตามสถานการณ์ด้วยเช่นกัน บางหน่วยงานมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ขณะที่บางหน่วยงานอาจปฏิบัติหน้าที่ตามฤดูกาลหรือสถานการณ์ จึงทำให้การบริหารพื้นที่ชายแดนมีความไม่แน่นอน ไม่รวมถึงความสัมพันธ์กับรัฐเมียนมาที่รัฐไทยเองต้องปรับตัวตามความสัมพันธ์ที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กอปรกับสถานการณ์การเมืองฝั่งเมียนมาที่มีความซับซ้อนระหว่างรัฐและกลุ่มการเมืองในรูปแบบต่างๆ เหล่านี้ทำให้การบริหารจัดการชายแดนจุดอ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นมีลักษณะของการควบคุมผู้คนและสินค้าของจุดอ่อนปรนการค้าที่แตกต่างจากจุดผ่านแดนถาวร ประการสำคัญคือรัฐฝ่ายความมั่นคงทั้งสถาบัน องค์กร

และเจ้าหน้าที่จึงมีบทบาทหลักและมีอิทธิพลต่อการทำงานของราชการพลเรือนอย่างเห็นได้ชัด ไม่รวมถึงการตัดสินใจที่ผู้บริหารระดับท้องถิ่นขาดอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่ยังมีโยกย้ายกับการรวมศูนย์ที่ส่วนกลางซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการและการบริหารของรัฐไทยที่เป็นมาอย่างเนิ่นนาน

7.3 การรักษาความมั่นคงชายแดนกับการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้า

ประเด็นสำคัญถัดจากการบริหารระบบราชการและเป็นการตอบคำถามการวิจัยคือมิติการรักษาความมั่นคงชายแดนของไทยนั้นจะส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร คำตอบที่ได้จากงานวิจัยนี้คือหน่วยงานรัฐฝ่ายความมั่นคงยังเป็นตัวแสดงหลักในพื้นที่ ทำให้การควบคุมกิจการชายแดนอยู่ภายใต้การทำงานของทหารหรือการที่ฝ่ายความมั่นคงสามารถส่งเสียงได้ดังกว่า เช่นการที่ทหารเป็นหน่วยงานรัฐอันดับสุดท้ายหรืออันดับแรกที่ควบคุมการเข้าออกของผู้คนและสินค้า และในบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่สามารถสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมากำกับกิจการภายใต้แนวคิดเรื่องการรักษาความมั่นคงทั้งภายในและระหว่างประเทศ ที่หลายครั้งกระทบต่อความสัมพันธ์ในระดับชุมชนหรือกิจกรรมข้ามพรมแดนโดยเฉพาะการค้าชายแดนของผู้ประกอบการในพื้นที่กับบริเวณฝั่งตรงข้ามภายใต้ระบบราชการของฝ่ายความมั่นคงแบบลำดับชั้นจากบนลงล่าง หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถตัดสินใจได้เด็ดขาดแต่ต้องรอการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาตามสายงาน ซึ่งหากพิจารณาการปฏิบัติงานของทหารในพื้นที่กับผลการศึกษาของพลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร (2557) ที่ศึกษาโครงสร้างการบริหารชายแดนของกองทัพไทยในภาพที่ใหญ่กว่า และเสนอว่าเป็นโครงสร้างการบริหารจัดการแนวทางแบบเมตริกส์ที่มีความเหมาะสม คือเป็นการประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยงานแบบผสมผสาน ที่ทำให้เกิดโครงสร้างการทำงานที่หลากหลายไม่ตายตัว ซึ่งเมื่อกลับมามองการบริหารจัดการจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นนั้นยังขาดความยืดหยุ่นในการจัดการกิจการชายแดนตามสถานการณ์ และในหลายกรณีไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ ประเด็นปัญหาก็กลับต้องถูกยกระดับไปสู่การจัดการของหน่วยงานในส่วนกลาง และนำไปสู่การคำนวณให้รัฐรวมศูนย์และขาดการกระจายอำนาจเข้มแข็งขึ้นไปอีก

ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญในพื้นที่อำเภอขุนยวมรวมถึงจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยรวมที่ส่งผลต่อการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น คือการปักปันเขตแดนที่ยังไม่ลงตัวระหว่างไทยและเมียนมา ประเด็นปัญหานี้เป็นตัวอย่างที่กล่าวไปแล้วว่าหน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจและได้ยกระดับให้เป็นปัญหาระดับชาติหรือระหว่างประเทศ การกำหนดอาณาเขตของพื้นที่ชายแดนจากสายตาของรัฐไทยนั้นเป็นความกังวลทางด้านความมั่นคงที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน ถือเป็นภัยความมั่นคงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคสงครามเย็นที่ยังคงมีเชื่ออยู่จนถึงการบริหารงานกิจการชายแดนในปัจจุบัน (ดูแนวนโยบายของสมช.ฉบับพ.ศ. 2560-2564 และฉบับพ.ศ. 2562-2565) และเมื่อการปักปันเขตแดนของทั้งสองรัฐยังไม่ชัดเจน การยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรจึงไม่สามารถเป็นรูปเป็นร่างได้ในเร็ววันตามที่ชุมชนในพื้นที่คาดหวัง จึงอาจ

กล่าวได้ว่ามิติความมั่นคงส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในการเพิ่มศักยภาพการค้า การลงทุนและส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือการเป็นประตูเชื่อมภูมิภาคระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับเอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ที่ยังคงไม่เกิดขึ้นตามที่รัฐไทยวาดฝันไว้

7.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ในประเด็นการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาหรือข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคเหนือเพื่อให้ตอบรับกับแผน ยุทธศาสตร์แห่งชาติของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) ยุทธศาสตร์ ที่ 9 และ 10 ตามที่เสนอไว้ในบทที่ 1 ดังที่กล่าวแล้วว่าแผนการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่น สามารถผลักดันเพื่อให้เป็นนโยบายสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 9 คือการพัฒนาในระดับภูมิภาค เมืองและ พื้นที่เศรษฐกิจ และตั้งเป้าว่านโยบายดังกล่าวจะสามารถลดช่องว่างของรายได้และเกิดการกระจาย รายได้ที่เป็นธรรมในระดับภูมิภาคมากขึ้น ในแง่การผลักดันให้แนวนโยบายนี้เริ่มต้นแล้ว แต่ติดปัญหา ตรงที่ความล่าช้าในแง่กฎหมายและระเบียบต่างๆ และการแก้ปัญหาที่ยังยึดติดกับรัฐราชการที่ขาดการ กระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นแล้วการพัฒนาเพื่อสร้างความสำเร็จในระดับภูมิภาคจะเกิด ประโยชน์ต่อชุมชนในระดับพื้นที่ไม่ได้ หากยังติดระเบียบราชการที่การแก้ปัญหายังไม่เกิดการบูรณา การอย่างแท้จริง ดังนั้นแล้วการบริหารงานเพื่อสร้างให้ยุทธศาสตร์เกิดขึ้นจริงนั้นยังไม่ราบรื่นหรืออาจ เกิดขึ้นได้จริงแต่ก็เป็นไปด้วยความล่าช้ามาแล้วร่วมทศวรรษ และเมื่อพิจารณาความเป็นไปได้จากการ การประเมินของบริษัทเอกชนที่ทางรัฐได้จ้างสัญญาเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เสนอความ เป็นไปได้ว่า หากขั้นตอนในการพัฒนาและยกระดับจุดผ่อนปรนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นไปด้วยความราบรื่น แผนนโยบายนี้น่าจะสำเร็จลุล่วงได้ภายในพ.ศ.2570 นั้นหมายความว่าชุมชนชาติโอกาสในการพัฒนา เศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตเพื่อลดความไม่เป็นธรรมของรายได้เป็นเวลาเกือบ 2 ทศวรรษ ดังนั้นความเป็นไปได้คือการเร่งระยะเวลาในการแก้ไขข้อติดขัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้ข้อสรุปในการ ปักปันเขตแดนระหว่างรัฐบาลไทยและเมียนมา เพื่อให้การเปิดช่องทางเข้าออกข้ามแดนระหว่าง 2 ประเทศเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น เพราะการยกระดับจุดผ่อนปรนฯ นี้ไม่เพียงพัฒนาศักยภาพ ของพื้นที่ในฝั่งไทยเท่านั้น แต่ประชาชนฝั่งเมียนมาในรัฐคะยาเองก็ตั้งความหวังกับนโยบายระหว่าง ประเทศนี้เช่นกัน

การทำตามยุทธศาสตร์ที่ 9 จึงส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่ 10 ด้วยใน ขณะเดียวกัน โดยยุทธศาสตร์หลังคือการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาคในการพัฒนา และสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นฐานในการค้าและการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน ดังนั้น การพัฒนา ยุทธศาสตร์หลักทั้งสองด้านจึงเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก หากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ การยกระดับจุดผ่อนฯ ห้วยต้นนุ่นเป็นจุดผ่านแดนถาวรเป็นไปอย่างล่าช้า ก็จะทำให้ไทยขาดโอกาสใน

การก้าวขึ้นมาเป็นศูนย์กลางการค้าการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน ขณะเดียวกันเป้าหมายดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่ได้หากหน่วยงานภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญที่มากพอในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค เพราะโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพนำไปสู่ความสะดวกรวดเร็วในการขนส่งคมนาคมและโลจิสติกส์โดยรวม และอีกเงื่อนไขที่สำคัญคือการลดขั้นตอนการควบคุมกิจกรรมข้ามพรมแดนให้มีความทันสมัย ตามกระแสการพัฒนาพื้นที่ให้มีความเป็นสากลคือเน้นความร่วมมือของนานาชาติ และลดความหวงใยด้านภัยความมั่นคงให้เป็นลักษณะป้องกันและแก้ปัญหาหากเกิดปัญหามากเสียกว่าแนวคิดความกังวลกับภัยความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นด้วยการไม่ริเริ่มดำเนินการโครงการใดๆ แทน ความมั่นคงชายแดนและการป้องกันภัยต่างๆ ยังมีความสำคัญที่รัฐควรตระหนักมากกว่าที่จะตระหนักจนไม่กล้ายับยั้งไปสู่การพัฒนาเชิงโครงสร้างที่เป็นรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กลุ่มงานวิชาการผังเมือง สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน. (ม.ป.ป.). *จุดผ่อนปรน ห้วยตันนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน*. แม่ฮ่องสอน: กลุ่มวิชาการผังเมือง.
- กลุ่มงานประสานนโยบายการกระจายอำนาจและความมั่นคง. (2557). *รายงานสรุปผล การลงพื้นที่ เพื่อติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคใต้และการดำเนินงานจุดผ่านแดนถาวร และจุดผ่อนปรนชั่วคราว ในพื้นที่จังหวัดสตูล วันที่ 21-24 เมษายน 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- กลุ่มงานประสานนโยบาย การกระจายอำนาจและความมั่นคง. (2557). *รายงานสรุปผล การสำรวจ พื้นที่จุดผ่านแดนถาวรและจุดผ่อนปรนในพื้นที่จังหวัดหนองคาย บึงกาฬ และอุดรธานี และการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างวันที่ 13-16 พฤษภาคม 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ขวัญปลัสสร จานทอง. (2558). *การพัฒนาแนวทางการเปิดจุดผ่านแดนถาวรไทย-พม่าบริเวณ จังหวัด กาญจนบุรี ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน*. ราชบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง.
- ข่าวสด. (2561, 12 มกราคม). *มท.เตรียมขงครม.ยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านห้วยตันนุ่น จ.แม่ฮ่องสอน เป็นจุดผ่านแดนถาวร*. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563 จาก <https://bit.ly/2Dunpa5>
- คมชัดลึก. (2560, 19 สิงหาคม). *มุขมนตรีรัฐยะลา เมียนมาร์ เทียวชมท่องเที่ยวพาย*. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2563 จาก <https://bit.ly/3gLLUyk>
- คณะกรรมการประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ. (2542). ใน *คณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิม พระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิม พระชนมพรรษา 6 รอบ. วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์ และภูมิ ปัญญาจังหวัดแม่ฮ่องสอน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- โครงการเข้าใจไทยแลนด์. (2562, 6 มกราคม). *ตอนที่ 15 “ขุนยวม” ขุนเขาแห่งมิตรภาพและความ เข้าใจ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2563 จาก <https://bit.ly/2Sbu6C8>
- เชิดศักดิ์ ตรียาภิวัฒน์ และ รมย์ กนิษฐานนท์. (2552). *เส้นทางและความทรงจำบนถนนญี่ปุ่นที่ขุน ยวม*. ใน รัศมี ชูทรงเดช (บ.ก.) *การสืบค้นและจัดการมรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน*

- ในอำเภอบาย-ปางมะผ้า-ขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน. แม่ฮ่องสอน: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- เชียงใหม่ นิวส์. (2562, 29 มีนาคม). นักธุรกิจชาวพม่านำคณะมาท่องเที่ยวในจ.แม่ฮ่องสอนเพื่อจะนำไปเผยแพร่ให้ชาวพม่า และทำธุรกิจท่องเที่ยวระหว่างไทยกับเมียนมา. สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/30JMSWy>
- ชุติมันต์ สะสอง. (2562). การสำรวจและประเมินพฤติกรรมประชาชนในการค้าขายบริเวณเขตการค้าชายแดนพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี, 8(2), 116-129.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2550). การศึกษากฎหมายและแนวปฏิบัติเรื่องการนำเข้า-ส่งออกสินค้าตามแนวชายแดนไทย-พม่าในจังหวัดเชียงรายและแม่ฮ่องสอน. เชียงใหม่: เครือข่ายบริหารการวิจัยภาคเหนือตอนบน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.
- ตฤณ ไอยะรา. (2560). โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการก่อตัวของรัฐ: บททดลองเสนอ. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 13(1), 69-94.
- ทำเนียบรัฐบาล. (2560). ข่าวทำเนียบรัฐบาล วันจันทร์ที่ 25 ธันวาคม 2560. สืบค้นจาก <https://bit.ly/3gjYAfS>
- ระณะศักดิ์ ปฎิมาประกร. (2557). การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทยภายใต้กระบวนการทัศน์ความมั่นคงใหม่ในบริบทประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน. (ดุขฎิ นิพนธ์ ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธนานันต์ กุลไพบุตร. (2551). การส่งเสริมการท่องเที่ยวในจุดผ่านแดนไทย-ลาว ณ จังหวัดมุกดาหาร เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน: นครราชสีมา.
- ธวัชชัย บำเพ็ญผล ศิลปากร. (2556). การศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการค้าชายแดนไทย-สหภาพพม่าบริเวณจุดผ่อนปรนด่านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/2BOBe2L>
- นิพัทธ์พร เพ็งแก้ว. (2553). พลโทปิทุ: KNPP กับการเลือกตั้งในพม่า (สัมภาษณ์). สาสะวินโอสต์, 61 (กันยายน - ตุลาคม 2553). สืบค้นเมื่อ วันที่ 26 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/2PC0JaV>
- นุชนางค์ ชุมดี. (2552). การศึกษาประวัติศาสตร์แม่ฮ่องสอนท่ามกลางบริบทและการเปลี่ยนแปลง. ใน รัศมี ชูทรงเดช (บ.ก.) การสืบค้นและจัดการมรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ในอำเภอบาย-ปางมะผ้า-ขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน (น.39-51). แม่ฮ่องสอน: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- นุชนางค์ ชุมดี. (2558). ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นปาย ปางมะผ้าและขุนยวมในประวัติศาสตร์ชาติพ.ศ. 2417- 2530. วารสาร *Veridian E-Journal, Silpakorn University* สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์และศิลปะ (ฉบับภาษาไทย), 8(2), 2445-2465.
- บัญชา พุฒินากุล. (2551). บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาการเติบโตของการท่องเที่ยวในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอนสูง (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- บัณฑิต ไกรวิจิตร. (2549). ชีวิตพลัดถิ่น: คนคาเรนนีที่เข้ามาอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิลันท์ พรายทองแย้ม. (2555). การศึกษาการขนส่งสินค้าข้ามแดนและพัฒนาดัชนีชี้วัดการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าส่งออกที่จุดผ่านแดน. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/31cg7jA>
- พงษ์พิพัฒน์ ณ คาเรน (นามสมมติ). (2552). เปิดจุดผ่อนปรน ‘น้ำเพียงดิน’ ธุรกรรมผลประโยชน์ของใคร. *ประชาไทออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 ตุลาคม 2552 จาก <https://bit.ly/2L2mrpC>
- ภฤศญา ปิยนุสรณ์. (2561). การศึกษาโลจิสติกส์เพื่อส่งเสริมธุรกิจส่งออกสินค้าชายแดนด้านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. สืบค้นเมื่อ วันที่ 26 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/31dWM1q>
- ภัสรินทร์ วงศ์สวัสดิ์. (2557). การศึกษาการสร้างศูนย์การขนส่งและกระจายสินค้าที่เป็นศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จต่อการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน จังหวัดหนองคาย. สืบค้นเมื่อ วันที่ 26 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/2PeZk9U>
- ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์. (2562). การแปลงฐานที่มั่นพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว : การเมืองเชิงพื้นที่ในทศวรรษ 2520. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 15(2), 85-111.
- รมย์ กนิษฐานนท์. (2553). เส้นทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีสงครามโลกครั้งที่ 2 ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน. ใน รัตนา ชูทรงเดช (บ.ก.) *การสืบค้นและจัดการมรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ในอำเภอปาย-ปางมะผ้า-ขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน* (น.169-186). แม่ฮ่องสอน: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- วัชรินทร์ ยงศิริ (บ.ก.). (2547). *การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิภาวดี เผือกบัวขาว. (2560). การกำหนดนโยบายส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. สืบค้นเมื่อ วันที่ 26 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/2BU0gOa>

- วีรวิชัย ปิยนนทศิลป์. (2560). ความเหมาะสมในการเปิดด่านจุดผ่านแดนถาวรไทย-เมียนมาร์ บ้านห้วยต้นนุ่น อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน. *พัฒนศาสตร์*, 13(2), 93-107.
- วีรวิชัย ปิยนนทศิลป์. (2562). โอกาสและศักยภาพการเป็นพื้นที่ต้นที่ทัศนชายแดนประตูทางการค้าทิศตะวันตกของประเทศไทย-เมียนมา: กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน. *วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ*, 29(2), 76-90.
- ศรายุทธ เพชรเกตุ. (2559). ศักยภาพทางการตลาดสินค้าและบริการของชุมชนเขตผ่อนปรนทางการค้าระหว่างชายแดน เพื่อรองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กรณีศึกษาด่านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. สืบค้นเมื่อ วันที่ 26 กรกฎาคม 2563 จาก <https://bit.ly/317g3lj>
- ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2555). *กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค: สามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle)*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563 จาก <https://bit.ly/2BHKrKl>
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563 จาก <https://bit.ly/2w4q1rM>.
- สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. (26 มกราคม 2561). *จ.แม่ฮ่องสอน ให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จ.แม่ฮ่องสอน ออกแบบการปรับปรุงถนนสายห้วยต้นนุ่น อ.ขุนยวม ระยะทาง 9.7 กม. หลังกรมอุทยานแห่งชาติฯ อนุมัติให้ปรับปรุง*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563 จาก <https://bit.ly/39MZUW1>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555). *สรุปสาระสำคัญมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มกราคม 2555*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563 จาก <https://bit.ly/39LiOwz>.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมที่ 1 (เชียงใหม่). (2557). *การศึกษาวิจัยชุมชนปลอดการเผา บ้านต่อแพ หมู่ที่ 1 ตำบลแม่เงา อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน*. เชียงใหม่: สำนักงานสิ่งแวดล้อมที่ 1 (เชียงใหม่).
- สิทธิพร ภู่นริศ และ วรณทนี รุ่งเรืองสากุล. (2550). *โครงการศักยภาพและอุปสรรคการค้าชายแดน: จังหวัดแม่ฮ่องสอน (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สิทธิพร ภู่นริศ และ วรณทนี รุ่งเรืองสากุล. (2552). *โครงการพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่การค้าชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุชาติพิศ ชวนะเวสสกุล และปรณณ์ เมฆแสงสว. (2559). การปรับตัวของชุมชนบริเวณด้านชายแดนตะวันตกของประเทศไทยอันเนื่องมาจากการเปิดเสรีสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 19(19), 292-309.

- สุวิชา พักกระสา. (2552). ยุทธศาสตร์การปรับตัวของชาวบ้านเพื่อการดำรงตนอยู่ในพื้นที่ท่องเที่ยว: กรณีศึกษาหมู่บ้านแม่เย็น ตำบลแม่ฮี้ อำเภอป่าเย็บ จังหวัดแม่ฮ่องสอน (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุมาลี สุขตานนท์. (2557). รายงานโครงการศึกษาเพื่อจัดทำฐานข้อมูลการค้าการขนส่งชายแดนไทย-พม่า. กรุงเทพฯ: สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุมาลี สุขตานนท์. (2558). รายงานการศึกษาประเมินศักยภาพของทางการค้าการขนส่งชายแดนไทย-พม่า. กรุงเทพฯ: สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อดิสร เรือลม และคณะ. (2550). รายงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นฉบับสมบูรณ์ การศึกษาผลกระทบทางสังคมของการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตชุมชนเมืองแม่ฮ่องสอน. แม่ฮ่องสอน: สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน
- อัญญาณี คำโท. (2549). ศักยภาพและแนวโน้มการท่องเที่ยวบริเวณจุดผ่านแดนถาวรช่องจอม จังหวัดสุรินทร์. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อารดา ศรีเพชรารุช. (2546). โอกาสในการส่งออกวัสดุและอุปกรณ์ก่อสร้างไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่จุดผ่านแดนถาวรห้วยโก๋น-น้ำเงิน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอมอร แสงภูวา. (2558) แนวทางการพัฒนาช่องทางแดนธรรมชาติเป็นจุดผ่อนปรนทางการค้าและการท่องเที่ยวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนชายแดนไทย-กัมพูชา กรณีศึกษา : ช่องผ่านแดนทางธรรมชาติข้ามแด่ ตำบลภูผาหมอก อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ประเทศไทย และตำบลสะแอม อำเภอจอมกระสาน จังหวัดพระวิหาร ราชอาณาจักรกัมพูชา. ศรีสะเกษ: มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.

ภาษาอังกฤษ

- Anand, N., (2017). Introduction. Water Works. In *Hydraulic City: Water and the Infrastructures of Citizenship in Mumbai* (pp.1-24). Durham & London: Duke University Press.
- Anand, N., Gupta, A., & Appel, H. (2018). Introduction: Temporality, Politics, and the Promise of Infrastructure. In N. Anand, A. Gupta, & H. Appel (Eds.) *The Promise of Infrastructure* (pp.1-38). Durham & London: Duke University Press.
- Beauchamps, M., Hoijtink, M., Leese, M., Magalhães, B., Weinblum, S. & Wittendorp, S. (2017). Introduction: Security/Mobility and the politics of Movement. In

- Matthias Leese and Stef Wittendorp (eds.). *Security/ Mobility: Politics of Movement* (pp.1-16). Manchester: Manchester University Press.
- Boggett, D. (2000). Japan's "Burma Road;" Reflections on Japanese Military Activities in Northern Thailand. *The Journal of Kyoto Seika University*, 90-106.
- Brown, I. (2013). *Burma's Economy in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. (2016). *Militias in Myanmar*. Yangon: The Asia Foundation.
- Chang, W. C. (2009). Venturing into "Barbarous" Regions: Transborder Trade among Migrant Yunnanese between Thailand and Burma, 1960s-1980s. *The Journal of Asian Studies*, 68(2), 543-572.
- Chang, W. C. (2011). From a Shiji Episode to the Forbidden Jade Trade during the Socialist Regime in Burma. In E. Tagliacozzo & W. Chang (Eds.), *Chinese Circulations: Capital Commodities, and Networks in Southeast Asia* (pp.455-479). Durham and London: Duke University Press.
- Chang, W. C. (2013). The Everyday Politics of the Underground Trade in Burma by the Yunnanese Chinese since the Burmese Socialist Era. *Journal of Southeast Asian Studies*, 44(2), 292-314.
- Chang, W. C. (2014a). *Beyond Border: Stories of Yunnanese Chinese Migrants of Burma*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Chang, W. C. (2014b). By Sea and By Land: Stories of Two Chinese Traders. In W. Chang & E. Tagliacozzo (Eds.), *Burmese Lives: Ordinary Life Stories under the Burmese Regime* (pp.174- 199). New York: Oxford University Press.
- Collier, S. J., von Schnitzler, A., & Mizes, J.M. (2016). Public Infrastructures, Infrastructural Publics. *LIMN*, 7, 2-7.
- Dalakoglou, D. & Harvey, P. (2012). Roads and Anthropology: Ethnographic Perspectives on Space, Time and (Im) Mobility. *Mobilities*, 7(4), 459-465.
- Dalakoglou, D. (2017). *The Road: An Ethnography of (im) Mobility, Space, and Cross-border Infrastructure in the Balkans*. Manchester: Manchester University Press.
- Davis, D. & Friske, W. (2013). Defining the Soft Infrastructure of Border Crossings: A Case Study at the Canada-US Border. *American Review of Canadian Studies*, 43(4), 477-493.

- Department of Population, Ministry of Labour, Migration and Population. (2018). *KAYAH Publications*. Retrived 2020, July 13 from <https://bit.ly/30kw5cb>
- Ei Ei Thu. (2017, December 13). Kayah May Open Me-Se Border Crossing. *Myanmar Times*. Retrieved 2020, 11 July from <https://bit.ly/2M4GvrJ>
- Fink, C. (2001). *Living Silence: Burma under Military Rule*. London and New York: Zed Books.
- Grundy-Warr, C. & Wei Jun, C. (2016). Moving On: Spaces of Uncertain Freedom and Engagement in the Kayah–Mae Hong Son Borderland. In S. Oh (ed.) *Myanmar's Mountain and Maritime Borderscapes Local Practices, Boundary-Making and Figured Worlds* (pp.323–350). Singapore: ISEAS.
- Harvey, Penny & Knox, Hannah. 2012. The Enchantment of Infrastructure. *Mobilities*, 7(4), 521-536.
- Harvey, P. & Knox, H. (2015). “Introduction: Anthropology, Infrastructure, and Expertise”. In *An Anthropology of Infrastructure and Expertise* (pp.1-17). Ithaca: Cornell University Press.
- Harvey, P. & Knox, H. (2016). Infrastructural Incursions. *LIMN*, 7, 16-20.
- Harvey, P. (2018). Infrastructure in and out of Time: The Promise of Roads in Contemporary Peru. In N. Anand, A. Gupta, & H. Appel (Eds.). *The Promise of Infrastructure* (pp. 80- 101) . Durham & London: Duke University Press.
- Jeganathan, P. (2018). Border, Checkpoint, Bodies. In A. Horstmann, M. Saxer, & A. Rippa (Eds.) *Routledge Handbook on Asian Borderlands* (pp. 403-410). Oxon: Routledge.
- Kayah Investment Committee. *Kayah State Investment Opportunity Report*. (2018). Retrieved 2020, September 19 from: <https://bit.ly/3ii9zGy>
- Kramer, T., Russell, O. & Smith, M. (2018). *From War to Peace in Kayah (Karenni) State: A Land at the Crossroads in Myanmar*. Amsterdam: TNI.
- Kinzley, J., & Joniak-Lüthi, A. (2016). Territory, Border, Infrastructure-Imagining and Crafting National Borderlands in *Twentieth Century China: Crossroads Asia Working Paper Series, no. 36*. LMU Munich: Working Paper in Social and Cultural Anthropology.

- Larkin, B. (2013). The Politics and Poetics of Infrastructure. *The Annual Review of Anthropology*, 42, 327-343. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522>.
- Lertchavalitsakul, B. (2017). *Living with Four Polities: States and Cross-border Flows in the Myanmar-Thailand Borderland* (Doctorate degree Theses). Amsterdam The Netherlands: University of Amsterdam.
- Lintner, B. (1995). Recent Developments on the Thai-Burma Border. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, April, 72-76.
- Meehan, P. (2015). Fortifying or Fragmenting the State? The Political Economy of the Drug Trade in Shan State, Myanmar, 1988-2012. *Critical Asian Studies*, 47(2): 253-282.
- Miller, T. (2001). Introducing Cultural Citizenship Social Text. *Duke University Press* 69, 19(4), 1-5.
- Maung, M. (1964). Socialism and economic development of Burma. *Asian Survey*, 4(12), 1182-1190.
- Maung, M. (1989). The Burma Road to Poverty: A Socio-Political Analysis. *Fletcher Forum of World Affairs*, 13(2), 271-294.
- Myanmar News Agency. (2015). *New bridge crossing Thanlwin River in Kayah State opens to traffic*. Retrived 2020, July 13 from <https://bit.ly/2XmJgYq>.
- Myo Pa Pa San. (2020, January). *Myanmar Lifts Tourism Restrictions in Kayah. The Irrawaddy*. Retrieved 14 July, 2020 from <https://bit.ly/3aaSXhv>
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2017). Thailand: Ban Mae Surin Temporary Shelter Profile. Retrieved 14 July, 2020 from <https://bit.ly/2EANu8r>
- Pawakapan, N. (2000). Trade and Traders: Local Becomes National. *Journal of Southeast Asian Studies*, 31(2), 374-389.
- Pawakapan, N. (2001). Almost a Love Story: Japanese Soldiers in North-West Thailand. *South East Asia Research*, 9(2), 149-171.
- Pawakapan, N. (2003). Traders, Kinsmen and Trading Counterparts: The Rise of Local Politicians in Northwestern Thailand. *The Australian journal of anthropology*, *The Australian Journal of Anthropology*, 14(3), 365 - 382.

- Pawakapan, N. (2006). Once were Burmese Shans: Reinventing Ethnic Identity in Northwestern Thailand. In A. Horstmann & R. L. Wadley (Eds.) *Centering the Margin: Agency and Narrative in Southeast Asian Borderlands* (pp. 27-52). New York & Oxford: Berghahn Books.
- Pederson, M. A. & Bunkenborg, M. (2012). Roads that Separate: Sino-Mongolian Relations in the Inner Asian Desert. *Mobilities*, 7(4), 555-569.
- Reeves, M. (2017). Infrastructural Hope: Anticipating 'Independent Roads' and *Territorial Integrity in Southern Kyrgyzstan*. *Ethnos*, 82(4), 711-737.
- Ruangsi, W. & Chetpatanavanich, K. (2018). The dynamics of the cross-border trades and the traders of Northwestern Thailand, 1950s to 2010s. *Asian Review*, 31(2), 2018, 75-96.
- San Yamin Aung. (2020, September 3). *Myanmar President Removes Kayah State Chief Minister From Office for Misusing Funds*. Retrieved 14 July, 2020 <https://bit.ly/3cJ8OVQ>
- Sharma, A. & Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. In A. Sharma & A. Gupta (Eds.). *The Anthropology of the State: A Reader* (pp. 1-41). Blackwell Publishing: Malden, Oxford, Carlton.
- Shapira, H. (2013). The Border: Infrastructure of the Global. *Public Culture*, 25(2), 250-260.
- Simone, A. (2004). People as Infrastructure: Intersecting Fragments in Johannesburg. *Public Culture*, 16(3), 407-429. DOI: 10.1215/08992363-16-3-407.
- Star, S. L. (1999). The Ethnography of Infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43(3), 377-391. <https://doi.org/10.1177/00027649921955326>.
- The Border Consortium. (n.d.). Ban Mae Surin. Retrieved 14 July, 2020 from <https://bit.ly/2S4M7lK>
- Turaeva, R. (2018). Border and Road Regime in Central Asia: Ordering Disorder at an Uzbek-Kazakh Checkpoint. In A. Horstmann, M. Saxer, & A. Rippa (Eds.) *Routledge Handbook on Asian Borderlands* (pp. 434-444). Oxon: Routledge.
- Walton, J. M. (2020). Ethnic politics: diversity and agency amid persistent violence. In A. Simpson & N. Farrelly (Eds.) *Myanmar: Politics, Economy and Society* (pp. 59-73). London & New York: Routledge.

- Wimmer, A., & Glick Schiller, N. (2002). Methodological Nationalism and Beyond: Nation–State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks*, 2(4), 301–334.
- Wimmer, A. & Glick Schiller, N. (2003). Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology. *The International Migration Review*, 37(3), 576–610.
- Woods, K. (2011). Ceasefire capitalism: military–private partnerships, resource concessions and military–state building in the Burma–China borderlands, *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 747–770.
- Zarni Mann. (2020, September 4). Myanmar’s Ruling Party Says Kayah State Chief Minister Removed Over ‘Personal Grudge’. Retrieved 14 July, 2020 <https://bit.ly/33e4M4M>

ภาษาเมียนมา

- Tachilek News Agency. (2018, 19 November). ကယားပြည်နယ် အစိုးရအဖွဲ့၏ ပြည်သူ့အတွက် ဒုတိယ (၁) နှစ်တာ. Retrieved 14 July, 2020 from <https://bit.ly/39Q3oas>
- Ministry of Information. (n.d.). ကယားပြည်နယ် အစိုးရအဖွဲ့၏ ပြည်သူ့အတွက် ဒုတိယ (၁) နှစ်တာ. Retrieved 14 July, 2020 from <https://bit.ly/39Odbxo>
- ဒုတိယ အကြိမ် ပြည်သူ့လွှတ်တော် (၁၇) ကြိမ် မြောက် ပုံမှန် အစည်းအဝေး (၁၁)ရက်မြောက်နေ့ (၂၅.၈.၂၀၂၀). Retrieved 14 July, 2020 from <https://bit.ly/366nPiJ>
- ပြည်သူ့လွှတ်တော်. Retrieved 14 July, 2020 from <https://bit.ly/39LSxOH>