



รายงานความฉบั้สมบูรณ์

โครงการการวิเคราะห์นโยบายและผลกระทบของการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดน
เป็นจุดผ่านแดนถาวร กรณีศึกษาด้านชายแดนบ้านฮวก

คณะผู้วิจัย

นางสาวสาริณีย์	ภาสยะวรรณ	สังกัด มหาวิทยาลัยพะเยา
นางรัตติยา	พิชเชอร์	สังกัด มหาวิทยาลัยพะเยา
นางสาวอักษรภักค	ชัยปะละ	สังกัดมหาวิทยาลัยพะเยา

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี โดยความตั้งใจร่วมมือในการทำงานของทีมวิจัย การขอบคุณจึงขอเริ่มต้นในขอบคุณพลังงาน พลังใจ พลังวิชาการ ทีมนักวิจัยทั้งสามและผู้ช่วยนักวิจัย

ความกรุณาถัดมา คือ ความร่วมมือ จาก ผู้นำและตัวแทนบ้านฮวก สมาคมพ่อค้าเชียงคำ หอการค้าพะเยา ตัวแทนหน่วยราชการพะเยา ไม่ว่าจะเป็น นายอำเภอภูซาง โยธาธิการจังหวัด และราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนจังหวัด พะเยาฝ่าย ตัวแทนส่วนกลางราชการ การเมือง ผู้กำหนดนโยบาย ที่ยินดีให้สัมภาษณ์ และช่วยค้นหาเอกสารที่เกี่ยวข้อง จึงขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้

งานวิจัยนี้จะไม่เสร็จลุล่วง หากไม่ได้รับการสนับสนุนและประสานงานในการให้ข้อเสนอแนะเสริมความแข็งแกร่งด้านวิชาการและกระตุ้นการทำงานจาก สำนักนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง คณะรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา และทีมงานฝ่ายสนับสนุนจากสำนักการวิจัยแห่งชาติ ขอขอบคุณทุกท่าน ทั้งนี้ งานวิจัยนี้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแสดงผลกระทบต่อระดับถิ่นที่นำไปสู่การปรับนโยบาย ที่ทำให้ผลงานวิจัยเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ทีมผู้วิจัยจึงขอขอบพระพรสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่สนับสนุนให้โอกาสในการทำโครงการนี้

ทีมวิจัย

สิงหาคม 2564

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษานโยบายพัฒนาพื้นที่ชายแดนและการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นด่านถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) วัตถุประสงค์การวิจัย 1) เพื่อศึกษาความสอดคล้องสัมพันธ์ของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) 2) เพื่อศึกษาผลกระทบของการดำเนินการของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวร และ 3) เพื่อค้นหาแนวทางปรับปรุงนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) ผลการศึกษา พบว่า 1) การก่อตั้งนโยบายฯ มีลักษณะเฉพาะ ที่มีจุดเริ่มจากการผลักดันของท้องถิ่น ภายใต้ความร่วมมือระหว่างชุมชนบ้านฮวกและภาครัฐและเอกชนท้องถิ่น จังหวัดพะเยา 2) นโยบายฯ มีกระบวนการตามนโยบายสาธารณะและมีความสอดคล้องตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ 3) ผลกระทบของนโยบายฯ ณ ช่วงเวลานำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ที่ผลการศึกษาพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบทางตรงคือ ชุมชนบ้านฮวก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ค้าชายแดน ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการค้าชายแดน 4) แนวทางปรับปรุงนโยบายคือวิธีการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นหลังจาก การยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดน ข้อเสนอการบริหารจัดการด่านบ้านฮวกเป็น 1 ด่าน 2 รูปแบบ (ช่องประเพณี และ ช่องผ่านแดนถาวร)

Abstract

This research project is Policy analysis and impacts of promoting temporarily permitted border checkpoint a case study of Ban Huak, PhayaoResearch. Research objectives aim 1) To study the consistency of promoting temporarily permitted border checkpoint a case study of Ban Huak. 2) To study the impact of promoting temporarily permitted border checkpoint a case study of Ban Huak. nt. and 3) to find ways to improve of promoting temporarily permitted border checkpoint a case study of Ban Huak. The results of the study found that 1) the formation of the policy has specific characteristics. which started with local push Under the cooperation between the Ban Huak community and the public and private sectors in Phayao Province. 2) The policy has a public policy process and is consistent with the public policy process. 3) The impact of the policy at the time of putting the policy into practice. which the study found that Stakeholders that are directly affected are the Ban Huak community, especially border traders. Affected by the lack of economic benefit and loss of benefits related to border trade. 4) Policy improvement guidelines are methods for dealing with local changes after Upgrading the Ban Huak checkpoint to a border crossing point The proposal for managing the Ban Huak checkpoint is 1 checkpoint, 2 types (traditional checkpoint and Thawan border checkpoint).

สารบัญ

บท	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	6
1.1 ความเป็นมาของโครงการ	6
1.2 วัตถุประสงค์	10
1.3 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน	10
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	19
2.1 การทบทวนแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ	19
2.2 การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	34
บทที่ 3 บริบทพื้นที่ด้านบ้านฮวก	42
3.1 ข้อมูลทั่วไปด้านบ้านฮวก	42
3.2 พัฒนาการชุมชนและด้านบ้านฮวก	59
3.3 บริบท ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยลาว	64
บทที่ 4 ความสอดคล้องนโยบาย: การก่อตัวถึงกำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติ	73
4.1 ขั้นตอนของการก่อตัวและการกำหนดนโยบาย (Policy formation)	73
4.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)	90
บทที่ 5 ผลกระทบของนโยบายท้องถิ่นจังหวัดพะเยา	95
5.1 ผลกระทบการยกระดับด้านถาวรต่อชุมชนบ้านฮวก	95
5.2 ผลกระทบการดำรงระดับท้องถิ่นจังหวัดพะเยา	111
บทที่ 6 แนวทางปรับปรุงนโยบาย	120
6.1 ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงนโยบายในระดับชุมชนบ้านฮวก	120
6.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงนโยบายในระดับธุรกิจท้องถิ่นพะเยา	126
6.3 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย	131
บทที่ 7 สรุปและอภิปราย	133
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของโครงการ

“พะเยา”เป็นจังหวัดที่มีชายแดนติดต่อกับแขวงไชยะบูลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่มีระยะทางแนว ชายแดนทั้งสิ้นประมาณ 36 กิโลเมตร โดยมีช่องทางที่ประชาชนทั้งสองประเทศใช้เป็นเส้นทางสัญจร คือช่องเขา “ก๊วกก” ที่ตั้งกั้นเขตระหว่าง บ้านฮวก หมู่ 3 ตำบลภูซาง จ.พะเยา (www.hotsia.com) และบ้านปางมอญ เขตเชียงฮองหงสา แขวงไชยะบูลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และโดยตำแหน่งที่ตั้งของชุมชนบ้านฮวกอันอยู่ใกล้ “ก๊วกก” ร่องระหว่างภูเขาสันทางธรรมชาติที่เดินทางไปมาหาสู่ชุมชนไทย-ลาวได้อย่างสะดวก บ้านฮวก แห่งนี้จึงเป็นชุมชนชายแดนที่มีการติดต่อสัมพันธ์ชุมชนระหว่างชุมชนไทย-ลาว กันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเสมอมา

พ.ศ. 2536 ท่ามกลางกระแสการพัฒนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) ช่องเขา “ก๊วกก” ได้รับอนุญาตเปิดด่านเป็นจุดผ่อนปรนชายแดนบ้านฮวก ฉะนั้นชุมชนบ้านฮวกแห่งนี้ จึงได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและสถานศึกษาเข้าวิจัย และภาคธุรกิจ เข้าพัฒนาในพื้นที่ ก่อให้เกิดโครงการพัฒนานาและสร้างกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ตลาดนัดชายแดน การท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์ ประเพณีตักบาตรสองแผ่นดินไทย-ลาว การวิจัยสร้างเส้นทางท่องเที่ยวพะเยา-หลวงพระบาง การดำเนินการค้าพาณิชย์ระหว่างจังหวัดพะเยาและแขวงไชยะบูลี ทั้งการค้าและลงทุนข้ามแดนผ่านการลงทุนพื้นที่ทำการเกษตรและแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรและทรัพยากร ธรรมชาติระหว่างกัน (สัมภาษณ์ ดร.ฤทัยภัทร พิมลศรี นักวิจัยชุมชนด้านการท่องเที่ยว ณ 1 สิงหาคม 2561)

และภายใต้การสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ดังกล่าว พ.ศ. 2537 กลุ่มทุนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดพะเยาจึงได้จับมือกับชุมชนบ้านฮวก เคลื่อนไหวยื่นเรื่องต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณายกระดับด่านก๊วกก (บ้านฮวก) ให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร บนความมุ่งหวังว่าการยกระดับด่านบ้านฮวกเป็น

จุดผ่านแดนถาวรนั้นจะสามารถขยายตลาดการค้าของจังหวัดพะเยาให้ขยายไปถึงประเทศในอนุภาคน้ำโขงและประเทศจีน (สัมภาษณ์ นายกสภาอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา ณ 7 สิงหาคม 2561)

และใน วันที่ 31 กรกฎาคม 2561 การผลักดันของกลุ่มท้องถิ่นจังหวัดพะเยาได้เป็นความจริง ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เสนอ ในการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อ.ภูซาง จ.พะเยา ขึ้นเป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยว การค้า การลงทุน การขนส่ง ศิลปวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (มติคณะรัฐมนตรี, เรื่องการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร, 31 กรกฎาคม 2561) ซึ่งมติเห็นชอบที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ดังกล่าว สะท้อนถึงความสำเร็จของกลุ่มท้องถิ่นจังหวัดพะเยาในการผลักดันข้อเสนอการยกระดับจุดผ่านแดนบ้านฮวกให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจเลือกข้อเสนอดังกล่าวเป็นนโยบายสาธารณะ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่านโยบายการยกระดับจุดผ่านแดนบ้านฮวกให้จุดผ่านแดนถาวร มีความแตกต่างจากจุดผ่านแดนถาวรอื่น ๆ ในประเทศไทย เพราะเป็นมีลักษณะของการเริ่มต้นผลักดันจากส่วนล่างไปสู่โครงสร้างส่วนบน หรือเป็นนโยบายที่เสนอจากระดับท้องถิ่นเสนอขึ้นสู่รัฐบาลนั่นเอง

ส่วนด้านสถานการณ์ปัจจุบันหลังมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ณ ขณะนี้ดำเนินการในระดับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ตามมติประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการหลักในการดำเนินการ โดยการดำเนินงานนั้นให้ความสำคัญในการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดน และกรณีมีความจำเป็นต้องก่อสร้างหรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ บริเวณชายแดน โดยให้ประสานกรมแผนที่ทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อตรวจสอบข้อมูลให้ชัดเจนก่อนดำเนินการ โดยการบริหารจัดการชายแดนบริเวณดังกล่าว ต้องปฏิบัติตามแนวทางและมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการบูรณาการการจัดทำแผนเพื่อรองรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อาทิ ปัญหาการขยายตัวทางเศรษฐกิจของชุมชน ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และปัญหาการบุกรุกพื้นที่ เป็นต้น (มติคณะรัฐมนตรี, เรื่องการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร, 31กรกฎาคม 2561)

ส่วนระดับจังหวัดพะเยานั้น ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติและสร้างระบบกลไกรองรับ ทั้งนี้ จังหวัดพะเยาได้มอบหมายงานให้งานยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยาดำเนินการจัดตั้งกรรมการขับเคลื่อนและติดตามความก้าวหน้าการยกระดับด้านชายแดนบ้านฮวกเป็นด่านถาวร เป็นกลไกหลักใน

การขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยาที่มุ่งพัฒนา พื้นที่ชายแดนบ้านฮวกให้เป็นศูนย์กลางดังนี้ (1) ศูนย์การค้าขายสินค้าเกษตรและวัตถุดิบระหว่าง ไทย-ลาว (2) พัฒนาระบบโลจิสติกส์การขนส่งและคลังสินค้า และ (3) ศูนย์การท่องเที่ยวชายแดนไทย-ลาว (นายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร, พิธีเปิดโครงการส่งเสริมความสัมพันธ์ และขยายการค้าการลงทุนในกลุ่มประเทศ GMS อาเซียนและประเทศคู่ค้า แขวงไชยบุรี และแขวงอุดมไซ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับจังหวัดพะเยา, 7 สิงหาคม 2561) ทั้งนี้ทางจังหวัดพะเยาจะดำเนินการ จัดเตรียมกลไกการบริหารจัดการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และจะมีการทำพิธีเปิดด่านของทั้ง 2 ประเทศ พร้อมกันภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2561

นอกจากนั้น ในส่วนการเคลื่อนไหวในระดับชุมชนบ้านฮวกหรือประชาชนผู้ได้รับส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจาก นโยบายฯ ในส่วนระดับการจัดการพื้นที่ชุมชนบ้านฮวก นั้น ณ ปัจจุบัน กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ดำเนินการ จัดทำแผนผังพัฒนาบ้านฮวกเมืองใหม่เพื่อรองรับการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว โดยมีแผนการจัดสรรพื้นที่ ชุมชนจำนวน 25 ไร่ ปรับเป็นผังเมืองแบ่งเป็นพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้ (1) พื้นที่ศูนย์ราชการเพื่อรองรับด้านชายแดน (2) พื้นที่พาณิชยกรรมและด้านบริการค้าขายแดน (3) พื้นที่จุดตรวจสินค้าเข้า-ออก และ (4) พื้นที่คลังสินค้าแหล่ง อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ (กลุ่มวิชาการผังเมืองจังหวัดพะเยา, 2558) และนอกจากนั้น ในระดับผู้นำชุมชนบ้านฮวก เริ่มได้รับการประสานจากงานยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยา นำกลุ่มผู้นำชุมชนเดินทางไปศึกษาดูงานจุดผ่านแดนถาวร ต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้ว (สัมภาษณ์ นายอนุศาสตร์ สุริยา กำนันตำบลภูซาง ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2561)

ส่วนด้านการรับรู้ของชุมชนบ้านฮวกต่อนโยบายฯ นั้น ชุมชนรับรู้ถึงการได้รับอนุมัติให้เห็นชอบจากรัฐบาล ให้ยกระดับจุดผ่านแดนบ้านฮวกให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว ทั้งนี้ ในด้านเสียงตอบรับของชุมชนต่อนโยบายฯ มี ทั้ง (1) กลุ่มประชาชนผู้ยินดีตอบรับนโยบายฯ เพราะเชื่อว่าจะนำมาสู่การพัฒนาพื้นที่ชายแดนและชุมชนของตน (2) กลุ่มประชาชนผู้นิ่งเฉยเพราะคิดว่าตนเองไม่ได้รับส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายฯ (3) กลุ่มผู้กังวลต่อ ผลกระทบจากนโยบายฯ โดยเฉพาะผลกระทบในพื้นที่เกษตร และข้อกังวลในเรื่องระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการยกสถานะเป็นจุดผ่านแดนถาวรฯ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนในพื้นที่ เป็น ต้น (สัมภาษณ์ นายอนุศาสตร์ สุริยา กำนันตำบลภูซาง ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2561)

และ ณ ขณะนี้การดำเนินนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกดังกล่าว ได้ ดำเนินการถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) แล้ว และหากพิจารณาการขับเคลื่อน นโยบายการยกระดับด้านฯ ดังกล่าว ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) แล้ว สามารถพบ ข้อสังเกตที่น่าสนใจต่อนโยบายฯ ดังนี้ คือ

1) จุดเริ่มของนโยบายฯจากการผลักดันของท้องถิ่น ภายใต้ความร่วมมือระหว่างชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่น จังหวัดพะเยาตั้งแต่ขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหา จนถึงขั้นตอนกำหนดทางเลือกในการยื่นข้อเสนอต่อฝ่ายการเมือง เป็นผู้ตัดสินใจเลือกเป็นนโยบายของชาติ ซึ่งการมีจุดเริ่มจากท้องถิ่นดังกล่าว สะท้อนถึงพลังของภาคประชาชน กลุ่มท้องถิ่นจังหวัดพะเยาในการผลักดันนโยบายฯ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการจัดตั้งจุดผ่านแดนถาวรอื่น ๆ ใน ประเทศไทย

2) การเปลี่ยนสถานะของชุมชนบ้านฮวกและกลุ่มท้องถิ่นจังหวัดพะเยา จากผู้นำเสนอการยกระดับจุดผ่านแดนฯ กลายเป็นผู้รับนโยบายฯ ที่จะต้องถูกพัฒนาตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมืองผู้ตัดสินใจนโยบายและปฏิบัติตามวิธีการของส่วนราชการ และถึงแม้นโยบายการยกระดับสถานะจุดผ่านแดนบ้านฮวกฯ มีที่มาจากข้อเสนอในระดับท้องถิ่น แต่เมื่อข้อเสนอดังกล่าวถูกยกระดับเป็นนโยบาย อำนาจการตัดสินใจและตรวจตรากลายเป็นของฝ่ายการเมือง ส่วนการนำนโยบายสู่การปฏิบัตินั้นกลายเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่นจังหวัดพะเยาถูกเปลี่ยนสถานะเป็นเพียงผู้รับนโยบายหรือผู้ถูกพัฒนา ดังสะท้อนได้จากความกังวลของชุมชนบ้านฮวกที่มีต่อผลกระทบจากการยกระดับสถานะจุดผ่านแดนฯ ทั้ง ๆ ที่ตนเองเป็นผู้นำเสนอ แต่อำนาจการตัดสินใจและวิธีการปฏิบัติกลับเป็นของฝ่ายการเมืองและหน่วยราชการ

3) นโยบายฯ เป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของชุมชน สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนชายแดนและรัฐส่วนกลาง ในการเข้ามาสร้างนิยามความหมายใหม่ให้แก่ชุมชนชายแดนบ้านฮวกซึ่งนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ที่มีไขแต่กำหนดเส้นแบ่งชุมชน หรือส่งกำลังทหารมาควบคุมเพียงชั่วขณะหนึ่งในยุคคอมมิวนิสต์ แต่นโยบายฯ ครั้งล่าสุดนี้ คือการเข้ามาจัดการพื้นที่ชุมชนบ้านฮวกให้เป็นเมืองชายแดนที่ศูนย์ราชการกลางชายแดนที่รองรับการเชื่อมโยงการค้าเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

ทั้งนี้ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) เพราะความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อหน่วยงานผู้ปฏิบัติ และกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสำเร็จได้ การดำเนินงานจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันกับนโยบาย การจัดการองค์กร แผนงาน และโครงการ การพัฒนาจึงจะบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายจึงจะไม่ล้มเหลว (จุมพล หนีพานิข, 2547)

ฉะนั้น จากข้อสังเกตและความสำคัญของขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ดังกล่าวกว่า ทิมวิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาต่อยอดนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกนี้ โดยเฉพาะที่มาของนโยบายฯ ภายใต้การผลักดันจากระดับท้องถิ่น ที่กำลังเปลี่ยนผ่านมาอยู่ในช่วงปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลเป็นผู้ตีความและหน่วยราชการเป็นกำหนดวิธีการปฏิบัติ ภายใต้ข้อคำถามการวิจัยที่ว่า (1) ณ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ในปัจจุบัน นโยบายฯ มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายที่ท้องถิ่นนำเสนอหรือไหมอย่างไร? (2) สถานการณ์ที่หน่วยราชการเป็นผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติ การดำเนินงานของนโยบายจะสร้างผลกระทบต่อผู้รับนโยบายอย่างชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่นจังหวัดพะเยา และผู้เกี่ยวข้องตามกระบวนการนโยบายสาธารณะหรือไหมอย่างไร (3) และหากชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่นพะเยาร่วมกันวิเคราะห์ผลกระทบจากขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะนำไปสู่การเสนอแนวการปรับปรุงนโยบายฯ ในขั้นตอนต่อไปของนโยบายสาธารณะได้อย่างไรบ้าง?

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาความสอดคล้องสัมพันธ์ของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดทางเลือก ตัดสินใจทางเลือกนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบของการดำเนินการของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) ต่อผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ รัฐบาลส่วนกลาง ส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่นภาคประชาชน จังหวัดพะเยา และชุมชนบ้านฮวก

1.2.3 เพื่อค้นหาแนวทางปรับปรุงนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) ที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ

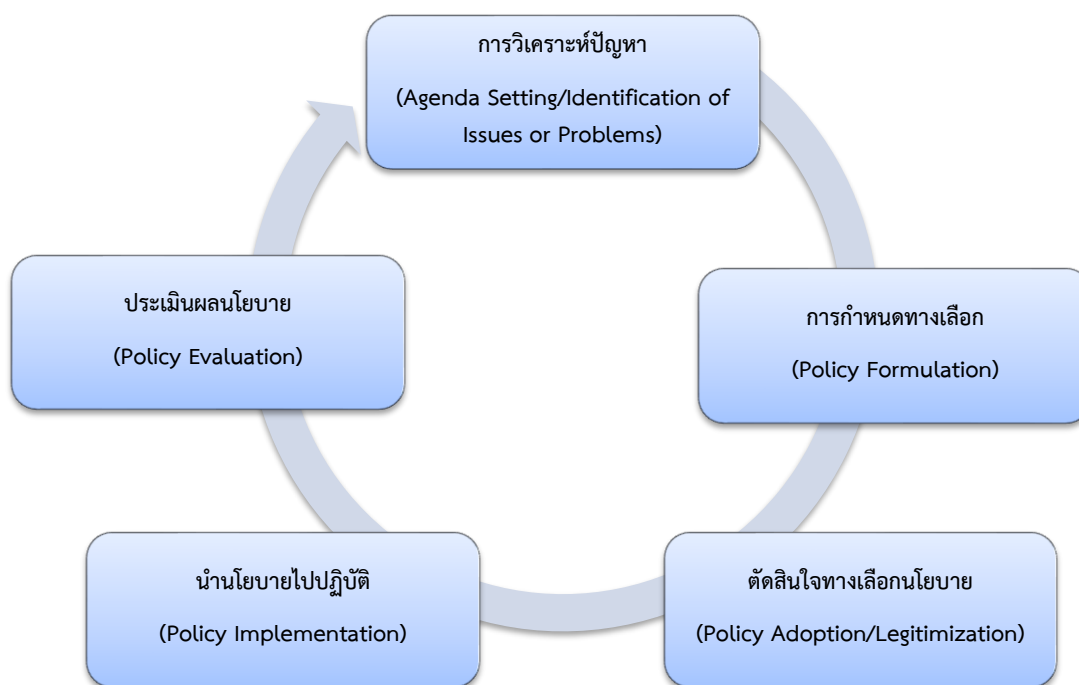
1.3 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน

1.3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษา การศึกษาความสอดคล้องสัมพันธ์และผลกระทบของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นด่านถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) (จากแผนภาพที่ 1-กระบวนการนโยบายสาธารณะ) โดยเน้นไปที่ (1) การวิเคราะห์ปัญหา (2) การกำหนดทางเลือก (3) การตัดสินใจทางเลือกนโยบาย และ (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายจะสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ก็ขึ้นอยู่กับวิธีการในการนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แผนภาพที่ 1 - กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process)



การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การแปลงเนื้อหาของนโยบายที่รัฐบาลตัดสินใจประกาศใช้สำหรับเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ปัญหาประชาชนและสนองตอบความต้องการของประชาชน ไปเป็นแผนงานและโครงการซึ่งจะมีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประกอบไปด้วยผู้ที่คตินโยบาย คือ ฝ่ายการเมือง จะทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบนโยบาย ฝ่ายราชการจะทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการจัดทำแผนงานและโครงการมารองรับ สุดท้ายคือกลุ่มประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ

ในขณะเดียวกัน ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายที่ดำเนินการไปแล้วด้วย สำหรับการทำความเข้าใจกับการนำนโยบายสาธารณะ จะต้องพิจารณาจากตัวแบบที่นักวิชาการได้นำเสนอไว้หลากหลายตัวแบบด้วยกัน ในแต่ละตัวแบบจะประกอบไปด้วยตัวแปรที่สำคัญในการพิจารณาปัจจัยที่มี

ผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ไปพร้อมกับการให้ประเด็นสำหรับการพิจารณาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยนั้น ได้มีนักวิชาการกล่าวไว้ว่า ยังขาดการใช้องค์ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะให้ความสนใจกับการศึกษาการกำหนดนโยบาย และผลกระทบจากนโยบายเป็นหลัก ในทางปฏิบัติแล้ว องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าขั้นตอนอื่น ๆ เพราะภาพที่ปรากฏต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านที่ออกมาประท้วง การไม่ยอมรับโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การแสดงออกถึงอารยะขัดขืน (Civil disobedience) และปฏิกิริยาตอบโต้รัฐในหลากหลายรูปแบบ ล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากการที่รัฐเองขาดองค์ความรู้ทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง ดังนั้น ในการศึกษานโยบายการเปิดด่านชายแดนบ้านฮวกในประเด็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในประเด็นต่อไปนี้

1) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จ ผู้ตัดสินใจนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับ และความศรัทธาจากประชาชน และอาจกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหาก็จะได้รับการแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการของกลุ่มตน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจ ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

2) ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุน ทรัพยากรในที่นี้รวมถึง บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานทั้งหมด

3) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ในทางตรงข้าม แต่ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว ย่อม

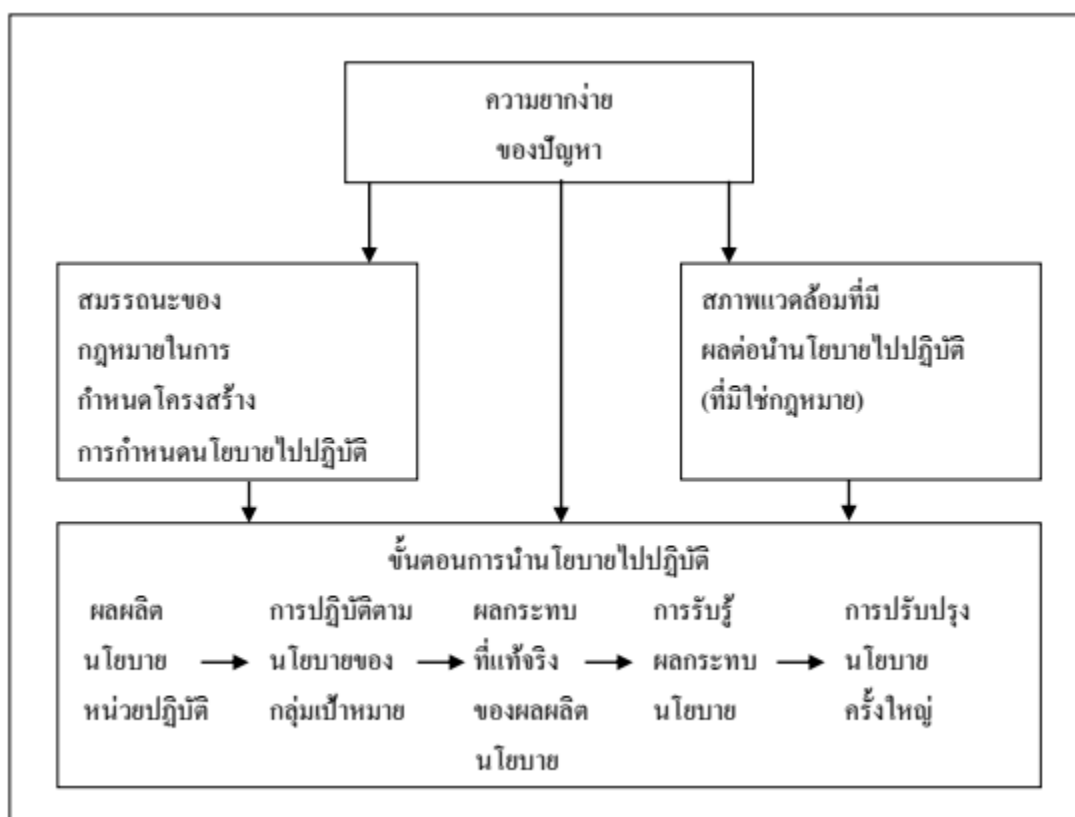
หมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างแน่นอน ปัญหาของประชาชน ก็จะไม่ได้รับการแก้ไข และเกิดการสูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา

ประเด็นในการวิเคราะห์ขั้นตอนนโยบาย



ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการแปลงนโยบาย จะเป็นการศึกษาโดยใช้ ตัวแบบทั่วไปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (General Model of Implementation Process) ที่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบท่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 - ตัวแบบทั่วไปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (General Model of Implementation Process)



ดังแผนภาพข้างต้น การศึกษา “การวิเคราะห์นโยบายและผลกระทบของการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนเป็นจุดผ่านแดนถาวร กรณีศึกษาด่านชายแดนบ้านฮวก” จึงจะเป็นการศึกษาตั้งแต่ต้นทางของนโยบายในส่วนของการกำหนดประเด็นปัญหา ตลอดจนขั้นตอนของการกำหนดนโยบายว่ามีความยากง่ายของปัญหาในระดับใด รวมถึงสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้ง 2 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เป็นกฎหมาย และ (2) ส่วนที่มีใช้กฎหมาย

1.3.2 ขอบเขตการวิจัย

1) พื้นที่ศึกษา มีขอบเขตพื้นที่ตามกระบวนการของนโยบายฯ

1.1) ขั้นการวิเคราะห์ปัญหา ศึกษาในขอบเขตพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดพะเยา ตั้งแต่ ชุมชนบ้านฮวก

อำเภอภูซาง หน่วยราชการและภาคเอกชนในจังหวัดพะเยา

1.2) ขั้นการกำหนดทางเลือก ศึกษาในขอบเขตพื้นที่จังหวัดพะเยา ในเก็บข้อมูลฝ่ายราชการ เช่น หน่วยราชการจังหวัดพะเยา กลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยา และ พื้นที่หน่วยงานรัฐบาลส่วนกลาง(กรุงเทพฯ) ในเก็บข้อมูล ฝ่ายการเมือง เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในส่วนรับผิดชอบของสำนักของนโยบายและแผนความมั่นคง

1.3) ขั้นตอนการตัดสินใจทางเลือกนโยบาย ศึกษาภายในขอบเขตพื้นที่หน่วยงานรัฐบาลส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) ในเก็บข้อมูล ฝ่ายการเมือง เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในส่วนรับผิดชอบของสำนักของนโยบายและแผนความมั่นคง

1.4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาภายในขอบพื้นที่ตั้งแต่กับผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ หน่วยงานรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนราชการจังหวัดพะเยา ส่วนท้องถิ่นภาคประชาชนจังหวัดพะเยา และชุมชนบ้านฮวก

2) ขอบเขตข้อมูล เป็นศึกษาข้อมูลเฉพาะนโยบาย

การยกระดับจุดอ่อนปรนเป็นด่านถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) ในเรื่องความสอดคล้องความสัมพันธ์ของนโยบายตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ และเรื่องผลกระทบของนโยบายฯต่อผู้เกี่ยวข้องฯ ตลอดจนค้นหาแนวทางปรับปรุงนโยบายฯ ทั้งตัวแปรในการศึกษาและหน่วยการวิเคราะห์นั้นดำเนินการศึกษาตามกรอบแนวคิดของการวิจัยนโยบายฯ

1.3.3 วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

1) รูปแบบการวิจัย วิธีการเก็บข้อมูล และวิธีการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

1.1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยวิธีการรวบรวมและศึกษาจากเอกสาร กฎหมาย เอกสารราชการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องนโยบายฯ ตั้งแต่ขั้นตอนวิเคราะห์ปัญหา ขั้นตอนกำหนดทางเลือก ขั้นตอนตัดสินใจทางเลือก นโยบาย และขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ หลังจากนั้นจึงนำเนื้อหาวิเคราะห์เปรียบเทียบความสัมพันธ์ตาม กระบวนการนโยบายสาธารณะนโยบาย

1.2) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

เป็นการวิจัยแบบใช้ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ โดยใช้วิธีการ สัมภาษณ์ ประชุมกลุ่มย่อย และการ สังเกตการณ์ ในการศึกษาข้อมูลต่อไปนี้

1.2.1) การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของนโยบาย

เป็นการเก็บข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายฯ โดยสัมภาษณ์ ผู้เกี่ยวข้องฯ ตั้งแต่ ขั้นตอนวิเคราะห์ปัญหา ขั้นตอนกำหนดทางเลือก ขั้นตอนตัดสินใจทางเลือกนโยบาย และขั้นตอนนำนโยบายไป ปฏิบัติตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลวิเคราะห์เปรียบเทียบ ความสัมพันธ์ตาม กระบวนการนโยบายสาธารณะนโยบาย

1.3) การศึกษาเกี่ยวผลกระทบของนโยบาย

เป็นการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายฯ โดยสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องฯ ตั้งแต่รัฐบาลส่วนกลาง ส่วน ราชการ ส่วนท้องถิ่นภาคประชาชนจังหวัดพะเยา และชุมชนบ้านฮวก หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ ผลกระทบของนโยบายฯ ที่ส่งผลต่อผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ

1.4) การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research)

เป็นการวิจัยประยุกต์โดยการนำผลสรุปจาก การวิจัยเอกสารและการวิจัยเชิงคุณภาพ ในการ

ข้อมูลความสัมพันธ์และผลกระทบจากนโยบาย มานำเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องนโยบายฯ ร่วมกันวิเคราะห์และค้นหาแนวทางปรับปรุงนโยบายฯ โดยวิธีการจัดประชุมกลุ่มย่อย ตั้งแต่รัฐบาลส่วนกลาง ส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่นภาคประชาชนจังหวัดพะเยา และชุมชนบ้านฮวก

2) ประชากรศึกษาและวิธีการสุ่ม

ประชากรที่ศึกษาใช้วิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง ตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่มุ่งเน้นการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ

2.1) ขั้นการวิเคราะห์ปัญหา คือ ท้องถิ่นผู้เสนอให้ยกระดับฯ ศึกษาในระดับท้องถิ่นผู้ผลักดันและนำเสนอโยบายฯ

2.1.1) กลุ่มประชาชนในระดับท้องถิ่น คือ ตัวแทนประชากรจากชุมชนบ้านฮวก (ชุมชนที่ได้รับผลกระทบหลัก) ได้แก่ ผู้นำชุมชนในอดีต จนถึงปัจจุบัน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สอบต. ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน) กรรมการหมู่บ้าน กลุ่มภาคประชาชนอำเภอภูซาง โดยการใช้การสนทนากลุ่มย่อย ทั้งหมด 6 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มผู้นำในอดีต กลุ่มผู้นำในปัจจุบัน กลุ่มประชาชน 2 กลุ่ม และกลุ่มตัวแทนองค์กรภาคประชาชน 2 กลุ่ม ประมาณกลุ่มละ 3-5 คน และการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสนทนากลุ่มย่อยเป็นตัวแทนกลุ่มละ 1 คน รวมเป็น 6 คน)

2.1.2) หน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการอำเภอภูซาง คณะกรรมการจังหวัดพะเยา กลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยา โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก หน่วยงานละ 2 คน

2.1.3) กลุ่มทุนท้องถิ่น (จังหวัดพะเยา) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก หน่วยงานละ 2 คน

2.2) ขั้นการกำหนดทางเลือก ศึกษาฝ่ายราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจัดทำสรุปเป็นเอกสารเสนอฝ่ายการเมือง

2.2.1) ฝ่ายราชการ ได้แก่ คณะกรรมการจังหวัดพะเยากลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยา โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก หน่วยงานละ 2 คน

2.2.2) ฝ่ายการเมือง ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในส่วนความรับผิดชอบของสำนักนโยบายและแผนมั่นคง โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 2 คน

2.3) ขั้นตอนการตัดสินใจทางเลือกนโยบาย ศึกษา ฝ่ายการเมือง สภาผู้แทนได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในส่วนความรับผิดชอบของสำนักนโยบายและแผนมั่นคง (โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 2 คน)

2.4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4.1) ฝ่ายการเมือง ได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในส่วนความรับผิดชอบของสำนักนโยบายและแผนมั่นคง โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 2 คน

2.4.2) ฝ่ายราชการส่วนกลางภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการจังหวัดพะเยา กลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยา พาณิชย์จังหวัด ศาลากลางจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ตรวจคนเข้าเมือง และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดพะเยา (โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก ในระดับหัวหน้าหน่วยงานหรือตัวแทน หน่วยงานละ 2 คน

2.4.3) กลุ่มทุนท้องถิ่น (จังหวัดพะเยา) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด (โดยใช้สัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก หน่วยงานละ 2 คน

2.4.4) กลุ่มประชาชนท้องถิ่น ได้แก่ ชุมชนบ้านฮวก เช่น ผู้นำชุมชน กรรมการหมู่บ้าน กลุ่มภาคประชาชนอำเภอภูซาง โดยใช้การสนทนากลุ่มย่อย ทั้งหมด 6 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มผู้นำในอดีต กลุ่มผู้นำในปัจจุบัน กลุ่มประชาชน 2 กลุ่ม และกลุ่มตัวแทนองค์กรภาคประชาชน 2 กลุ่ม ประมาณกลุ่มละ 3-5 คน และการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสนทนากลุ่มย่อยเป็นตัวแทนกลุ่มละ 1 คน รวมเป็น 6 คน

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

2.1 การทบทวนแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายการยกระดับจุดผ่านพรนชายแดนเป็นจุดผ่านแดนถาวร กรณีศึกษา ด้านชายแดนบ้านฮวก” มีเป้าหมายเพื่อศึกษานโยบายของรัฐ โดยใช้กรอบการศึกษานโยบายสาธารณะว่านโยบายดังกล่าวผ่านกระบวนการอย่างไร และส่งผลกระทบต่อชุมชน รวมถึงสังคมโดยรวมอย่างไรบ้าง

นโยบายสาธารณะ (Public policy) คือ สิ่งที่รัฐตัดสินใจว่าควร (ought) จะกระทำหรือไม่กระทำ “What government ought or ought not to do, and does or does not do.” (Simon, C.A., 2017, p.3) โดยรัฐในฐานะขององค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องกำหนดการดำเนินการและปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริหารประเทศตามสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และประเด็นปัญหาสังคมที่ได้รับ ความสนใจหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน ณ ช่วงเวลานั้น ๆ

ปัจจัยที่ส่งผลให้รัฐตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้นมีความเชื่อมโยงกับหลาย ๆ สิ่ง และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และรวมถึงขอบเขตและเป้าหมายที่รัฐต้องการที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมีกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องหลายขั้นตอน รวมถึงผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สิ่งเหล่านี้เรียกว่ากระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy process) และการที่สรุปได้ว่าสิ่งที่รัฐตัดสินใจว่าควรจะทำหรือไม่ทำนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ ก็สามารถทำได้โดยการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะช่วยให้เข้าใจถึงการตัดสินใจของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายว่าเป็นไปอย่างมีเหตุผล และตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชนหรือไม่ รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจนและส่งผลกระทบในทางบวกหรือทางลบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไร

ในการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) นั้นจะต้องทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายทั้งหมด เพื่อให้เห็นตั้งแต่การก่อรูปของนโยบายไปจนถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทัศนะของ William Dunn (1981) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะสามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบ คือ (1) การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (Empirical Approach) (2) การวิเคราะห์เชิงประเมิน (Evaluative Approach) และ (3) การวิเคราะห์ในเชิงปทัสสถาน (Normative Approach)

ในการศึกษานโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนเป็นด่านพรมแดนถาวร ในพื้นที่ชายแดนบ้านฮวกนี้ จะเป็นการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ ซึ่งเน้นการแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact) เพื่ออธิบายว่าปัญหาสังคมที่เกี่ยวกับพื้นที่ด่านชายแดนบ้านฮวกคืออะไร โดยพิจารณาจากสาเหตุของปัญหา (Causes) คืออะไร และผลลัพธ์ของนโยบายที่ผ่านมา (Consequences) ตั้งแต่ช่วงของการเป็นจุดผ่อนปรนพื้นที่ชายแดน ในปี พ.ศ. 2536 สู่การเป็นด่านชายแดนถาวร ในปี พ.ศ. 2561 เป็นอย่างไร

โดยขอบเขตของการวิเคราะห์นโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนเป็นจุดผ่านแดนถาวร กรณีศึกษาด่านชายแดนบ้านฮวก ครอบคลุมประเด็นสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) การวิเคราะห์ในขั้นตอนของการก่อตัวและการกำหนดนโยบาย (Policy formation) คือ การเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่การก่อตัวของแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดนในพื้นที่ศึกษา และเมื่อปัญหาถูกนำมาสู่วาระทางการเมือง จนถึงการถูกกลั่นกรองออกมาเป็นนโยบาย โดยการศึกษาจะครอบคลุมถึงการศึกษาสภาพปัญหาและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเชิงพื้นที่ ในทุกระดับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างถี่ถ้วนว่ามีการดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว
- 2) การวิเคราะห์ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการศึกษาองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายว่า มีส่วนในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร และการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่
- 3) การวิเคราะห์ในขั้นตอนของการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการศึกษาการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนเป็นด่านชายแดนถาวร ว่าบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร และก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียงหรือไม่ อย่างไร และผลกระทบดังกล่าวส่งผลมากน้อยเพียงใด

- 4) การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย (Policy feedback) เป็นการพิจารณาผลสืบเนื่องของนโยบายว่าการยกระดับด้านชายแดนถาวรก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชน (ท้องถิ่น) ในพื้นที่ชายแดนบ้านฮวก อ.ภูซาง จ.พะเยา และพื้นที่ใกล้เคียง และสังคมในภาพรวมอย่างไร ซึ่งอาจจะหมายรวมถึงการที่ประชาชนในพื้นที่ชายแดนบ้านฮวกมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือไม่ มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ สภาพเศรษฐกิจในพื้นที่บ้านฮวกและจังหวัดพะเยาเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง

แนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางการวิเคราะห์ในแบบ Policy Making Approach ซึ่งพัชรี สิริธรร (2557) กล่าวว่า แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในแบบ Policy Making Approach จะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ตั้งแต่การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้เป็นปัญหาที่รัฐให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางจัดการปัญหา การดำเนินนโยบายที่วางไว้ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงขั้นตอนการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งเป็นที่เป็ความลับ (Black box) ว่าการจัดสรรทรัพยากรของสังคมในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างไร ซึ่งแนวทางการศึกษาดังกล่าวมีความเหมาะสมกับการศึกษานโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนสู่ด้านชายแดนถาวร เนื่องจากเป็นความพยายามของภาครัฐในการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า อันเป็นนโยบายที่โดดเด่นระดับในภูมิภาคของรัฐบาล ในสมัยของนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region - GMS) ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 (ประสิทธิ์ ลีปรีชา และ สงกรานต์ จันตะคาด, 2561)

การกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการสำคัญของการศึกษานโยบายแห่งรัฐ เนื่องจาก นโยบายจะเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย เป็นช่วงเวลาแห่งการตัดสินใจของรัฐบาล ว่าจะทำอะไร อย่างไร จุดเปลี่ยนของประเทศต่าง ๆ ในโลกมักจะเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ตัดสินใจดำเนินนโยบายเพื่อนำพาประเทศไปสู่จุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Making) ตามแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะของนักรัฐศาสตร์ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายไว้ ดังนี้

B. Guy Peters (2015) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า การเมืองทั้งหมด คือ กระบวนการทั้งหมดในการกำหนดนโยบาย และได้ให้ความหมายไว้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผู้มีความขัดแย้ง บางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรองและหาจุดทางในการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง

ในขณะที่ Kenis, P. & Scheider, V. (1991) ได้นิยามว่า การกำหนดนโยบายหมายถึงการที่รัฐบาลตัดสินใจ และเสนอว่า จะทำอะไรบ้าง

นอกจากนั้น Christopher A. Simon (2017) ได้ให้ความหมายว่า การกำหนดนโยบาย คือ การตัดสินใจนโยบายของรัฐที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่ท้าทายเป็นอย่างมากของรัฐ โดยเฉพาะการตัดสินใจกำหนดทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมและมีความจำเป็น ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Major participants) ในการกำหนดนโยบาย

ส่วนนักวิชาการบางท่านเสนอว่าการกำหนดนโยบาย หมายถึง การเตรียมนโยบายของรัฐบาลเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในภาพรวม (พัชรีย์ สิริโรส, 2551; Guys, P., 2015) นอกจากนี้ ในมุมมองของนักรัฐศาสตร์ การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นการต่อรองการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง (Dodds, A., 2018)

จากการศึกษาของนักวิชาการเช่น งานเรื่อง Perspectives on Policy Analysis: A Framework for understanding and Design ของ Igor S. Mayer, C. E. van Daalen and Pieter W. G. Bots (2018) และ Cross-border trades and commerce between Thailand and neighboring countries: policy implications for establishing special border economic zones ของ Choen Kraina & Jayant K. Routray (2016) รวมถึงบทความเรื่อง Effects of cross-border power trade between Laos and Thailand: Energy security and environmental implications ของ Mayurachat Watcharejyothin

& Ram M. Shrestha (2009) พบว่า ผู้มีอำนาจในการคิดริเริ่มและกำหนดนโยบายโดยเฉพาะนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงนั้น คือ ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำมากกว่าการที่จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เห็นชอบในนโยบายที่สำคัญ ๆ นั้น ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเด็นด้านชายแดนบ้านฮวกจึงเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างกว้างขวางทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการ เพื่อให้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีกว่าเดิม หรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า นโยบายด้านชายแดนบ้านฮวกมิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่มีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านชายแดนบ้านฮวก จึงต้องมองให้ครอบคลุมขั้นตอนหรือรายละเอียด เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา การเสนอร่างนโยบาย และการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย (Peters, G. B., 2015)

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

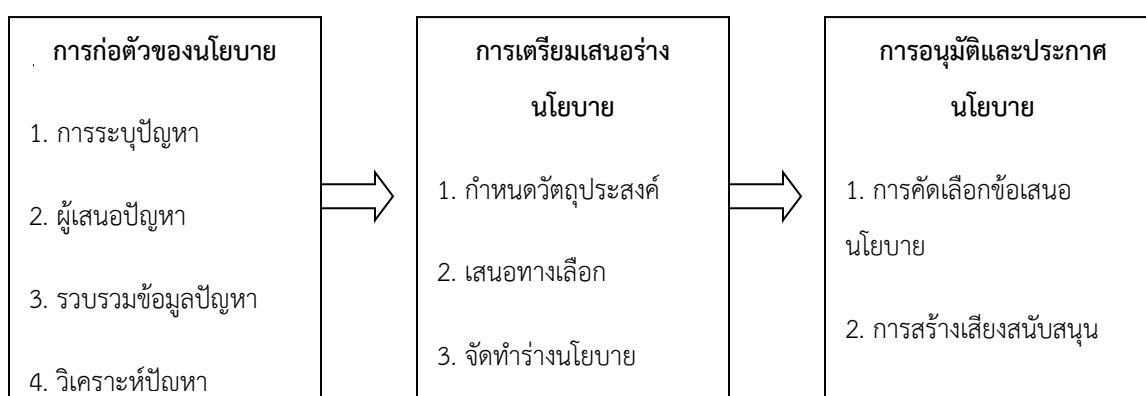
ตามกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่า ความต้องการของพลเมืองในทุกสังคมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่มากนักน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้มีอำนาจในทางการเมืองจึงเห็นว่านโยบายที่กำหนดขึ้นควรสอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ทั้งนี้การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องของการเมืองอย่างเด่นชัด เพราะว่าบุคคลหรือองค์กรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตรงได้แก่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (Simon, C. A., 2017)

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเมื่อมองว่าเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง ดังที่กล่าวมา สิ่งสำคัญก็คือผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะ ก็ขึ้นอยู่กับสมรรถนะของระบบการเมือง เนื่องจากระบบการเมืองมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายให้บังเกิดผล และนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายการเมือง ก็จะต้องสามารถขับเคลื่อนนโยบายให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน และนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

ในที่นี้ ผู้วิจัยกล่าวถึงระดับหรือขอบเขตของการกำหนดนโยบายก่อน ก็เพื่อให้ได้เห็นภาพรวมของนโยบายสาธารณะ ที่มีมิติครอบคลุมที่แตกต่างกัน อันจะสามารถทำความเข้าใจกับขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ด้านชายแดนบ้านฮวกได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยกิจกรรมการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือที่กล่าวถึงการตัดสินใจกำหนดนโยบายมีกิจกรรมหลัก ๆ 3 ประการ คือ

1. การก่อตัวของนโยบาย
2. การเตรียมเสนอร่างนโยบาย
3. การอนุมัติและการประกาศนโยบาย

ในกิจกรรมทั้ง 3 ประการนี้ สามารถจำแนกกิจกรรมย่อยของแต่ละขั้นตอนได้ ดังแผนภาพ ต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3.1 แสดงกิจกรรมของขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

ขั้นก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Policy Formation)

การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) หมายถึง การสร้างประเด็นปัญหาในเชิงนโยบายสาธารณะ หรือการทำให้ปัญหาสาธารณะถูกบรรจุเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย (Agenda Setting) (Simon. C. A., 2017) ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจัดเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เริ่มด้วยการระบุสภาพปัญหาสาธารณะให้ชัดเจน ปัญหานี้เป็นปัญหาของใคร ใครได้รับความเดือดร้อนบ้าง ถ้ารัฐบาลไม่เข้า

ไปแก้ไข จะเกิดผลกระทบอะไรตามมา ถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไข ใครจะได้ประโยชน์และใครจะเสียประโยชน์ และใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ การก่อตัวของนโยบายจึงมิใช่เพียงแต่ระบุปัญหาสาธารณะเท่านั้น แต่จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะปัญหาสาธารณะจะได้รับการแก้ไขให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ ภายใต้แนวคิดการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในส่วนของนโยบายด้านชายแดนบ้านฮวกจึงจะเป็นการศึกษาเริ่มตั้งแต่ช่วงของการเป็นจุดผ่อนปรนชายแดน และการผลักดันให้มีการยกระดับให้เป็นด่านชายแดนถาวร โดยพิจารณาจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังกล่าว

การจัดระเบียบวาระของนโยบาย (Policy Agenda) คือ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาสาธารณะจากปัญหามากมายมีจำนวนเป็นร้อยเป็นพันปัญหา จัดให้เหลือปัญหาอยู่จำนวนหนึ่งที่ผู้กำหนดนโยบายให้ความสนใจเอาใจใส่ ได้เลือกหรือถูกบังคับให้เลือก มากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงไม่ใช่จะต้องกระทำเพื่อแก้ปัญหาทุกปัญหา แต่เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ มีผลกระทบกว้างขวาง ในส่วนของนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจว่าเหตุใดรัฐจึงให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนบ้านฮวกเป็นด่านถาวร

ในทฤษฎีของ Roger W. Cobb & Charles D. Elder (1971) ได้ระบุหรือจำแนกการจัดระเบียบวาระของนโยบายสาธารณะที่สมาชิกของชุมชนทางการเมืองเห็นว่ามีสำคัญ โดย Cobb และ Elder เรียกปัญหานโยบายนี้ว่า “ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะของสังคม” หรือ “The Systemic Agenda” ที่คนในชุมชนทางการเมืองเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้ควรจะได้มีการแก้ไข อีกประเภทเป็นนโยบายที่รัฐบาล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า มีความสำคัญและควรจะได้มีการให้ความสนใจ ซึ่ง Cobb และ Elder เรียก Policy Agenda ประเภทนี้ว่า “ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ” ปัญหาประเภทนี้เป็นปัญหาที่กลไกรัฐ รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมาย ที่นอกจากจะเห็นว่า ควรจะเอาใจใส่แล้ว ยังควรให้ความสำคัญในการดำเนินการที่จริงจังด้วย ที่ผ่านมาในกรณีของการเมืองไทยช่วงที่การเมืองอยู่ในยุกระบอบอำมาตยาธิปไตย ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคง

กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process)

ในแง่ของหลักการ การจัดระเบียบวาระนโยบายเกิดจาก ประการที่หนึ่ง มีการรับรู้ปัญหา คือ มีการรับรู้ว่ามีเหตุการณ์หรือปัญหาเกิดขึ้น ขณะเดียวกันมีบุคคลกลุ่มที่เกี่ยวข้องมีจิตสำนึกร่วมกันในเหตุการณ์ ในปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วร่วมกันผลักดันให้เหตุการณ์หรือปัญหาดังกล่าวกลายเป็นปัญหาสาธารณะ หลังจากนั้นก็มีการเชื่อมโยงปัญหาสาธารณะดังกล่าวนั้นเข้าสู่ระบบที่มีรูปแบบและโครงสร้างทางการเมือง อันได้แก่ รัฐบาล ระบบราชการ รัฐสภา เป็นต้น ซึ่งสามารถเห็นได้จากความพยายามของภาครัฐในการพยายามผลักดันให้มีการยกระดับจุดอ่อนปรนบ้านฮวกเป็นด้านชายแดนถาวร

โดยในทางปฏิบัติการรับรู้ปัญหาเกิดจากปัญหาสาธารณะเพื่อนำมาสู่การจัดระเบียบวาระนโยบายไปจนกระทั่งถึงการกำหนดเป็นนโยบาย อาจเกิดจากการรับรู้ของผู้นำทางการเมือง หลังจากนั้นได้นำประเด็นปัญหาที่ตนได้พบเห็นมาจัดระเบียบวาระนโยบาย ต่อจากนั้นนำมากำหนดเป็นนโยบาย หรืออาจเกิดจากสถาบันทางการเมืองต่อไปนี้ คือ รัฐบาล รัฐสภาระบบราชการ เมื่อสถาบันทางการเมืองเหล่านี้รับรู้ปัญหา และเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีความสำคัญ ก็จะนำปัญหาเหล่านั้นมาจัดระเบียบวาระนโยบาย มากำหนดเป็นนโยบาย นอกจากนั้น การรับรู้ในปัญหาแล้วนำปัญหาเข้าสู่การจัดระเบียบวาระนโยบาย กระบวนการนโยบาย หรือนำมากำหนดเป็นนโยบายยังอาจเกิดจากการรับรู้ปัญหาของประชาชนเองที่เห็นว่ารัฐหรือกลไกรัฐ (Mechanism) น่าจะได้มาดำเนินการหรือเข้ามาจัดการปัญหาดังกล่าวโดยนำปัญหาดังกล่าวไปจัดระเบียบวาระนโยบาย ต่อจากนั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งในกระบวนการของการนำเอาปัญหาที่เกิดขึ้นไปจัดระเบียบวาระนโยบาย มากำหนดเป็นนโยบายโดยปกติจะมีองค์กรหรือหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนด และจัดระเบียบวาระระหว่างปัญหากับทางออกโดยมีนักการเมือง ข้าราชการประจำ นักวิชาการ สื่อ เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน และให้ความคิดเห็นต่อการจัดระเบียบวาระนโยบายซึ่งฝ่ายที่มีอำนาจในการคัดเลือกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ก็ได้แก่ ฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่จะทำการศึกษาลั่นกรองอีกทีหนึ่ง ในประเด็นดังกล่าวจะนำไปสู่การศึกษาว่ามีบุคคลหรือองค์กรใดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการยกระดับจุดอ่อนปรนบ้านฮวกเป็นด้านชายแดนถาวร

บุคคล หรือองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการก่อรูปนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะพบว่า มีองค์กรหรือหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเกี่ยวข้องโดยอ้อม องค์กรที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา รัฐสภาไทยในช่วงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะใน 2 ลักษณะ คือ

1) การจัดทำกฎหมาย กฎหมายถือเป็นนโยบายสาธารณะรูปหนึ่ง และการตรากฎหมายถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาเพราะโดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาเองเป็นผู้เสนอ จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนเสียก่อน

2) การควบคุมฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นการควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล โดยรัฐสภาสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่รัฐมนตรี และการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

2. คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเป็นองค์คณะบุคคลสูงสุดที่รับผิดชอบในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบาย และติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบาย และติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีออกได้ ดังนี้

1) การวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินถือว่าเข้าบริหารราชการแผ่นดินแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติให้ความไว้วางใจ (มาตรา 211) จึงถือได้ว่า การแถลงนโยบายสาธารณะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ โดยจะต้องผ่านความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา และเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป

2) การวางระเบียบข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติ การวางระเบียบข้อบังคับของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัตินั้นมีลักษณะเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้กิจการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ปฏิบัติให้เป็นในทางเดียวกัน ประกอบกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ มีรายละเอียดไม่มากพอหรืออาจไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการได้ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องวางระเบียบ ซึ่งถือเป็นนโยบายอีกรูปแบบหนึ่งให้ถือปฏิบัติ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุหรืองานสารบรรณ เป็นต้น

3) การพิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมเสนอมาเนื่องจากการปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ย่อมมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ รวมทั้งในบางเรื่อง กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการหรืออนุมัติ หรืออาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นการจำเป็นที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

3. กระทรวง ทบวง กรม ตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวง ทบวง กรม หรือเรียกรวม ๆ ว่า ระบบราชการ จะถือเป็นฝ่ายปฏิบัติ คือ เป็นผู้นำเอานโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ แต่จากสภาพความเป็นจริง จะพบว่า ฝ่ายข้าราชการกลับเป็นฝ่ายเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างมาก โดยเฉพาะในฐานะของผู้รวบรวมวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และในบางครั้งก็กลายเป็นผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจแทนฝ่ายการเมืองเสียเอง

4. พรรคการเมือง พรรคการเมืองมีบทบาทเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เพราะมีหน้าที่ในการรวบรวมความคิดเห็นและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ ขอร้องทุกข์หรืออุดมการณ์ และทำการปรับเปลี่ยน ประนีประนอมความต้องการของประชาชน ซึ่งบ่อยครั้งจะขัดแย้งกันให้เป็นนโยบาย เพื่อที่พรรคหรือผู้สมัครในนามของพรรคจะได้ดำเนินนโยบายที่จัดทำขึ้นเสนอต่อประชาชนในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้ง และเสนอต่อรัฐสภาและรัฐบาลหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว

5. กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ในทุกะบบการเมืองต่างทำหน้าที่เป็นปากเสียงปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนโดยการเรียกร้องหรือเสนอทางเลือกนโยบายอื่น ๆ ต่อผู้กำหนดนโยบาย โดยบทบาท

หน้าที่จะรวมทั้งการจัดหาข้อมูลเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับนโยบายที่เสนอและผลที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความเหมาะสมมากขึ้น

การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยดำเนินการรวบรวมข้อมูล (Data) เกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ ในประเด็นต่อไปนี้ ช่วงเวลาที่เกิดปัญหา หรือช่วงเวลาที่รัฐบาลหรือประชาชน (องค์กรในระดับท้องถิ่น) มีพิจารณาว่าประเด็นเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษา (พื้นที่ชายแดนบ้านฮวก) เป็นประเด็นปัญหาที่ควรให้ความสำคัญ รวมถึงมีการนำเสนอสภาพของปัญหาว่ามีความรุนแรงเพียงใด ลักษณะของปัญหาเกิดขึ้นเป็นอย่างไร ใครได้รับผลกระทบจากประเด็นพื้นที่ชายแดนบ้านฮวกบ้าง เคยมีองค์การใดเข้าไปแก้ไขปัญหบ้าง ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับว่า เป็นปัญหาหรือไม่ โดยเป็นการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เช่น การสำรวจข้อมูลจากพื้นที่ การสังเกต การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม เป็นต้น และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ วิชาการ งานวิจัย สื่อสื่อดิจิทัล หรือข้อมูลที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้รวบรวมเป็นฐานข้อมูลไว้ก่อนแล้ว โดยตระหนักถึง การคำนึงถึงความแม่นยำ (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) ของข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูล และความเพียงพอของข้อมูล

การวิเคราะห์ปัญหา

เนื่องจากปัญหาสาธารณะต่าง ๆ มักไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยเอกเทศ แต่มีลักษณะเกี่ยวข้อสัมพันธ์กันซึ่งผู้ที่ศึกษาจะต้องทำการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและผลกระทบของปัญหาลดลง การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority) เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหามีได้มีลักษณะที่สืบเนื่องมาจากปัจจัยหนึ่งเพียงปัจจัยเดียว แต่ปัญหาสาธารณะแต่ละปัญหามักประกอบด้วยหลายสาเหตุและบางสาเหตุก็เกี่ยวพันโยงกันเป็น “ลูกโซ่ของปัญหา” (Chain Problem) ซึ่งบางสาเหตุก็อาจแก้ไขได้ในระยะสั้น บางสาเหตุก็ต้องแก้ไขในระยะยาว บางสาเหตุก็แก้ไขไม่ได้ไม่ว่าจะระยะเวลาสั้นหรือเวลายาวก็ตาม ดังงานของ Bufon, M. (2011) เรื่อง Cross-border policies and spatial and social integration: between challenges and problems ซึ่งกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์ปัญหานั้นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหา เพราะแนวทางแก้ไขปัญหาก็จะสัมฤทธิ์ผลได้ก็

ต่อเมื่อเป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นมาโดยผ่านการวิเคราะห์อย่างถ่องแท้แล้ว เมื่อได้มีการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา ก่อนหลัง โดยมีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาปัญหาสาธารณะ เช่น ขนาดของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ขนาด ความรุนแรงของปัญหา ความเร่งด่วนของปัญหา และการยอมรับร่วมกันในสังคม ถ้าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น ภูมิภาคหรือสังคมยอมรับร่วมกันเป็นปัญหาและความพยายามผลักดันให้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหานั้น แสดงว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งนโยบายการยกระดับจุดอ่อนปรนเป็น ด้านชายแดนบ้านฮวกนั้นมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนชายแดนบ้านฮวก รวมไปถึงจังหวัดใกล้เคียง และผล ต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและระดับประเทศด้วย

การเตรียมเสนอร่างนโยบายสาธารณะ

Peters, B. G. (2015) เสนอไว้ว่า กิจกรรมที่สำคัญที่ต้องกระทำในขั้นตอนเตรียมเสนอร่างนโยบาย สาธารณะ ประกอบด้วย ขั้นตอนดังต่อไปนี้ ในการศึกษาการกำหนดนโยบายด้านชายแดนบ้านฮวก จึงมีขอบเขต ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ คือ

1. การวางข้อกำหนด เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย กิจกรรมในขั้นตอนนี้ ผู้ที่มีหน้าที่เตรียมเสนอร่าง นโยบายจะต้องกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนครอบคลุม สามารถวัดได้ทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง
2. การเสนอทางเลือก หรือวิธีการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งทางเลือกของ นโยบายแต่ละทางเลือกจะต้องมีเนื้อหา สาระและเหตุผลเป็นของตนเอง หลักการและเหตุผลดังกล่าวนี้ สามารถ ประมวลได้จากสมมติฐานที่เชื่อถือได้ และมีข้อมูลสนับสนุนที่มั่นคง เพียงพอ สิ่งเหล่านี้ย่อมหาได้จาก เอกสารรายงานสำคัญ ๆ และผลงานวิจัยของนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทางเลือกที่ดีควรมีอย่างน้อย 2 ทางเลือก ขึ้น ไป และจะต้องมีการวิเคราะห์แต่ละทางเลือกให้ชัดเจนถึงผลดี ผลเสีย หรือข้อเด่น ข้อด้อยของแต่ละทางเลือก เพื่อนำมาพิจารณาเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดหรือทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อการ ตัดสินใจเลือกนโยบายจะได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

3. การจัดทำร่างนโยบาย เมื่อผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเลือกทางเลือกที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดได้แล้ว ก็จะนำทางเลือกนั้นมากำหนดเป็นนโยบาย โดยจะมอบหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดทำเป็นร่างนโยบายเสียก่อน ซึ่งการจัดทำร่างนโยบายควรประกอบด้วย หลักการและเหตุผล จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์แนวทางและมาตรการวิธีการดำเนินการ ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่เป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และจัดทำเป็นเอกสารเพื่อเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายต่อไป

การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ

ในขั้นตอนของการตัดสินใจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายสาธารณะนั้นมีกิจกรรมย่อยที่จะต้องกระทำคือการคัดเลือกข้อเสนอของนโยบาย การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ ซึ่งแต่ละกิจกรรมมีรายละเอียด ดังนี้

1. การคัดเลือกข้อเสนอ นโยบาย กิจกรรมในขั้นตอนนี้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องทำการตัดสินใจเพื่อคัดเลือกทางนโยบาย (Policy Alternative) ที่เหมาะสมที่สุด โดยผลของการดำเนินกิจกรรมในขั้นตอนนี้จะแสดงออกในลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบ คำสั่ง เป็นต้น

2. การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง ก่อนที่จะประกาศข้อเสนอนโยบายที่ได้รับคัดเลือกเป็นนโยบายสาธารณะ กิจกรรมสำคัญที่ต้องกระทำคือ การสร้างเสียงสนับสนุนนโยบายทางการเมือง ซึ่งหมายความว่าต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก (Majorities) ในรัฐสภาหรือการพยายามโน้มน้าว (Persuasion) ให้กลุ่มการเมืองอื่นเชื่อมั่นในความถูกต้องต่อข้อเสนอของตน ไม่คัดค้านหรือต่อต้าน นอกจากนั้นยังต้องฟังเสียงสนับสนุนจากกลุ่มหลายหลายเช่น ประชาชน ภาคเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ฯลฯ ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายอาจใช้รูปแบบการสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง โดยการเจรจาต่อรอง (Bargaining) การเสนอให้รางวัล (Side Payment) หรืองบประมาณสนับสนุนเป็นพิเศษแก่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น เพื่อหาเสียงสนับสนุนต่อข้อเสนอนโยบายก่อนที่จะอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการโน้มน้าวการเจรจาต่อรอง หรือการเสนอให้รางวัลนั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง ข้อมูลเชิงประจักษ์ และเหตุผลที่สมจริงต่าง ๆ แล้ว ยังขึ้นอยู่กับ “ศิลป์” (Art) และภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้ตัดสินใจนโยบาย รวมทั้งการมีสถานการณ์เอื้ออำนวยด้วย ดังนั้น การสร้าง

เสียงสนับสนุนทางการเมืองนี้ จึงนับว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ยืนยันความเห็นชอบของประชาชนในข้อเสนอนโยบายอย่างแท้จริง

3. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ ขั้นตอนการประกาศใช้นโยบายเป็นผลโดยตรงจากการตัดสินใจเลือกนโยบาย ดังนั้นการประกาศใช้นโยบายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ และคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเมือง ซึ่งการประกาศใช้นโยบายของแต่ละประเทศอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้างตามรูปแบบการเมืองการปกครอง สำหรับประเทศที่มีรัฐบาลในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศไทย การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ กฎหมายได้กำหนดให้ออกกฎหมายรองรับนโยบายสาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ซึ่งตราขึ้นโดยสถาบันนิติบัญญัติ และพระราชกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหารตราขึ้นเป็นการชั่วคราวในกรณีเรื่องเร่งด่วน ที่ต้องประกาศใช้ก่อนที่จะให้รัฐสภาพิจารณาให้ความยินยอม การตราพระราชบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกาจะขัดกับพระราชบัญญัติไม่ได้¹ นอกจากนี้ กรณีนโยบายสาธารณะย่อย ๆ ในเรื่องเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของระบบราชการ หรือเป็นนโยบาย อาจเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นที่เทียบเท่า โดยอาจประกาศนโยบายสาธารณะในรูปของมติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ๆ แล้วแต่กรณี

เพื่อที่จะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบาย ขอบเขตในการศึกษาจึงรวมถึงการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายการยกระดับด้านชายแดนถาวรบ้านฮวก ว่ามีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร และเกี่ยวข้องกับใครบ้าง

สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้สาธารณะแวดล้อมของสังคม ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ รูปแบบการปกครองของไทยจะมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่จะเน้นบทบาทของรัฐบาลกลาง ในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ โดยหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงกลไกที่รัฐบาลสร้างขึ้นเพื่อแบ่งเบาบางด้านที่รัฐบาลกลางเห็นว่าเหมาะสม ดังนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ค่อนข้างจำกัด (สมพร เฟื่องจันทร์, 2540) ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อ

¹ เดโช สนวนานนท์, คำอธิบายศัพท์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2541, (กรุงเทพมหานคร : หจก. วิทชีคอมมิวนิเคชั่น จำกัด, 2544), หน้า 51-53.

การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย รวมถึงการกำหนดนโยบายการยกระดับด้านชายแดนบ้านฮวก จะประกอบด้วย

1. วัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสิ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมของคนหรือกลุ่มคนในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เพราะวัฒนธรรมเหล่านี้จะถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง

2. ลักษณะและวิสัยทัศน์ของผู้นำ โดยที่ผู้นำเป็นบุคคลที่มีส่วนในการผลักดันนโยบาย โดยเฉพาะในสังคมไทยที่มีลักษณะอำนาจนิยมหรือเชื่อในตัวผู้นำสูง ดังนั้น การดำเนินการนโยบายสาธารณะ จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยผู้นำว่า มีลักษณะเช่นไร รวมถึงวิสัยทัศน์ของผู้นำด้วย

3. สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ ระดับการพัฒนาประเทศถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่เอื้ออำนวย หรือสร้างข้อจำกัดแก่ผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้นปัจจัยหลักในการดำเนินนโยบายด้านชายแดนบ้านฮวก เพื่อเป้าหมายทางการค้าจึงมีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงหรือความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ

4. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีลักษณะยาวนานขึ้นกว่าในระยะต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้การรวมกลุ่มของประชาชนมีมากขึ้น และขยายบทบาทของตนเองออกไป กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายด้านชายแดนบ้านฮวกส่วนหนึ่ง คือ กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ กลุ่มการเมือง ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะพยายามให้อิทธิพลหรือเครือข่ายที่ตนเองมีอยู่กดดันรัฐบาลให้กำหนดนโยบายสาธารณะที่ตามตนเองต้องการในลักษณะเฉพาะกิจ หรือทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาตามแต่กรณี ทั้งนี้กลุ่มที่เกี่ยวข้องอาจจะรวมถึงประชาชนในพื้นที่ชุมชนชายแดนบ้านฮวก หรือกลุ่มอื่นๆ ด้วย

5. ระบบพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองของแต่ละประเทศมีผลต่อบทบาทในการกำหนดนโยบายแตกต่างกัน เช่น ประเทศที่มีพรรคเดียว หรือมีพรรคที่เข้มแข็งน้อยพรรค อิทธิพลของพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็จะมีมากกว่าประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีของประเทศไทย จะพบว่า บทบาทของพรรคการเมืองจะไม่เด่นชัดมาก เพราะรัฐบาลที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะเป็นการผสมผสานนโยบายของแต่ละพรรคเข้าด้วยกัน ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนด

นโยบายสาธารณะสูงกว่าพรรคอื่น ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวจะยังคงอยู่ต่อไปและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในนโยบายด้านชายแดนบ้านฮวกจำเป็นต้องเข้าใจว่าพรรคการเมืองใดมีส่วนผลักดันนโยบายดังกล่าว

6. มติมหาชน มติมหาชนเป็นการแสดงออกซึ่งทัศนคติทางการเมือง หรือความเชื่อเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เพื่อที่เข้าใจว่านโยบายยกระดับด้านชายแดนถาวรมีกลุ่มสนับสนุนหรือกลุ่มคัดค้านหรือไม่ เพราะเหตุใด

7. อิทธิพลของสื่อมวลชน โลกในปัจจุบัน เราจะพบว่า สื่อมวลชนได้เข้ามามีบทบาทต่อระบบการเมือง และการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ รัฐบาลที่มีความสามารถในการโฆษณาประชาสัมพันธ์งานของตนเองผ่านทางสื่ออย่างสม่ำเสมอ จะช่วยให้การต่อต้านนโยบายที่กำหนดขึ้นลดระดับความรุนแรงลง ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างภาพพจน์ให้เกิดการยอมรับในตัวผู้นำได้มากขึ้น ข้อมูลส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการยกระดับด้านชายแดนบ้านฮวกเป็นการนำเสนอของสื่อต่าง ๆ สู่สาธารณชน

2.2 การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ทบทวนเกี่ยวกับการศึกษาพรมแดน

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ได้เสนอแนวคิดบางประการเกี่ยวกับคำว่า cross-border development หรือ การพัฒนาข้ามพรมแดน ไว้ในวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของเขาเรื่อง *Border Partial Citizenship, Border Towns and Thai-Myanmar Cross Border Development: Case Study at Thai Border Towns* ได้อย่างสนใจ กล่าวคือ การพัฒนาข้ามพรมแดนของรัฐ คือ หน่วยของชายแดนที่ประกอบไปด้วยประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน 2 ประเทศหรือมากกว่านั้น โดยในความหมายของภูมิรัฐศาสตร์มักจะสนใจศึกษา การพิพาททางพรมแดนระหว่างรัฐที่เน้นในเรื่องขอบเขตอำนาจอธิปไตย และการพัฒนาพรมแดนสามารถเกิดขึ้นในโดยตัวของมันเองและถูกสร้างขึ้นมาจากรัฐ ซึ่งอย่างหลังนี้ ทำให้การพัฒนาข้ามพรมแดนเป็นการขับเคลื่อนทั้งข้อท้าทายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลของรัฐที่จะสร้างความมั่งคั่ง มั่นคง ร่วมกับรัฐเพื่อนบ้านโดยเฉพาะระดับในเมืองหลวงและระดับภาค ดังนั้นพรมแดนไม่ใช่เส้นแบ่งแต่เป็นหน่วยของพื้นที่ที่ติดกันระหว่างสังคมและรวมตัวกันเพื่อพัฒนาข้ามพรมแดนต่อไป

พิชญ์ยังได้สรุปผลกระทบทางพรมแดน (Border Effect) ตามแนวคิดของ Ratti ไว้ 3 แบบ คือ 1) พรมแดนในฐานะเป็น “เครื่องกั้น (border as a barrier)” ว่าสถานการณ์พรมแดนในภูมิภาคมีวิถีที่ผูกมัดกัน รวมทั้งการพัฒนาที่ล่าช้าจนกระทั่งได้มีการเชื่อมโยงชายขอบให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจของศูนย์กลางประเทศ แต่สิ่งที่เชื่อมโยงมักจะเป็นเงื่อนไขทางการเมืองมากกว่าทางสังคมและเศรษฐกิจ 2) ผลกระทบพรมแดนในฐานะ filter mediating (สื่อกลาง) การแบ่งแยกระหว่างระบบทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ ทำให้มีความแตกต่างกันของรายได้ กล่าวคือ รายได้พรมแดนทั้งสองฝั่งไม่มีความจำเป็นต้องเป็นศูนย์ เช่น การลักลอบขนสินค้า หรือการอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน และ 3) คือ การเปิดพรมแดนที่จะเน้นเรื่องการติดต่อสื่อสารเป็นหลัก โดยไม่ต้องกังวลถึงเรื่องระบบการเมืองหรือระบอบการปกครอง แต่เป็นแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจชายแดนให้เป็นเศรษฐกิจแบบข้ามพรมแดน

ยศ สันตสมบัติ อธิบายไว้ถึง ความหมายของคำว่า Frontier (ชายแดน) ซึ่งหมายถึง พื้นที่ชายขอบริมอารยธรรม และ Border (พรมแดน) หมายถึง เส้นที่ขีดแบ่งระหว่างรัฐชาติ ซึ่งเมื่อพูดถึงชายแดน จะเป็นโครงสร้างทางการเมือง และเป็นภาพสะท้อนจินตนาการของชนชั้นนำที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย ส่วนคำว่า boundary แปลว่า ขอบเขตมักจะใช้ในพิธีทางการทูตในการเจรจาเพื่อกำหนดแนวพรมแดนระหว่าง รัฐอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันขอบเขตก็บ่งบอกความหมายของความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ยศ จึงเสนอ คำว่า พรมแดน (border) ในลักษณะแตกต่างกันตามลักษณะ คือ 1) พรมแดนภูมิรัฐศาสตร์ (Geo-political-border) 2) พรมแดนชาติพันธุ์ (Ethnic border) 3) พรมแดนวัฒนธรรม (culture border) และเขายังตั้งข้อสังเกตอีกว่า เมื่อใดก็ตามที่พื้นที่ชายแดนรัฐชาติ ถูกซ้อนทับด้วยการเป็นพื้นที่การค้า ความสัมพันธ์ทางสังคมจะเริ่มซับซ้อนมากขึ้น และพรมแดนของรัฐชาติจะเริ่มยืดหยุ่นมากขึ้น นอกจากนั้นแล้วในโลกของการเคลื่อนย้ายของสินค้า ผู้คนและวัฒนธรรมข้ามพรมแดนของรัฐชาติอย่างมากมายมหาศาล ทำให้รัฐชาติถูกลดทอนความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ ซึ่งรัฐชาติไม่ได้หายไปไหน แต่รัฐชาติมีความเป็น พหุลักษณะ หรือมีลักษณะข้ามชาติ multi-culturalism กล่าวคือ มีลักษณะการดำรงอยู่ของผู้คนหลากหลายวัฒนธรรมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

การศึกษาของชจิต จิตตเสวี ได้เสนอข้อมูลที่น่าสนใจในหนังสือเรื่อง สู่การสลายพรมแดน: ความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐ และตะเข็บชายแดน ไว้บางส่วนว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนมาก แต่ก็สามารถพัฒนามาเป็นจุดแข็งได้เช่นกัน โดยการศึกษาตัวแบบจากตะวันตกในการจัดการกับปัญหาชายแดน และการบูรณาการชายแดน ในศตวรรษที่ 21 ประเด็นชายแดนกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย

ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน แนวทางเสรีนิยมเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันเส้นแบ่งเขตแดนแบบเก่าที่มองว่ามันเป็นเครื่องกั้นอันไกลโพ้นของเมืองหลวง ให้กลายมาเป็นการบริหารจัดการเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และควรจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ เส้นแบ่งเขตแดนที่ตัดผ่านกลุ่มชาติพันธุ์ สิ่งเหล่านี้สามารถเกิดความขัดแย้งขึ้นได้

ศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ(ภาคเหนือ)ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาช่องทางการเชื่อมโยงการค้าชายแดนของกลุ่มจังหวัด : การวางและจัดทำผังพื้นที่เฉพาะชุมชนชายแดนบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ปี พ.ศ.2549 ได้ทำการสำรวจสภาพทางภูมิศาสตร์ทั้งหมดของอำเภอภูซาง หรือกิ่งอำเภอภูซางในขณะนั้น ทั้งในเชิงกายภาพ ประชากร กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนการพัฒนาผังพื้นที่ วิจัยชิ้นนี้ถือเป็นการสำรวจสภาพทั่วไปของกิ่งอำเภอภูซางในขณะนั้นได้ครอบคลุมและละเอียดที่สุดก่อนที่จะประกาศให้เป็นด่านถาวรในปัจจุบัน

ประสิทธิ์ ลิปรีชา และ สงกรานต์ จันทะคาด 2561 เรื่อง การค้าชายแดนกับความ(ไม่)มั่นคงในมนุษย์พื้นที่ชายแดนบ้านฮวก บทความนี้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการค้าชายแดนในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของความมั่นคงของชาติกับความมั่นคงของมนุษย์บนพื้นที่ ชายแดนไทย-ลาวตอนบน ด้วยการศึกษาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนบ้านฮวก อำเภอภูซางและพื้นที่เชื่อมโยงจังหวัดพะเยา จากการทบทวนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง การลงพื้นที่ภาคสนาม แล้วสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักและการสังเกตการณ์ อย่างไม่มีส่วนร่วม พบว่า หลังสงครามเย็นนโยบาย“เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งได้เปลี่ยนภูมิทัศน์ของพื้นที่ชายแดนจากไฟสงครามเป็นใจกลางชายแดน (borderheartland) กรณีการค้าชายแดนที่จุดผ่อนปรนชายแดนบ้านฮวก ซึ่งกำลังมีการผลักดัน เพื่อยกระดับให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรในปลายปี 2561 นับว่าเป็นรูปธรรมของ การปรับเปลี่ยนนโยบายความมั่นคงของชาติ จากความมั่นคงทางการทหารไปสู่ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ จากการศึกษาระหว่างเดือนกันยายน 2560 ถึงพฤษภาคม 2561 พบว่า นโยบายส่งเสริมการค้าในพื้นที่ชายแดนนี้ การค้าชายแดนกับความมั่นคงของมนุษย์ ได้นำพากลไกของรัฐระเบียบกฎเกณฑ์เข้ามาในพื้นที่ ซึ่งเป็นการเสริมอำนาจในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อควบคุมผู้คนในพื้นที่ชายแดนและเอื้อประโยชน์ต่อ นายทุนจากต่างถิ่นมากกว่าต่อชาวบ้านในพื้นที่ที่เป็นเพียงกลุ่มคนระดับรากหญ้า และกลุ่มชาติพันธุ์ผู้เขียนนำเสนอให้เห็นถึง

ความย้อนแย้งที่ว่ายิ่งรัฐเน้นความมั่นคง ของชาติผ่านการส่งเสริมการค้าในบริเวณพื้นที่ชายแดนกลับยิ่งก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตของผู้คนและกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่น

การศึกษาของวินัส ฤชัย และคณะ เรื่อง ผลกระทบจากการสร้างทางหลวงจากจีนตอนใต้ผ่านลาวมาสู่ชายแดนไทย (R3A) ต่อการค้าชายแดนและการลงทุนในภาคเหนือตอนบนของไทยและ สปป.ลาว โดยเลือกศึกษาเส้นทาง จ.น่าน จ.เชียงราย และ จ.พะเยา ในด้านยุทธศาสตร์ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อการค้าการลงทุนต่อทั้งสามจังหวัด การก่อสร้างเส้นทาง R3A ซึ่งเป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างจีน (ตอนใต้) ผ่านภาคเหนือของส.ป.ป.ลาวมายังประเทศไทยเป็นการสร้างร่วมกันระหว่างรัฐบาล 3 ประเทศ คือ สปป.ลาว สปป.จีน และประเทศไทย เมื่อเส้นทางนี้เสร็จการขนส่งสินค้าทั้งขาขึ้นและขาล่องจากทางภาคใต้ของจีน (ตอนใต้) ผ่านภาคเหนือของส.ป.ป.ลาว มายังประเทศไทยซึ่งแต่เดิมใช้ทางเรือตามลำน้ำโขงเป็นหลักและใช้การได้ก็กรณีปริมาณน้ำมีมากก็จะมีทางเลือกเพิ่มขึ้นวัตถุประสงค์การศึกษาคือ (1) เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐและเอกชนในจังหวัดเชียงราย น่าน และพะเยา โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ติดต่อกับชายแดนลาวต่อการสร้างทางจากจีนตอนใต้ (เส้นทาง R3A) รวมถึงยุทธการของ ส.ป.ป.ลาว (2) เพื่อศึกษาถึงความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยหน่วยงานของรัฐและเอกชน ในจังหวัดเชียงราย น่าน พะเยา และภาคเหนือของ ส.ป.ป.ลาว และ (3) เพื่อศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อการค้าและการลงทุนในภาคจังหวัดเชียงราย น่าน พะเยา และภาคเหนือของ ส.ป.ป.ลาว เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้กระทำขณะที่เส้นทาง R3A อยู่ระหว่างการก่อสร้างดังนั้นการศึกษาผลกระทบของการสร้างเส้นทาง R3A จึงกระทำโดยการสำรวจเอกสารและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (โดยไม่มีแบบสอบถาม)

ผลการศึกษาพบว่าขณะที่ทางด้านประเทศไทยนั้นมียุทธศาสตร์เน้นการผลิตโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระเบียบการใช้ที่ดินและการจัดวางผังเมือง ทางด้าน สปป.ลาว มียุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาเขตภาคเหนือให้กลายเป็นศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรมการค้า และการลงทุนเพื่อส่งเสริมให้การลงทุนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในภาคเหนือมากขึ้น ส่วนความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้นพบว่าถนนหนทางในส่วนของฝั่งไทยนั้นมีเส้นทางค่อนข้างสมบูรณ์แล้ว ส่วนการสร้างท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 ส่วนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและการสร้างสะพานเชื่อม ต่อกับเส้นทาง R3A จากลาวผ่านเมืองไทยนั้นยังอยู่ในช่วงการศึกษาสำรวจและออกแบบ

ในส่วนความก้าวหน้าของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของ สปป.ลาว พบว่าสปป.ลาวได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นโดยเฉพาะด้านคมนาคมขนส่ง ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเมื่อเส้นทาง R3A ใช้งานได้แล้วนั้นทางด้านการค้าผู้ส่งออกไทยมีทางเลือกมากขึ้นในการขนส่งสินค้าไปยังตอนใต้ของประเทศจีนและผลกระทบทางด้านการลงทุนนั้นเป็นการสร้างฐานการผลิตใหม่

การลงทุนในที่ดินเพื่อการท่องเที่ยว ทางด้านโกดังเก็บสินค้าส่วนผลกระทบทางด้าน สปป.ลาว ทางด้านการค้าคาดว่าจะส่วนใหญ่จะมีพ่อค้าชาวจีนเข้ามาทำการค้าและนำสินค้าจากจีนมาจำหน่ายมากขึ้นและคาดว่าจะนักลงทุนทั้งภายในและภายนอกมาลงทุนมากขึ้นทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ทางด้านการลงทุน

วิทยานิพนธ์ของ ทานตะวัน มโนรมย์ เรื่อง การศึกษาการลักลอบทำการค้าชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษาของสามจังหวัดชายแดนภาคเหนือตอนบน (เชียงราย พะเยา น่าน) นับตั้งแต่อดีต ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ได้มีการค้าชายแดนมาเป็นระยะเวลานาน จนมาในปัจจุบันที่การค้าระหว่างสองประเทศได้พัฒนาขึ้นมาตามลำดับ แต่เนื่องจากภาวะการเสียภาษีศุลกากร จึงทำให้มีการลักลอบทำการค้าชายแดนอยู่เนือง ๆ จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นพบว่า ใน 3 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงราย พะเยา และน่าน มีมูลค่าการลักลอบทำการค้าชายแดนไทย-สปป.ลาว คิดเป็น 50-60% ของมูลค่าการลักลอบทำการค้าชายแดนไทย-สปป.ลาวทั้งหมด ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจเพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริง ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งศึกษาการลักลอบทำการค้าชายแดนไทย-สปป.ลาวใน 3 จังหวัดดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการค้าชายแดนไทย -สปป.ลาว รวบรวมปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ รวมทั้งประมาณการมูลค่าการลักลอบทำการค้าชายแดนระหว่างทั้งสองประเทศด้วย การเก็บข้อมูลภาคสนามได้แยกพิจารณากลุ่มเป้าหมายจากทั้งสองประเทศเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ค้ารายใหญ่ (ผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล) ใช้การส่งแบบสอบถามไปยังผู้ประกอบการ และสัมภาษณ์โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กลุ่มที่สองคือ กลุ่มผู้ค้ารายย่อย (ไม่ได้เป็นนิติบุคคล) โดยการคัดเลือกเฉพาะผู้ค้ารายย่อยจากผู้ที่ผ่านมาเข้าออกด่านที่ศึกษา ณ ช่วงเวลานั้น ๆ และการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถาม และกลุ่มสุดท้ายคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น พบว่าลักษณะของการค้าชายแดนระหว่างสองประเทศนั้น แตกต่างไปตามขนาดของผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการรายใหญ่ส่งออกวัสดุก่อสร้าง และนำเข้าไม้แปรรูปเป็นส่วนใหญ่ ส่วน

ผู้ประกอบการรายย่อยส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภค และนำเข้าผ้าทอ สินค้าเกษตรกรรมและของป่า ด้านการชำระเงินผู้ประกอบการทั้งรายใหญ่และรายย่อย นิยมชำระเงินค่าสินค้าด้วยเงินสดสกุลเงินบาทมากกว่าการชำระผ่านระบบธนาคาร เนื่องจากเป็นความต้องการของคู่ค้า และยังสะดวกรวดเร็ว ส่วนปัญหาและอุปสรรคหลัก ๆ ของการค้าชายแดนนั้นพบว่า มีปัญหาด้านการชำระเงินค่าสินค้า ปัญหาด้านการคมนาคมขนส่ง และปัญหาในการเดินทางเข้าออกประเทศ ผลการประมาณการมูลค่าการค้าผ่านระบบตามแนวชายแดนไทย-สปป.ลาวใน 3 จังหวัดดังกล่าว ซึ่งแยกออกเป็นรายด่าน ทั้งหมด 6 ด่าน และแยกพิจารณาระหว่างการนำเข้า และการส่งออก พบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว สัดส่วนมูลค่าการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรมีค่าตั้งแต่ 0.20 - 2.02 เท่าของมูลค่าการค้าที่ผ่านพิธีการทางศุลกากร และส่วนใหญ่เป็นการลักลอบทางด้านการส่งออกจากไทยไปสปป.ลาว นอกจากนี้ยังพบว่าการลักลอบที่จุดผ่อนปรนนั้นจะมีสัดส่วนมากกว่าการลักลอบที่จุดผ่านแดนถาวรด้วย

งานวิจัยของ กาญจนา โชคถาวร เรื่อง ปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาวในเขตภาคเหนือตอนบน จากการศึกษาปัญหาการค้าชายแดน ไทย- สปป.ลาว ในเขตภาคเหนือตอนบนโดยมี จังหวัดที่มีการค้าชายแดนในเขตภาคเหนือตอนบน คือจังหวัดเชียงราย พะเยา และจังหวัดน่าน พบว่า ด่านเชียงของ(เชียงของ-ห้วยทราย) ซึ่งเป็นด่านถาวร และเป็นด่านสากลเพียงแห่งเดียว ในจังหวัดเชียงราย มีมูลค่าการค้าชายแดนในเขตภาคเหนือตอนบนสูงสุด ถึงร้อยละ 82.1 ของมูลค่าการค้าชายแดนไทย –สปป.ลาว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2533-2541 รองลงมาคือ ด่านถาวรที่ทุ่งช้าง จังหวัดน่าน(ห้วยโก๋น- เมืองเงิน) และด่านถาวรเชียงแสน (เชียงแสน- ต้นผึ้ง) จังหวัดเชียงรายตามลำดับ โดยงานวิจัยนี้ไม่ได้เน้นที่ด่านชั่วคราวใน จ.พะเยา มากนัก แต่จะเน้นไปที่ อ.เชียงแสน และ อ.เชียงของ

2.2.2 ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

จากการทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายและการกำหนดนโยบายในสังคมไทย มีงานวิจัยที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงบริบทและปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อตัวของนโยบายและการกำหนดนโยบายที่มีความแตกต่างกันตามประเด็นปัญหานโยบาย รวมถึงความเร่งด่วนและความจำเป็นของปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้ วิทยานิพนธ์ของ สรिता วีระณะ (2539) ศึกษา อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล: ศึกษากรณีชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2528-2536 พบว่า กลุ่มตัวแทนในภาคเอกชนมีบทบาทในการต่อรองผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณชน แสดงถึงการขาดความรับผิดชอบต่อสังคม

ในขณะที่ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2545) ศึกษา การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 พบว่า บริบทของสังคมในประเทศและต่างประเทศนำไปสู่การกำหนดแผนการพัฒนารัฐวิสาหกิจ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นที่มาของการก่อตัวนโยบายดังกล่าว

นอกจากนี้ นพดล อุดมวิศกุล ศึกษา การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณี นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย (2548) พบว่า กระแสนโยบาย กระแสปัญหา และ กระแสการเมือง มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ภายใต้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร และอิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวกลางระหว่างภาคเอกชน ในการเข้าสู่วาระ และการกำหนดนโยบาย

ในขณะที่ ศักรพร ถิรศิริกุล (2549) ศึกษา กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า ชนชั้นนำ โดยฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองมี บทบาทสำคัญในการผลักดันและกำหนดนโยบาย โดยการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับบริบทการเมืองในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา (2558) โดย พิชามณัฐ รุ่งเรืองศรีเมธา และอนุสรณ์ ลิ้มมณี พบว่าการก่อตัวของนโยบายมีที่มาจากความสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายภายใต้แนวคิดการ พัฒนาและโครงสร้างอำนาจของรัฐ โดยความร่วมมือของรัฐและกลุ่มเทคโนโลยี โดยรัฐเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักใน ขั้นตอนของกระบวนการริเริ่มผลักดันและก่อตัวของนโยบาย โดยมีภาคเอกชนที่เข้ามามีบทบาทผลักดันนโยบาย และ เป็นผู้ที่ได้ประโยชน์จากการกำหนดนโยบายดังกล่าว และงานวิจัยโดย จิราพร หาญกลับ และอุทัย เลาหวิเชียร (2562) ศึกษา การกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศไทย พบว่า ตัวแสดงในการกำหนดนโยบายพลังงานหรือผู้ ผลักดันนโยบาย คือ นายกรัฐมนตรี กลุ่มการเมือง และกลุ่มข้าราชการ ตามตัวแบบชนชั้นนำ เป็นผู้นำทางอำนาจ เป็นผู้ตัดสินใจในกระบวนการทางนโยบาย

วรรณภา วามานนท์ (2561) ศึกษา กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ซึ่งมีขั้นตอนหลักคือ การก่อตัวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย พบว่า นโยบายสาธารณะในประเทศไทย มักจะพบปัญหาในทุก ๆ ขั้นตอน คือการกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามขั้น ตอนกระบวนการนโยบาย การ ตัดสินใจในนโยบายไม่ได้คำนึงในหลาย ๆ มิติ ทางสังคม และเศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน นโยบายไม่มีหลัก

เหตุผล เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อการหาเสียงของพรรคการเมือง ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ไม่มีการศึกษาทางเลือกนโยบาย หรือการค้นคว้าวิจัยให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์ นโยบายขาดการศึกษาเรื่องผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ขาดการให้ประชาชนได้มีส่วนรับรู้ในนโยบายตั้งแต่จุดเริ่มต้น การตัดสินใจมักเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจไม่ใช่ประชาชน บทบาทของกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณะได้

จากงานวิจัยเกี่ยวกับการก่อตัวนโยบายและการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาและความเร่งด่วน รวมถึงกระแสนโยบาย เป็นปัจจัยผลักดันในการก่อตัวของนโยบาย โดยมีข้าราชการและฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีบทบาท ทั้งนี้พบว่า นโยบายโดยส่วนใหญ่ในสังคมไทยจากการศึกษาวิจัยขาดการคำนึงถึงการมีส่วนร่วม หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายคือภาครัฐ

สถานะด่านชายแดน

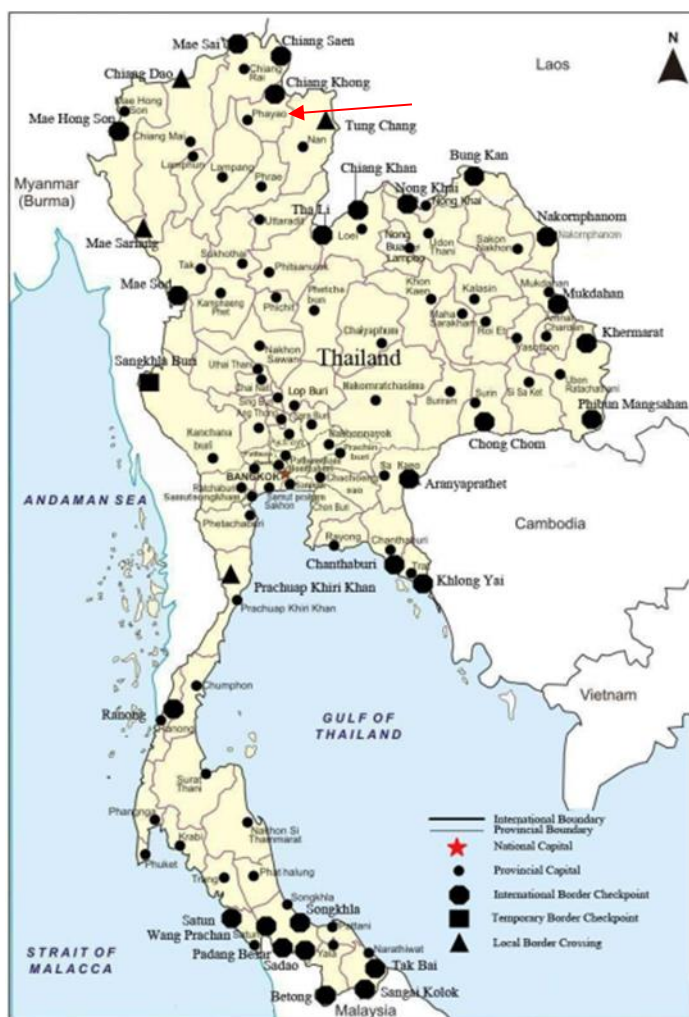
สถานะด่านชายแดนบ้านฮวกด่านช่องกิวหก เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากการยกระดับจุดผ่อนปรนชั่วคราวเป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยสถานะเดิมถูกประกาศเป็นจุดผ่านแดนชั่วคราวตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2536 และได้รับอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ยกระดับขึ้นเป็นจุดผ่านแดนถาวรเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2561

ส่วนสถานะ “จุดผ่อนปรน” ก่อนยกระดับเป็นด่านถาวร ด่านบ้านฮวกมีสถานะเป็นจุดที่เปิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางด้านมนุษยธรรม เพื่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น และอนุญาตให้ประชาชนทั้งสองประเทศสัญจรไปมา เพื่อซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภคระหว่างกัน โดยกำหนดระเบียบการสัญจรไปมาประเภทของสินค้า มูลค่าการค้า ระยะเวลาเปิดปิดจุดผ่อนปรน มาตรการควบคุมการเดินทางเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงของทั้งสองประเทศ โดยจุดผ่อนปรน ชายแดนไทย – สปป.ลาว บริเวณบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดที่ตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการเข้าออกของประชาชนทั้งสองประเทศ อยู่ในความดูแลของฝ่ายกิจการพิเศษ ที่ทำการปกครองอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ซึ่งมีนายอำเภอภูซาง เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ เป็นไปตามข้อตกลงของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว จังหวัดพะเยา, ลาว-ไทย แขวงไซยะบูลี โดย โดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ศอ.ป.ค.) อำเภอภูซาง ประจำอยู่ ณ จุดผ่อนปรน ดูแลการเข้าออกของประชาชน โดยอยู่ในการดูแลของ ฝ่ายกิจการพิเศษ ที่ทำการปกครองอำเภอภูซาง ซึ่งมีนายอำเภอภูซาง เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ และ เจ้าหน้าที่จากด่านศุลกากรเชียงของ จังหวัดเชียงราย ควบคุมดูแลการนำเข้าสินค้าผ่านเข้า-ออก บริเวณจุดผ่านแดน³

ส่วนสถานะจุดผ่านแดนถาวรของด่านบ้านฮวกหรือด่านช่องกิวหก ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) วันที่ 31 กรกฎาคม 2561 ในการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก เป็น จุดผ่านแดนถาวร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยว การค้า การลงทุน การขนส่ง ศิลปวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง⁴

³ อ้างแล้วในพยานิชย์จังหวัดพะเยา

⁴ มติคณะรัฐมนตรี, เรื่องการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร, 31กรกฎาคม 2561



แผนที่ 3.2 แสดงสถานะของจุดผ่านแดนของประเทศไทยที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน
ที่มา: กรมศุลกากร

สถานะที่ได้รับการยกระดับ “ด่านถาวร” คือการเปิดจุดผ่านแดนถาวรเป็นการตกลงใจในระดับนโยบายของรัฐบาล และเป็นความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองประเทศอย่างเป็นทางการ เพื่อประโยชน์ต่อการค้าและการสัญจรของบุคคล ยานพาหนะรวมทั้ง การเดินทางเข้า – ออกของบุคคลจากประเทศที่สาม โดยเป็นไปตามระบบสากลเกี่ยวกับการเดินทางและความตกลงในการสัญจรข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน⁵

⁵ กองการต่างประเทศ, (2561), คู่มือการเปิดจุดผ่านแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน, สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย.

ณ ปัจจุบัน หลังจากได้รับมติคณะรัฐมนตรี (ครม) ดังกล่าว อยู่ในขั้นตอนแปรนโยบายสู่การปฏิบัติที่มอบหมายให้จังหวัดพะเยาเป็นองค์กรขับเคลื่อนหลักในการเดินทางยุทธศาสตร์⁶ ให้ปรับผังเมืองชุมชนบ้านฮวกเป็นเมืองชายแดน ซึ่งปัจจุบัน จังหวัดพะเยาได้จัดพิธีทำบุญเพื่อเปิดด้านถาวรเมื่อ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2562 ส่วนทางแขวงไชยะบูลีจัดพิธี เปิดด้านสากลบ้านปางมอน เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563

ส่วนปฏิบัติการเกี่ยวกับการเดินทางระหว่างประเทศ มีการมอบหมายหน่วยราชการที่มีภาระดำเนินงานเกี่ยวกับการผ่านแดนด้านประจำการ ณ จุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เพื่อดูแลการเข้าออกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งประกอบโดยหน่วยงาน ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ปศุสัตว์ และสำนักงานควบคุมพืชและวัสดุเกษตร ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะขึ้นตรงกับกระทรวงที่ตนสังกัด ส่วนการดำเนินทำหนังสือผ่านแดนสำหรับประชาชนไทยสามารถยื่นทำเรื่องข้ามแดนได้ ณ ที่ว่าการอำเภอภูซาง⁷

จังหวัดพะเยาคาดการณ์ว่าการยกระดับการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร และด่านประเพณีบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยะบูลี เป็นด่านสากลจะทำให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างจังหวัดพะเยาและแขวงไชยะบูลี สปป.ลาว ทั้งเกิดการขยายตัวด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวผ่านจุดผ่านแดนดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และเกิดการเชื่อมโยงการค้า การลงทุน การขนส่ง การท่องเที่ยว กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงทั้ง สปป. ลาว จีนตอนใต้ และเวียดนาม ซึ่งมีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว การค้า การลงทุน การขนส่ง เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC) ในอนาคตอันใกล้ อีกทั้งทั้งเป็นการสนับสนุนโครงการจัดตั้งวงกลมเศรษฐกิจ จังหวัดพะเยา-จังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี-หลวงพระบาง-แขวงอุดมไซ

ประชาชนของทั้งสองประเทศและยานพาหนะสามารถสัญจรไปมาเพื่อการค้า การลงทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวและอื่น ๆ เพิ่มสูงและสะดวกยิ่งขึ้น จะส่งผลก่อให้เกิดกิจกรรมทางการค้าชายแดน และการเปิดตลาดการค้าใหม่ ๆ โดยเฉพาะสินค้าสิ่งทอ เครื่องอุปโภคบริโภค สินค้าเกษตรและการบริการอื่น ๆ ทำให้มูลค่าการค้าและการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นและพัฒนาตลาดชายแดนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นศูนย์กลางการค้า

⁶ สัมภาษณ์นักวิชาการโยธา ณ 7 พฤษภาคม 2563

⁷ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอภูซาง ณ 29 เมษายน 2563

สินค้าและด่านบ้านฮวก เป็นประตูการค้า ประตูคมนาคมขนส่ง และประตูเชื่อมโยงการท่องเที่ยวได้อย่างเป็นรูปธรรม⁸

สถานการณ์การค้า⁹

สถิติการค้าชายแดนไทย – ลาว ด้านจังหวัดพะเยา ปี 2550 – 2554 มูลค่าการนำเข้าลดลงอย่างต่อเนื่อง ปี 2550 มูลค่าการนำเข้า 68,801,120.20 บาท, ปี 2551 มูลค่าการนำเข้า 40,354,296.80 บาท, ปี 2552 มูลค่าการนำเข้า 19,805,642.85 บาท, ปี 2553 มูลค่าการนำเข้า 4,100,779.60 บาท และปี 2554 มูลค่าการนำเข้า 3,564,028.61 บาท สาเหตุจากผลิตภัณฑ์ไม้แปรรูปที่เป็นสินค้านำเข้าที่สำคัญได้มีมูลค่าการนำเข้าลดลงเนื่องจาก สปป.ลาว ลดการให้สัมปทานแปรรูปไม้ ประกอบกับผู้ประกอบการค้าบ้านฮวก ไม่สามารถนำเข้าผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากประสบปัญหาการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตามพันธกรณีตามความตกลง WTO อัตราภาษีนำเข้า ร้อยละ 73 รวมกับค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า 180 บาท/ตัน ซึ่งไม่เอื้อต่อการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้ผู้ประกอบการค้าในระดับท้องถิ่น รายการสินค้านำเข้าที่สำคัญได้แก่ ไม้แปรรูป เปลือกไม้บง เปลือกไม้บงลาว เปลือกไม้จำหลอด ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และ ลูกเดือย

ในขณะที่ มูลค่าการส่งออก ปี 2550 – 2554 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปี 2550 มูลค่าการส่งออก 7,531,657.50 บาท, ปี 2551 มูลค่าการส่งออก 5,126,064.00 บาท, ปี 2552 มูลค่าการส่งออก 10,080,861.26 บาท, ปี 2553 มูลค่าการส่งออก 24,454,217.15 บาท, ปี 2554 มูลค่าการส่งออก 38,386,132.86 บาท รายการสินค้าส่งออกที่สำคัญได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง และวัสดุก่อสร้าง

⁸ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา.บรรยายสรุปจังหวัดพะเยา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

⁹ นางนุชรินทร์ พูลหนู,การค้าชายแดนจุดผ่อนปรนชั่วคราวก๊วก,สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา, 5มกราคม 2555

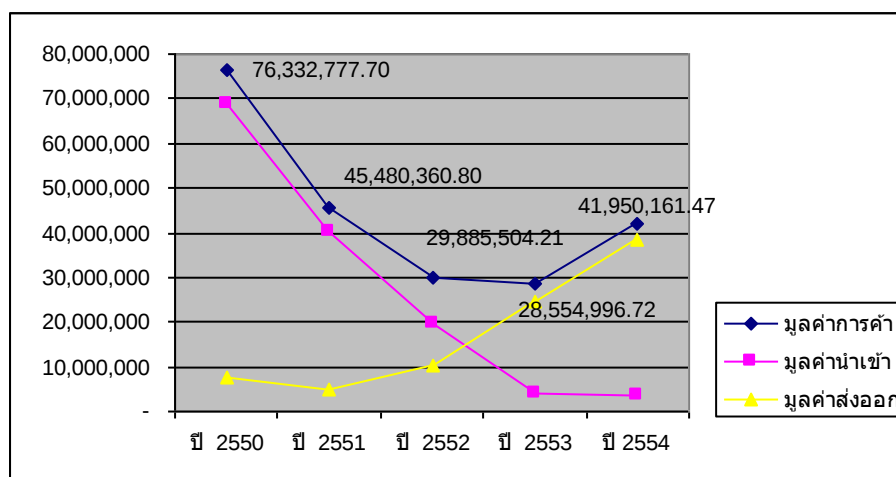
ตารางที่ 3.1 สถิติการค้าชายแดน ด้านจังหวัดพะเยา - สปป.ลาว ปี 2550-2563

หน่วย : บาท

ปี / มูลค่า	มูลค่าการค้า	มูลค่านำเข้า	มูลค่าส่งออก	ดุลการค้า
ปี 2550	76,332,777.70	68,801,120.20	7,531,657.50	- 61,269,462.70
ปี 2551	45,480,360.80	40,354,296.80	5,126,064.00	- 35,228,232.80
ปี 2552	29,885,504.21	19,804,642.85	10,080,861.36	- 9,723,781.49
ปี 2553	28,554,996.72	4,100,779.60	24,454,217.05	20,353,437.45
ปี 2554	41,950,161.47	3,564,028.61	38,386,132.86	34,822,104.25
ปี 2555	150,890,916.02	5,883,469.08	45,267,560.46	39,384,091.38
ปี 2556	181,023,261.60	259,641.29	180,763,620.31	180,503,979.02
ปี 2557	231,398,471.38	1,463,019.97	229,935,451.41	228,472,431.44
ปี 2558	356,792,441.35	21,833,798.68	334,230,642.67	312,396,843.99
ปี 2559	160,036,668.85	22,675,884.49	137,360,784.36	114,684,899.87
ปี 2560	345,405,518.43	167,839,440.21	177,566,078.22	9,726,638.01
ปี 2561	134,251,868.37	42,187,231.54	92,064,636.83	49,877,405.29
ปี 2562	169,942,611.94	99,870,379.52	70,072,232.42	-29,798,147.10
ปี 2563	204,458,294.94	73,617,460.68	130,840,834.26	57,223,373.58

หมายเหตุ: ตัวเลขสีแดงคือขาดดุลการค้า

แผนภาพที่ 3.3 กราฟแสดงการเปรียบเทียบ มูลค่าการค้า มูลค่านำเข้า มูลค่าส่งออก ด้านจังหวัดพะเยา
ปี 2550-2554

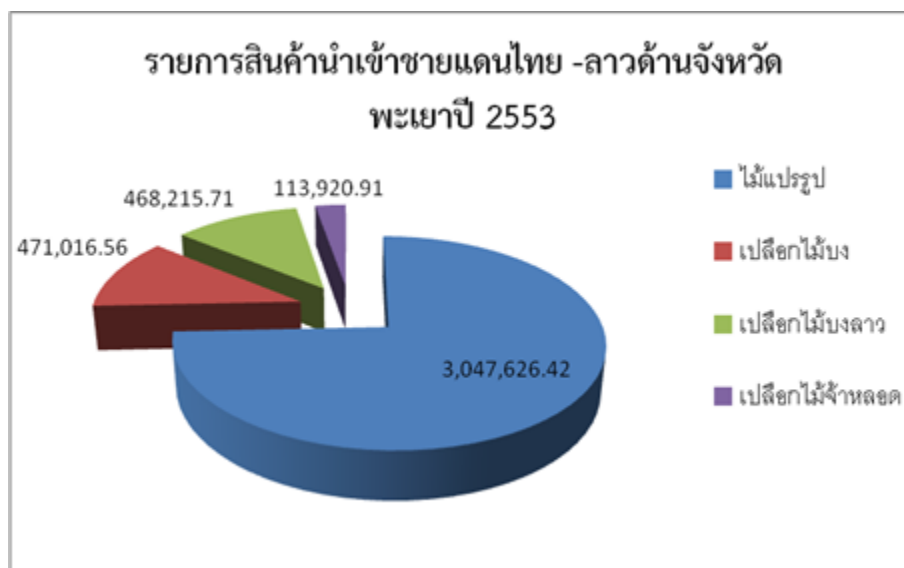


ตารางที่ 3.2 แสดงสินค้านำเข้าชายแดน ระหว่างไทย-สปป.ลาว ด้านจังหวัดพะเยา ปี 2553 - 2554

หน่วย : บาท

ลำดับ	รายการสินค้า	ปี 2553	ปี 2554
1.	ไม้แปรรูป	3,047,626.42	2,982,776.11
2.	เปลือกไม้บง	471,016.56	-
3.	เปลือกไม้บงลาว	468,215.71	-
4.	เปลือกไม้จำหลอด	113,920.91	-
5.	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	-	61,807.46
6.	ลูกเดือย	-	519,445.04
	รวม	4,100,779.60	3,564,028.61

แผนภาพที่ 3.4 แสดงสัดส่วนรายการสินค้าส่งออกชายแดน ระหว่างประเทศไทย-สปป.ลาว ปี 2553

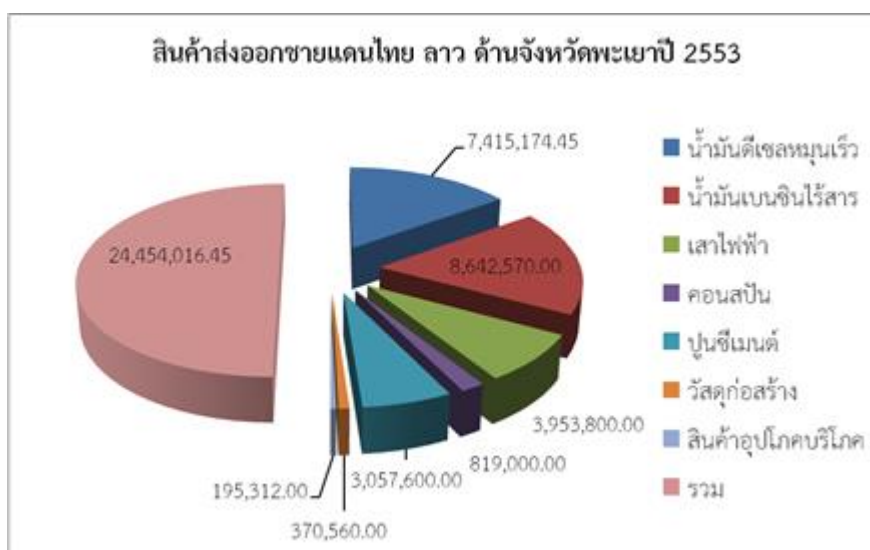


ตารางที่ 3.3 แสดงสินค้าส่งออกชายแดน ระหว่างไทย-สปป.ลาว ด้านจังหวัดพะเยา ปี 2553 - 2554

หน่วย : บาท

ลำดับ	รายการสินค้า	ปี 2553	ปี 2554
1.	น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	7,415,174.45	11,031,730.70
2.	น้ำมันเบนซินไร้สาร	8,642,570.00	11,111,890.16
3.	เสาไฟฟ้า	3,953,800.00	9,061,300.00
4.	คอนสปีน	819,000.00	809,550.00
5.	ปูนซีเมนต์	3,057,600.00	3,650,100.00
6.	วัสดุก่อสร้าง	370,560.00	2,721,562.00
7.	สินค้าอุปโภคบริโภค	195,312.00	-
	รวม	24,454,016.45	38,386,132.86

แผนภาพที่ 3.5 แสดงสัดส่วนรายการสินค้าส่งออกชายแดน ระหว่างประเทศไทย-สปป.ลาว ปี 2553



ตารางที่ 3.4 สิ้นค่านำเข้าขายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับ สปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปีงบประมาณ 2560-2563

รายการสินค้า	หน่วย	ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		ปี 2563 (ตค.62-กค.63)	
		ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
1) พาหนะ เครื่องจักรหนัก (สุทธินำกลับ)	UNIT	49	107,139,457.08	-	-	-	-	-	-
2) ลูกเต๋อย	กก.	3,060,000	22,100,663.19	700,000	5,652,714.14	2,650,000	23,399,925.08	1,640,000	14,062,653.03
3) หินปูนบด	กก.	87,660,000	17,632,235.84	181,828,000	35,800,800.00	282,795,000	56,579,484.52	191,462,000	38,549,710.69
4) เครื่องจักร (สุทธิ นำกลับ)	เครื่อง	48	11,349,491.88	-	-	-	-	-	-
5) ข้าวโพดเลี้ยง สัตว์	กก.	600,000	2,804,914.94			1,240,000	5,415,195.78	1,830,000	12,870,677.13
6) รถกระบะ (สุทธิ นำกลับ)	คัน	2	1,406,691.60	-	-	-	-	-	-
7) อุปกรณ์สำหรับ ตีเส้นบนถนน (สุทธิ นำกลับ)	UNIT	104	1,358,200.00	-	-	-	-	-	-
8) โรงงานผลิต คอนกรีต (สุทธิ นำกลับ)	หีบ ห่อ	1	918,978.98	-	-	-	-	-	-
9) สินแร่ฟลูออไรด์ ยังไม่ได้คัดแยก	กก.	1,594,000	674,387.50	185,000	185,000.00	7,346,000	11,397,196.41	2,256,000	3,727,148.38
10) อาคาร สำเร็จรูปพร้อม	UNIT	2	636,064.46	-	-	-	-	-	-

รายการสินค้า	หน่วย	ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		ปี 2563 (ตค.62-กค.63)	
		ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
อุปกรณ์ (สุทธิ นำกลับ)									
11) เครื่องใช้ สำนักงาน (สุทธิ นำกลับ)	หีบ ห่อ	25	601,142.91	-	-	-	-	-	-
12) ตู้เก็บของ (สุทธินำกลับ)	ตู้	2	362,494.09	-	-	-	-	-	-
13) ถั่วลิสง	กก.	30,000	344,758.64	50,000	548,717.40	180,000	2,278,348.54	99,000	1,763,997.88
14) ถังยาง AC เปล่า (สุทธินำกลับ)	หีบ ห่อ	3	204,000.00	-	-	-	-	-	-
15) แทงค์เหล็ก	TK	2	99,900.00	-	-	-	-	-	-
16) มอเตอร์ไซด์ เก่า (สุทธินำกลับ)	คัน	2	98,659.10	-	-	-	-	-	-
17) เสื้อผ้าเก่า	กก.	2,980	89,400.00	-	-	475	14,250.00	6,120	201,000.00
18) เศษเหล็ก (ปากระวาง)	กก.	3,600	18,000.00	-	-	-	-	11,050	55,250.00
19) ถั่วดาวอินคา	กก.	-	-	-	-	24,500	722,592.71	141,000	1,839,284.47
20) ดอกหญ้า	กก.	-	-	-	-	5,000	44,254.45	15,000	127,019.10
21) หวาย	กก.	-	-	-	-	1,500	19,132.00	-	-
22) ผ้าปักถักทอ	กก.	-	-	-	-	-	-	7,103.50	410,720.00
23) เศษลูมึเนียม	กก.	-	-	-	-	-	-	200	10,000.00
รวม			167,839,440.21		42,187,231.54		99,870,379.52		73,617,460.68

ที่มา: ด้านบุคลากรเชียงใหม่

ตารางที่ 3.5 สินค้าส่งออกชายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับ สปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปีงบประมาณ 2560-2563

รายการสินค้า	หน่วย	ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		ปี 2563 (ตค.62-กค.63)	
		ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
1) วัสดุก่อสร้าง	หีบห่อ	664,258	60,739,683.94	14,105,039.16	69,451,482.85	10,433,137. 10 (กก.)	46,025,243.84	10,707,309. 38 (กก.)	47,810,229.15
2) ยางมะตอย	กก.	2,365,100	46,048,472.11	-	-	-	-	30,420	622,300
3) พลังงานไฟฟ้า	KWH	5,006,640	17,426,713.09	6,775,045.39	18,680,765.48	4,305,720	15,781,836.22	3,400,380	12,673,473.76
4) น้ำมันเบนซิน	ลิตร	983,734	13,751,745.44	-	-	-	-	891,718.12 (กก.)	10,103,629.04
5) น้ำมันดีเซล	ลิตร	932,132.00	12,283,122.26	-	-	-	-	3,264,266.36 (กก.)	35,573,526.76
6) ยางพารา	กก.	257,730	9,710,550.00	-	-	-	-	-	-
7) สินค้าเบ็ดเตล็ด (กศก.153)	กก.	388,936	4,123,628.00	149,331.20	2,268,495.00	-	-	-	-
8) อุปกรณ์ไฟฟ้า	หีบห่อ	6,111	2,773,158.74	-	-	-	-	-	-
9) น้ำมันหล่อลื่น	หีบห่อ	225	3,347,880.00	7,041.60	595,181.38	-	-	2,675 (กก.)	130,385
10) เครื่องอุปโภค บริโภค	หีบห่อ	21,141	1,597,188.75	10,340	451,876.00	37,009 (กก.)	1,272,786	208,381.70 (กก.)	9,175,042.93
11) เหล็กแปรรูป	หีบห่อ	2,484	1,268,369.24	-	-	-	-	-	-
12) ปูนซีเมนต์	หีบห่อ	6	833,850.00	-	-	-	-	255 (กก.)	29,800
13) สุกกร	ตัว	190	757,500.00	4,000	200,000.00	-	-	-	-
14) คอมพิวเตอร์	หีบห่อ	81	688,970.00	-	-	-	-	1,069 (กก.)	663,100

รายการสินค้า	หน่วย	ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		ปี 2563 (ตค.62-กค.63)	
		ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
15) เหล็กเส้น	หีบห่อ	2,367	461,375.66	19,083	386,836.12	187,236.50 (กก.)	4,073,788.76	139,938 (กก.)	2,615,660.11
16) ปุ๋ยเคมี	กก.	32,000	422,400.00	-	-	-	-	121,335	2,178,750.00
17) ถังน้ำ/ถังเก็บน้ำ บนดิน	หีบห่อ	38	352,159.97	-	-	-	-	7,818 (กก.)	365,165
18) ตู้จ่ายน้ำมัน	หีบห่อ	6	333,744.19	-	-	-	-	-	-
19) รถกวาดขยะ	คัน	1	316,829.80	-	-	-	-	-	-
20) เครื่องสูบลม	หีบห่อ	385	282,152.00	-	-	2,527 (กก.)	445,467.60	2,576 (กก.)	172,718.51
21) เฟอร์นิเจอร์ (โต๊ะ, เก้าอี้)	หีบห่อ	153	259,874.63	-	-	1,716 (กก.)	169,500	-	-
22) อาหารสัตว์	กก.	22,000	213,000.00	-	-	18,840 (กก.)	298,310	119,090.50	1,550,200
23) เครื่องยนต์เก่า	หีบห่อ	2	182,649.00	-	-	-	-	-	-
24) เครื่องใช้ไฟฟ้า	หีบห่อ	176	171,804.40	-	-	1,016 (กก.)	180,186	3,701.50 (กก.)	456,384
25) รถจักรยานยนต์	คัน	3	150,977.00	-	-	-	-	-	-
26) อะไหล่รถ	หีบห่อ	18	68,280.00	-	-	1,578 (กก.)	220,800	2,487 (กก.)	112,600
27) เป็ด	กก.	-	-	360	30,000.00	-	-	-	-
28) เครื่องชั่งน้ำหนัก	กก.	-	-	-	-	15,526.80	1,168,990.40		
29) รถจักรยาน	กก.	-	-	-	-	570	119,850	360	27,000
30) กระสอบ	กก.	-	-	-	-	1,700	66,000	-	-
31) ลูกเต๋อย	กก.	-	-	-	-	2,110	51,073.60	-	-

รายการสินค้า	หน่วย	ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		ปี 2563 (ตค.62-กค.63)	
		ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
32) เมล็ดพันธุ์ข้าวโพด	กก.	-	-	-	-	-	-	3,000	360,000
34) รถแทรกเตอร์เก่าใช้แล้ว	กก.	-	-	-	-	-	-	1,100	270,000
35) เครื่องอัดฟาง (เก่าใช้แล้ว)	กก.	-	-	-	-	-	-	600	120,000
36) น้ำกรดยางพารา (กรดฟอร์มิค)	กก.	-	-	-	-	-	-	13,000	101,400
37) โม้ผสมปูน	กก.	-	-	-	-	-	-	7,000	80,000
38) วัสดุสำนักงาน	กก.	-	-	-	-	-	-	2,260	52,000
39) เครื่องมือช่าง	กก.	-	-	-	-	-	-	920	39,060
41) เครื่องแต่งกาย	กก.	-	-	-	-	-	-	160	22,000
42) มอเตอร์	กก.	-	-	-	-	-	-	500	22,000
43) กระดาษ A4	กก.	-	-	-	-	-	-	94.50	1,050
รวม			177,566,078.22		92,064,636.83		70,072,232.42		130,840,834.26

ที่มา: ด้านบุคลากรเลี้ยงของ

การคมนาคมและการเชื่อมโยงโลจิสติกส์

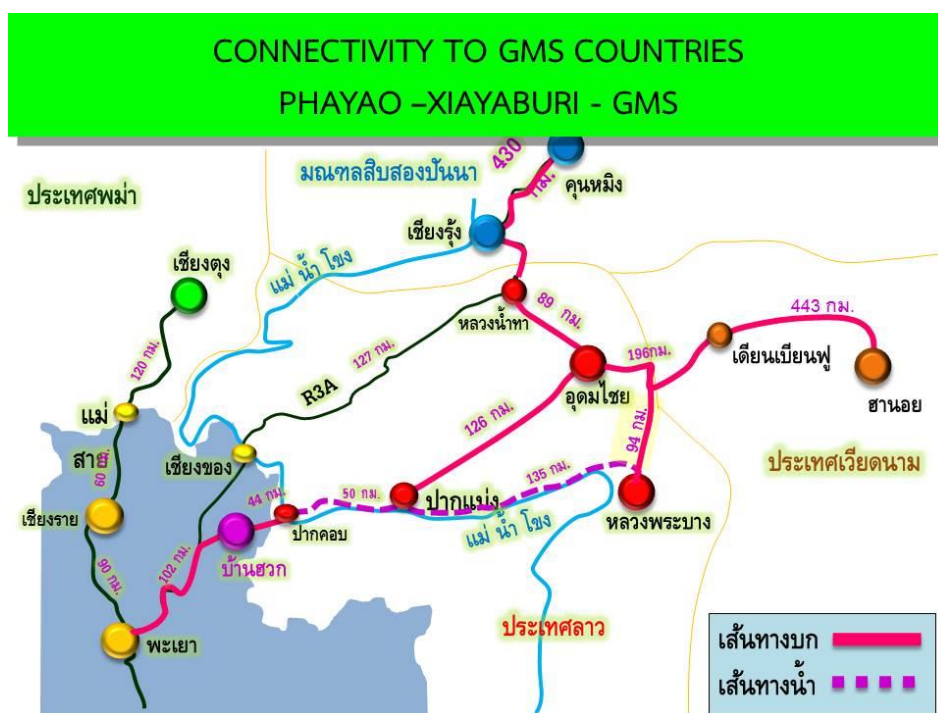
การเชื่อมต่อระหว่างประเทศ ด้านบ้านฮวกเป็นด่านเชื่อมต่อ เส้นทาง R3A Cunming-Bangkok (จีน)-บ่อเต็น-ห้วยทราย(สปป.ลาว)-เชียงของ-กรุงเทพฯ(ไทย)อยู่ภายใต้กรอบเส้นทางเศรษฐกิจตามแนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor : NSEC) โดยเส้นทาง R3a จะเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าเกษตรที่สำคัญในอนาคต โดยเฉพาะการขนส่งผัก ผลไม้ จากไทย ไปสู่เมืองคุนหมิง และกว้างโจวของจีน รวมทั้งการขนส่งยางพารา จากภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยไปยังจีนตอนใต้โดยเฉพาะเมืองฉงชิ่ง ซึ่งเป็นฐานการผลิตรถยนต์และยานยนต์ ที่สำคัญแห่งหนึ่งของจีน โดยการขนส่งจากกรุงเทพฯ สู่เมืองคุนหมิงจะใช้เวลาเพียง 30 ชั่วโมง เทียบกับการขนส่งผ่านแม่น้ำโขงที่ใช้เวลาถึง 70 ชั่วโมง¹⁰

นอกจากนั้นเพื่อการรองรับการเปิดอาเซียนและการค้าระหว่างระหว่าง อำเภอกู่ซาง จังหวัดพะเยากับเมืองคอบ แขวงไซยะบูลี สปป.ลาว ทางฝั่งของ เมืองคอบ ได้มีการใช้งบประมาณ จำนวน 1,400 ล้านบาทจากสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) หรือ เนดา (neda) ที่สนับสนุนโครงการก่อสร้างถนนและการก่อสร้างด้านสากล ปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี โดยเส้นทางนี้จะนำไปสู่การเชื่อมต่อทางโลจิสติกส์ในเมืองที่สำคัญในประเทศลาว คือ เมืองไซยะบูลี เมืองอุดมไซ เมืองหลวงพระบาง และยังสามารถเชื่อมโยงไปยังเมืองสำคัญในอนุภาคลุ่มน้ำโขง คือ เชียงรุ่ง Cunming เตียนเปียนฟู และฮานอยได้ ทำให้ด่านก๊วกกเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ที่มีศักยภาพในขยายการค้าการลงทุนและเชื่อมโยงวงจรการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตามแนวชายแดน และเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ของภูมิภาคนี้¹¹

¹⁰ อ้างแล้วในพาดิษฐ์จังหวัดพะเยา

¹¹ โครงการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก (ก๊วกก), สำนักงานโยธาธิการจังหวัดพะเยา

แผนภาพที่ 3.6 แสดงการเชื่อมต่อทางโลจิสติกส์ในเมืองที่สำคัญในประเทศลาวของด่านบ้านฮวก¹²



การเชื่อมต่อภายในประเทศกับด่านบ้านฮวก รัฐบาลดำเนินลงทุนสร้างเส้นทางรถไฟสายเด่นชัย - พะเยา - เชียงราย - เชียงของ โดยการก่อสร้างทางรถไฟ มีเส้นทางผ่านจังหวัดพะเยา ซึ่งอาจส่งผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในการนี้ผู้ประกอบการค้าจังหวัดพะเยา จะมีโอกาสลดต้นทุนค่าขนส่งสินค้า ประชาชนจะมีทางเลือกในการเดินทางมากขึ้น

สถานการณ์แวดล้อมหรือบริบท

การค้าชายแดนระหว่างจังหวัดพะเยากับแขวงไชยะบูลี มีทิศทางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนของการส่งออกและการนำเข้า โดยจากสถิติของด่านศุลกากรเชียงของ พบว่ามูลค่าการค้าระหว่างชายแดนในปี พ.ศ. 2556 มีมูลค่า 181.02 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 231.39 ล้านบาท และ 356.06 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2557

¹² โครงการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก (ก๊วทก), สำนักงานโยธาธิการจังหวัดพะเยา

และ พ.ศ. 2558 ตามลำดับ และยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยสินค้าส่งออกสูงสุด ได้แก่ วัสดุ ก่อสร้าง ยางมะตอย พลังงานไฟฟ้า ยางพารา และสินค้าเบ็ดเตล็ด ในขณะที่สินค้านำเข้า ได้แก่ พาหนะ เครื่องจักรหนัก หินโม่ หินปูนบด ลูกเดือย เครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องบดอัด

นอกจากนี้พื้นที่ระหว่างบ้านฮวกและแขวงไซยะบูลี ได้มีการค้าระหว่างชายแดน โดยมีการจัดตลาดนัด ทุกวันที่ 10 และ 30 ของทุกเดือน นอกจากนี้ประชาชนลาวยังได้เดินทางเข้ามายังประเทศไทยผ่านช่องทางดังกล่าวเพื่อจำหน่ายใช้สอยสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน

3.2 พัฒนาการชุมชนและตำบลบ้านฮวก ประตุเชื่อมไทย-ลาว ที่อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา

หัวเมืองล้านนาตะวันตกถึงเขตแดนกันประเทศไทย-ลาว(ก่อนรัชกาลที่5-ยุคก่อกองรัฐชาติ)

ในอดีตพื้นที่ที่ตั้งของบ้านฮวกเป็นส่วนหนึ่งของเมืองเชียงคำ หัวเมืองสำคัญของล้านนาตะวันออกหรือของเมืองน่าน ที่มีอาณาบริเวณระหว่างแม่น้ำโขง แม่น้ำกก ได้แก่ เมืองคอบ เชียงฮ่อน เชียงลม (ปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของลาว) เมืองเชียงของ เมืองเทิง เชียงคำ เชียงม่วน เมืองเงิน เมืองบัว ท่าวังผา ลงไปจนถึงเมืองน่าน ซึ่งถือว่าเป็น “เขตวัฒนธรรมไทลื้อ-ไทยวน” อันหมายถึงล้านนาตะวันตก (เชียงใหม่) เชียงตุง และสิบสองปันนา โดยผู้คนในเขตวัฒนธรรมไทลื้อ-ไทยวน นี้จะไปมา หาสุ่ ติดต่อกับค้าขาย แต่งงาน และสร้างเครือข่ายกันอยู่เสมอ

การตั้งถิ่นเป็นชุมชนบ้านฮวกเริ่ม ขึ้น พ.ศ. 2445 โดยผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานที่บ้านฮวกกลุ่มแรก เป็นชาวบ้านจากบ้านด้องปางวัว อำเภอน่าน้อย จังหวัดน่าน แต่เดิมที่ตั้งหมู่บ้านอยู่ทางทิศตะวันตกของหมู่บ้านฮวกที่อยู่ปัจจุบันนี้ ซึ่งจุดที่ตั้งหมู่บ้านมาแต่แรกนั้นได้เป็นทุ่งนาไปหมดแล้วเรียกชื่อว่า “ทุ่งโป่ง” นายพรานหนักลินมา ได้มาตั้งบ้านอยู่ที่ริมโป่งเป็นคนแรก คำว่าโป่งนั้นเป็นที่ดินราบดินเค็ม ไม่มีต้นไม้ใหญ่เกิดขึ้น ซึ่งโป่งนี้เป็นที่ราบกว้างประมาณ 1 ไร่เศษ ในบริเวณที่โป่งนั้นจะมีน้ำซึมออกมาเป็นหลุมเป็นบ่อเล็ก ๆ มีรสเค็ม ดินปนแร่หรือทราย ผงสัตว์ต่าง ๆ ชอบมาคูดมากิน อาทิเช่น กวาง เก้ง หมูป่า ไก่ป่า และฝูงนกต่าง ๆ รอบ ๆ โป่งนั้นจะเป็นป่าไผ่นานาชนิด ทั้งไม้เนื้อแข็ง ไม้เนื้ออ่อนและไม้ไผ่ชนิดต่าง ๆ ในบริเวณนั้นมีกอไผ่ที่ต่างจากไผ่ชนิดอื่น 1 กอซึ่งชาวบ้านได้เรียกไม้ไผ่ชนิดนี้ว่า “ไผ่ฮวก” (ไผ่รวก) นายพรานหนัก ลินมา จึงได้นำเอาชื่อไผ่ฮวกมาเป็นชื่อบ้านชื่อว่าบ้านฮวก

จนเมื่อมีการปักปันเขตแดนระหว่างไทย-ฝรั่งเศสเจ้าอาณานิคมลาวในช่วงรัชกาลที่ 5 เกิดรัฐชาติสมัยใหม่เป็นประเทศไทย ประเทศลาว บ้านฮวกกลายเป็นชุมชนชายแดนไทย-ลาวที่ติดกับเมืองคอบ แขวงไซยะบูลี มีช่องเขาที่ชาวบ้านเรียกว่า “กั่วหก” เป็นเส้นทางเชื่อมกัน โดยนับตั้งเกิดรัฐชาติสมัยใหม่ ผ่านเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามเย็น กลุ่มชาติพันธุ์ไทลื้อ-ไทวนข้ามแดนมายัง ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่จะเข้ามาอยู่ตามเมืองชายแดนในภาคเหนือ เช่น แม่สาย เชียงแสน เทิง เชียงคำ และน่าน เป็นต้น เหตุปัจจัยการอพยพเข้ามาคือ การค้าขาย การติดตามญาติ พี่น้อง และการลี้ภัยสงคราม (พระสุนทรภิตติคุณ, 2561)

สงครามเย็น“สนามรบพื้นที่สีชมพู”บ้านฮวกด้านแลกเปลี่ยนระหว่างท้องถิ่น (พ.ศ 2510-2532)

ในช่วงทศวรรษ 2510 เกิดสงครามกลางเมืองในลาวหรือ ชาวบ้านเรียกว่าสงครามอ้ายน้อง (ส่วนหนึ่งของสงครามเวียดนาม) ผู้คนฝั่งลาวอพยพลี้ภัยมาพึ่งพาอาศัย ญาติพี่น้องฝั่งไทยเป็นจำนวนมากและ พบว่าชาวไทลื้อ-ไทวนจากแขวงไซบุรี ประเทศลาว รวมถึงกลุ่ม ชาติพันธุ์ม้งและเมี่ยน หนีภัยคอมมิวนิสต์เข้ามาอยู่เมืองชายแดนของประเทศไทย หลายคนมาอาศัย อยู่กับญาติ บางคนขอร้องทางการไทยอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวจนกว่าสงครามสงบ หรือบางคนก็ตั้งรกรากอยู่อย่างถาวร ดังนั้น ช่วงทศวรรษ 2510 ถึงทศวรรษ 2520 พื้นที่เชียงคำได้กลายเป็นพื้นที่สีชมพูที่รัฐไทยให้ความสำคัญกับการป้องกัน ภัยคอมมิวนิสต์ ชุมชนบ้านฮวกถูกจัดตั้งเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) อย่างไรก็ตาม พื้นที่สีชมพูของชุมชนบ้านฮวกได้ทำให้พี่น้องสองฝักฝั่งขาดการติดต่อกันไปเพียงชั่วคราว หลังสงครามกลางเมืองในลาวสิ้นสุดลงในปี 2518 ชาวบ้านสองฝักฝั่งกลับมาติดต่อกันอีกครั้ง จนเกิดเป็น “ด่านบ้านฮวก” ในที่สุดหลังสงครามกลางเมืองในลาวสิ้นสุดลงในปี 2518 ชาวบ้านสองฝักฝั่งกลับมาติดต่อกันอีกครั้ง จนเกิดเป็น “ด่านบ้านฮวก” โดยเหตุผลที่มีด่านบ้านฮวก เกิดจากชาวบ้านไปหาของป่า ไปเจอโรงเลื่อยร้าง เมื่อตอนที่ลาวปิดประเทศ (นับจากปี 2518) ซึ่งตอนนั้นก็คือที่ทำการด่าน ชาวบ้านไปเก็บเศษเหล็กที่โรงเลื่อยมาขาย ชาวบ้านทางลาวรู้ว่ามีคนไทยก็เข้ามาติดต่อ แลกเปลี่ยนสินค้า” ชาวบ้านทั้ง 2 ฝั่งจึงได้ติดต่อแลกเปลี่ยนสินค้ากันอย่างไม่เป็นทางการ พ่อค้าลาว 1 บอกว่า “เมื่อก่อนคนฝั่งลาวหาบข้าวโพดมาแลกปลาหูคนฝั่งไทย คนม้งก็ข้ามมาหาญาติ มากอดกันร้องไห้” (พระสุนทรภิตติคุณ, 2561)

หลังสงครามเย็นนโยบาย“เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า”

ในช่วงทศวรรษ 2530 นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ให้ด่านบ้านฮวกมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจสร้างรายได้แก่คนในท้องถิ่นและเป็นประตู เชื่อมความสัมพันธ์ของคนทั้งสองฝั่งอีกครั้ง จนปี 2532 นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า ทำให้ประเทศลาวเปิดประเทศ และปี 2535 ด่านบ้านฮวกมีฐานะเป็นด่านประเพณี จากนั้นยกฐานะเป็นจุดผ่อนปรนระหว่างเมืองคอบกับจังหวัดพะเยาหลังจากมีการเปิดจุดผ่านแดนบ้านฮวกในปี 2535 จังหวัดพะเยาและแขวงไชยบุรี ได้ทำการบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว ว่า ทุกวันที่ 10 และ 30 ของทุกเดือน จะมีการเปิดตลาดนัดชายแดนเพื่อเป็นการสนับสนุนการค้า ชายแดน 2 ประชาชนทั้งสองฝั่งจะมาค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากัน พ่อค้าแม่ค้าฝั่งไทยค้าขายเครื่องอุปโภค บริโภคในชีวิตประจำวันไปขาย ขณะที่คนจากฝั่งลาวจะขายของป่า หรือสินค้าการเกษตรที่ฝั่งไทยหายาก เช่น มะแขว่น (ลูกระมาศ) แม่ค้าหลายรายเป็นไทลื้อ เมืองคอบ มักจะเข้ามาพักอยู่กับญาติพี่น้องหนึ่งคืนก่อนที่จะมี ตลาดนัดในวันรุ่งขึ้น และยังมีพื้นที่ของตลาดด้านทิศเหนือที่จะเป็นพื้นที่สินค้าของชาวม้ง เช่น ผ้าม้ง อาหารม้ง หรือแผ่นเพลงม้ง (พระสุนทรภักดีคุณ,2561)

การยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา

ปี พ.ศ. 2536 กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้จังหวัดพะเยา ประกาศให้ด่านบ้านฮวกซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ 12 ตำบลภูซาง อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ตรงข้ามกับด่านประเพณีปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยบุรี เป็นจุดผ่อนปรน โดย“จุดผ่อนปรน” เป็นจุดที่เปิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางด้านมนุษยธรรม เพื่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นและอนุญาตให้ประชาชนทั้งสองประเทศสัญจรไปมาเพื่อค้าซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภค-บริโภค จำเป็นให้ประชาชนจังหวัดพะเยากับประชาชนของเขตเมืองคอบ เมืองเชียงฮ่อน เมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว เข้า-ออก ติดต่อกันค้าขาย เยี่ยมญาติ ท่องเที่ยว เข้ารับรักษาพยาบาลระหว่างกัน โดยกำหนดระเบียบการสัญจรไปมา ประเภทของสินค้ามูลค่าการค้า ระยะเวลาเปิดปิดจุดผ่อนปรนและกำหนดขอบเขตการอนุญาตของจุดผ่อนปรนบ้านฮวก ดังนี้

- ให้ราษฎรไทยเดินทางเข้าไปถึงในเขตเมืองคอบและอนุญาตให้ราษฎรลาวเดินทางเข้ามาถึงเขตอำเภอภูซาง และอำเภอเชียงคำ ปัจจุบันอนุญาตให้ราษฎรของแต่ละฝ่ายเดินทางผ่านด่านทุกวันตั้งแต่เวลา 06:00-18:00 น. มีกำหนดไม่เกิน 3 วัน 2 คืนและจัดให้มีตลาดทุกวันที่ 10 และ 30 ของทุกเดือน ณ บริเวณตลาดบ้านฮวก

- การซื้อขายเครื่องอุปโภคบริโภค ที่มีมูลค่าไม่เกิน 1,000 บาทไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร กรณีมีการนำเข้า-ส่งออกสินค้าเกิน 1,000 บาทให้ดำเนินการกรรมวิธีทางศุลกากร ณ ด่านศุลกากรเชียงของ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

ดังนั้นสถานภาพของช่องก๊วหกด่านประเพณี จึงถูกเปลี่ยนจุดผ่อนปรน ชายแดนไทย-สปป.ลาว บริเวณบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยาเป็นจุดที่ตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการเข้าออกของประชาชนทั้งสองประเทศ อยู่ในความดูแลของฝ่ายกิจการพิเศษ ที่ทำการปกครองอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ซึ่งมีนายอำเภอภูซาง เป็นผู้รับผิดชอบเพื่อให้เกิดการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศเป็นไปตามข้อตกลงของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว จังหวัดพะเยา ลาว-ไทย แขวงไซยะบูลี โดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ศอปป.) อำเภอภูซาง ประจำอยู่ ณ จุดผ่อนปรน ควบคุมการเข้า-ออก ของประชาชนโดยอยู่ในการดูแลของฝ่ายกิจการพิเศษที่ทำการปกครองอำเภอภูซาง ซึ่งมีนายอำเภอภูซาง เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและเจ้าหน้าที่จากด่านศุลกากรเชียงของ จังหวัดเชียงราย ควบคุมดูแลการนำสินค้าผ่านเข้า-ออก บริเวณจุดผ่านแดน¹³

การยกระดับเป็นด่านถาวรบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จังหวัดพะเยา โดยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาชนได้มีการสนับสนุนให้มีการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวรอย่างต่อเนื่องส่งผลให้จังหวัดพะเยา และแขวงไซยะบูลี สปป.ลาว มีความเห็นชอบที่จะร่วมมือกันสนับสนุนการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร และด่านท้องถิ่นบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี เป็นด่านสากล รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายได้กำหนดนโยบายร่วมกันดังนี้

1. ในการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว (ครั้งที่ 8) ระหว่างวันที่ 17 กุมภาพันธ์- 2 มีนาคม 2554 ณ แขวงหลวงพระบาง สปป.ลาว ที่ประชุมสนับสนุนให้ยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร และยกระดับด่านท้องถิ่นบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี เป็นด่านสากล

¹³ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา.บรรยายสรุปจังหวัดพะเยา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

2. คณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ ณ จังหวัดเชียงใหม่เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2555 เห็นชอบดังนี้

- ให้ยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นด่านถาวร เนื่องจากได้รับความเห็นชอบในหลักการ จากคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (สมช.)

- มอบหมายกระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงมหาดไทยประสาน สป.ลาว ในการเร่งรัดจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อดำเนินการเปิดจุดผ่านแดนถาวรระหว่างกัน

- มอบหมายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้านอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการบริเวณด่านพรมแดน เตรียมความพร้อมรองรับการเป็นจุดผ่านแดนถาวรโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองและจังหวัดพะเยา เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโครงการ

ในการประชุมคณะกรรมการร่วมมีรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาวจังหวัดพะเยา-แขวงไซยะบูลี ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 24 - 26 สิงหาคม 2555 ณ แขวงไซยะบูลี สป.ลาว ที่ประชุมได้มีการหารือกันเกี่ยวกับความร่วมมือในอนาคตและลงนามบันทึกการประชุมร่วมกันในประเด็นการเร่งรัดผลักดันการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง ขึ้นเป็นจุดผ่านแดนถาวรและด่านประเพณีบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี ขึ้นเป็นด่านสากล

ในการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 8 - 6 มีนาคม 2556 ณ กรุงเทพมหานคร ราชอาณาจักรไทย ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบการเตรียมพร้อมการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวรและยกระดับด่านท้องถิ่นปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี เป็นด่านสากล¹⁴

และใน วันที่ 31 กรกฎาคม 2561 การผลักดันของกลุ่มท้องถิ่นจังหวัดพะเยาได้เป็นความจริง ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (สมช.) เสนอ ในการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อ.ภูซาง จ.พะเยา ขึ้นเป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการ

¹⁴ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา.บรรยายสรุปจังหวัดพะเยา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

เชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยว การค้า การลงทุน การขนส่ง ศิลปวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร, 31 กรกฎาคม 2561) ซึ่งมติเห็นชอบที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ดังกล่าวสะท้อนถึงความสำเร็จของกลุ่มท้องถิ่นจังหวัดพะเยาในการผลักดันข้อเสนอการยกระดับจุดผ่านแดนบ้านฮวกให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจเลือกข้อเสนอดังกล่าวเป็นนโยบายสาธารณะ

ส่วนด้านสถานการณ์ปัจจุบันหลังมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ณ ขณะนี้ดำเนินการในระดับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ตามมติประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการดำเนินการ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้จังหวัดพะเยาเป็นกลไกขับเคลื่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ จังหวัดพะเยาได้มอบหมายงานให้งานยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยา ดำเนินการจัดตั้งกรรมการขับเคลื่อนและติดตามความก้าวหน้าการยกระดับด่านชายแดนบ้านฮวกเป็นด่านถาวร เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยาที่มุ่งพัฒนา พื้นที่ชายแดนบ้านฮวกให้เป็นศูนย์กลางดังนี้ (1) ศูนย์การค้าชายสินค้าเกษตรและวัตถุดิบระหว่าง ไทย-ลาว (2) พัฒนาระบบโลจิสติกส์การขนส่งและคลังสินค้า (3) ศูนย์การท่องเที่ยวชายแดนไทย-ลาว (นายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร, พิธีเปิดโครงการส่งเสริมความสัมพันธ์และขยายการค้าการลงทุนในกลุ่มประเทศ GMS อาเซียนและประเทศคู่ค้า แขวงไชยบุรี และแขวงอุดมไซ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับจังหวัดพะเยา, 7 สิงหาคม 2561) ทั้งนี้ทางจังหวัดพะเยาจะดำเนินการจัดเตรียมกลไกการบริหารจัดการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และจะมีการทำพิธีเปิดด่านถาวรบ้านฮวก ในวันที่ 18 ธันวาคม 2562 หลังจากนั้นในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563 แขวงไชยบุรี จึงทำพิธีเปิดด่านสากลบ้านปางมอน แต่ด้วยวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 การดำเนินการทั้งสองด้านจึงยุติการเปิดด่านอีกครั้ง

3.3 บริบท ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยลาว

3.3.1 ความสัมพันธ์ระดับชุมชนบ้านฮวก-บ้านปางมอญ

ปัจจุบันชุมชนบ้านฮวกเป็นพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว รวมทั้งเป็นที่ตั้งของจุดผ่อนปรนชั่วคราว ทำให้เกิดการไปมาหาสู่กัน ระหว่างญาติพี่น้องของทั้งฝั่งไทยและฝั่งลาวเป็นประจำซึ่งได้มีผลการศึกษาที่สนับสนุนถึงความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ระหว่างไทลื้อฝั่งไทยและไทลื้อฝั่งลาว นั่นคือพบว่ากลุ่มไทลื้อเชื้อสายเมืองลำในอำเภอเชียงคำมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับไทลื้อที่เมืองคอบ และการที่มีคนลาวอพยพเข้ามาอยู่อาศัยใน

ชุมชนบ้านฮวกโดยเฉพาะที่เข้ามาแต่งงานกับคนบ้านฮวก ได้ก่อให้เกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างวัฒนธรรมไทลื้อและไทยล้านนาหรือไทยภาคเหนือ อย่างไรก็ตามการศึกษาค้างนี้พบว่า คนบ้านฮวกที่สืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษไทลื้อนั้นส่วนใหญ่เป็นคนรุ่นที่สองหรือสามของผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในช่วงแรก ดังนั้นคนส่วนใหญ่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามอิทธิพลทางวัฒนธรรมของคนกลุ่มใหญ่ในพื้นที่ซึ่งเป็นไทยล้านนาหรือไทยภาคเหนือ ประกอบกับการที่วัฒนธรรมบางอย่างของชาวไทลื้อคล้ายคลึงกับของไทยล้านนา จึงทำให้วัฒนธรรมแบบไทลื้อไม่ค่อยมีความโดดเด่นในพื้นที่เท่าไร

การมีทำเลที่ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ชายแดน รวมทั้งการมีจุดผ่อนปรนชั่วคราวทำให้ชุมชนบ้านฮวก มีข้อได้เปรียบในเรื่องการค้าขายกับทางฝั่งลาว ไม่ว่าจะเป็นการไปรับซื้อของเก่าจากทางฝั่งลาวเพื่อนำมาขายยังฝั่งไทย การรับจ้างเหมาเพื่อขับรถรับ-ส่งคนจากทางฝั่งลาวมาซื้อข้าวของเครื่องใช้หรือแม้กระทั่งพาเข้ามาเพื่อรักษาพยาบาลในฝั่งไทย รวมไปถึงการที่คนในชุมชนบ้านฮวกมีการรวมกลุ่มกันในรูปแบบของวิสาหกิจชุมชนเพื่อไปลงทุนในลาว โดยซื้อเมล็ดพันธุ์พืชต่าง ๆ เช่น ถั่วลิสง ข้าวโพด ดอกหญ้า (กัง) และลูกชิด ไปให้คนลาวปลูก ดูแล และเก็บเกี่ยวผลผลิต หลังจากนั้นถึงจะเข้าไปรับซื้อผลผลิต เพื่อเอาไปขายให้แก่พ่อค้าคนกลางอีกต่อหนึ่ง

นอกจากการเคลื่อนย้ายเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าดังกล่าวแล้ว การที่ฝั่งไทยได้จัดให้มีตลาดการค้าชายแดนขึ้นที่บ้านฮวกทุกวันที่ 10 และ 30 ของทุกเดือน ทำให้ในวันดังกล่าวมีผู้คนจากที่ต่าง ๆ จำนวนมากเดินทางไปยังบ้านฮวก ทั้งคนท้องถิ่นเองและนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติ เนื่องจากจะมีทั้งคนลาวและคนไทยเอาสินค้ามาขายสำหรับสินค้าที่คนลาวนำเข้ามาขายส่วนใหญ่จะเป็นผลผลิตทางการเกษตรหรือของป่า เช่น หน่อไม้ เห็ด ตำว ผักกาด ผักกูด ดอกงิ้ว ผือก หวาย และดอกหญ้า (กัง) ส่วนชาวลาวก็จะซื้อพวกเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ จากฝั่งไทยกลับไปด้วย เช่น ข้าวสาร เส้นก๋วยเตี๋ยว เสื้อผ้า ยารักษาโรค ผ้าห่ม ปลาสด และน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้สินค้าที่คนลาวมักเข้ามาซื้อจากฝั่งไทย (โดยเฉพาะจากตัวอำเภอเชียงคำ) เป็นประจำ ได้แก่ พวกเครื่องมือและอุปกรณ์ก่อสร้าง รวมทั้ง เครื่องยนต์และอุปกรณ์ต่าง ๆ¹⁵

¹⁵ ศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (ภาคเหนือ) ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาช่องทางการเชื่อมโยงการค้าชายแดนของกลุ่มจังหวัด : การวางแผนและจัดทำผังพื้นที่เฉพาะชุมชนชายแดนบ้านฮวกกิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา (ตุลาคม 2549)

3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดพะเยาและแขวงไชยะบูลี (สปป.ลาว)

มีการประชุมพบปะเยี่ยมเยียนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นประจำและต่อเนื่อง

1. คณะกรรมการรักษาความเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาว จังหวัดพะเยา แขวงไชยะบูลี มีการพบปะประชุมหารือแลกเปลี่ยนเยี่ยมเยียน กระชับความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องตลอดจนมีการสนับสนุน ให้มีกลไกความร่วมมือในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงตามชายแดนไทย-ลาวมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาาร่วมกันในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างดีมาตลอด โดยเฉพาะการประชุมครั้งล่าสุด (ครั้งที่ 8) เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ณ แขวงไชยะบูลี (สปป.ลาว) มีมติร่วมกันให้พัฒนาในหลายประเด็นได้แก่

1.1 เร่งรัดผลักดันการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง ขึ้นเป็นจุดผ่านแดนถาวรและด้านประเพณีบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยะบูลี ขึ้นเป็นด่านสากล

1.2 เห็นชอบสนับสนุนโครงการจัดตั้งวงกลมเศรษฐกิจ จังหวัดพะเยา-จังหวัดน่าน-แขวง ไชยะบูลี-หลวงพระบาง-แขวงอุดมไซ ให้เกิดขึ้น พร้อมร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานวางแผนร่วมกันโดยมีเป้าหมายให้ผู้ประกอบการของจังหวัดพะเยาและแขวงไชยะบูลี มุ่งสร้างเครือข่ายพัฒนาด้านธุรกิจเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันอำนาจการเจรจาต่อรอง พร้อมขยายตลาดรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

2. เจ้าแขวงไชยะบูลี เรียนเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา เดินทางเข้าร่วมงาน บุญประเพณีออกพรรษาแข่งเรือและงานมหกรรมบุญช้าง ณ แขวงไชยะบูลี เป็นประจำทุกปี

3. อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา และ เมืองคอบ แขวงไชยะบูลี ร่วมกันจัดงานตักบาตรสองแผ่นดินชายแดนไทย-ลาว เป็นประจำทุกปีและมีการแข่งขันกีฬากระชับความสัมพันธ์ระหว่างกัน เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกันเรื่อยมา

4. กรณีมีเหตุการณ์กระทบกระทั่งระหว่างราษฎรทั้งสองฝ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา และเจ้าแขวงไชยะบูลี นายอำเภอภูซางและเจ้าเมืองคอบ สามารถประสานงานปรึกษาหารือกันโดยตรงพร้อมมอบหมายโยบายสั่งการแก้ไขปัญหาให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้ในเวลารวดเร็ว¹⁶

3.3.3 ความสัมพันธ์การค้าของไทย-ลาว

สถิติการค้าชายแดนไทย-ลาว ด้านจังหวัดพะเยาปี 2551 - 2558 ค่าการค้ารวมสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องปี 2558 มูลค่าการค้ารวมเท่ากับ 356.00 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2557 มูลค่า 124.66 ล้านบาทหรือร้อยละ 53.89 ซึ่งไทยเป็นฝ่ายเกินดุลการค้า 312.37 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.75 แยกเป็น

- การส่งออกปี 2558 มีมูลค่า 334.16 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว 104.28 ล้านบาทหรือร้อยละ 45.36 จากการเพิ่มขึ้นของการส่งออกในหมวดสินค้า ได้แก่ ยานพาหนะและส่วนประกอบ(เครื่องจักร+อุปกรณ์ (สุทธินำกลับ) รถกระบะบรรทุก+อุปกรณ์ (สุทธินำกลับ) พาหนะเครื่องจักรหนัก) สินค้าเชื้อเพลิง(น้ำมันดีเซล หมุนเร็ว น้ำมันเบนซิน) วัสดุก่อสร้าง เหล็กเส้น เหล็กกล้าเครื่องใช้ไฟฟ้าอุปกรณ์และส่วนประกอบ (อุปกรณ์ไฟฟ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า) ของใช้ประจำวัน (สินค้าเบ็ดเตล็ด)

- การนำเข้าในปี 2558 มีมูลค่า 21.79 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว 20.33 ล้านบาทหรือร้อยละ 1,392.47 จากการเพิ่มขึ้นของมูลสินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ สินค้ากรรม (ลูกเต๋อย ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์) ยานพาหนะอุปกรณ์และส่วนประกอบ (รถตัดดิน) หน่ววัสดุก่อสร้าง (หินโม)¹⁷

3.3.4 ความสัมพันธ์นโยบายระหว่างประเทศ

1)สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

การแข่งขันทางอำนาจระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศในเอเชียและโดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ข้อเสนอที่ว่าด้วยการลดบทบาทของสหรัฐฯในช่วงหลังสงครามเย็น ถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทของจีนอย่างมากว่าจะเข้ามาแทนที่สหรัฐฯอเมริกาในภูมิภาคนี้หรือไม่ และจะเป็นการต่อสู้เหมือนเช่นในช่วงสงครามเย็นระหว่าง

¹⁶ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา.บรรยายสรุปจังหวัดพะเยา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

¹⁷ เฟิ่งอ่า

สหรัฐากับสหภาพโซเวียต นักวิชาการอย่าง Shamburgh ตั้งข้อสังเกตถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐากับจีนนั้นไม่ใช่แบบ Zero Sum เหมือนในอดีต เพราะทั้งสองมีความสัมพันธ์แบบ competitive coexistence กล่าวคือทั้งสหรัฐและจีนมีทั้งความสัมพันธ์แบบทำงานร่วมกันและเป็นศัตรูกัน (Shamburgh 2018) และด้วยสถานะแห่งการครองความเป็นจ้าว (Hegemony) แบบนี้ไม่ได้หมายความว่าสิ่งที่จ้าวจะสามารถทำตามอำเภอใจได้ เฉกเช่นที่ผู้นำต้องการผู้ตาม รัฐที่เป็นจ้าวก็ต้องการคนที่สนับสนุนตนเอง (supporter) และในขณะเดียวกัน ผู้สนับสนุนคือรัฐที่มีศักยภาพที่จะ challenge ระเบียบที่มีอยู่ได้ด้วย (Mastanduno 2014)

ปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกามีอำนาจลดลงในสองประเด็นที่น่าสนใจ คือ อำนาจของสหรัฐาลดลงเนื่องจากปัญหาภายในประเทศของตนเอง การทุ่มงบประมาณทางทหารในการทำสงครามในอิรักและอัฟกานิสถาน รวมทั้งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2008 ส่งผลให้อำนาจของสหรัฐาลดลง ประเด็นที่สองคือการเติบโตของจีนจนกลายมาเป็นมหาอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจในเอเชีย จนกระทบกับเศรษฐกิจของสหรัฐและญี่ปุ่น และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของจีนจะนำไปสู่ ความเข้มแข็งทางการทหารได้

สหรัฐอเมริกา ได้ลดบทบาทลงในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงหลังสงครามเย็น ซึ่งทำให้นักวิชาการด้านความมั่นคงศึกษาวิเคราะห์ว่าสาเหตุมาจากการที่สหรัฐถอนทหารออกจากสงครามเวียดนาม รวมถึงยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของสหรัฐได้เคลื่อนย้ายไปยังตะวันออกกลางในขณะนั้น ในขณะที่ทุนนิยมญี่ปุ่น Pax Nipponica ยังสามารถทำงานได้ในพื้นที่นี้ ในด้านการลงทุนในช่วงทศวรรษที่ 1980 และการสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง CLMV and Thailand ภายใต้โครงการ GMS ซึ่งเป็นปรากฏการณ์หลักของพันธมิตรระหว่างสหรัฐและญี่ปุ่นในการรักษาอิทธิพลและอำนาจด้านเศรษฐกิจให้คงไว้ในภูมิภาคนี้

ต้นศตวรรษที่ 21 ในขณะที่สหรัฐเผชิญกับภัยคุกคามจากกลุ่มก่อการร้ายในวิกฤติ 9/11 จนทำให้สหรัฐง่วนอยู่กับการเปลี่ยนแปลงกรอบนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงของประเทศเสียใหม่ รวมถึงการมุ่งเข้าสู่สงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอัฟกานิสถานและอิรักนั้น ปลายปีเดียวกันนี้เอง จีนได้เข้าเป็นสมาชิก WTO ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการค้าที่สำคัญของจีนและเป็นจุดเริ่มต้นในการที่อำนาจทางเศรษฐกิจของจีนได้พุ่งทะยานขึ้นมาแบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนของประเทศสังคมนิยม รวมทั้งการเริ่มนี้เองยังเป็นสาเหตุสำคัญในการทำความเข้าใจการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน รวมทั้งบทบาทของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเวลาต่อมาด้วย

เอกสารด้านความมั่นคงของสหรัฐได้กล่าวว่าจีนเป็นภัยคุกคามตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา โดยให้เหตุผลว่า จีนได้มีความต้องการที่จะเข้ามาแทนที่สหรัฐในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและในแถบมหาสมุทรอินเดีย ผ่านการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงเศรษฐกิจของภูมิภาคดังกล่าวไว้กับจีน รวมทั้งพยายามจัดระเบียบ (reorder) ภูมิภาคนี้ใหม่อีกครั้ง (Shambaugh, 2018) มีการอธิบายไว้หลากหลายเหตุผลถึงการที่จีนเพิ่มบทบาทในภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ การที่สหรัฐอเมริกามีอำนาจลดลง ซึ่งส่งผลให้มหาอำนาจลำดับรอง (หรือมหาอำนาจในภูมิภาคอื่นๆ) มีอำนาจเพิ่มมากขึ้น

สภาพแวดล้อมในระดับภูมิภาค: มหาอำนาจในภูมิภาค

จีนมีประวัติศาสตร์ของการมีอำนาจเหนือพื้นที่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มานับตั้งแต่อดีต ประเทศในภูมิภาคนี้แสดงความเคารพต่อจักรพรรดิจีน และการมีอำนาจเหนือของจีนผ่านการส่งเครื่องบรรณาการอย่างต่อเนื่อง โดยที่จีนไม่มีความจำเป็นจะต้องส่งกองทัพมาปราบปรามหรือรุกรานจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของลำดับชั้นของรัฐในอดีตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในภูมิภาคนี้ ซึ่งเท่ากับว่าจีนนั้นเป็นมหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาอย่างยาวนานและยังคงอยู่จนถึงยุคปัจจุบัน

หลังจากที่ประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ได้ประกาศเส้นทางสายไหมใหม่ของจีนในศตวรรษที่ 21 อันเป็นผลมาจากภาคตะวันตกและภาคใต้ของจีนมีสภาพที่ไม่มีทางออกทางทะเล (Landlocked) จีนจึงพยายามเจรจาเพื่อพัฒนาการเชื่อมโยงด้วยระบบรถไฟความเร็วสูงในบริเวณคาบสมุทรอินโดจีนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลาว และ ไทย อีกทั้งการเชื่อมโยงจีนตอนใต้สามารถสร้างความร่วมมือทางการค้าและโอกาสในการเข้าถึงตลาดผู้บริโภคจากจีนซึ่งมีจำนวนมหาศาล และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน ทำให้ความต้องการสินค้าปฐมภูมิเช่น สินค้าเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นที่ต้องการของจีนจำนวนมาก

ในทางกลับกันโรงงานอุตสาหกรรมจากจีนกลายมาเป็นฐานการผลิตใหญ่ของโลกจนสามารถทำให้จีนกลายเป็น Global supply chain นั้นเป็นผลมาจากการมีประชากรมาก จึงทำให้มีศักยภาพในการผลิตสินค้าออกมาเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งหลายปีที่ผ่านมาจะพบว่าหลายประเทศขาดดุลการค้ากับจีนอย่างต่อเนื่อง ไม่เว้นแม้กระทั่งสหรัฐอเมริกาเอง สินค้าเกือบทุกประเภททั่วโลกล้วนแล้วแต่ made in China ซึ่งเท่ากับว่าจีนได้ควบคุม dominate supply chain ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางการค้าซึ่งถูกผูกขาดโดยจีน ความสัมพันธ์ที่มีจีนเป็นศูนย์กลาง โดยมีประเทศที่พึ่งพาจีนมากที่สุด คือ กัมพูชา และลำดับต่อมาคือ ลาว พม่า และต่อมาคือ ไทย-มาเลเซีย ซึ่งได้รักษาระยะห่างกับจีนพอสมควร ในขณะที่ความสัมพันธกับสหรัฐาลดลง ลำดับ

ต่อมาคือฟิลิปปินส์ บรูไน ซึ่งฟิลิปปินส์มีข้อตกลงด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ ต่อมาคือเวียดนามกับสิงคโปร์ ซึ่งเวียดนามนั้นส่งสัญญาณต่อต้านจีนอย่างเด่นชัดเนื่องมาจากกรณีข้อพิพาทกับจีนพรมแดนทางทะเล และลำดับที่สร้างระยะห่างสุดในความสัมพันธ์กับจีน คือ อินโดนีเซีย (Shambaugh, 2018)

หลังจากที่จีนกลายมาเป็นประเทศที่มีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการทูต มากที่สุดในภูมิภาคเอเชีย ชื่นชื่นกลางจีนเริ่มมีการย้ายถิ่นฐานลงมาทางใต้ที่มีน้อยกว่า Chinatown เหมือนในอดีต เป้าหมายคือกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะมีทรัพยากรในภูมิภาคนี้ราคาถูก ประกอบกับราคาที่ดินในจีนราคาสูงขึ้น คนจีนจึงเข้าซื้อที่ดินผ่านนายหน้าจากประเทศต่างๆ ในประเทศไทย ลาว เขมร เพื่อประกอบธุรกิจ เช่น การเข้าพื้นที่ในลาวปลูกพืช และสร้างพื้นที่เกษตรขนาดใหญ่เพื่อรองรับอัตราการบริโภคที่เพิ่มมากขึ้นของคนจีน รวมทั้งการท่องเที่ยวที่ครบวงจรของชาวจีนในไทย เช่น ทัวร์ศูนย์เหรียญในไทย ปัญหาของนักท่องเที่ยวจีนในประเทศไทย และการที่นายทุนจีนกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่หลายๆ จังหวัดของไทย ในกัมพูชา จีนเป็นผู้ลงทุนหลักและคู่ค้าอันดับหนึ่งของกัมพูชา การให้ soft loan แก่กัมพูชา การช่วยกัมพูชาสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำกว่า 7 แห่ง และโครงการเหมืองถ่านหินอีกสองโครงการ สร้างถนนในกัมพูชากว่า 2000 กม สะพานขนาดใหญ่ 7 แห่ง

โครงการสาธารณูปโภคที่กำลังจะสร้างเสร็จในปี 2030 เป็นการแข่งขันของมหาอำนาจในเอเชียซึ่งก็คือ จีน-ญี่ปุ่น ซึ่งได้มีบทบาทต่อการสร้างโครงสร้าง ASEAN Connectivity มาเกือบทศวรรษ ทั้งสองเห็นว่าการลงทุนทางสาธารณูปโภคเป็นหนทางที่จะสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปกป้องผลประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ และคงอิทธิพลด้านการเมืองในภูมิภาคนี้ เช่น การแข่งขันโครงการ high speed rail link between Malaysia-Singapore ในปี 2026 (Dalphino 2017) และโครงการระเบียงเศรษฐกิจในเอเชียภูมิภาคอาเซียนตอนบน ซึ่งแน่นอนว่าญี่ปุ่นมีบทบาทมากในการเป็นผู้อยู่เบื้องหลังโครงการ GMS ที่มีพื้นฐานมากจากการสนับสนุนของธนาคารเพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย ADB โดยญี่ปุ่นสนใจโครงการระเบียงเศรษฐกิจที่จะเชื่อมโยงอาเซียนเข้าไว้ด้วยกันได้แก่ โครงการ East-West Economic Corridor และโครงการ North-South Economic Corridor ซึ่งทางรัฐบาลจีนได้สนใจและได้เริ่มเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจเหนือใต้ไปแล้ว โดยใช้จุดเริ่มต้นจากเมืองคุนหมิง มณฑลยูนนาน เชื่อมผ่านลาว พม่า มายังไทย แต่จุดเริ่มต้นของโครงการของญี่ปุ่นอยู่ที่ทางตอนเหนือของเวียดนามก่อนจะเชื่อไปยังจีนตอนใต้ (Japan's official Development Assistance white paper 2013)

เส้นทางคมนาคมในภูมิภาคและกลุ่มประเทศ CLMV

เป็นที่ทราบกันดีว่าการเกิดขึ้นของความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือ Greater Mekong Subregion ในปี ค.ศ. 1992 ที่มีจีนเป็นสมาชิกร่วมกับกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปอันได้แก่ พม่า ไทย เวียดนาม ลาว และกัมพูชา หากแต่จีนได้มอบหมายให้มณฑลยูนนานและกวางสีเป็นผู้เข้าร่วมเพียงสองมณฑลเท่านั้น แต่กระนั้นการเสนอแนวทางระเบียงเศรษฐกิจของ ABD ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดเส้นทางเชื่อมโยงเพื่อขนส่งสินค้าและเส้นทางคมนาคมที่อำนวยความสะดวกให้กลุ่มประเทศสมาชิกสามารถเชื่อมโยงกันได้



แหล่งที่มา: <https://greatermekong.org/>

บทที่ 4

ความสอดคล้องนโยบาย: การก่อตัวถึงกำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติ

4.1 ขั้นตอนของการก่อตัวและการกำหนดนโยบาย (Policy formation)

4.1.2 ขั้นการก่อตัวของวาระนโยบาย

4.1.2.1 ผู้เสนอปัญหาในระดับท้องถิ่น

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย และการจัดเวทีร่วมกับประชาชนในพื้นที่ พบว่า ในระดับท้องถิ่นคือพื้นที่ชุมชนบ้านฮวกและพื้นที่ใกล้เคียงและในพื้นที่จังหวัดพะเยา มีการเรียกร้องให้มีการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร ตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2535 โดยเป็นการริเริ่มโดยสมาคมพ่อค้าเชียงคำร่วมกับหอการค้าจังหวัดพะเยา และบรรดาตัวแทนผู้นำในชุมชนของบ้านฮวก ซึ่งเล็งเห็นโอกาสในการลงทุนด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยกลุ่มสมาคมพ่อค้าเชียงคำ ซึ่งกลุ่มพ่อค้าเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้มีการติดต่อค้าขายกับฝั่งลาวมายาวนาน ทั้งการส่งออกและนำเข้าสินค้า รวมถึงได้มีการลงทุนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนในฝั่งลาวปลูกพืชผลทางการเกษตรและนำมาขายให้กับพ่อค้าในฝั่งไทย โดยพ่อค้า (หรือนักธุรกิจ) เหล่านี้ได้ส่งเสริมการปลูกพืชผลทางการเกษตรด้วยการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ รวมถึงปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ได้มองเห็นถึงโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจจากการยกระดับจุดผ่อนปรนให้เป็นด่านชายแดนถาวร จึงได้มีการรวบรวมข้อมูลและทำเป็นข้อเสนอการยกระดับด่านชายแดนถาวรผ่านหอการค้าจังหวัดพะเยา และหอการค้าไทยตามลำดับ นอกจากกลุ่มดังกล่าวข้างต้น นักการเมืองในพื้นที่จังหวัดพะเยา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ก็ได้นำเสนอประเด็นข้อเรียกร้องดังกล่าวดังกล่าวต่อรัฐบาลด้วยเช่นกัน

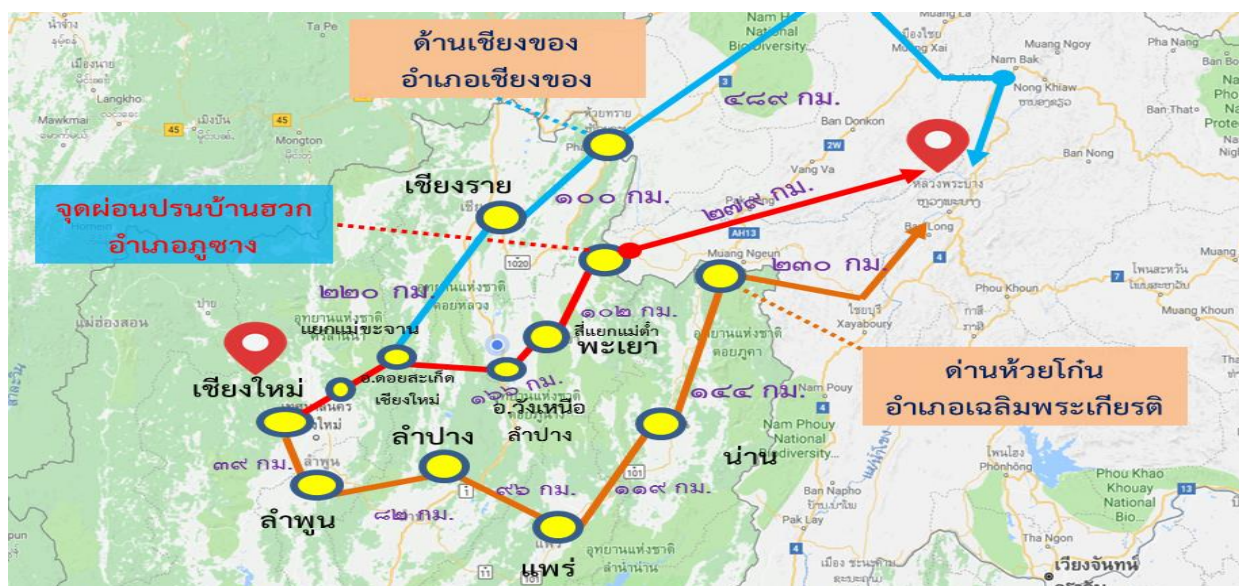
กลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชน รวมถึงสมาคมพ่อค้าเชียงคำและหอการค้าจังหวัดพะเยา มีข้อสรุปต่อการขอยกระดับจุดผ่านแดน ว่าการเป็นจุดผ่อนปรนทางการค้าของบ้านฮวกนั้นมีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากการค้าขายแลกเปลี่ยนผ่านจุดผ่อนปรนนี้นั้นสามารถทำได้เฉพาะกลุ่มสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่บ้านฮวกและประชาชนจากแขวงไซยะบูลี รวมถึงการนำเข้าและส่งออกสินค้านั้นต้องเป็นไปตามข้อกำหนด ประเภท หลักเกณฑ์ และมูลค่าตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศเปิด ซึ่งต้องเป็นไปตามนโยบายและแนวทางปฏิบัติการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล

ในการนำเสนอข้อมูลประกอบการยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นด่านชายแดนถาวรนั้น ประชาชนในพื้นที่ชุมชนบ้านฮวก โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำและกลุ่มพ่อค้าต่างได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ทั้งในแง่ของการส่งออกและนำเข้าสินค้า และการพัฒนาระบบขนส่งพื้นฐานเพื่อรองรับการยกระดับจุดผ่านแดน ซึ่งจะช่วยให้การเดินทางรวมถึงการขนส่งสินค้าต่าง ๆ มีความสะดวกสบาย นอกจากนี้ชุมชนยังได้คาดการณ์ถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยมีการคาดการณ์ถึงจำนวนนักท่องเที่ยวที่จะเพิ่มขึ้นจากการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ว่าจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเพิ่มขึ้น เนื่องจากนักท่องเที่ยวจะสามารถเดินทางผ่านจุดผ่านแดนถาวรไปยังหลวงพระบางหรือเวียงจันทน์ได้สะดวกรวดเร็ว เนื่องจากเส้นทางจากจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก อ.ภูซาง จ.พะเยา ไปยังหลวงพระบาง เป็นเส้นทางที่สั้นที่สุดเมื่อเทียบการเดินทางไปยังหลวงพระบางจากจุดผ่านแดนอื่น ๆ ของประเทศไทย (ดังแผนภาพที่ 4.1 และ 4.2)

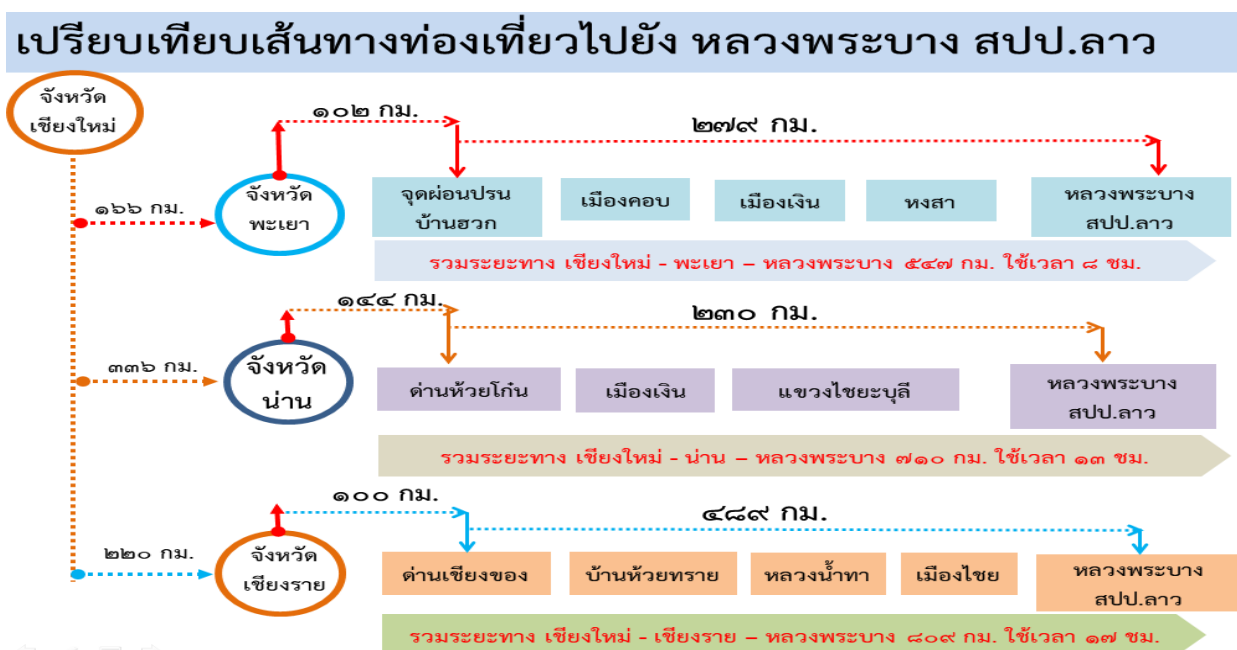
บริบทที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่หอการค้าจังหวัดพะเยา รวมถึงผู้นำชุมชนในพื้นที่บ้านฮวกได้ให้ความสำคัญก็คือ การเป็นจุดผ่อนปรนของบ้านฮวกทำให้การมีข้อจำกัดในการส่งออกสินค้า หากมีการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร ประกอบกับการพัฒนาโครงข่ายถนนเชื่อมโยงระหว่างบ้านฮวกกับเมืองคอบ เมืองปากคอบ เมืองเชียงฮ่อน จะเป็นการอำนวยความสะดวกในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่น ๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) ซึ่งจะช่วยให้มูลค่าการค้าให้เพิ่มสูงขึ้นได้อีกมาก และประชาชนของทั้งสองประเทศ และประเทศที่สาม สามารถสัญจรไปมาเพื่อการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว จะส่งผลให้เกิดกิจกรรมการค้าชายแดนและการเปิดตลาดการค้าใหม่ ๆ โดยเฉพาะสินค้า สิ่งทอ เครื่องอุปโภคบริโภค สินค้าการเกษตรและสินค้าบริการอื่น ๆ ทำให้มูลค่าการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น

สมาคมพ่อค้าเชียงคำ และหอการค้าจังหวัดพะเยา ได้เสนอว่า การยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดน จะทำให้เกิดการขยายตัวด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ผ่านจุดผ่านแดนมากยิ่งขึ้น และจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงการค้า การลงทุน การขนส่ง การท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ทั้ง สปป.ลาว จีนตอนใต้ และเวียดนาม ซึ่งมีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว การค้า การลงทุน การขนส่ง เช่น การส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าบริการ ที่ตอบสนองความต้องการทางบริบทของเมืองที่เปลี่ยนไป ในส่วนของการท่องเที่ยวนั้นจะเป็นการกระตุ้นการลงทุนด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางข้ามจุดผ่านแดนถาวรจะสามารถเดินทางต่อไปยังหลวงพระบาง เวียดนาม และประเทศจีน ตามข้อตกลงจุดผ่านแดนสากล

แผนภาพที่ 4.1 เปรียบเทียบเส้นทางท่องเที่ยวไปยังหลวงพระบาง สปป.ลาว กับด่านชายแดนเชียงของ จังหวัดเชียงราย และด่านชายแดนห้วยโก๋น จังหวัดน่าน



แผนภาพที่ 4.2 เปรียบเทียบเส้นทางท่องเที่ยวไปยังหลวงพระบาง สปป.ลาว กับจุดผ่อนปรนและจุดผ่านแดนในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง คือ จังหวัดน่าน และจังหวัดเชียงราย



นอกจากนี้บรรดากลุ่มทุนท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ได้ให้การสนับสนุนการยกระดับจุดผ่อนปรน เป็นจุดผ่านแดนถาวร เนื่องจากเล็งเห็นถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับการค้าจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียง เช่น ประเทศเวียดนาม และประเทศจีน เนื่องจากที่ผ่านมากลุ่มพ่อค้าหรือกลุ่มทุนท้องถิ่นได้มีการรับซื้อสินค้าจากประเทศลาวและส่งออกไปขายให้กับประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศจีน และการที่มีข้อตกลงทางด้านเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียทำให้การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศเกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง การยกระดับจุดผ่อนปรนจึงจะเป็นการเพิ่มโอกาสและศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าของบรรดานักธุรกิจและนักลงทุนในประเทศไทย รวมถึงกลุ่มทุนรายย่อยในพื้นที่จังหวัดพะเยาและชุมชนบ้านฮวก

ตัวแทนจากหอการค้าจังหวัดพะเยาได้เน้นถึงประโยชน์ทางการค้าในระดับประเทศและระดับนานาชาติ รวมถึงโอกาสในการเปิดตลาดและการเชื่อมโยงทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายการค้าหรือความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย เช่น AEC GMS BIMSTEC เป็นต้น เนื่องจากนโยบายเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะช่วยให้การส่งออกและการนำเข้าสินค้าผ่านช่องทางจุดผ่านแดนบ้านฮวกมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น

จากการสนทนากลุ่มย่อยกับตัวแทนจากหอการค้าจังหวัดพะเยา สมาคมพ่อค้าเชียงคำ กลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่บ้านฮวก พบว่า ข้อเสนอของภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มพ่อค้าเชียงคำ หอการค้าจังหวัดพะเยา สมาคมพะเยา YEC จังหวัดพะเยา บริษัทประชารัฐพะเยา ชมรมธนาคร สมาพันธ์ SME จังหวัดพะเยา อุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา ตำบลบ้านฮวกเป็นด่านที่อยู่ในจุดที่เดินทางได้สะดวกและสั้นที่สุดที่จะไปจีนตอนใต้ เวียดนาม พม่า และหลวงพระบาง สปป.ลาว นับจากจุดที่ตั้งของพะเยานับว่าเป็นจุดศูนย์กลางที่จะไปจังหวัดรอบข้าง ใช้ระยะเวลาไม่เกิน 2 ชั่วโมง ซึ่งจะทำให้จังหวัดพะเยาได้ประโยชน์จากการท่องเที่ยว การพาณิชย์ เป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ (หนังสือพิมพ์เชียงราย <https://chiangrat.com/2018/08/12/เสนอจุดขึ้นพะเยา-stopstart-ด่านบ/12> สิงหาคม 2561) ด้วยลักษณะดังกล่าวข้างต้น กลุ่มทุนในพื้นที่จังหวัดพะเยาได้เล็งเห็นว่าพื้นที่บ้านฮวกเป็นพื้นที่ศูนย์กลางชายแดนหรือ Border heartland ที่มีศักยภาพสูง โดยข้อมูลประกอบการเสนอเพื่อขอยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ประกอบด้วย

ข้อมูลปริมาณการค้าชายแดน การค้าชายแดนระหว่างจังหวัดพะเยา กับแขวงไซยะบูลี สปป.ลาว ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก อ.ภูซาง ด้านจังหวัดพะเยา ปี 2556 – 2560 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปี 2556 มูลค่า 181.02 ล้านบาท ปี 2557 มูลค่า 231.39 ล้านบาท ปี 2558 มูลค่า 356.06 ล้านบาท ปี 2559 มูลค่า 340.03 ล้านบาท ปี 2560 (มกราคม – กันยายน) มูลค่า 261.99 ล้านบาท โดยมูลค่าการค้าชายแดน ตั้งแต่ปี 2556 – 2560 (ม.ค. – ก.ย.) มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 1,370,517,611.63 ล้านบาท ซึ่งจังหวัดพะเยาได้เปรียบในด้านดุลการค้าทั้งหมด 1,160,817,690.42 ล้านบาท คิดเป็น 84.69% ของมูลค่าการค้าทั้งหมด (ด้านศุลกากรเชียงของ และสำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา)

ตารางที่ 4.1 แสดงมูลค่าการค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก ปี 2556-2560

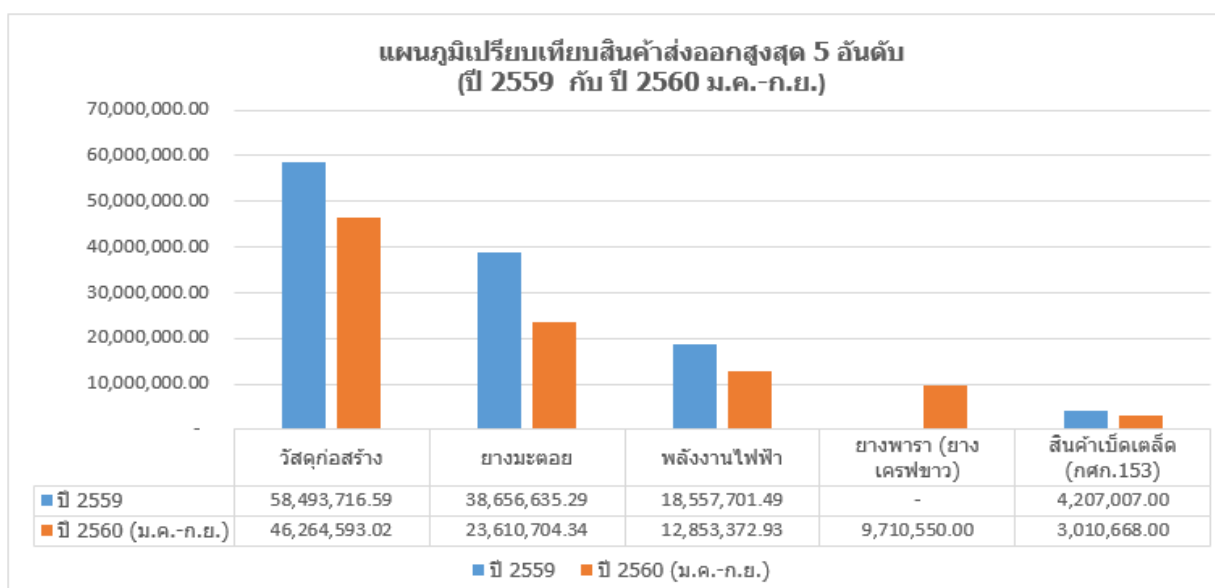
ปี / มูลค่า	มูลค่าการค้า	มูลค่านำเข้า	มูลค่าส่งออก	ดุลการค้า
ปี 2556	181,023,261.60	259,641.29	180,763,620.31	180,503,979.02
ปี 2557	231,398,471.38	1,463,019.97	229,935,451.41	228,472,431.44
ปี 2558	356,064,441.35	21,833,798.68	334,230,642.67	312,396,843.99
ปี 2559	340,039,341.25	29,160,030.58	310,879,310.67	281,719,280.09
ปี 2560 (ม.ค.-ก.ย.)	261,992,096.05	156,983,430.69	105,008,665.36	-51,974,765.33

ที่มา: ข้อเสนอการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก หอการค้าจังหวัดพะเยา

โดยมูลค่าการส่งออกสินค้าในปี 2560 (มกราคม-กันยายน) ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกนั้น มีมูลค่าการส่งออกโดยประมาณ 105.00 ล้านบาท โดยสินค้าส่งออกสูงสุด 5 อันดับ ได้แก่ วัสดุก่อสร้าง ยางมะตอย พลังงานไฟฟ้า ยางพารา (ยางเครฟขาว) และสินค้าเบ็ดเตล็ด (กศก.153) ตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 4.3)

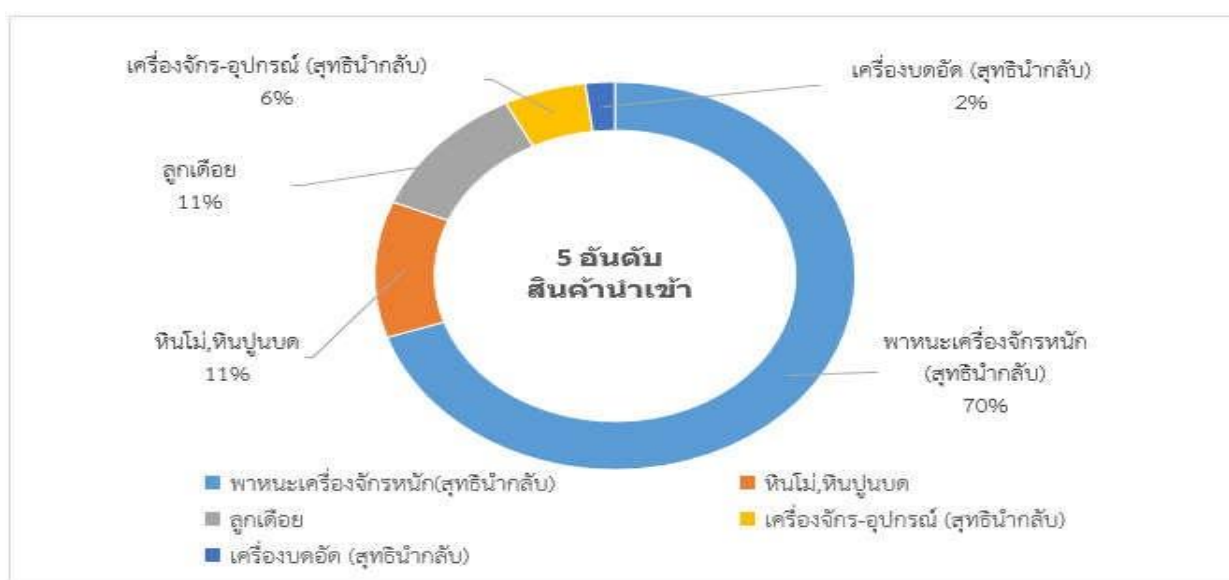
ในส่วนของการนำเข้าในปี 2560 (มกราคม – กันยายน) มีมูลค่า 156.98 ล้านบาท โดยสินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ พาหนะเครื่องจักรหนัก (สุทธินำกลับ) และหินโม่ หินปูนบด โดยสินค้านำเข้าสูงสุด 5 อันดับในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ พาหนะเครื่องจักรหนัก (สุทธินำกลับ) หินโม่ หินปูนบด ลูกเต๋อย เครื่องจักรอุปกรณ์ (สุทธินำกลับ) ตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 4.4)

แผนภาพที่ 4.3 แสดงการเปรียบเทียบสินค้าส่งออกสูงสุด 5 อันดับ ในปี 2559 และปี 2560



ที่มา : รายงานสภาวะการค้าชายแดน สนง.พาณิชย์จังหวัดพะเยา และด่านศุลกากรเชียงของ

แผนภาพที่ 4.4 แสดงสินค้านำเข้าสูงสุด 5 อันดับแรก ในปี 2560



ที่มา : รายงานสภาวะการค้าชายแดน สนง.พาณิชย์จังหวัดพะเยา และด่านศุลกากรเชียงของ

นอกจากนี้ข้อมูลการเดินทางเข้าออกจุดผ่อนปรนบ้านฮวกของประชาชนไทยและประชาชนลาว จากข้อมูลของที่ทำการปกครองอำเภอภูซาง (หนังสือที่ พย 0818/1690 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560) ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากสถิติปริมาณการเข้า – ออก ของราษฎรไทย และราษฎร สปป.ลาว ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 – 2560 (ม.ค.- ต.ค.) รวมจำนวนทั้งสิ้น 209,679 คน และในอนาคตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากมีการเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว คาดว่าจะมีประชาชนไทย และประชาชนจาก สปป.ลาว รวมทั้งการท่องเที่ยวข้ามชายแดนของนักท่องเที่ยวชาวไทย และนักท่องเที่ยวต่างประเทศ รวมทั้งในประเทศอื่น ๆ เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้กลุ่มภาคเอกชนในจังหวัดพะเยาได้มีความพยายามในการผลักดันข้อเสนอให้ภาครัฐลงทุนสร้างเส้นทางโลจิสติกส์สายล้านนาตะวันออก อ.เชียงของ-เทิง จ.เชียงราย เชียงคำ-ปง-เชียงม่วน-สอง จ.พะเยา จ.แพร่ จ.อุตรดิตถ์ และพิษณุโลก เป็นเส้นทางขนส่ง ทำให้เป็นถนนสายเอเชียหลักที่จะส่งออก -นำเข้า ส่วนถนนสายเอเชีย 1 เพื่อการเดินทางท่องเที่ยว

4.1.2.2 ผู้เสนอปัญหาในระดับจังหวัด

ในระดับจังหวัดเป็นการดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุมชนชายแดนบ้านฮวก จุดผ่อนปรนบ้านฮวก พื้นที่ใกล้เคียง และข้อมูลภาพรวมของจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ ในการพิจารณากระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเสนอข้อมูลดังต่อไปนี้

(1) ประเด็นด้านความมั่นคง

- มณฑลทหารบกที่ 34 และกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัดพะเยา ได้รายงานข้อมูลประเด็นความมั่นคง โดยได้รับรองและยืนยันว่าในพื้นที่จังหวัดพะเยาไม่มีปัญหาในเรื่อง เรื่องชนกลุ่มน้อย การลักลอบเข้าเมือง ปัญหาอาวุธสงคราม กับระเบิด บุคคลสองสัญชาติ และการค้ามนุษย์
- มณฑลทหารบกที่ 34 และกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัดพะเยา ได้รายงานเรื่อง การแบ่งเขตแดน/การปักปันเขตแดน/สันปันน้ำ โดยจากการรายงานข้อมูลของมณฑลทหารบกที่ 34 กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัดพะเยา และบันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Border Commission : JBC) ไทย

– ลาว ครั้งที่ 18/2556 เมื่อวันที่ 1 – 3 เมษายน 2556 ได้ระบุข้อมูลว่ามีการปักหมุดหลักเขตแดนตลอดแนวจนชัดเจน โดยที่ผ่านมามีปัญหาการแบ่งเขตแดน/การปักปันเขตแดน/สันปันน้ำ แต่อย่างไร

- สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 5 รายงานข้อมูลปัญหาเสพติด พบว่าอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ทั้งในด้านการป้องกัน ปราบปราม บำบัดและบริหารจัดการ เนื่องจากมีการกำกับติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา รายงานปัญหาด้านสาธารณสุขในพื้นที่ว่า ไม่มีปัญหาด้านสาธารณสุขแต่ประการใด และสามารถให้บริการผู้ป่วยได้อย่างต่อเนื่อง

(2) ประเด็นความพร้อมด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคม

- ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1093 (117 เดิม) เป็นถนนขนาด 2 ช่องจราจร เป็นเส้นทางสายหลักและสายเดียวสำหรับเดินทางจากเข้าสู่พื้นที่ชุมชนชายแดนบ้านฮวก ปัจจุบันได้ดำเนินการตามโครงการบูรณะเสริมสร้างความแข็งแรงและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1093 ตอน สบง – ขุนห้วยไคร้ ระหว่าง กม.18+4 – กม.29+325 ตามสัญญาเลขที่ พย./21/2561 ลงวันที่ 6 ต.ค. 2560 โดย แขวงทางหลวงพะเยา
- ถนนทางเข้าจุดผ่อนปรนบ้านฮวก (ถนนสายบ้านฮวก – กิวหก ตำบลภูซาง อำเภอภูซาง) เป็นถนนขนาด 2 ช่องจราจร เป็นถนนที่ลัดเลาะไปตามช่องเขาเพื่อเข้าสู่พื้นที่จุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ปัจจุบันได้รับอนุมัติโครงการจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามหนังสือที่ ทส 0925/906 ลงวันที่ 20 มิ.ย.60 ให้แขวงทางหลวงชนบทพะเยา ดำเนินการโครงการร่วมกัน ตามมาตรา 19 พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ปรับปรุงซ่อมแซมถนนสายบ้านฮวก – กิวหก ตำบลภูซาง อำเภอภูซาง ชนิดผิวจราจรคอนกรีตเสริมเหล็กกว้าง 6 ม. ไม่มีไหล่ทาง (จาก กม.๐+๐๐๐ ถึง กม.2+198) รวมระยะทาง 2.198 กม.

(3) ด้านอาคารสถานที่

จุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง มีอาคารด้านขาเข้า จำนวน 1 หลัง มีจำนวนห้องปฏิบัติงาน 4 ห้อง และอาคารด้านขาออก จำนวน 1 หลัง มีจำนวนห้องปฏิบัติงาน 4 ห้อง รวมทั้ง มีวัสดุ ครุภัณฑ์ และระบบสาธารณูปโภค สำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน C.I.Q. ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน C.I.Q. ปฏิบัติหน้าที่ทุกวัน ดังนั้น จุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง มีความพร้อมในทุกด้านในการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานในระดับจังหวัดหลาย ๆ หน่วยงาน ได้มีการเตรียมการและร่วมประชุมหารือเพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย เช่น มณฑลทหารบกที่ 34 และกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัดพะเยา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา สำนักงานจังหวัดพะเยา สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพะเยา สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดพะเยา หอการค้าจังหวัดพะเยา เป็นต้น โดยหน่วยงานในระดับจังหวัดเหล่านี้ได้มีการเตรียมการในด้านต่าง ๆ รวมถึงการปรับแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเพื่อเตรียมการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร

4.1.2.3 ผู้เสนอปัญหาในระดับประเทศ

การก่อตัวของวาระนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร บ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยานั้น มีการดำเนินงานที่สำคัญในระดับประเทศตามลำดับช่วงเวลาและรายละเอียด รวมตลอดถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- 1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2555 โดยมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประสานงาน
- 2) 6-8 มีนาคม พ.ศ. 2556 การประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดน ไทย-ลาว ครั้งที่ 9 ณ กรุงเทพมหานคร เห็นชอบการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร และยกระดับด่านประเพณีปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยบุรี เป็นด่านสากล
- 3) 1-3 เมษายน พ.ศ. 2556 การประชุมคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว (JC) ณ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เห็นชอบการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวร

4) 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 จากการประชุมหารือร่วมของนายกรัฐมนตรี (พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา) และคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลาง และคณะกรรมการ กรอ. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย น่าน พะเยา และแพร่) ร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ และตัวแทนภาคเอกชนจากส่วนกลาง คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จากการเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ได้มีการแจ้งผลการประชุมให้รัฐมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจาก 13 หน่วยงาน ดังนี้ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ โดยพิจารณาว่าการดำเนินการเกี่ยวกับจุดผ่อนปรนทางการค้า เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยว ซึ่งควรเป็นการดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการของภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน

โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินนโยบายในรูปแบบของการเชื่อมโยงภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Connect) ในขณะที่สำนักงานงบประมาณเสนอให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาปรับแผนงบประมาณเพื่อเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยว ไทย ลาว จีน ผ่านเส้นทาง R3A และเสนอให้มีการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าด่านบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยให้กระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการขออนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินงานทั้งหมดได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย (โดยจังหวัดพะเยา) เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ พร้อมด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) จัดเตรียมและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการก่อสร้างและขยายถนน รวมไปถึงการก่อสร้างอาคารตรวจสอบเอกสารและพิธีการศุลกากร เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

โดยการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวรนั้น ต้องมีการดำเนินการเจรจากับ สปป.ลาว เพื่อเร่งรัดการดำเนินการยกระดับด่านประเพณีบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยบุรี เป็นด่านสากล

5) 2 มีนาคม พ.ศ. 2560 การประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย - ลาว จังหวัดพะเยา และแขวงไชยบุรี ครั้งที่ 9 ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (นายเฉลิมศักดิ์ เฉลิมเกียรติ) ประธานคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย - ลาว จังหวัดพะเยา กับเจ้าแขวงไชยบุรี (ท่านพงสะหวัน สิตทวง) ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้เป็นขอบในการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร และยกระดับด่านประเพณีบ้านปางมอนเป็นด่านสากล โดยให้มีคณะทำงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากทั้งสองประเทศทำงานร่วมกันเพื่อเตรียมการดังกล่าว และมีการหารือในประเด็นเรื่องความมั่นคง ความร่วมมือทางด้านแรงงาน ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้า โดยมีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา หอการค้าจังหวัดพะเยา สภาอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา และสภาอุตสาหกรรมการค้าแขวงไชยบุรี ความร่วมมือด้านสาธารณสุข ความร่วมมือด้านศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬา ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว (โดยส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวผ่านช่องทางบ้านฮวก-ก๊วกก จังหวัดพะเยา) ความร่วมมือด้านการศึกษา การพัฒนาฝีมือแรงงาน และอาชีพ โดยให้มีคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาว จังหวัดพะเยา-แขวงไชยบุรี และคณะอนุกรรมการประสานงานอำเภอภูซาง อำเภอเชียงคำ-เมืองคอบ ความร่วมมือด้านการต่อต้านการค้ายาเสพติด

6) 28 กันยายน พ.ศ. 2560 โดยในการประชุมมีได้เน้นเฉพาะจุดผ่อนปรนการค้าชายแดนบ้านฮวกเท่านั้น แต่ยังรวมถึงจุดผ่อนปรนในจังหวัดอื่น ๆ ที่มีพื้นที่เชื่อมต่อกับประเทศลาว เช่น จังหวัดน่าน จังหวัดเชียงราย และจังหวัดอื่น ๆ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดหนองคาย นครพนม อุบลราชธานี เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อตกลงความร่วมมือที่ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แห่งราชอาณาจักรไทย (พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา) กับรัฐมนตรีกระทรวงป้องกันความสงบแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (พลตรีสมแก้ว สีลาวง) ซึ่งในการประชุมเพื่อพิจารณาข้อตกลงนั้นมีตัวแทนคือข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมราชทัณฑ์ กรมกิจการชายแดนทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย กรมยุทธการทหารเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมแผนที่ทหาร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กรมศุลกากร กรมการค้าต่างประเทศ

กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจตระเวนชายแดน กรมเจ้าท่า และตัวแทนส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดน ร่วมกับคณะผู้แทนฝ่ายลาวนำโดยรัฐมนตรีกระทรวงป้องกันความสงบแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเจ้าแขวงที่เป็นเขตติดต่อชายแดนไทย-ลาว และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , ม.ป.ท.)

โดยในการประชุมวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2560 เป็นการประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวง ชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 10 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ สปป.ลาว และได้เห็นชอบการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร และยกระดับด่านประเพณีปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี เป็นด่านสากล

7) 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 การประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จังหวัดพะเยา ครั้งที่ 1/2561 เพื่อรับทราบความพร้อมของจังหวัดพะเยาในการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร และยกระดับด่านประเพณีปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี เป็นด่านสากล เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค และเพื่อรองรับเศรษฐกิจในระดับอาเซียน

โดยวัตถุประสงค์ของการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร และยกระดับด่านประเพณีปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี เป็นด่านสากลนั้น เป็นไปเพื่อ

- 1) *รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของคณะรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2555*
- 2) *เชื่อมโยงการพัฒนาการท่องเที่ยวข้ามชายแดนระหว่างประเทศไทย ลาว จีน และเวียดนาม เป็นการเพิ่มมูลค่าด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว*
- 3) *ก่อให้เกิดวงกลมเศรษฐกิจ จังหวัดพะเยา-จังหวัดน่าน-แขวงไซยะบูลี-หลวงพระบาง-แขวงอุดมไซ เพื่อสร้างเครือข่ายธุรกิจ ชีตความสามารถในการแข่งขัน และการค้าตามกลไกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)*
- 4) *รองรับการเปลี่ยนแปลงตามกรอบความร่วมมือ AEC GMS BIMSTEC ACMECS ผ่านทางจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการรองรับเศรษฐกิจการค้าชายแดน*

- 5) เชื่อมโยงเส้นทางจากด่านชายแดนบ้านฮวกไปสู่เส้นทาง R3A (ไทย-จีน-ลาว-เวียดนาม)
- 6) เชื่อมโยงด้านวัฒนธรรม และชาติพันธุ์ระหว่างชาวไทยลื้อจากอำเภอเชียงคำ และอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา และชาวไทยลื้อจากเมืองคอบ สปป.ลาว

จังหวัดพะเยา, ม.ป.ป.

โดยประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร ได้เน้นไปที่ผลประโยชน์ที่เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจของการส่งออกและนำเข้าเป็นสำคัญ

นอกจากการดำเนินงานในระดับประเทศโดยการนำของภาครัฐดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีการดำเนินงานในระดับจังหวัด ภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการยกระดับด่านชายแดนถาวรและพัฒนาพื้นที่ด่านชายแดนบ้านฮวก ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2560 โดยมีโยธาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานร่วมด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เป็นคณะทำงาน และมีการเตรียมความพร้อมด้านการพัฒนาพื้นที่ เพื่อรองรับการเปิดจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก จำนวน 125 ไร่ เพื่อก่อสร้างอาคารทำการของศุลกากร อาคารตรวจสอบสินค้าเข้า-ออก อาคารเก็บสินค้า ลานจอดรถและพื้นที่พักสินค้า นอกจากนี้ ยังเตรียมทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมพื้นที่ (EIA) ศึกษาสำรวจ ออกแบบและวางผังพื้นที่เฉพาะของพื้นที่สนับสนุนด่านชายแดน การพัฒนาส่วนประกอบในพื้นที่สนับสนุนด่านชายแดน และพัฒนาเมืองอยู่หน้าด่านชายแดน รวมงบประมาณกว่า 500 ล้านบาท กำหนดการเปิดจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก ในวันที่ 18 ธันวาคม 2561 (สำนักงานข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 8 พฤศจิกายน 2561)

การก่อตัวของนโยบายการยกระดับด่านถาวรบ้านฮวก มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ของประเทศ เช่น แผนบริหารจัดการชายแดนความมั่นคง พ.ศ. 2559-2564 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อยกระดับจุดผ่อนปรนเป็นด่านชายแดนถาวร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่รองรับ และมีแผนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะประเทศในแถบภูมิภาคอาเซียน เช่น ความร่วมมือของกลุ่ม GMS ACMECS โดยจะเห็นได้จากแผนการพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งในพื้นที่ GMS (ดังแผนภาพที่ 4.5) โดยเส้นทางที่เป็นจุดเชื่อมของพื้นที่ชายแดนบ้านฮวก คือ เส้นทาง North-South Corridor จากคุนหมิงไปกรุงเตหะราน

จากการรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มย่อย การสัมภาษณ์ และการจัดเวที พบว่า การก่อตัวของวาระนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก ตามกิจกรรมขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย (แผนภาพที่ 3.1) มีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา ผู้เสนอปัญหา รวบรวมข้อมูลปัญหา และวิเคราะห์ปัญหา และภาคส่วนต่าง ๆ ในทุกระดับ รวมถึงภาคเอกชนและผู้นำ รวมถึงประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร

แผนภาพที่ 4.5 แสดงแผนการพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งในพื้นที่ GMS (GMS Corridors Network)



ที่มา: GMS Transport Sector Strategy, Coast to Coast and Mountain to Sea: Towards Integrated Mekhong Transport System. (2007). Asian Development Bank.

4.1.2 ขั้นการกำหนดนโยบาย

สามารถกล่าวได้ว่า กระบวนการก่อตั้งนโยบายของการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอกุฉินารายณ์ เป็นด่านถาวรบ้านฮวก เป็นกระบวนการที่พยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชายแดนไทย-ลาว ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ในหลายด้าน แต่เนื่องจากพื้นที่ในการดำเนินการเป็นพื้นที่ชายแดนซึ่งมีความละเอียดอ่อนต่อความมั่นคง อีกทั้งยังต้องเป็นความร่วมมือระหว่าง 2 ประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการเจรจาและความเข้าใจ รวมถึงการทำข้อตกลงระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายไทยและฝ่าย สปป.ลาว โดยตัวแสดงในการกำหนดนโยบายหรือผู้ผลักดันนโยบายการยกระดับด่านชายแดนถาวรบ้านฮวก คือ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กลุ่มการเมือง และกลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้นำทางอำนาจการเมือง เป็นผู้ตัดสินใจในกระบวนการทางนโยบาย เป็นการก่อตั้งของนโยบายที่มาจากกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มการเมือง เพื่อให้รัฐบาลนำมากำหนดเป็นนโยบายโดยตรง อย่างไรก็ตามพบว่า ประชาชนในพื้นที่บ้านฮวกรวมถึงภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการก่อตั้งของนโยบายโดยเป็นกลุ่มผู้ริเริ่ม ผลักดัน และเรียกร้อง ให้มีการยกระดับจุดผ่อนปรนทางการค้า ซึ่งการก่อตั้งของนโยบายในลักษณะนี้เป็นไปในทิศทางของการตอบสนองอาจจะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการกำหนดทางเลือกนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

แต่พบว่าการดำเนินงานดังกล่าวขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

จากการศึกษาเอกสาร พบว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2555 และได้มีการดำเนินการประชุมหารือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว รวมทั้งคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว (JC) มาอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

- (1) การประชุมคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย – ลาว (JC) ครั้งที่ 18/2556
- (2) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2556 ณ กรุงเทพมหานคร
- (3) การประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย – ลาว จังหวัดพะเยา – แขวงไซยะบูลี ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2556 ณ แขวงไซยะบูลี สปป.ลาว
- (4) การประชุมหารือร่วมระหว่างนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจส่วนกลาง และคณะกรรมการกรอ. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย น่าน พะเยา แพร่) เมื่อที่ 28 พฤศจิกายน

2559 โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบการผลักดันการเจรจากับ สปป.ลาว เพื่อเร่งรัดดำเนินการจุดผ่านพรมบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวรและยกระดับด่านประเพณีบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี เป็นด่านสากล

- (5) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมมีอิทธิพลความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย – ลาว จังหวัดพะเยา – แขวงไซยะบูลี ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2560 ณ จังหวัดพะเยา
- (6) บันทึกการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย – ลาว ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2560 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ สปป.ลาว
- (7) การประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จังหวัดพะเยาครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2560 ได้รับทราบความพร้อมของจังหวัดพะเยาในการยกระดับจุดผ่านพรมบ้านฮวก อ.ภูซาง จ.พะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร และยกระดับด่านประเพณีบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไซยะบูลี สปป.ลาว เป็นด่านสากล

จากการประชุมหารือในการยกระดับจุดผ่านพรมบ้านฮวกเป็นด่านถาวร มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหลายหน่วยงาน โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานหลัก โดยมีคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน ของ สศช. เป็นผู้พิจารณา ดังนั้น จึงนำมาสู่การพิจารณาและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและความสำคัญของการยกระดับจุดผ่านพรม โดยจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจากกองความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้าน ของ สศช. พบว่า ข้อเสนอการยกระดับจุดผ่านพรมบ้านฮวกเป็นการพิจารณาจากผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก โดยเป็นการมองภาพรวมของยุทธศาสตร์ในระยะยาว ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน สศช. กล่าวว่า ข้อเสนอการยกระดับจุดผ่านพรมบ้านฮวกเป็นการเรียกร้องจากประชาชนในพื้นที่ต่อภาครัฐ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ซึ่งแตกต่างจากการยกระดับจุดผ่านแดนในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศโดยข้อเสนอเพื่อการยกระดับได้ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงศักยภาพในการจัดการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน เช่น สปป.ลาว เวียดนาม และจีน นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอการยกระดับจุดผ่านพรมบ้านฮวกต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2561 (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สศช. วันที่ 11 สิงหาคม 2563) และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการ โดยให้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ในประเด็นของการพิจารณาจุดเปลี่ยนช่องจราจรระหว่างจุดผ่านแดนของไทยและ

สปป.ลาว โดยการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกจากการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นแนวนโยบายในการสนับสนุนการเชื่อมโยงประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในด้านของความสัมพันธ์ของคนและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม สำหรับจุดผ่านแดนบ้านฮวกนั้นอาจจะได้รับประโยชน์จากการค้าชายแดนอีกด้วย

แผนภาพที่ 4.6 แสดงประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา

หน้า ๑๘

เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๒๕๓ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๑

ประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง การเปิดจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา

ด้วยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เห็นชอบให้ยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และอำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง รวมทั้งสนับสนุนการเชื่อมโยงการท่องเที่ยว การค้า การลงทุน การขนส่ง การแลกเปลี่ยนด้านศิลปวัฒนธรรมและการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาติพันธุ์ ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงประกาศเปิดจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ราชอาณาจักรไทย ตรงข้ามกับบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยบุรี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยเปิดทำการระหว่างเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ถึง ๑๘.๐๐ นาฬิกา ของทุกวัน ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ที่มา: เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา

(http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/253/T_0018.PDF)

ต่อมา ในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2561 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้จุดผ่อนปรนการค้า บ้านฮวก ยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวร (แผนภาพที่ 4.6) โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างไทย-สปป.ลาว รวมถึงการคมนาคมขนส่ง และการเชื่อมโยงทางการค้า การท่องเที่ยว การลงทุน การขนส่ง และการแลกเปลี่ยนเชิงวัฒนธรรม และจากการกำหนดนโยบายพบว่ากระบวนการในการศึกษาผลกระทบ (EIA) ยังไม่แล้วเสร็จ โดยการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเปิดด่านชายแดนถาวรนั้น จะมีการก่อสร้างอาคารด่านเพื่อรองรับระบบ C.I.Q. (Custom Immigration Quarantine) และระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ และสาธารณสุขการ ซึ่งต้องให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสานกระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาในรายละเอียดการก่อสร้างอาคารด่านเพื่อรองรับระบบ C.I.Q. และระบบสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการ รวมทั้งจัดทำแผนการบริหารจัดการและการเตรียมบุคลากรรองรับการเปิดด่านในอนาคต ก่อนเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งหมายความว่า ก่อนจะดำเนินการก่อสร้างอาคารด่านและระบบสนับสนุนต่าง ๆ จะต้องทำการศึกษาความเหมาะสมศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้แล้วเสร็จจึงจะสามารถดำเนินการก่อสร้างได้

4.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การดำเนินนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวรในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีการดำเนินงานในหลายระดับ ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยในการดำเนินงานทั้งหมดได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย (โดยจังหวัดพะเยา) เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานในระดับกระทรวงได้แก่ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ พร้อมด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช)

โดยการดำเนินนโยบายในระดับจังหวัดนั้น จังหวัดพะเยาเป็นกลไกขับเคลื่อนนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ โดยจัดตั้งคณะกรรมการในการยกระดับด่านบ้านฮวกให้เป็นจุดผ่านแดนจำนวน 4 คณะทำงาน ดังนี้¹⁸

- 1) คณะทำงานยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร
- 2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์ยกระดับด่านบ้านฮวกจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร

¹⁸ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่เทคนิคสัมพันธ์ สำนักงานจังหวัดพะเยา ณ 29 เมษายน 2563

3) คณะกรรมการรักษาความสงบชายแดนไทยลาว

4) คณะกรรมการการค้าชายแดนไทย-ลาว

1. คณะทำงานยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร

แบ่งคณะทำงานเป็น 3 คณะ เพื่อทำหน้าที่ ดังนี้

1.1 คณะทำงานเตรียมความพร้อมทางด้านการค้า การท่องเที่ยว และการลงทุนระหว่างรัฐ

มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์บทบาท กำหนดสถานะ (POSITION) ของด่านชายแดนบ้านฮวก
2. กำหนดแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว การค้า การลงทุน ให้มีผลในเชิงปฏิบัติวันที่
3. พัฒนาความร่วมมือระหว่างจังหวัดพะเยา แขวงไชยบุรี แขวงอุดมไซ แขวงหลวงพระบาง บนเส้นทางความเชื่อมโยงด่านบ้านฮวกสู่หลวงพระบาง
4. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร
5. เสนอผลการดำเนินงานของคณะทำงานย่อย ในการประชุมคณะกรรมการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร

1.2 คณะทำงานเตรียมความพร้อมทางด้านพื้นที่และการออกแบบชุมชนเมือง

1. เตรียมความพร้อมด้านสภาพพื้นที่ กรรมสิทธิ์ที่ดิน และการขอใช้พื้นที่ในการก่อสร้างอาคารด่านชายแดน
2. เตรียมความพร้อมและออกแบบโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ของพื้นที่ด่านชายแดน
3. ออกแบบชุมชนเมืองและพื้นที่อำนวยความสะดวกให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับด่านชายแดน
4. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก

ทั้งนี้ให้แล้วเสร็จ

5. เสนอผลการดำเนินงานของคณะทำงานย่อย ในการประชุมคณะกรรมการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร

1.3 คณะทำงานเตรียมความพร้อมด้านความมั่นคง และการยกระดับด้านชายแดน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รวบรวมปัญหา และข้อเสนอในเชิงพื้นที่ ที่มีผลต่อการยกระดับด้านชายแดนบ้านฮวกเสนอต่อคณะกรรมการยกระดับด้านชายแดนบ้านฮวก เพื่อพิจารณา ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันลงนามในประกาศจังหวัด

2. ศึกษา รวบรวมข้อมูลการยกระดับด้านชายแดนถาวรบ้านฮวก และจัดทำเป็นเอกสาร เพื่อใช้ประกอบการประชุมยกระดับด้านชายแดนในทุกกระดับ

3. จัดทำแผนปฏิบัติการการยกระดับด้านชายแดนถาวรบ้านฮวก ให้สามารถเปิดเป็นด่านชายแดนถาวรได้ในปี 2560

4. เสนอข้อมูลต่อ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อยกระดับด้านชายแดนบ้านฮวก

5. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก

6. เสนอผลการดำเนินงานของคณะทำงานย่อย ในการประชุมคณะกรรมการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร

2. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ยกระดับด้านบ้านฮวกจุดผ่อนปรนบ้านฮวก อำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร

จังหวัดมอบหมายให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยาเป็นหน่วยงานหลักจัดเตรียมพื้นที่ชุมชนบ้านฮวกให้เมืองชายแดนรองรับสถานะจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกภายใต้โครงการที่ชื่อว่า “ยกระดับด้านชายแดนบ้านฮวก” ใช้งบประมาณ จำนวน 110 ล้านบาทระยะเวลาดำเนินการของโครงการ 3 ปี (พ.ศ. 2555 –พ.ศ.2557) โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. กระชับความสัมพันธ์ และผลักดันในระดับนโยบาย
2. พัฒนาออกแบบ และก่อสร้างอาคารด่านชายแดน จุดขนถ่ายสินค้าแบบ One Stop Service
3. พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน
4. การปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาชุมชน

ณ ปัจจุบันคณะกรรมการได้ดำเนินการขั้น 1 และ 2 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และกำลังจะดำเนินงานศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายในปีงบประมาณ 63 นี้¹⁹

การก่อสร้างอาคารด่านชายแดนบ้านฮวก (ขาออก)

อาคารด่านชายแดนบ้านฮวก(ขาออก) ปัจจุบันใช้อาคารที่ทำการหลังเดิม มีห้องปฏิบัติงาน จำนวน 4 ห้อง พร้อมด้วยวัสดุ ครุภัณฑ์ และระบบการสาธารณสุขโรค สนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน CIQ ประกอบด้วยหน่วยงาน CIQ ดังนี้

- 1) ศุลกากร (โดยด่านศุลกากรเชียงของ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย)
- 2) ห้องปฏิบัติงานด้านตรวจคนเข้าเมือง (โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดพะเยา)
สนับสนุนหน่วยงานฝ่ายปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจบุคคลและยานพาหนะในการเข้า – ออก ราชอาณาจักร
- 3) ด่านกักกันสัตว์พะเยา (โดย สำนักงานเกษตรจังหวัดพะเยา,สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพะเยา)

ภาพที่ 4.7 แสดงอาคารด่านชายแดนบ้านฮวก (ขาออก)



¹⁹ สัมภาษณ์นักวิชาการโยธาจังหวัดพะเยา ณ 7 พฤษภาคม 2563

การก่อสร้างอาคารด้านขาเข้า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อนุมัติโครงการพัฒนาศักยภาพอาคารด้านชายแดนเพื่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ บริเวณด่านถาวรบ้านฮวก ตำบลภูซาง จังหวัดพะเยา เห็นชอบแบบแปลนก่อสร้างตามโครงการ และอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติภูซางปฏิบัติการเพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างตามโครงการ ดำเนินการร่วมกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา ก่อสร้างอาคารตรวจสอบสินค้าด่านชั่วคราว เพื่อรองรับการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวร โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาจ้างกับบริษัทเอกชนเพื่อก่อสร้างอาคารด้านขาเข้า งบประมาณตามโครงการภายใต้แนวทางการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 และได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

อาคารด้านขาเข้า มีห้องปฏิบัติงาน จำนวน 4 ห้อง พร้อมด้วยวัสดุ ครุภัณฑ์ และระบบการสาธารณูปโภค สนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน CIQ ที่มีความพร้อมจะเข้าปฏิบัติงาน ดังนี้

- 1) ห้องปฏิบัติงานด้านตรวจคนเข้าเมือง โดย ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดพะเยา
- 2) ห้องควบคุมโรค โดย สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพะเยา สำนักงานเกษตรจังหวัดพะเยา
- 3) ห้องปฏิบัติงานศุลกากร โดย ศุลกากรเชียงของ
- 4) ห้องปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด่านทรัพยากรป่าไม้ โดย อุทยานแห่งชาติภูซาง

โดยในช่วงแรก หลังจากอาคารด้านขาเข้าแล้วเสร็จ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้าน C.I.Q. เข้าปฏิบัติงาน ณ อาคารด่านชั่วคราว (ฝั่งขาเข้า) บริเวณจุดผ่อนปรนบ้านฮวก โดยให้อยู่ในการควบคุม กำกับดูแลของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติภูซาง

ด้านศุลกากร (CUSTOMS) โดยด่านศุลกากรเชียงของ และด่านตรวจคนเข้าเมือง (Immigration) โดยตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดพะเยา รายงานว่าปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ทุกวัน ตั้งแต่เวลา 06.00 น. – 18.00 น. พร้อมทั้งมีอัตราบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ รองรับการทำงานที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ก็มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของด่านกักกันสัตว์/พืช (QUARANTINE) ปฏิบัติงาน ณ อาคารด้านขาเข้าทุกวันเช่นกัน

และได้มีการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ทั้งระบบประปา ระบบไฟฟ้า โทรศัพท์ รวมถึงระบบขนส่งสาธารณะ และการให้บริการด้านสาธารณสุขทั้งในระดับโรงพยาบาล และสถานีนอนัมย (โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพชุมชนบ้านฮวก ตำบลภูซาง) เพื่อรองรับจำนวนคนเข้า-ออกด่านที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น

ภาพที่ 4.8 แสดงการออกแบบก่อสร้างอาคารด้านชายแดนบ้านฮวก
และจุดขนถ่ายสินค้าแบบ One Stop Service



ที่มา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา

บทที่ 5

ผลกระทบของนโยบายท้องถิ่นจังหวัดพะเยา

ผลกระทบของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวรในบทนี้ คือ ผลการศึกษา ในระหว่าง พ.ศ 2562-2563 ณ ช่วงเวลาที่นโยบายฯกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สถานการณ์ที่หน่วยงานราชการจังหวัดพะเยาเป็นน่านโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) เพื่อตอบคำถามของงานวิจัยครั้งนี้ว่าสถานการณ์ที่หน่วยราชการจังหวัดพะเยานำนโยบายสู่การปฏิบัติการดำเนินงานของนโยบายจะสร้างผลกระทบต่อผู้รับนโยบายอย่างชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่นจังหวัดพะเยาและผู้เกี่ยวข้องอย่างไร

ทั้งนี้ ในขั้นตอนน่านโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) มีผู้เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม ชุมชนบ้านฮวก กลุ่มธุรกิจท้องถิ่นพะเยา และหน่วยราชการหรือจังหวัดพะเยา ซึ่งในส่วนหน่วยราชการหรือจังหวัดพะเยานั้นพบว่าดำเนินการเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยราชการหรือจังหวัดพะเยาจึงไม่ใช่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ฉะนั้น ผลการศึกษาในบทนี้ จึงเป็นการสะท้อนถึงผลกระทบ 2 กลุ่มเท่านั้นคือ ชุมชนบ้านฮวก และธุรกิจท้องถิ่นพะเยา

5.1.ผลกระทบการยกระดับด่านถาวรต่อชุมชนบ้านฮวก

ผู้ได้รับผลกระทบทางตรงของชุมชนบ้านฮวก “ผู้ค้าชายแดน” ด้วยแบ่งประเภทได้ 3 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 ผู้ค้าขายงานบริการขนาดใหญ่ ได้แก่ เจ้าของโกดังเก็บสินค้าเกษตร เจ้าของกิจการรถสิบล้อ รับจ้างขนหินให้แก่บริษัทสัมปทานหินจากลาว ร้านค้าวัสดุก่อสร้าง บริการขนส่งสินค้าชายแดน

กลุ่มที่ 2 ผู้ค้าขายรายย่อย ได้แก่ พ่อค้าสินค้าเกษตร(เช่น ลูกเดือย ข้าวโพด ถั่วลิสง) แม่ค้าผ้าทอ พ่อค้าไก่สด พ่อค้าแม่ค้าสินค้าชายแดนของป่าตามฤดูกาล (เช่น จิ้งหรีดในฤดูฝน ผักกูด หน่อไม้ หวาย) รถสองแถวรับจ้าง(ขนส่งคนลาวและรับจ้างขนสินค้าทั่วไปให้แก่คนลาว)

กลุ่มที่ 3 อาชีพรับจ้างและแรงงาน เช่น รับจ้างขับรถสิบล้อ รับจ้างขนสินค้าจากลาว

จากการดำเนินการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มย่อยตัวแทนบ้านฮวกที่ประกอบอาชีพหรือมีความสัมพันธ์กับฝั่งลาว ทั้ง 3 กลุ่ม ตลอดจนสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มย่อยจากผู้เกี่ยวข้องนโยบายในระดับท้องถิ่นพะเยา ทั้งกำนันตำบลภูซาง กรรมการหมู่บ้าน ตัวแทนชุมชนบ้านฮวก นายอำเภอภูซางตัวแทนหน่วยราชการ ตัวแทนภาคธุรกิจท้องถิ่น เช่น หอการค้าจังหวัดพะเยา สมาคมพ่อค้าเชียงคำ และตลอดจนเอกสารส่วนราชการจังหวัดพะเยาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสรุปผลกระทบการยกระดับด่านถาวรต่อชุมชนบ้านฮวก

1.1ด้านการเมืองว่าโดยการจัดการและควบคุมการข้ามแดน

1.1.1 การเปลี่ยนแปลงหน่วยควบคุมและมีจำนวนหน่วยงานเพิ่มขึ้น

ตามความต้องการของภาครัฐที่ต้องการให้จุดผ่านแดนมีมาตรฐานสากลที่มีการบริการแบบเบ็ดเสร็จ (one stop services) จุดผ่านแดนบ้านฮวกแห่งนี้ จึงประกอบด้วยหน่วยงานอย่างเช่น ศุลกากร ตรวจคนเข้า

เมือง กักกันพืชสัตว์ สาธารณะสุข และความมั่นคง เข้ามาจัดการและควบคุมการข้ามแดน จึงส่งผลการข้ามแดนของชุมชนบ้านฮวก ณ ปัจจุบัน ต้องขึ้นอยู่กับ การตรวจตราของหน่วยงานที่ประจำด่านที่มีจำนวนมากขึ้นตามจำนวนหน่วยงานที่ประจำการ ทั้งการตรวจสถานะพลเมืองจากตรวจคนเข้าเมือง การตรวจตราสินค้าหรือสิ่งของจากศุลกากร หากเป็นกรณีลำไ้หรือพืชหรือสินค้าเกษตรต้องผ่านการตรวจโรคจากกักกันพืชและสัตว์ เป็นต้น ดังสะท้อนได้จากการเล่าประสบการณ์การข้ามแดนหลังการยกระดับด่านถาวรของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“เขาหมู่เจ้าหน้าที่ พอด่านเปิดเป็นถาวร ก็มีหมู่เขาเข้ามาตั้งเป็นห้องๆตรงด่านนั้นละ เขาก็นั่งในห้องนั้นแล้วก็ตรวจเขาข้ามไปลาว มีจ่ายค่าไปลาวฝั่งไทย ขากลับก็มีตรวจของตรวจสินค้าและก็เก็บเงิน แต่ก่อนฝั่งไทยก็มีแต่ อส. ฝากบัตรแล้วก็ข้ามไปได้”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

1.1.2 การควบคุมเป็นเรื่องกฎหมายโดยตรงและมีระเบียบควบคุมการข้ามแดนที่เข้มงวดมากขึ้น

การควบคุมตรวจตราของหน่วยงานประจำด่านถาวรจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการข้ามแดนที่หน่วยงานของตนดูแล ฉะนั้นการข้ามแดนของชุมชนบ้านฮวกจึงถูกควบคุมโดยกฎหมายรัฐโดยตรงและหลากหลายระเบียบและขั้นตอนตามหน่วยงานที่ประจำด่านถาวร

ดังสะท้อนได้จากการให้สัมภาษณ์ของพ่อกำนันถึงการเปลี่ยนแปลงหากนำสินค้าข้ามแดนหลังจากด่านบ้านเปลี่ยนสถานะเป็นด่านถาวร ดังนี้

“เขาเข้ามาประจำการมาถึงก็นำกฎหมายมาเทียบมาวัดเลย นำสินค้าอะไรส่งข้ามแดนก็ตรวจจะถามว่าไปขออนุมัติตามระเบียบนำสินค้าเกษตรแล้วหรือไม่ ไปขออนุมัติจากเกษตรแล้วหรือไม่ ขออนุญาตขีป้างแล้วหรือไม่ สินค้ามากกว่าห้าหมื่นผ่านการเสียภาษีแล้วหรือไม่”

(การสัมภาษณ์กำนันตำบลภูซาง ณ 25 กรกฎาคม 63)

หรือสะท้อนจากการเล่าประสบการณ์นำไก่ข้ามแดนลาวของแม่ค้าของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“ไก่นี้ไม่สามารถนำเข้าไก่ที่มีชีวิตตัวเป็นได้ หากนำเข้าจะต้องแล่เป็นชิ้นให้เป็นในรูปแบบอาหารถึงจะหลีกเลี่ยงการตรวจสัตว์นำเข้าได้ หรือว่าผักหรือไม้ผักกูด จิกกุ่ม ในปัจจุบันต้องจ่ายภาษีหมด ”

(การสัมภาษณ์กำนันตำบลภูซาง ณ 25 กรกฎาคม 63)

นอกจากนั้นชุมชนยังมองว่าการปฏิบัติตามข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ทำให้การข้ามแดนมีระเบียบควบคุมการข้ามแดนที่เข้มงวดมากขึ้นเพราะจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

1.1.3 การควบคุมข้ามแดนขึ้นตรงหน่วยงานศูนย์กลาง

หน่วยงานงานที่ประจำด่านขึ้นตรงกับกระทรวงหรือรัฐส่วนกลาง ที่ปฏิบัติงานระดับชั้นที่ยากที่ชุมชนเข้าถึงและเจรจาต่อรอง เพราะอำนาจการตัดสินใจได้อยู่เจ้าหน้าที่รัฐที่ประจำด่านถาวรแต่อยู่กระทรวงที่หน่วยงานสังกัด ดังสะท้อนได้จากประสบการณ์การข้ามแดนหลังการยกระดับด่านถาวรของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“ศุลการกรถ้าไปติดต่อไปนั้นที่อำเภอเชียงของ หน่วยงานเขาไม่ได้อยู่ที่นี้ หัวหน้างานก็เปลี่ยนเวียนกันมา การติดต่อประสานงานจึงค่อนข้างไกล ลูกน้องเขาก็ไม่สามารถตัดสินใจได้”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

สถานะการได้รับการยกเว้นจากรัฐโดยเหตุความสัมพันธ์เครือญาติที่เงื่อนไขทางมนุษยชนและทางประเพณีให้เป็นชุมชนเดียวในจังหวัดที่สามารถเดินทางข้ามแดนไปลาวได้ถูกยกเลิก เช่น แต่ก่อนการเดินทางข้ามไปทำธุระหมู่บ้านฝั่งลาวใกล้เคียงไม่ทำบัตรผ่านแดน ข้าวของอาหารของกินเช่น ผักกูด หน่อไม้ หอย จิ้งหรีดสามารถนำผ่านแดนได้โดย ไม่ถูกตรวจตราเรียไร

ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมไม่สามารถนำมาเป็นเงื่อนไขในผ่านแดน การอนุมัติข้ามแดนต่างขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่ด่านที่หน่วยงานของตนขึ้นตรงกับบริหารกับกระทรวง

1.1.4 ความสัมพันธ์ชุมชนกับหน่วยงานควบคุมการข้ามแดน

1) ลักษณะแบบเป็นทางการและเรียนรู้การข้ามแดนตามการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

เพราะเนื่องจากการเข้าประจำการของแต่ละหน่วยไม่สื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ถึงการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตน ตลอดจนถึงข้อมูลการติดต่อประสานงาน ขั้นตอนและระเบียบกฎหมายข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการข้ามแดนหน่วยงานก็ได้สื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อชุมชน ส่วนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต่อชุมชนลักษณะทางการการตามกฎหมายที่ระบุไว้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนจึงลักษณะแบบทางการที่ชุมชนเรียนรู้การข้ามแดนตามการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามประสบการณ์ของตน

2) มุมมองต่อมาตรฐานและความพร้อมในการดำเนินงาน

ทั้งด่านถาวรบ้านฮวกและด่านนานาชาติปางมอญชุมชนสำหรับชุมชนแล้วมาตรฐานการดำเนินงานนั้นยังไม่พร้อม ไม่ว่าอุปกรณ์เขตแดนรอบรัศมีด่านถาวรยังไม่ชัดเจน เครื่องเทคโนโลยีในการตรวจตรายังมิได้ติดตั้งระบบการทำงานที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ประจำการ

ดังการแสดงทัศนะของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยต่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

“การทำงานของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นระบบ และไม่มีมาตรฐาน ทั้งเทคโนโลยีในการตรวจตราที่ยังไม่พร้อม เช่น เครื่องสแกน การตรวจตราสินค้ายังคงใช้ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจตรา ซึ่งมีการปฏิบัติงานแตกต่างกันในแต่ละคน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

3) ความไม่ไว้วางใจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากการจัดการด้านเทคโนโลยีเครื่องมือในการตรวจตราของหน่วยงานยังติดตั้งยังไม่เรียบร้อย การตรวจตราการข้ามแดนจึงยังคงต้องอาศัยการคาดการณ์จำนวนของเจ้าหน้าที่ ส่งผลการเก็บค่าธรรมเนียมในแต่ละครั้งไม่ได้มาตรฐานในการข้ามแดนของชาวบ้านแต่ละคน

อีกทั้งกฎหมายการข้ามแดนเป็นข้อบังคับใหม่ที่ชุมชนต้องเรียนรู้ส่งผลให้การปฏิบัติขนสินค้าแบบเดิมเมื่อครั้งเป็นจุดผ่อนปรนกลายเป็นสิ่งที่ต้องห้ามในการข้ามแดน หรือเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ และเพื่อเลี่ยงก็ผิดระเบียบนั้นจึงช่องทางให้เจ้าหน้าที่สามารถเรียกเก็บเงินพิเศษจากชาวบ้านที่ข้ามแดนดังสะท้อนได้จากการเล่าประสบการณ์การข้ามแดนหลังการยกระดับด่านถาวรของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“วันนั้นญาติทางลวมนำสัมมาช่วยงานบุญ ทางเจ้าหน้าที่ก็ขอเก็บค่าสัม จิ้งหรีดนั้นเห็นเก็บตัวละบาท ขนมาครั้งหนึ่งก็ปริมาณเยอะ เก็บแบบไม่มาตรฐานแบบนี้เราก็ตาย”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

1.1.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการข้ามแดน

1) ผู้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายการข้ามแดน อำนาจการตรวจการเข้าออกอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ

จากสถานะได้รับการยกเว้นจากรัฐโดยเหตุความสัมพันธ์เครือญาติที่เงื่อนไขทางมนุษยชนและทางประเพณีให้เป็นชุมชนเดียวในจังหวัดที่สามารถเดินทางข้ามแดนไปลาวได้ แต่เมื่อมีการยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นด่านถาวรที่ขอบเขตขยายให้ประชาชนไทยสามารถผ่านจุดผ่านแดนนี้ได้ต้องผ่านคัดกรองตามกฎหมายผ่านคนเข้าเมือง สถานะข้อยกเว้นชุมชนเฉพาะจึงถูกยกเลิก กลายเป็นประชาชนทั่วไปผู้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายการข้ามแดน การเดินทางข้ามแดนขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์การอนุญาตตัดสินการตรวจการเข้าออกอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ ดังสะท้อนได้จากประสบการณ์การข้ามแดนหลังการยกระดับด่านถาวรของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“ถามถึงการมีส่วนร่วมกับการข้ามแดนหรือ ตอนนี้นะเราก็มีส่วนในการเดินทางเข้า-ออก ที่จะต้องปฏิบัติแจ้งตรวจคนเข้าเมือง หน่วยงานที่อยู่ตรงด่านและทำตามกฎหมายทั้งสองฝั่งประเทศ”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

2) เราคือผู้เสียภาษีแก่รัฐ

นอกจากการมีส่วนร่วมในฐานะประชาชนผู้ข้ามแดนที่ต้องตามกฎหมายแล้ว การตรวจตราดังกล่าวทำให้ชุมชนเกิดความตระหนักได้ว่าตนคือบุคคลคือคือผู้เสียภาษีให้แก่รัฐ เป็นพลเมืองหนึ่งที่ควรได้รับการปฏิบัติหรือให้บริการจากเจ้าหน้าที่ด่านอย่างเท่าเทียม และมีสิทธิได้รับการดูแลจากรัฐ

ดังสะท้อนได้จากการเล่าประสบการณ์การข้ามแดนหลังการยกระดับด่านถาวรของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“เขาเป็นผู้เสียภาษีให้รัฐเขาก็เก็บเงิน เข้ามาก็เก็บเงิน ดังนั้นเราต้องการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติและ
บริการเราอย่างที่เราต้องการพึงปฏิบัติและให้บริการแก่ประชาชน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

3) การรับรู้การเคลื่อนไหวด้านถาวรเป็นสื่อสารระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานรัฐ

ชุมชนได้แสดงทัศนะว่าการสื่อสารประชาสัมพันธ์ถึงข้อมูลของการยกระดับเป็นถาวรให้แก่ชุมชน
ของจังหวัดพะเยายังไม่ทั่วถึง การสื่อสารเคลื่อนไหวการยกระดับเป็นถาวร เป็นการสื่อสารเฉพาะกลุ่ม
หน่วยงานราชการและกลุ่มที่ดำเนินเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐเท่านั้น ส่วนหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ จุดผ่าน
แดนถาวรนอกก็ยังมีได้การประชาสัมพันธ์ ข้อมูลหรือให้ความรู้ ข้อปฏิบัติ ระเบียบและกฎหมาย ให้แก่ชุมชน
แต่อย่างใด” (การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

1.1.6 ระเบียบการข้ามแดนทั้งสองฝั่งประเทศไม่สอดคล้องวิถีชีวิตสถานะทางเศรษฐกิจของชุมชน

เช่น แรงงานจากลาวไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจ่ายเงินค่าธรรมเนียมข้ามแดนได้ พืชผักที่ใช้ในการประกอบ
อาหาร เช่น ผักพื้นบ้าน หน่อไม้ ถูกตรวจตราอย่างความเข้มงวด ซึ่งสำหรับชุมชนแล้วการตรวจตรวจอย่าง
เข้มงวดดังกล่าว อาจนำไปสู่การผลักดันลอบลักเข้าทางเส้นทางธรรมชาติ และเสี่ยงต่อการป้องกันภัยความ
มั่นคงต่างๆ เช่น การตรวจตราไวรัสโควิด

1.2 ด้านเศรษฐกิจ

ด้านเศรษฐกิจพบว่าชุมชนได้รับผลประโยชน์ ขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการค้า
ชายแดนที่เป็นผลสืบเนื่องระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มาพร้อมกับการยกระดับด่านบ้านฮวก

1.2.1 ประโยชน์ทางตรงจากการค้าสินค้าชายแดนและบริการขนส่งสินค้าชายแดน

สำหรับกลุ่มในชุมชนบ้านฮวกที่ได้ผลประโยชน์ทางตรงกับการยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดน
ถาวร คือกลุ่มส่วนร่วมในกระบวนการค้าสินค้าด้วย คือกลุ่มสินค้าเกษตร เช่น เมล็ดข้าวโพด ลูกเดือย ต้นกล้า
ไม้ กลุ่มสินค้าเฉพาะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เช่น การค้าผ้าฝ้ายทอผ้า กลุ่มหินปูนบดและแร่ธาตุ อุปกรณ์
ก่อสร้าง สินค้าอุปโภคบริโภค ปุ๋ยเคมี และการบริการรับส่งสินค้าชายแดน

จากข้อมูลสินค้านำเข้าและส่งออกชายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับ สปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2562 -2563 พบว่ามีสินค้าที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการค้าชายแดนดังกล่าว สามารถสร้างมูลค่า
ดังตารางตารางที่ 5.1-5.2 นี้

ตารางที่ 5.1สินค้านำเข้าชายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับสปป.ลาว(บ้านฮวก)ประจำปีงบประมาณ 2563

รายการสินค้า	หน่วย	ปี 2563 (ตค.62-กค.63)	
		ปริมาณ	มูลค่า
ลูกเดี๋ย	กก.	1,640,000	14,062,653.03
หินปูนบด	กก.	191,462,000	38,549,710.69
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	กก.	1,830,000	12,870,677.13
ผ้าปักถักทอ	กก.	7,103.50	410,720.00

ที่มา: ด้านศุลกากรเชียงของ

ตารางที่ 5.2 สินค้าส่งออกชายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับสปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปีงบประมาณ 2563

รายการสินค้า	หน่วย	ปี 2563 (ตค.62-กค.63)	
		ปริมาณ	มูลค่า
1) วัสดุก่อสร้าง	หีบห่อ	10,707,309.38 (กก.)	47,810,229.15
10) เครื่องอุปโภคบริโภค	หีบห่อ	208,381.70 (กก.)	9,175,042.93
15) เหล็กเส้น	หีบห่อ	139,938 (กก.)	2,615,660.11
16) ปุ๋ยเคมี	กก.	121,335	2,178,750.00
29) ต้นกล้าไม้	กก.	90,500	1,670,000
32) เมล็ดพันธุ์ข้าวโพด	กก.	3,000	360,000

ที่มา: ด้านศุลกากรเชียงของ

ภายในชุมชนมีผู้ค้าสินค้าขายแดนมากกว่า 30 ราย และมีการรวมกลุ่ม“การค้าขายแดนบ้านฮวก”อย่างไม่เป็นทางการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ในการปรึกษาหารือการค้า การต่อรองและกับคู่ค้าและหน่วยงานต่างๆ หรือสู้การแข่งขันทกับผู้ค้าประเทศอื่น อย่างเช่นจีน เป็นต้น โดยสินค้าขายแดนที่กลุ่มผู้ค้าขายแดนบ้านฮวกดังกล่าวจะดำเนินธุรกิจอยู่ คือ สินค้าเกษตร ผักปอกห่อ วัสดุก่อสร้าง บริการขนส่งสินค้าเกษตร และผู้ค้าและบริการรายย่อย

ผู้ค้าสินค้าและบริการสินค้าที่ ที่ยังสามารถคงดำเนินการค้าขาย บริการ และมีส่วนเกี่ยวพัน กับสินค้าที่ยังคงนำเข้าและส่งออกของชุมชนบ้านฮวกผู้ คือได้รับประโยชน์ทางตรงที่ หลังจากมีการอนุมัติยกระดับด่านบ้านฮวกให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร แบ่ง 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1 ผู้ค้าขายงานบริการขนาดใหญ่** ได้แก่เจ้าของกิจการรถสิบล้อรับจ้างขนหินให้แก่บริษัทสัมปทานหินจากลาวร้านค้าวัสดุก่อสร้าง เจ้าของโกดังเก็บสินค้าเกษตร **กลุ่มที่ 2 ผู้ค้าขายรายย่อย** ได้แก่ พ่อค้าสินค้าเกษตร แม่ค้าผ้าห่อ พ่อค้าแม่ค้าสินค้าขายแดนของป่าตามฤดูกาล บริการขนส่งสินค้าขายแดน รถสองแถวรับจ้าง

1) ผู้ค้าขายงานบริการขนาดใหญ่

1.1) เจ้าของกิจการรถสิบล้อรับจ้างขนหินให้แก่บริษัทสัมปทานหินจากลาว

“เจ้าของสัมปทานหินเป็นคนลาวกับคนไทยคู่หนึ่ง แต่ว่าคนที่เอารถสิบล้อขนไป-มาเอาบ้านฮวกทั้งนั้นครับ ทั้งก้านัน นายก ผู้ใหญ่บ้าน ทำธุรกิจเกี่ยวกับขนพวกนี้ทั้งนั้นครับ”

(การสัมภาษณ์ นายวิรุฬห์ สิทธิวงศ์ นายอำเภอภูซาง พฤษภาคม 63)

ด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนหินปูนจากบริษัทสัญญาชาติไทยที่สัมปทานหินปูนจากสปป.ลาวนับตั้ง แต่ที่มีสถานะเป็นจุดผ่อนปรน และถึงแม้ด่านบ้านฮวกจะยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวร การขนย้ายหินปูนบดจากบริษัทสัญญาชาติไทยที่สัมปทานหินปูน ณ สปป.ลาว ก็ยังคงผ่านทางช่องทางนี้ เพราะจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก ถือเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าส่วน กลางของประเทศไทย กับ สปป.ลาว ที่ใกล้ระยะทางที่ใกล้กว่าจุดผ่านแดนถาวรเชียงของ และห้วยโก๋นหลังจากยกระดับด่าน(สัมภาษณ์ตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

และเพื่อรองรับการขนถ่ายหินปูนบด สมาชิกชุมชนบ้านฮวกที่มีเงินทุนจึงการซื้อรถบรรทุกเพื่อรับจ้างบริการขนหินให้บริษัทดังกล่าว ตลอดจนเปิดให้เช่าที่เพื่อนเป็นท่าพักหินปูนบด เพื่อขนย้ายส่งต่อการก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดพะเยาและพื้นที่อื่นในประเทศต่อไป

จากข้อมูลสินค้านำเข้าขายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับ สปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปีงบประมาณ 2563(ในตารางที่ 5.1)ด่านพาสินค้า ประเภท หินปูนบด สร้างมูลค่าได้ถึง 38,549,710.69 (ด่านศุลกากรเชียงของ, 2563)

ทั้งนี้รายได้จากรถบรรทุกรับจ้างขนหิน จะสร้างประโยชน์สมาชิกชุมชนเฉพาะกลุ่มที่เงินทุนถึงในการซื้อรถบรรทุกเท่านั้น ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในกลุ่มผู้นำชุมชน

1.2) ร้านค้าวัสดุก่อสร้าง

ชุมชนบ้านฮวกมีผู้ประกอบการค้าส่งออก วัสดุก่อสร้าง จำนวน 3 ราย จำหน่ายและบริการขนส่งวัสดุ ก่อสร้างให้ผิ่ลาว ตลอดจนรับเหมาก่อสร้าง รับเหมางานก่อสร้างต่าง ๆ ชุดดิน ถมดิน ถมทาง ทั้งนี้ การค้าวัสดุ ก่อสร้างมีใช้แต่ผู้ค้าขายแดนบ้านฮวกเท่านั้น แต่จะมีผู้ประกอบการจากตัวอำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา และ อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ประกอบธุรกิจส่งออกวัสดุก่อสร้างผ่านจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกประมาณ 7-8 ผู้ประกอบการ

จากข้อมูลสินค้าส่งออกเข้าชายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับ สปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ 2562 -2563(ในตารางที่ 5.2) ด้านพบสินค้า ประเภท วัสดุก่อสร้าง สร้างมูลค่าได้ถึง 47,810,229.15 บาท (ด้านศุลกากรเชียงของ, 2563)

2) ผู้ค้าขายรายย่อย

2.1) การค้าสินค้าเกษตร

การซื้อขายสินค้าเกษตรนำเข้า ได้แก่ ลูกเต๋อย เมล็ดข้าวโพด จากฝั่ง สปป.ลาว และนำขนย้าย เก็บโกดัง สินค้าเกษตรในชุมชนเพื่อรวบรวมขายให้บริษัทรับซื้อสินค้าเกษตรฝั่งไทยนอกจากนั้นกลุ่มผู้ค้าขาย แดนบ้านฮวก ยังรับซื้อสินค้าจากฝั่งไทยและขนส่งสินค้าส่งออกจำหน่ายในสปปลาว ซึ่งสินค้าที่กลุ่มค้าขายแดนบ้านฮวกส่งออก คือ ถั่วลิสง พืชสวน ปลา และอาหารทะเล

จากข้อมูลสินค้านำเข้าชายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับ สปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ 2562 -2563 ในตารางที่ 5.1 และตารางที่ 5.2 สินค้าที่“การค้าขายแดนบ้านฮวก”ดำเนินธุรกิจระหว่างชายแดน ไทย-ลาว ก็ยังเป็นสินค้าสำคัญที่สร้างมูลค่าการค้าระหว่างประเทศในลำดับต้นของจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก ไม่ว่าจะเป็น ลูกเต๋อย สร้างมูลค่าได้ถึง 14,062,653.03 บาท

นับว่าเป็นสินค้าเกษตรที่สร้างมูลค่าได้สูงสุดในสินค้าเกษตรขนที่ผ่านจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกแห่งนี้ ส่วน สินค้าเกษตรที่สร้างมูลค่ารองลงมา คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์สร้างมูลค่าได้ถึง 12,870,677.13 บาท

และจากการสัมภาษณ์ ผู้ค้าขายแดนบ้านฮวก 1 ราย ได้ให้ข้อมูล การค้าสินค้านำเข้าและส่งออก ต่อการค้า ใน 1 รอบ (ขาไปส่งออกสินค้าไปลาว ขากลับนำเข้าสินค้าจากลาว) จำนวนสินค้า สามารถสร้างเงินหมุนเวียน ประมาณ 100,000 - 200,000 บาท และได้กำไรต่อรอบไม่เกินร้อยละ 30 ดังการให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ ด้านล่างนี้

“ถ้าในกรณีที่ว่าได้ปกติเต็มพิกัด มันก็ได้ค่อนข้างเยอะ แบบมันคืนเงินหมุนเวียน 1 รอบ สินค้า ก็ 1 ลำ ก็ ประมาณ 100,000 บาท ถึง 200,000 บาท ต่อลำ วัสดุของเราก็เป็นแสนเหมือนกัน แล้วแต่ว่าจะเป็นวัสดุประเภท ไหน สำหรับกำไร เดียวนี้มันเปิดด้านถาวร จะมีค่าใช้จ่ายเยอะการส่งออก บางอัน ก็อาจจะไม่ถึง 30 เปอร์เซ็นต์”

(สัมภาษณ์ พ่อค้าขายแตงบ้านฮวก 26 กรกฎาคม 2566)

2.2) ผู้ค้าผ้าทอปักทอ

ชุมชนชายแดนบ้านฮวก-บ้านปางมอญ(ผิงลาว) มีทำเลที่ตั้งที่ชุมชนมีภูมิประเทศเป็นป่าเขาและ เป็นชุมชนที่อาศัยร่วมกันหลากหลายชาติพันธุ์ เช่น ไทย คนเมือง ม้ง ไทลื้อ เป็นต้น ชุมชนแห่งนี้จึงเป็นแหล่ง สินค้าผ้าปักที่เอกลักษณ์ชาติพันธุ์เช่น ผ้าทอผ้าใยกล้วยขง ผ้าทอด้วยมือผ้าที่ชาวเขาชนเผ่าทำมือ ผ้าขึ้นไทลื้อ ฯ

จากข้อมูลสินค้านำเข้าชายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับ สปป.ลาว (บ้านฮวก) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ 2562 -2563 ด้านพบบสินค้า ประเภท ผ้าปักปักทอว่าสามารถสร้างมูลค่าได้ 410,720 บาท (ด้านศุลกากรเชียงของ, 2563)

นอกจากนั้น ชุมชนชายแดนบ้านฮวก ยังมีข้อได้เปรียบเนื่องจากการความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนบ้านฮวก- บ้านปางมอญ(ผิงลาว) สะสมความสัมพันธ์กันมานาน ทั้งความเป็นเครือญาติ และคู่ค้าที่ติดต่อสัมพันธ์นับแต่ ชุมชนตั้งถิ่นฐาน ชุมชนบ้านฮวกจึงมีศักยภาพเป็นสื่อกลาง ผู้ประสาน พ่อค้าคนกลาง เชื่อมโยง ในการนำสินค้าจาก ลาวมาจำหน่ายจากเมืองคอบ เมืองเงิน และเมืองเชียงฮ่อน แขวงไซยะบูลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน (สปป.) ลาว และเป็นแหล่งสินค้าป่าและผ้าทอชาติพันธุ์เฉพาะถิ่นและราคาถูกเนื่องจากค่าแรงงานถูก ทำให้ผ้าทอ ราคาถูกและสามารถสั่งทอได้จำนวนมาก

ดังสะท้อนได้การวิเคราะห์นายอำเภอภูซางจากการสัมภาษณ์ในฐานะตัวแทนราชการ ดังนี้

“บ้านฮวกเรื่องการค้า ก็คือเขาค้าขายกันมานานระหว่างคน 2 ผัง เขาเป็นญาติพี่น้องกันก็ไปมาหาสู่กัน แล้วก็มีครอบครัวกัน บ้านฮวกเนี่ยคนลาวมาแต่งงานกับคนทางนี้เยอะ เขาก็ทำธุรกิจเรื่องของผ้า ก็มีตลาดชายแดน บ้านฮวก เรื่องขนส่งหิน เคยเห็นไหมครับขนหินจากผิงโน้นเนี่ยมากองที่บ้านฮวกเต็มหมด เพื่อส่งบริษัทก่อสร้าง ทั้งหมดของพะเยา”

(การสัมภาษณ์ นายวิรุฬห์ สิทธิวงศ์ นายอำเภอภูซาง พฤษภาคม 63)

แต่ทั้งนี้การปรับระบบเพื่อจะเปิดด้านถาวรบ้านฮวก สินค้าที่จะต้องมาซื้อขายต้องเข้าระบบการเก็บภาษี สินค้าตามระเบียบ ทำให้ผ้าทอจาก สปป.ลาว หายไป กลุ่มผ้าทอบ้านฮวก จึงมีแนวคิดส่งเสริมให้กลุ่มผ้าทอบ้านฮวก ทอผ้าทอภูซางที่เป็นเอกลักษณ์ของบ้านฮวก เป็นลายสีสดใส ประยุกต์ให้เข้ากับยุค

สมัยยังขึ้น และในอนาคตหากเปิดด่านถาวรบ้านฮวกได้พร้อมกับด่านปางมอน ของ สปป.ลาว ก็อาจจะเป็น ตลาดผ้าทอของคนจีนในอนาคตด้วย นางลัดดา(บทให้สัมภาษณ์เจ้าของร้านช่อลัดดา ใน มติชนออนไลน์,9สิงหาคม 2561)²⁰

และการยกระดับด่านเป็นด่านถาวร กลุ่มทอผ้าบ้านฮวกจึงมองเป็นโอกาสในการฟื้นฟูและสร้างประโยชน์ ต่อกลุ่มผู้การค้าขายสินค้าเฉพาะผ้าทอปักทอชาติพันธุ์ ในการพัฒนาเป็นแหล่งสินค้า และเปิดโอกาสขยายกลุ่ม ลูกค้ามากขึ้น

2.3) พ่อค้าแม่ค้าสินค้าชายแดนของป่าตามฤดูกาล

ผู้ค้าสินค้าชายแดนรายย่อย จะเป็นการขายของป่าได้แก่ หน่อไม้ ผักป่า หวาย และจิ้งหรีด หนอนรด่วน และแมลงต่างๆ และเนื่องจากทำเลที่ตั้งที่ชุมชนบ้านฮวก-ชุมชนบ้านปางมอญ(ฝ่งลาว) มีภูมิประเทศเป็นป่าเขา ของป่าจึงเป็นสินค้าเฉพาะถิ่น และทำให้ชุมชนเป็นแหล่งสินค้าประเภทของป่าแห่งหนึ่งของอำเภอภูซาง จังหวัด พะเยา ซึ่งการนำเข้าของป่าสามารถมีมูลค่าครั้งละประมาณ 1,000-2,000 บาท

ดังสะท้อนได้จากให้ข้อมูลการค้าชายแดนหลังการยกระดับด่านถาวรของแม่ค้ารายย่อยผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่ม ย่อยเล่าว่า“ราคาจิ้งหรีดคิดเป็นตัวรับมาฝ่งลาวตัวละบาทถึงสองบาทนำมาขายฝ่งไทยครั้งละประมาณ ๓ พันกว่า ตัว” (การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

แต่ทั้งนี้ หลังการยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร มีระเบียบการแสดงสินค้าการนำเข้าของป่า ผู้ค้าจะใช้วิธีเลี่ยงจุดผ่านจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก และนำเข้าจุดผ่อนปรนในชุมชนใกล้เคียง หรือใช้ช่องทาง ธรรมชาติอื่น หรือไม่ใช้วิธีฝ่ากฏาติพี่น้องฝ่งลาวและไทยเมื่อจำเป็นที่ต้องผ่านจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก สินค้า ประเภทของป่าจึงเป็นสินค้าที่หายากมากขึ้น

“ไม่ได้ผ่านแต่ว่าด้วยความเป็นจริงสภาพภูมิประเทศ ด้วยความที่เป็นญาติพี่น้องบางทีก็มีการซุกซ่อนเข้ามาเป็นอาหารเล็ก ๆ น้อย ๆ จำพวกตัวด้วงตัวด้งด้กี้ประมาณนี้ด้วยความเป็นจริงก็ถือว่ามีเป็นธรรมชาติธรรมดา”

(สัมภาษณ์ พ่อค้าชายแดนบ้านฮวก 26 กรกฎาคม 2566)

2.4) รถบริการขนส่งสินค้าชายแดนและรถสองแถว

ส่วนรถบริการขนส่งสินค้าชายแดนจะเป็นกลุ่มรถของอาชีพรับจ้างและแรงงาน ที่บริการผู้ค้าขายสินค้า เกษตร สัมปทานหิน ร้านวัสดุก่อสร้าง และสินค้าชายแดน ต่างๆ เช่น รับจ้างขับรถสิบล้อ รับจ้างขน

ทั้งนี้จากการให้สัมภาษณ์กำนันตำบลภูซางตัวแทนชุมชนบ้านฮวก ได้วิเคราะห์ว่ารถบริการขนส่งสินค้า ชายแดนของชุมชนบ้านฮวกเป็นจุดแข็งที่จะสร้างโอกาส การบริการขนส่งสินค้า ให้ผู้ค้าชายแดนจากต่างจังหวัด และต่างประเทศ ที่จะเข้ามาประกอบกิจการค้าส่งออกระหว่างประเทศ หลังจากยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่าน แดนถาวร โดยกำนันตำบลภูซางตัวแทนชุมชนบ้านฮวกระบุเหตุว่า เรามีประสบการณ์ขนส่งสินค้าให้พี่น้องฝ่งลาว

²⁰ มติชนออนไลน์. (2018). แม่ค้าผ้าทอ “บ้านฮวก” โอตร้านขบเขา! บางร้านต้องปิดตัว เหตุ “จีนสั่งซื้อ-ภาษี” กระทบ “ผ้าทอลาว”.

มาตั้งแต่พ.ศ. 2527 และประกอบความสัมพันธ์แบบเครือญาติและการสร้างสัมพันธ์คู่ชาผึ่งสปป. ลาวนับตั้งแต่การตั้งถิ่น การสื่อสารและเจรจากับผึ่งลาวคือความชำนาญของเรา

นอกจากนั้นการบริการขนส่งสินค้าแล้ว ภายในชุมชนยังมีบริการรถสองแถวจะเป็นบริการรับส่งคนลาวจากจุดผ่านแดนบ้านฮวก ไปกลับ อำเภอเชียงคำ และบริการขนส่งสินค้าให้ผู้ประกอบการอำเภอเชียงคำขนส่งไปยังจุดผ่านแดนบ้านฮวก

1.2.2 การขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์

ส่วนขาดประโยชน์และเสียประโยชน์นั้น มีความสัมพันธ์สืบเนื่องจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลทำให้การค้าของชุมชน ต้องดำเนินการค้าและการเดินทางที่เพิ่มขึ้นตอนมากขึ้นและมีความยุ่งยากกว่าเดิม(พาสปอร์ตคน-สินค้า) การจ่ายภาษีทำให้ต้นทุนการค้าเพิ่มขึ้น ตลอดจนทำให้เสียโอกาสทางการค้า ส่งผลทั้ง รายได้ลด ขาดรายได้ ขาดผลประโยชน์ เสียผลประโยชน์ จนถึงไม่ได้รับผลประโยชน์ ดังมีรายละเอียดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

1) ชุมชนรายได้ลดลงและขาดรายได้

การทำมาหากินรายได้ลดลง ขาดรายได้ ในกลุ่มอาชีพค้าขายและการบริการขนาดเล็ก เช่น พ่อสินค้าเกษตร(ลงทุน และค้าขาย ลูกเต๋อย และข้าวโพด) แม่ค้าผ้าทอ พ่อค้าไก่สด พ่อค้าแม่ค้าสินค้าขายตามฤดูกาลรถสองแถวรับจ้าง(ขนส่งคนลาว และรับจ้างขนส่งสินค้าทั่วไปให้แก่คนลาว)

ไม่ว่าจะเป็น พ่อค้ารายย่อยขาดรายได้ในการจำหน่ายสินค้าบางประเภทที่รัฐกำหนดห้ามค้า สินค้าเกษตรต้องห้าม 5 ชนิดเช่น มะพร้าว ลำไย และอีกทั้งการยกระดับเป็นด่านถาวรเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถค้าขายกับพี่น้องผึ่งลาวได้โดยตรง ดังนั้นการค้าขายต่างๆจึงเริ่มไม่ผ่านพ่อค้าในชุมชน รายได้ของกลุ่มพ่อค้ารายย่อยจึงลดลง

ส่วนกลุ่มรถสองแถวรายได้ลดลง รอบจำนวนวิ่งลดลงถึงขั้นไม่ได้วิ่ง เนื่องจำนวนผู้โดยสารลาลดลง เพราะเส้นทางคมนาคมที่สะดวกขึ้นจึงส่งผลให้คนลาวนิยมใช้รถส่วนตัวแทนการใช้บริการรถสองแถว

นอกจากนั้นจากเส้นทางที่เชื่อมต่อด้านบ้านฮวกที่สะดวกมากขึ้นยังส่งผลต่อแม่ค้าตลาดนัด เพราะชาวลาวสามารถเดินทางไปจับจ่ายใช้สอยในตัวเมืองเชียงคำและจังหวัดอื่นในประเทศไทย

กลุ่มเกษตรกรต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเพราะจำนวนแรงงานรับจ้างผึ่งลาวลดลงหรือขาดแรงงานราคาต้นทุนต่ำเพราะ อนุญาตให้ทำงานได้เพียง 3 วัน หากต้องทำงาน 3 เดือนต้องยื่น Passport ขึ้นตอนที่ยุ่งยากดังกล่าวจึงส่งผลให้แรงงานชาวลาวย้ายช่องทางข้ามแดนไปยังจุดผ่อนปรนจัมป๋อง อ.เวียงแก่น จ.เชียงรายแทน และต้องจ้างแรงงานไทยที่ค่าแรงสูงกว่า (ลาว 200 ไทย 300)

2) ต้นทุนการค้าเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การลงทุนมีต้นทุนสูง ไม่คุ้มค่า และขาดทุน

2.1) การลงทุนการค้าเพิ่มขึ้นการจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียมตามสถานะของด่านถาวรที่จะต้อง มีจัดเก็บภาษีตาม พรบ.การค้าระหว่างประเทศ เช่น รถไถเดินตามต้องจ่ายภาษีจำนวน 3,000-5,000 บาท การจ่ายภาษีน้ำหนักสินค้า ตามมาตราซึ่งมาตรฐาน จ่ายภาษีการค้าตามจำนวนเที่ยวในการขนส่งสินค้าจากแต่ก่อนจ่าย เพียงเที่ยวเดียว ดังสะท้อนได้จากการเล่าคนในพื้นที่บอกเล่านักธุรกิจในตัวเมืองพะเยาถึงผลกระทบการยกระดับ ด่านบ้านฮวก ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

“เมื่อวานผมคุยกับลูกค้าคนเชียงคำ เรามีประเด็นหนึ่ง ในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงจากด่านชั่วคราว เป็นแบบสากล ค่าธรรมเนียมในการเข้าออกค่าภาษี ของสินค้าต่าง ๆ มันแพงขึ้น เมื่อก่อนคนเราจากฝั่งโน้นเขาจะมีตลาด ที่ภูซางใช้ไหมครับ ที่ด่านบ้านฮวก สินค้าต่าง ๆ นำเข้ามา แล้วที่นี้พอยกระดับ มันก็ กลายเป็นว่าการเข้า-ออก สินค้า, ภาษี มันเปลี่ยนแปลงไป ที่นี้มาเจอ covid19 ตลาดตรงนั้นก็หายไป เราก็ติดต่ออนาคตว่า ถ้า covid19 หมดไป ด่านเปิดแล้วมันอาจจะไม่กลับมาเหมือนเดิมไหมแล้วประเด็นสุดท้ายที่ว่า สินค้าที่ต่ำกว่า 50,000 บาท แล้วมูลค่าที่สูงกว่า 50,000 บาท จะสามารถข้ามไปได้ไหม อัตราภาษี แต่ถ้าต่ำกว่า 5 หมื่นบาทชาวบ้านให้ฝั่งลาวที่เขาเข้ามาซื้อของใช้ ต้องไปแสตมป์ที่ตม. เชียงของ”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าจังหวัดพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยพ่อค้าเชียงคำก็ได้วิเคราะห์ ปัญหาอันดับแรกที่ชุมชนบ้านฮวกจะต้องเผชิญ คือ การเสียภาษีที่แพงขึ้น

“หลังเนี่ยพอเปิดด่านแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นครั้งแรกคือ การเสียภาษี ระบบการเสียภาษี มันมีการเสียภาษี ระดับบุคคล กับการเสียภาษีการค้า การเสียภาษีระดับบุคคลคือการข้ามแดน ซึ่งถ้ายังเป็นด่านผ่อนปรนก็จะเสียค่าข้ามแดนไม่เกิน 50-100 บาท แต่พอมาเป็นด่านสากล ค่าข้ามแดนก็จะแพงขึ้นตามภาษีของสากลในเรื่องของการข้ามแดน เมื่อก่อนนำเข้าหว่ายเข้ามาเสียค่าข้ามแดนประมาณ 50 บาท แต่เดี๋ยวนี้หว่ายมันไปจ่ายค่าภาษีนั่นหมดก็เลยทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่เป็นการค้าระดับล่าง เลย์เปียงทิศทางของเขาไปออกสองแควแทน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

2.2) สินค้าการเกษตรขาดทุน เนื่องจากการจ่ายภาษีไม่คุ้มค่าต่อการค้าขายสินค้าที่มีราคาต่ำ และขาดทุน เช่น สินค้าเกษตรการเกษตร

2.3) การจ่ายค่าด่านไม่คุ้มค่าการขนส่งสินค้า และจ่ายเงินใต้โต๊ะทำให้ทุนการค้าเพิ่มขึ้น

2.4) จำนวนแรงงานรับจ้างฝั่งลาวลดลงหรือขาดแรงงานราคาต้นทุนต่ำ เพราะ อนุญาตให้ทำงานได้เพียง 3 วัน หากต้องทำงาน 3 เดือนต้องยื่น Passport ที่ขั้นตอนยุ่งยาก จึงส่งผลให้แรงงานลาวย้ายช่องทางข้ามแดนไปยังจุดผ่อนปรนจัมป๋อง อ.เวียงแก่น จ.เชียงรายแทน และต้องจ้างแรงงานไทยที่ค่าแรงสูงกว่า (ลาว 200 ไทย 300)

2.1.3 อุปสรรคทางการค้า เช่น อุปสรรคทางการค้าจากเก็บภาษีของด่านศุลกากรเนื่องจากไม่มีเครื่องวัดที่เป็นมาตรฐาน จึงส่งผลทำให้การเก็บภาษีขึ้นมากน้อยต่างกันตามปริมาณสินค้าและการคาดการณ์และการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ และการจ่ายเงินได้โตะที่ทำให้ทุนการค้าเพิ่มขึ้น

3) ชุมชนขาดโอกาสทางการค้าและนำไปสู่การเสียผลประโยชน์

3.1) การยกระดับถาวรอนุญาตให้ประชาชนสามารถเดินได้ทั่วราชอาณาจักรไทยและไม่ถูกจำกัดพื้นที่อย่างเช่นสถานะเมื่อเป็นจุดผ่อนปรน ประกอบกับเส้นทางคมนาคมที่สะดวกขึ้น จึงส่งผลให้คนลาวเดินทางผ่านบ้านฮวกไปแต่เลือกไปซื้อสินค้าที่อำเภอเชียงคำแทน การจับจ่ายซื้อสินค้าลดลง เช่น ตลาดนัดมีคนลาวซื้อสินค้าเพียงสองเปอร์เซ็นต์ นอกจากนั้นเป็นคนม้งฝังไทย

3.2) การตรวจตราตามสถานะด่านถาวรที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ (ทั้งจำกัดเวลาเข้าออก) เป็นปัจจัยหลักให้ประชาชนลาวย้ายช่องทางข้ามแดนไปยังจุดผ่อนปรนจำป๋อง อ.เวียงแก่น จ.เชียงราย

3.3) คู่แข่งทางการค้าเพิ่มขึ้น ได้แก่ ผู้ได้รับผลประโยชน์คือนายทุนขนาดใหญ่ พ่อค้าคนกลาง (ร้านขายส่งห้างสรรพสินค้า) สามารถติดต่อลูกค้าลาวได้ด้วยตรง โดยไม่ผ่านผู้ค้าบ้านฮวก

3.4) การเสียเปรียบการค้าฝังลาว เช่นการค้าผ้าทอ มีต้นทุนกว่าผลิตต่ำกว่าสินค้าจึงถูกกว่าฝังลาว รวมไปถึงสินค้าเกษตร เช่น เงาะ ลำไย ข้าวโพด

4) ชุมชนไม่ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจสถานะเป็นเพียงจุดทางผ่าน

เพราะการติดต่อค้าขายไม่ผ่านชุมชน บ้านฮวกจึงถูกลดสถานะเป็นทางผ่าน จากชุมชนค้ากับฝังลาวกลายเป็นชุมชนทางผ่านของการค้าระหว่างประเทศ ไม่ได้รับและขาดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพราะจุดประสงค์การเปิดด่านเป็นการตอบสนองกลุ่มผู้รายได้หรือนักท่องเที่ยว ผู้ได้รับผลประโยชน์คือนายทุนขนาดใหญ่ ไม่ใช่ชุมชนบ้านฮวก อย่างเช่นโรงพยาบาลเอกชนจะเติบโตเช่น โรงพยาบาลเอกชน พะเยา เชียงราย เพราะ สาธารณะสุขทางลาวจะเดินทางมารักษาฝังไทย

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจพบว่าชุมชนได้รับผลประโยชน์ ขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการค้าชายแดน ที่มีความสัมพันธ์ ประเพณีสินค้าสินค้าชายแดน ทุนการค้า การสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่และเครือข่ายทางสังคมทั้งฝังลาวและไทย และระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มาพร้อมกับการยกระดับด่านบ้านฮวกจุดผ่านแดนถาวร ทั้งนี้การได้รับประโยชน์และเสียผลประโยชน์ได้รับผลกระทบขึ้นเฉพาะกลุ่มในชุมชน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศักยภาพในการค้าและการนำสินค้าข้ามแดน ตลอดจนทุนการค้า ที่ต้องปฏิบัติระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีความชัดเจนขึ้น

1.3 ด้านสังคมและวัฒนธรรม

1.3.1 การดำเนินชีวิต(คุณภาพชีวิต)ของสมาชิกในชุมชน

1) ผลกระทบด้านสุขภาพจากฝุ่นที่เกิดรถบรรทุกหินที่ขนส่งจากประเทศลาว มีจำนวนรถบรรทุกมากขึ้นนับตั้งแต่การยกระดับด่าน และมีความถี่ในการวิ่งผ่านชุมชนมากขึ้นทุกๆสัปดาห์และตลอดทั้งวัน

2) ความปลอดภัยในชีวิตกับเสี่ยงภัยอุบัติเหตุบนท้องถนน

2.1)รถบรรทุกขนาดใหญ่ ขับเร็ว และจำนวนรถบรรทุกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

2.2)รถนักท่องเที่ยวไทยและลาว โดยเฉพาะรถจากฝั่งลาวที่มีจำนวนมากขึ้น(เพราะเดินทางมาจากทุกสารทิศประเทศลาวตามเงื่อนไขของด่านนานาชาติ ที่อนุญาตให้ประชาชนลาวทั่วประเทศสามารถผ่านด่านนี้ได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะรัฐอย่างเช่นสถานะด่านผ่อนปรนอย่างที่ผ่านมา) นอกจากนั้นรถต่างถิ่นดังกล่าวยังมีลักษณะขับซี้ด้วยความเร็ว และมีความเสี่ยงอุบัติเหตุเพิ่มขึ้นเนื่อง เล่นถนนฝั่งลาวและไทยต่างกัน เช่น รถลาวขับเร็ว การจราจรและกฎต่างกัน

2.3)คมนาคมในชุมชนมีความยากลำบาก เนื่องจากถนนหลักของชุมชนมีความทรุดโทรมและเสียหาย เนื่องจากการสัญจรของรถบรรทุกหิน

2.4)การดำเนินชีวิตมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในกรณีนำสินค้าในค้าชีวิตประจำวันที่นำมาหรือฝากจากญาติข้ามฝั่งมา เช่น จิ้งกั๋งเก็บตัวละบาท มะแขว่น ตาว หวาย ผลไม้อ่อมงานบุญ(มีเหตุการณ์ชนล้มงานบุญแล้วถูกเก็บภาษี) มีเงินพันบาทจ่ายหมดเสียที่ด่านถาวรก่อนข้ามไปบ้านญาติ

3) ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคมระหว่างชุมชนฝั่งลาว(ญาติ เพื่อน คู่ค้า)

3.1)ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนฝั่งลาวหลังยกระดับด่านถาวร ความสัมพันธ์คงเป็นลักษณะติดต่อสัมพันธ์ระหว่างญาติ เพื่อน เดินทางข้ามแดนในลักษณะเยี่ยมเยียนไปมาหาสู่ รวมนงานบุญ ขึ้นบ้านใหม่แต่งงาน งานศพ และงานประเพณี เช่น ประเพณีขึ้นพระธาตุปลวก งานบุญช้าง ตลอดจนกิจกรรมสร้างสัมพันธ์ระหว่างชุมและแขวง เช่น งานกีฬา ตักบาตรสองแผ่นดิน

3.2)ความถี่การติดต่อความสัมพันธ์มีแนวโน้มลดลงและติดต่อสัมพันธ์เฉพาะญาติสนิท และกิจกรรมที่สำคัญ เหตุเพราะมีความเกี่ยวเนื่องกับเงื่อนไขระเบียบและค่าธรรมเนียมการข้ามแดนตามสถานะของด่านที่ยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวร ดังนี้

3.3) การเดินทางไปมาหาสู่ญาติพี่น้องและมิตรสหายฝั่งลาวมีความยุ่งยากกว่าด่านผ่อนปรน เพราะการเดินทางข้ามแดนปฏิบัติตามระเบียบการข้ามแดน ตลอดจนการตรวจตรวจของเจ้าหน้าที่หน้าที่มีความเข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม เช่น กรณีฝั่งลาวจะต้องมีญาติพี่น้องมาขึ้นยันรับรองสถานะญาติต่อเจ้าหน้าที่ลาว จึงจะสามารถเข้าแดนไปเยี่ยมญาติได้ หรือในกรณีที่นอนพักบ้านญาติจะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ลาว หากฝ่าฝืนถูกปรับคืบละ 500บาท

3.4) การเดินทางข้ามฝั่งลาวมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม โดยเฉลี่ยเดินทางข้ามไปลาว 1 ครั้งมีค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ 500 บาท ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียม ค่าเดินทาง และค่าดำเนินการความสะดวกกรณีเจ้าหน้าที่เรียกเก็บ เช่น การเดินทางข้ามแดนไปลาว แต่ครั้งต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นหลายบุคคล ที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมฝั่งไทย 30 บาท ลาว 100 บาท (เสาร์-อาทิตย์วันหยุดเก็บสองเท่า) อีกทั้งยังมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็น ค่ารถโดยสาร 300 บาท ค่านอน (กรณีนอกพักบ้านญาติฝั่งลาว) ค่าภาษีศุลกากร ตลอดจนค่าอำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนหากเจ้าหน้าที่เรียกเก็บ (การเล่าประสบการณ์การเดินทางเยี่ยมญาติจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย 8 สิงหาคม)

ความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายในการเดินทางข้ามแดนดังกล่าว มีผลต่อการตัดสินใจของชุมชนเลือกการเดินทางติดต่อเฉพาะญาติสนิทและร่วมงานกิจกรรมสังคมที่สำคัญเท่านั้น อย่างเช่น งานศพ งานแต่งงาน และขึ้นบ้านใหม่ เป็นต้น

ดังสะท้อนจากบทสนทนาในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเดินทางข้ามแดนไปไทย ของลุงแก้ว (นามสมมติ) ในวันสัมภาษณ์กลุ่มย่อยที่ว่า

“พอयरระดับเป็นด้านถาวรและฝั่งลาวเป็นด้านนานาชาติดังค์พันบาทก็จ่ายหมดเซียงลิ่ง (จดหมดตัว) ที่ด้าน ถ้าเป็นแบบนี้ก็ข้ามไปหาญาติก็เลือกไปงานหลักๆดีกว่า อันที่ไปเที่ยวหาตามประสาญาติคงไม่ไปเพราะขั้นตอนยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายเพิ่ม และหากติดต่อญาติก็คงจะเลือกติดต่อญาติสนิทและใกล้ชิดเพราะต้องผ่านค้ดกับการยืนยันกับเจ้าหน้าที่ด้าน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย 8 สิงหาคม)

4) สถานะไร้ตัวตนและไร้สัญชาติของสะไ้ลาว

“การयरระดับด้านนั้น ทำให้สะไ้ลาวไม่สามารถข้ามไปหาบ้านได้ เพราะตรงด้านนานาชาติ บมีชื่อเขา ซึ่งถ้าเป็นจุดผ่อนปรนยังพอกลับไปเยี่ยมญาติได้ในฐานะผู้ติดตาม แต่แต่ตอนนี้ได้เลย ติดอย่าฝั่งบ้านฮวกยาวเลยและถือบัตรสีชมพูเหียไทย”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย 8 สิงหาคม 2563)

การตรวจตราสถานะพลเมืองของรัฐในการข้ามแดนผ่านด่านถาวรยึดฐานข้อมูลเฉพาะบุคคล ผู้ถือสัญชาติตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ดังนั้น สะไ้ลาวที่ข้ามแดนแต่งงานกับสามีที่อาศัยในชุมชนจำนวนมากกว่า 40 คน ผู้มีสถานะถือบัตรสีชมพู (บัตรผู้ไม่สัญชาติไทย) ไม่สามารถเดินทางข้ามแดนไปเยี่ยมญาติฝั่งลาวได้ เพราะไม่มีชื่อในฐานข้อมูลพลเมืองสาธารณะประชาชนลาว และ ณ ขณะเดียวกันในราชอาณาจักรไทยสะไ้ลาวรัฐไทยก็มีได้อนุมัติสัญชาติไทย ฉะนั้นการयरระดับด้านถาวรบ้านฮวกและด้านนานาชาติปางมอน จึงส่งผลให้สะไ้ลาวตกอยู่สถานะบุคคลไร้ตัวตนไร้สัญชาติทั้งสองรัฐ

5.2.ผลกระทบการค้าระดับท้องถิ่นจังหวัดพะเยา

กลุ่มที่รับผลกระทบระดับท้องถิ่นจังหวัดพะเยา หลังจากการยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวรมี 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1** สมาคมพ่อค้าอำเภอเชียงคำ **กลุ่มที่ 2** หอการค้าจังหวัดพะเยา หรือนักธุรกิจและผู้ประกอบการรายใหญ่ในจังหวัดพะเยา **กลุ่มที่ 3** จังหวัดพะเยา

2.1 สมาคมพ่อค้าอำเภอเชียงคำ

ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มที่ได้ผลกระทบทางตรง ที่ถัดมาจากชุมชนบ้านฮวกคือ กลุ่มพ่อค้าในอำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ที่ดำเนินการค้าชายแดนผ่าน ด่านบ้านฮวก มาตั้งแต่ ทศวรรษที่ 2530 ที่ด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่อนปรน โดยมีคนบ้านฮวกเป็นสื่อกลางในค้าขายและส่งสินค้า ในการขายสินค้าอุปโภคบริโภค วัสดุก่อสร้าง วัสดุและวัตถุดิบด้านการเกษตร ให้แก่ลูกค้าฝั่งสปป.ลาว และรับซื้อพืชไร่ ตั้งแต่ บ้านปางมอญ จนถึงเมืองคอบ แขวงไชยบุรี

อีกทั้ง กลุ่มพ่อค้าในอำเภอเชียงคำกลุ่มนี้เอง คือ กลุ่มผู้ตั้งต้นในระดับท้องถิ่นจังหวัดพะเยา ในการร่วมกับชุมชนบ้านฮวกประสาน หอการค้าและหน่วยราชการจังหวัดพะเยายื่นขอเสนอในการยกสถานะด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร นับตั้งแต่ พ.ศ 2537

“พ.ศ 2530-2532 ยกเป็นด่านจุดผ่อนปรนบ้านฮวก การค้ามันเริ่มใหญ่ขึ้นมา ก็มีหอการค้าเชียงคำ หอการค้าภูซาง ตั้งคณะสำรวจเส้นทางแล้วพบว่า เส้นทางนี้เหมาะสมต่อเรื่องของยุทธศาสตร์ในการค้าขาย เขาก็เลยร่วมกันผลักดันให้เกิดเส้นทางเส้นนี้ เป็นเส้นทางการค้า”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

พ.ศ 2563 หลังจาก ด่านบ้านฮวกได้รับการอนุมัติยกสถานะเป็นจุดผ่านแดนถาวร กลุ่มพ่อค้าในอำเภอเชียงคำ ก็ยังคงดำเนินการค้าชายแดนผ่านด่านบ้านฮวกได้ เพราะเนื่องจากมีศักยภาพทางเงินทุนในการดำเนินการระเบียบการค้าระหว่างประเทศตามสถานะจุดผ่านแดนถาวรได้ และรู้สึกยินดีที่ค่าธรรมเนียมผ่านจุดผ่านแดนมีมาตรฐานของระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และสามารถลดทุนค่าสื่อกลางในค้าขายและส่งสินค้าที่ต้องจ่ายให้กับตัวแทนขายชุมชนบ้านฮวก เพราะการจุดผ่านแดนอนุญาตทุกคนในประเทศไทย ทั้งสปป.ลาว ข้ามแดนหากันได้ทั่วประเทศ และไม่จำเฉพาะชุมชนบ้านฮวกและชุมชนปางมอญ แล้ว

ดังนั้น ผลกระทบทางตรง กลุ่มพ่อค้าเชียงคำได้รับที่นอกจากการดำรงการค้าชายแดน ลดอุปสรรคการจ่ายค่าธรรมเนียมที่ไม่ได้มาตรฐาน และต้นทุนการประสานชุมชนบ้านฮวก แล้ว **ผลกระทบทางอ้อม**ที่กลุ่มพ่อค้าเชียงคำยังได้รับคือ ด้านเกิดโอกาสขยายพื้นที่การค้าที่ไม่จำกัดแต่ ชุมชนบ้านปางมอญ เมืองคอบ แต่เป็นโอกาสการค้าที่จะดำเนินธุรกิจ ขยายไปถึง แขวงไชยบุรี แขวงอุดมไชย หลวงพระบาง สปป.ลาว เวียดนาม

2.1.1 ลดอุปสรรคการจ่ายค่าธรรมเนียมที่ไม่ได้มาตรฐาน และลดค่าใช้จ่ายค่าสื่อกลางในค้าขาย

สำหรับกลุ่มพ่อค้าเชียงคำ การยกระดับด้านบ้านฮวกเป็นด่านถาวร คือการส่งผลดีต่อการค้า ลดอุปสรรคการจ่ายค่าธรรมเนียมที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งเป็นเป้าประสงค์แรกของกลุ่มพ่อค้าเชียงคำ ยื่นเสนอต่อชุมชนและจังหวัดพะเยาเสนอต่อรัฐในการเปลี่ยนสถานะด้านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร เมื่อ พ.ศ. 2537 ดังการให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ ดังนี้

“สาเหตุที่การขอเปิดเป็นด่านถาวรเนี่ย ซึ่งช่วงนั้นประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่อง ใต้โต๊ะ พุดง่าย ๆ เนอะ คือการจะผ่านอะไรที่เนี่ย มันเหมือนกับว่ามันจะต้องหยิบยื่นผลประโยชน์ให้กับคนที่จะทำให้เราผ่านไป ปัญหาก็คือสิ่งที่พ่อค้ากระทบมา ก็คือ บางทีก็เรียกตามอำเภอใจ ไม่มีมาตรฐาน ก็เลยมานั่งคุยกันว่า ถ้าเราเปิดด่านบ้านฮวกเป็นด่านสากลเนี่ย มันจะมาตรฐาน

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

ทั้งนี้ การยกระดับด้านบ้านฮวกเป็นด่านถาวร ลดอุปสรรคในการต้องจ่ายค่าประสานการค้าให้แก่ชุมชนบ้านฮวก เพราะการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ปลดเงื่อนไขที่การข้ามแดนที่ให้เฉพาะคนบ้านฮวก ดังนั้นค่าใช้จ่ายการประสานตรงนี้จึงไม่เกิดขึ้นแล้ว ดังสะท้อนได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ

“หากเป็นสถานะจุดผ่อนปรน การส่งสินค้าวัสดุก่อสร้างเราอาจจะต้องจ่ายเพิ่ม จากการค้าขนส่ง ให้ คนบ้านฮวก อย่างเช่น กระเบื้องจ่ายเพิ่มแผ่นละ 2 บาท เป็นต้น แต่ปัจจุบันการปรับสถานะเป็นจุดผ่านแดนถาวร ค่าใช้จ่ายตรงนี้ให้บ้านฮวกเราไม่ต้องจ่ายแล้ว เพราะเราสามารถประสานต่อตรง ผังลาวได้เลย”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

2.1.2 การเติบโตทางเศรษฐกิจเชียงคำจากการค้าขายแดน

“เชียงคำก็จะเจริญ หนึ่ง เรื่องการจับจ่ายใช้สอย ซึ่งผมไม่ได้มองแค่ประชากรของลาวซึ่งประชากรกรของลาวมีน้อย แต่ผมมองที่ประชากรแฝง ซึ่งเป็นประชากรท่องเที่ยว ลาวมีประชากรท่องเที่ยวเป็น 1 เท่าของประชากรของเขา แล้วเขาจะเอาพืชผักผลไม้จากที่ไหนนอกจากทางเชียงของ ละทางนั้นก็จะหาขึ้นไปจีน ผักผลไม้ของเขาแพงมาก เขาถึงมาทางเรา สอง เขาเอาของที่ผู้บริโภคจากบ้านเราเขาเอาเข้าไป และสาม น้ำมันที่เขาเอาไปจากบ้านเราแล้ว”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

การยกระดับตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ทำให้กลุ่มลูกค้าจากฝั่ง สปป. ลาว สามารถเดินทางตรงมาซื้อค้า ณ ตัวอำเภอเมือง เชียงคำ โดยไม่ต้องผ่านคนกลางอย่างเช่น ชุมชนบ้านฮวก อีกทั้งกลุ่มพ่อค้าเชียงคำก็สามารถติดต่อขายสินค้าให้ลูกค้าฝั่งลาวได้เช่นกัน ณ ขณะเดียวกัน ด้วยความพร้อมและศักยภาพเงินทุน การเสียภาษีตามมาตรฐาน การยกระดับตำบลจึงไม่เป็นอุปสรรคการค้าของพ่อค้าเชียงคำ อีกทั้งยังลดคู่แข่งทางการค้าในกลุ่มที่ค้าขายต่ำกว่า 50,000 บาท

สินค้าขายแดนที่ กลุ่มพ่อค้ายังคงดำเนินการค้าขาย หลังการยกฐานะตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร คือ สินค้าการเกษตร(ข้าวโพด ลูกเดือย) วัสดุก่อสร้าง เครื่องอุปโภคบริโภค ปุ๋ยเคมี ดังมีรายละเอียดการสร้างมูลค่าในตารางที่ 5.1-5.2สินค้านำเข้า ส่งออก ขยายแดนที่สำคัญระหว่างไทยกับสปป.ลาว(บ้านฮวก)ประจำปีงบประมาณ 2563

สินค้าที่สร้างมูลค่ามากที่สุด คือ วัสดุก่อสร้าง และเครื่องอุปโภคบริโภค สามารถสร้างมูลค่าการส่งออกให้พ่อค้าเชียงคำมากกว่า50-100ล้านต่อเดือน และมากที่สุดถึง30ล้านต่อเดือน ในช่วงเทศกาล ดังการให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ ดังนี้

“ปัจจุบันนี้การยกฐานะในตรงที่ว่ามีการซื้อปุ๋ยเคมีกันก็มีข้อห้ามระหว่างแดนอยู่เหมือนกัน แต่ก็ยังมีการค้าอยู่แต่ไม่ใหญ่ แล้วก็สินค้าอุปโภคบริโภค วัสดุก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ อันดับ1ในแถวนี้ เพราะมีรายได้เยอะ อย่างเชียงคำได้มากกว่า50-100ล้านอยู่แล้ว ในตัวเมือง แต่ละเดือนก็ยังส่งผ่านออกไป อย่างเช่นฤดูกลาง เทศกาล ช่วงนี้ไม่ได้ต่ำกว่า30ล้าน (โลตัส) โดย15ล้านเป็นของฝั่งลาว เพราะลาวจะมาซื้อของอุปโภคบริโภค เพราะเส้นทางเส้นนี้บอกแล้วเส้นทางเส้นนี้จากบ้านฮวกไป”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

2.1.3 โอกาสการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

โอกาสการประกอบธุรกิจจากการค้าขายแดนเป็นการค้าระหว่างประเทศ ไทย ลาว เวียดนาม จีนตอนใต้ และโอกาสในการขยายธุรกิจในการทำการค้าร่วมกับบริษัทใหญ่ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เช่น ตัวแทนในขนส่งน้ำมัน แร่ธาตุ สินค้าอุปโภคบริโภค ที่มาดำเนินธุรกิจในกลุ่มน้ำโขง หรือ คลังเก็บสินค้าในการกระจายสินค้าในกลุ่มน้ำโขง

สมาคมพ่อค้าเชียงคำ วิเคราะห์ว่า การยกระดับตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร เป็นโอกาสการประกอบธุรกิจจากการค้าขายแดนเป็นการค้าระหว่างประเทศ ไทย ลาว เวียดนาม จีนตอนใต้ ดังการวิเคราะห์สมาคมพ่อค้าเชียงคำ ดังนี้

1.1)ช่องก๊วกหรือตำบลบ้านฮวก เป็นจุดยุทธศาสตร์การค้า ที่เป็นช่องทางธรรมชาติของเส้นทางการค้าขายยาวนานกว่าร้อยปี ระหว่าง ล้านนาตะวันออก ล้านช้าง สิบสองปันนา การยกระดับตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร จึงเป็นโอกาสของพ่อค้าเชียงคำ จะได้เชื่อมต่อการค้าตามเส้นทางเดิมที่เคยติดต่อสัมพันธ์มาเนิ่นนานตลอดจนเป็นขยายตลาดกับชุมชนตั้งถิ่นฐานตลอดเส้นทางที่เชื่อมโยงกัน ดังข้อมูลที่ตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำเล่าถึงพัฒนาการการค้าผ่านช่องทางก๊วก

“เส้นทางเส้นนี้มันมีมาเป็นร้อยปี เส้นทางเชื่อมต่อกับล้านนาตะวันออก ล้านช้างด้วย เส้นทางเส้นนี้ไปถึงหลวงพระบาง เชื่อมเวียงจันทน์ ไปจีนได้ และออกสิบสองปันนาได้ คนสมัยก่อนเขาใช้เส้นทางเส้นนี้เป็นเส้นทางหลัก คนที่อยู่พะเยานี้ก็มาค้าขายในเส้นทางเส้นนี้ คนพะเยาเนี่ยจะเอาเกลือมาแล้วจะข้ามไปลาวโดยข้ามทางเส้นนี้ และที่เส้นทางเส้นนี้เค้าเรียกว่าเป็นด่านช่องทางธรรมชาติ และก็เกิดการค้าขาย ก็คือ เหมือนกับ สองแคว เชียงตุง เชียงของ ทั่วไป แล้วพอหลังจากช่วงของสงคราม ความมั่นคงเกิดขึ้น เส้นทางเส้นนี้ก็โดนจัดเป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ ฟีน้อง2ฝั่ง คนไทยก็ไปมีลูกมีเมียอยู่ฝั่งลาว คนฝั่งลาวก็มีลูกมีเมียอยู่ฝั่งไทย นามสกุลก็วนไปวนมาใน ก็จะมีรู้จักกันเป็นอย่างดี จึงมีการแลกเปลี่ยนสินค้ากัน ที่เริ่มต้นจากการเกษตร อุปโภค บริโภค แล้วก็อุปกรณ์การก่อสร้าง และเมื่อประมาณปี 2530-2532 ช่วงที่ทวายเป็น จุดผ่อนปรน เกิดการค้าที่ใหญ่มากขึ้นสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

1.2)ด้านบ้านฮวกเส้นทางการค้าการพัฒนาในประเทศภูมิภาคอนุภาคลุ่มน้ำโขง

ด้านบ้านฮวกเชื่อมโยงเส้นทางการค้าการพัฒนาในประเทศภูมิภาคอนุภาคลุ่มน้ำโขงเส้นทาง R3A คุณหมิง-บ่อหาน(จีน)-บ่อเต็น-ห้วยทราย(สปป.ลาว)-เชียงของ-กรุงเทพฯ(ไทย)อยู่ภายใต้กรอบเส้นทางเศรษฐกิจตามแนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor : NSEC) ที่จะทำให้เกิดโอกาสการค้าการลงทุนระดับมหภาค ในการทำการค้าระหว่างประเทศ

1.3)ศักยภาพเส้นทางบ้านฮวก-หลวงพระบาง เหมาะกับการลงทุนโลจิสติกส์

จากการสำรวจถนนเส้นทางบ้านฮวก-หลวงพระบาง สมาคมพ่อค้าเชียงคำแล้วพบว่าเส้นทางนี้ มีความปลอดภัย ไม่ชัน ถนนมีคุณภาพถนน มีระยะทางและเวลาในการเดินทางน้อยกว่า เส้นทางเชื่อมโยงด่านนานและอุดรดิตถ์ ซึ่งตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำได้วิเคราะห์ศักยภาพในการลงทุนลงทุนโลจิสติกส์ ดังนี้

“เส้นทางเส้นนี้นี้เป็น เส้นทางที่เรียบที่สุด จากที่สำรวจมาแล้ว ถ้าพูดถึงไปที่นาน คนบอกว่าไปหลวงพระบางสั้นนิดเดียว แต่การเดินทางตั้งแต่แพร่ ไปถึงห้วยโกนนี่ รถบรรทุกทุกคันจะรู้ถึงความสูญเสียของรถของตัวเองเยอะมาก แต่ถ้าหลังจากที่เมื่อช่วง 2-3ปีที่แล้ว ทางบริษัทของลาว บริษัทน้ำมัน เหมือนแร่ บริษัทเกี่ยวกับเดินรถใหญ่ๆของเขา เอารถของเขามาสารถว่าเส้นทางเส้นนี้ประหยัดหรือไกลกว่า”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

“ไชยบุรีต้องเปียงขวาไปอีกกว่า100 กว่าโล ใช้เวลาประมาณ 3ชม. จะถึงไชยบุรี ลองนั่งรถดูจากหงสาวดีไปไชยบุรี เค้าเรียกว่าเส้นทางไปดาวอังคาร เพราะเส้นทางค่อนข้างลำบาก ขึ้นเขาสูงมาก ต้องใช้ไฟว์วินตลอด ตรงนี้สูงกว่าภูคา จ.น่าน ถ้ารถบรรทุกที่จะวิ่งเข้าไปหงสาวดีไปไชยบุรีจะมีน้อยมากส่วนใหญ่เป็นรถยนต์ รถตู้ รถขนของเล็กๆ ที่ขนก็จะเป็นรถขนแร่ กับขนซีเมนต์ ซีปะติกร ของหงสาวดีแค่นั้น”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

และนอกจากนั้นยังด่านบ้านฮวกยังเชื่อมโยงถนนเดินทางสถานที่รถไฟความเร็วสูงที่แขวงอุดมชัยที่ระยะทาง80กิโลเมตร ดังการให้ข้อมูลตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ

“มีรถไฟความเร็วสูงที่อุดมชัยซึ่งห่างจากด่านบ้านฮวกแค่80กิโลถ้าใช้ถนนตัดผ่านเส้นนี้โดยไม่ต้องไปหนองคาย แหล่งเศรษฐกิจจะเกิดอะไรขึ้น และสนามบินอยู่ที่อุดมชัยเป็นสนามบินนานาชาติ ทุกอย่างเปลี่ยนไปหมดศูนย์กลางอยู่ที่อุดมชัย ใช้เวลาประมาณ3ชม. เครื่องบินทุลำนอนนี้ลงที่หลวงพระบาง ไม่ได้ลงที่ไทยแล้ว”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

จากศักยภาพทางเส้นทางบ้านฮวก-หลวงพระบาง สมาคมพ่อค้าเชียงเล็งเห็นเส้นทางนี้จึงเหมาะกับการลงทุนโลจิสติกส์ ของบริษัทน้ำมัน เหมืองแร่ และบริษัทขนส่งรถขนานใหญ่

2.2 หอการค้าจังหวัดพะเยา หรือนักธุรกิจและผู้ประกอบการรายใหญ่ในจังหวัดพะเยา

นักธุรกิจและผู้ประกอบการรายใหญ่ในจังหวัดพะเยา คือกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ ถัดมาจาก กลุ่มพ่อค้าเชียงคำ เพราะเนื่องจากเหตุผลเดียวกัน คือสถานะด่านบ้านฮวกที่เป็นจุดผ่านแดนถาวร ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไทย ทั่ว สปป. ลาว เดินทางค้าขายผ่านจุดผ่านแดนนี้ได้

ทั้งนี้ หอการค้าจังหวัดพะเยา นับว่ากลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นพะเยา ที่ขับเคลื่อนผลักดันให้การยกระดับด่านบ้านฮวก มาตั้งแต่ พ.ศ 2537 ทั้งรับข้อมูลศักยภาพด่านบ้านฮวกจากสมาคมพ่อค้าเชียงคำ เสนอเชื่อมต่อจังหวัดพะเยา ตลอดจนเสนอข้อมูลโอกาสการค้าในเวทีหอการค้าระดับประเทศ เพื่อเป็นแรงหนุน ให้รัฐบาลพิจารณาการยกสถานะด่านบ้านฮวก และกระตุ้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นระยะเพื่อไม่ให้เกิดการเสนอไม่ขาดตอน ตลอดจนเชื่อมสัมพันธ์เจ้าแขวงสร้างกิจกรรมกับฝั่งลาวอย่างเสมอ ดังเห็นได้จากการเล่าถึงการนัดหมายอย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าแขวงฝั่งลาว กรณี กำหนดวันเปิดจุดผ่านแดนถาวร เป็นต้น

“ กำหนดวันเปิดด่านอย่างเป็นทางการในขณะเดียวกันที่ผมไปที่ไชยบุรี ท่านที่ปรึกษาก็ไปจับมือตีกอล์ฟ (ปกติที่ปรึกษาไม่ได้ตีกอล์ฟ) แต่เขามีงานเลี้ยงที่เชียงราย เป็นเซ็นเตอร์รวมเจ้าแขวง แขวงบ่อแก้ว แขวงไชยบุรี แขวงอุดมไชย ไปเจอกันที่โน่น ไปเลี้ยงกันที่โน่น ทางที่ปรึกษาเราก็ไปประกบกับท่านเจ้าแขวง ก็คุยกันจับมือกันเรียบร้อย”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

ทั้งนี้ ในส่วนผลกระทบทางตรง กลุ่มนักธุรกิจในหอการค้าพะเยา ได้รับจะเป็นลักษณะผลกระทบทางอ้อม คือ รายได้จากการค้าระหว่างประเทศในอนาคตที่จะทำให้เกิดโอกาสทางเศรษฐกิจของจังหวัดพะเยา ด้านเกิดโอกาส จากธุรกิจบริการโลจิสติกส์และการท่องเที่ยวรวมถึงการขยายพื้นที่การค้าสู่ประเทศจีน

2.2.1 โอกาสการเติบโตเศรษฐกิจของพะเยาจากการค้าระหว่างประเทศ

การเปลี่ยนสถานะของด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร หอการค้าจังหวัดพะเยาได้วิเคราะห์ว่า จะสามารถสร้างการเติบโตเศรษฐกิจ เพราะผู้ได้รับกระทบในระดับท้องถิ่นการค้าขนาดเล็ก ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ในจังหวัดพะเยาจะได้โอกาส จากเขตการค้าที่จะขยายวงกว้างขึ้น ดังสามารถขยายการอธิบายโอกาส จาก การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา ดังนี้

“เรื่องของด่านพอรายกระดับ ในเรื่องของท้องถิ่นก็ได้รับผลกระทบ ในเรื่องของคนเข้าออก การค้าที่เป็นขนาดเล็กต่าง ๆ เราเปิดด่านมันจึงทำให้การค้าขายขยายวงกว้างขนาดใหญ่ได้มากขึ้นเหมือนกัน อย่างเช่น อยู่ได้แค่เมืองปากคอบ ก็สามารถเคลื่อนย้ายไปในอุ้มผาง ไชยบุรี หลวงพระบาง มันก็เป็นข้อดีประเด็นหนึ่ง”

หอการค้าจังหวัดพะเยาได้คาดการณ์ ต่อจากนี้หลังจากสถานะบ้านฮวกเปลี่ยนพรมแดนถาวร พะเยาจะมีรายได้ จากการค้าระหว่างประเทศ ไทย ลาว จีน จาก 10 กว่าล้าน มันโตขึ้นมาเป็นประมาณ 300 ล้าน ดังรายละเอียดการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา ดังนี้

“ก็การลงทุนของเราในเรื่องการทำถนน ทำเขื่อน ทำให้มูลค่าการค้าขายต่อปี จาก 10 กว่าล้าน มันโตขึ้นมาเป็นประมาณ 300 ล้าน ดังนั้น ตอนที่สมช.มาเนี่ยตัวเลขมันอยู่ที่ 300 ล้าน พอมาแอตบรีทเขาก็เลยโอเค เศรษฐกิจมันดีมีความเป็นไปได้สูง ด้านความมั่นคงก็ไม่มีปัญหา แนวชายแดนเราชัดเจน โฉนดชายแดนชัดเจน มีหลักมีหมุด มีการแบ่งเรียบร้อยแล้ว ปัญหาด้านยาเสพติดเราก็ไม่มี แล้วก็อีก 2 ตัวผมจำจะไม่ได้ ที่เขามารับฟังเราแล้ว เขาก็เข้ากรม. กรม.ก็เลยแอตบรีท ให้ยกระดับจากจุดผ่อนปรนชั่วคราว ให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรชายแดนบ้านฮวก วันที่ 11 กรกฎาคม ปี 2561 (ผมจำตัวเลขไม่ได้) ก็ประมาณนี้ เป็นแค่ของฝั่งเราละ”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

สินค้าระหว่างประเทศที่จะนำมาสู่การสร้างมูลค่าและการเติบโตเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดพะเยาสินค้าก่อสร้าง แล้วก็การเกษตร สินค้าอุปโภคบริโภค ในเชิงเป็นผู้ดำเนินธุรกิจเอง หรือร่วมลงทุนการค้าระหว่างประเทศกับคนในพื้นที่เชียงคำและภูซาง ที่คาดการณ์ว่าอย่างต่ำก็ 500 กิโลกรัมต่อวัน ดังตัวแทนหอการค้าพะเยาให้มูลค่าสินค้าที่จะเกิดการค้าการลงทุนจากกลุ่มนักธุรกิจพะเยากับคนในพื้นที่ชายแดนเช่นพ่อค้าพะเยาและภูซาง

“ส่วนเรื่องของสินค้าที่ทางเราซื้อ-ขาย กับเขา เราจะมีพวกสินค้าก่อสร้าง แล้วก็การเกษตร สินค้าอุปโภคบริโภค ที่เราขายให้เขา เราขายสินค้าเยอะมากพอสมควร ถ้าเราดูปริมาณของคนที่เขา-ออก ทางด่านบ้านฮวก เท่าที่สอบถามข้อมูลมา วันหนึ่งอย่างต่ำก็ 500 กิโลกรัมต่อวัน ปริมาณสินค้าอุปโภคบริโภค แล้วก็ปริมาณคนต่อวัน เข้า-ออก ประมาณ 30-50 คน ในสภาวะปกตินะ เพราะฉะนั้นมันสามารถดึงดูดเต็มตัวได้มากเลย แล้วก็สินค้าที่เด่น ๆ พวกสินค้าเกษตร ลูกเดือย ข้าวโพด ที่มีการเชื่อมต่อค้าขายระหว่างประเทศลาว-จีน “

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

2.2.2 โอกาสเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศของ พื้นที่ภาคเหนือตอนบน 2

การเปลี่ยนสถานะของด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร นำสู่การเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคม ในสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โครงการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง สอดคล้องกับนโยบายการค้าหรือความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย ต่างๆ เช่น สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) หรือ เนดา (neda) ที่สนับสนุนโครงการก่อสร้างถนนและการก่อสร้างด้านสากล ปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยบุรี โดยเส้นทางนี้จะนำไปสู่การเชื่อมต่อทางโลจิสติกส์ในเมืองที่สำคัญในประเทศลาว และเวียดนาม ดังรายละเอียดการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา

“ถนนที่ผ่าน จุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกนั้น เชื่อมกับการพัฒนาเนด้าปี 57 หรือ 58 ตอนนั้นผมก็เป็นคนเซ็น ที่ว่าทางนี้ดี องค์กรให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ เขาก็จะให้การลงทุนในลาว ทำถนนรอบประเทศลาว (สปป.ลาว) 1500 ล้านบาท ตัวเลขกลมๆประมาณ 1,400 ล้านบาท นิดๆ ทางหอการค้า ที่ติดกับชายแดนเป็นคนเซ็น แอดบรีด้วย เขาก็ทำถนน ก็จนมาเสร็จก่อนด่านเปิดเมื่อต้นปีนี่เอง เราก็ม่า”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

ทั้งนี้ ยังเชื่อมโยงกับเส้นทางรถไฟจากจีนในการขนถ่ายสินค้าจากจีนสู่ไทยดังรายละเอียดการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา

“ ณ วันนี้เนี่ย โอเคละทั้ง 2 ฝั่ง มีการเปิดยกระดับเป็นด่านสากล ละอย่างที่เราจะมาทางด้านโลจิสติกส์ ด้านรถไฟที่ทางเมืองจีนลงมา ซึ่งเขาก็มีการลงทุน สร้างใกล้จะเสร็จละ คาดว่าก็คือปีหน้า รู้สึกจะประมาณสิงหาคม-กันยายน ก็จะเปิดใช้งานได้ละ ซึ่งตรงนี้เราก็มองให้เป็นจุดยุทธศาสตร์ เป็นจุดที่สำคัญ สำหรับประเทศของเรา”

หอการค้าจังหวัดพะเยาได้วิเคราะห์ว่า ตำแหน่งของจังหวัดพะเยาที่เชื่อมกับเส้นทางคมนาคม ทั้งทางถนนและไฟ จะเป็นสร้างศักยภาพ ให้พะเยาเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศ พื้นที่เศรษฐกิจภาคเหนือตอนบน 2 เชียงราย-พะเยา-แพร่-น่าน เพราะเนื่องจาก พะเยาอยู่ตำแหน่งระหว่างกลางระหว่าง 3 จังหวัด อีกทั้ง จุดผ่านแดนถาวรมีระยะเดินทางสู่แขวงสำคัญ ที่ใกล้กว่า ดังการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา

“ลำนนาตะวันออก ซึ่งอย่างที่บอกในแง่โลเคชั่น พะเยาจะเป็นไข่มุก ที่คุณจะไปจังหวัดรอบนอกพะเยา เชียงราย-แพร่-น่าน-ลำปาง-เชียงใหม่ ใช้เวลาไม่เกิน 3 ชั่วโมง แล้วถ้าเกิดเราได้ตรงนี้มา จริง ๆ แล้วเราจะไม่พูดถึงพะเยาด้วยซ้ำ เพราะยังใ้คุณก็ต้องมาพะเยา พะเยาเป็นเซ็นเตอร์”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

“อย่างพะเยาก็มองว่าเป็นจุดสำคัญที่เราจะเชื่อมต่อกับทางรถไฟตรงนั้นได้ เพราะว่าการที่เราจะไปถึงตรงนั้นเนี่ย ใช้ระยะเวลาไม่นาน จากจุดตัวเมืองพะเยา ไปถึงด่านก็ประมาณ 100 กิโลเมตร จากด่านไปถึงสถานีรถไฟของอุ้มโฮก ก็ประมาณ 200 กิโลเมตร ตรงนี้จึงเป็นจุดที่สำคัญ ในการที่จะขนถ่ายสินค้าได้นะครับ”

2.2.3 โอกาสในด้านการและการลงทุนและการสร้างโอกาส การค้าสู่ประเทศจีน

การเปลี่ยนสถานะของด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ที่นำสู่การเชื่อมต่อเส้นทางโลจิสติกส์ในเมืองที่สำคัญในประเทศลาว คือ เมืองไซยะบูลี เมืองอุ้มโฮก เมืองหลวงพระบาง และยังสามารถเชื่อมโยงไปยังเมืองสำคัญในอนุภาคลุ่มน้ำโขง คือ เชียงรุ่ง ขุนหมิง เตียนเบียนฟู และฮานอยได้ให้ด่านก๊วกทกเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ที่มีศักยภาพในขยายการค้าการลงทุน ไปถึงประเทศจีน

“วัตถุประสงค์หลักของเราเป็นอย่างนั้น ไม่ใช่ค้าขายกับลาว แต่เป็นค้ากับจีน เพราะไปค้าขายกับลาวเอาอะไรได้ นอกจากเอาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจีนเอาไปหมดแล้ว ไข่ปะ ไฟฟ้า เราก็ไปลงทุนบ้านปู่ก็ไปลงทุน 3 เซียนเนอะ เงินเดือนเขาทั่วไปเงินเดือน 1,500 บาท หมอ 3,000 บาท เราจะไปค้าขายเศรษฐกิจจะรักกับเขาได้ win เราจะไปค้าขายกับจีน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

แม้ว่าการค้าในลาวจะไม่สามารถสร้างกำไรการค้าได้มาก เนื่องจาก สปป. ลาวมีประชากรจำนวนน้อย แต่เส้นเดินทางผ่านลาว จะเป็นแก้มือ ให้ค้าในประเทศจีนเป็นไปได้มากขึ้น เพราะการสร้างสัมพันธ์กับ สปป. ลาว จะนำสู่กลวิธีอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีของ สปป.ลาว และจีน โดยวิธีเข้าไปลงทุน นำสินค้าไทยบรรจุภัณฑ์ และเป็นหุ้นส่วนในการเป็นตัวแทนขายในนามของสปป ลาว แทนการค้าจากไทย ดังการให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา

“ไปออกงานที่คุณหมิงก่อน เจอตาม.เล่นก่อนเลย คือคุณห้ามติดราคาขายนะ ห้ามขาย คุณโชว์ได้อย่างเดียวทุกเจ้าห้ามขาย ได้แต่ roadshow ออเดอร์อะไรก็ได้ แต่ถ้าไปที่ไหนหนึ่ง โอเคได้ขายแต่ต้องเป็นลักษณะเดียวกัน คือ แอบขาย ขายแบบมาบ้านเรา ไปตั้งบูทขายปุ๊บจะเอากี่ตันไม่ได้ โดนกีดกัน มันมีวิธีเดียว อย่างที่ผมบอกคุณต้องไป matching กับคนลาว คนเวียดนาม หรือไม่ว่าคุณต้องรู้จักกับพ่อค้าจีน ไปเปิดบริษัทให้เขามา Imported เอง ไปขายเอง ได้แค่นี้”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

“การไปเปิดบริษัทร่วมกับลาว ให้ลาวเอาสินค้าเข้าลาว ตีเป็นตราลาว ลาวเอาเข้าจีน โอเคศูนย์เปอร์เซ็นต์บริษัทใหญ่ๆเขาทำกันแบบนี้บริษัทใหญ่ๆเขาทำกันแบบนี้ อย่างเอาข้าวเราส่งข้าวสารเป็นคอนเทนเนอร์ไป ลาวเอาไป packing เป็น package ลาว ส่งเข้าจีน หรือไม่ก็คนจีนนั้นแหละ ส่วนมากก็คนจีนทำเอง คนจีนเข้ามาเปิด

โรงงานรับซื้อยางพาราบ้านเรา เขามีเมื่อยอยู่ที่นี้ เปิดรับซื้อยางพารา ส่งไปจีนไม่เสียลักบาท แต่ถ้าเป็นซื้อไทยปับ ไม่ต้องเสียก็ยังเข้าไม่ได้ แล้วก็ความเข้าใจราชการก็ต้องเข้าใจดี ๆ”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

2.2.4 โอกาสธุรกิจการท่องเที่ยว

หอการค้าจังหวัดพะเยาได้วิเคราะห์ว่า การเชื่อมโยงถนนที่เชื่อมโยง ไทย ลาว เวียดนาม จีนนอกจากจะดึงดูดนักท่องเที่ยวมาลงทุนได้แล้ว ยังเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวในจังหวัดพะเยา เพื่อข้ามจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก ไปท่องเที่ยว ลาว เวียดนาม จีน ซึ่งการเข้ามาของนักท่องเที่ยวจะนำไปสู่การสร้างธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัดพะเยา ดังข้อมูลที่ตัวแทนหอการค้าพะเยาได้วิเคราะห์ศักยภาพการท่องเที่ยว

“เส้นทางท่องเที่ยวของเรามันมีจุดเด่น ตรงที่เราเป็นเส้นทางที่ใกล้ที่สุด ที่จะเชื่อมระหว่างหลวงพระบางเข้าไปถึงตัวเมืองใหญ่ของเราทางภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ ซึ่งอนาคตจริง ๆ โครงการทางภาคเหนือเราจะมีมอเตอร์เวย์ เชียงใหม่-เชียงราย ตัดผ่านแม่ใจ แต่ว่าตอนนี้ก็ยังไม่ถึงไหน แล้วก็ถ้าเราดูเส้นทาง มันจะมีทั้งด่านห้วยโกน ด่านเชียงของอะไร ถ้าเราผ่านด่านบ้านฮวกเนี่ย เราวิ่งตรงไปทางปากแบ่ง แล้วก็ข้ามสะพานไปออกอีก เลี้ยวขวาไปทางไชยบุรี หรือว่าข้ามปากแบ่งไปถึงหลวงพระบาง ระยะเส้นทางเราเข้ามาทางพะเยาใกล้ที่สุด ซึ่งเราจะมาสร้างเส้นทางท่องเที่ยวในอนาคตที่น่าสนใจได้ ซึ่งจะตามมาด้วยเรื่องของนักท่องเที่ยว เรื่องของระบบขนส่งมวลชนที่เดินรถโดยสารระหว่างหลวงพระบาง-พะเยา เชื่อมต่อไปถึงเชียงรายเชียงใหม่ ซึ่งเรามองว่าเราสามารถพัฒนาการท่องเที่ยวทางตัวพะเยา ให้เป็นจุดศูนย์กลางได้ในภาคเหนือตอนบน ที่จะเชื่อมโยงหลวงพระบาง ซึ่งจะมีไฟฟ้าความเร็วสูงจากประเทศจีน เข้ามาลงที่หลวงพระบาง อันนี้ก็เป็นอีกทางถ้าหากว่าเราได้เปิดด่านถาวร”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

ผลกระทบของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ณ ช่วงขั้นตอนนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบทางตรงคือ ชุมชนบ้านฮวก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ค้าชายแดน ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์เกี่ยวกับการค้าชายแดน ที่เป็นผลสืบเนื่องระเปียบการค้าระหว่างประเทศที่มาพร้อมกับการยกระดับด่านบ้านฮวกจุดผ่านแดนถาวร

ทั้งนี้ ชุมชนบ้านฮวกยังได้รับผลกระทบทางตรงในเรื่องสังคมและการดำเนินชีวิต ในส่วนการประกอบอาชีพการค้าชายแดนที่แน่นอนไม่สามารถดำเนินการค้าในรูปแบบเดิมคือการค้าขนานเล็ก เพราะมีทุนหรือการค้าขนาดใหญ่เข้ามาแข่งขัน

ส่วนผู้ได้ผลกระทบทางอ้อมในกลุ่มธุรกิจพะเยาคือ สมาคมพ่อค้าเชียงคำและหอการค้าพะเยา นั่นก็คือการมีโอกาสด้านการค้าระหว่างประเทศ ที่คาดหวังไปถึงการขยายตลาดไปแขวงต่างใน สปป ลาว เวียดนามและจีน

บทที่ 6

แนวทางปรับปรุงนโยบาย

การศึกษาผลกระทบผลกระทบบของนโยบายการยกระดับจุดผ่อนปรนชายแดนบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ได้นำไปสู่การรับข้อเสนอแนะจากผู้ได้รับผลกระทบระดับท้องถิ่นพะเยาจากนโยบายในช่วงน่านโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งสามารถค้นพบแนวทางการปรับปรุงนโยบายจำแนกตามกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 กลุ่ม คือ ชุมชนบ้านฮวก กลุ่มธุรกิจจังหวัดพะเยา และจังหวัดพะเยา

6.1 ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงนโยบายในระดับชุมชนบ้านฮวก

6.1.1 แนะนำหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์ และให้ข้อมูลการผ่านจุดผ่านแดนถาวร แก่ชุมชน

หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ปฏิบัติงาน ณ จุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก ควรมีการแนะนำตัวต่อชุมชน การประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลการทำงาน ข้อปฏิบัติ ระเบียบกฎหมายเกี่ยวข้องการข้ามแดน ผ่านจุดผ่านแดนถาวรแก่ชุมชน

เหตุเพราะจาก หลังจากมีมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบ ในการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าบ้านฮวก อ.ภูซาง จ.พะเยา ขึ้นเป็นจุดผ่านแดนถาวร หลังจาก วันที่ 31 กรกฎาคม 2561 เพื่อเป็นไปตามระเบียบจุดผ่านแดนถาวร หน่วยงาน ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ปศุสัตว์ และสำนักงานควบคุมพืชและวัสดุเกษตร เข้ามาประจำการและปฏิบัติหน้าที่ทันที และมีใช้หน่วยงานเดิมที่เคยปฏิบัติหน้าที่เมื่อครั้งมีสถานะด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่อนปรนหน่วยงาน ซึ่งการเข้ามาของหน่วยงานดังกล่าวอย่างทั่วถึง หน่วยงานจึงไม่มีช่วงเวลาในการสื่อสารอย่างทางการกับชุมชน ในการแนะนำหน่วยงาน อธิบายบทบาทหน้าที่ และ ข้อปฏิบัติ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องจุดผ่านแดนถาวร ตลอดจนตัวจังหวัดพะเยาเองก็ยังไม่ได้เตรียมการในการสื่อสารในระดับชุมชนเช่นกัน การสื่อสารของเจ้าประจำจุดประจำการเป็นแจ้งให้ทราบเฉพาะหน่วยราชการ และมีสื่อสารผ่านป้ายเฉพาะหน้าด่านจุดผ่านแดนถาวรเท่านั้น ดังการให้ข้อมูลตัวแทนชุมชนบ้านฮวกจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย

“จังหวัดพะเยาไม่มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ถึงข้อมูลของการยกระดับเป็นด่านถาวรให้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึง การสื่อสารเคลื่อนไหวการยกระดับเป็นด่านถาวร มีการสื่อสารเฉพาะกลุ่มหน่วยงานราชการและกลุ่มที่ดำเนินเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐเท่านั้น และไม่มีการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลหรือให้ความรู้ ข้อปฏิบัติ ระเบียบและกฎหมาย จากหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ จุดผ่านแดนถาวร”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

การเข้ามาของหน่วยงานของผู้มาใหม่โดยมิได้มีการสื่อสารข้อปฏิบัติเกี่ยวกับจุดผ่านแดนถาวร ดังกล่าวจึงทำให้ชุมชนบ้านฮววยังคงข้ามแดนโดยวิธีปฏิบัติเดิมตามสถานะด่านที่เคยจุดผ่อนปรน เรียนรู้ลองผิดลองถูกโดยตนเอง และการปฏิบัติตามระเบียบจุดผ่านแดนถาวรเป็นสิ่งที่ใหม่ มีค่าใช้จ่ายภาษีเพิ่ม ถูกปรับเงิน รู้สึกความยุ่งยาก และถูก

ควบคุม อันเป็นอุปสรรค ในการค้าขายแดน และการดำเนินชีวิตประจำในการข้ามแดนไป สปป.ลาว และมุมมอง ต้องการปฏิบัติงานของหน่วยประจำการในเชิงไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เข้าถึง และรู้สึกไม่มีส่วนร่วมในการ ยกระดับด้านเป็นจุดผ่านแดนถาวรตลอดจนการมีส่วนร่วมในการจัดการผ่านแดนในฐานะคนในพื้นที่ ดังสะท้อนได้จากประสบการณ์การข้ามแดนหลังการยกระดับด้านถาวรของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“ถามถึงการมีส่วนร่วมกับการข้ามแดนหรือ ตอนนี้นะเราก็มีส่วนในการเดินทางเข้า-ออก ที่จะต้องปฏิบัติ ดีแจ้งตรวจคนเข้าเมือง หน่วยงานที่อยู่ตรงด่านและทำตามกฎหมายทั้งสองฝั่งประเทศ”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

ฉะนั้น ชุมชนจึงเสนอว่าแนะนำหน่วยงานที่ประจำการจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก ควรมีโอกาสแนะนำตัวกับ ชุมชนอย่างเป็นทางการ มีกระบวนการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจในการแก่ชุมชนบ้านฮวก ทั้งใน รูปแบบ ทำสื่อประชาสัมพันธ์ แพนพับ ป้ายเวนลิ ที่ไม่จำกัดพื้นที่เฉพาะหน้าด่าน แต่ควรมีสื่อในพื้นที่ของชุมชน ในเชิงสื่อสารเชิงรุกและเข้าถึงชุมชน ทั้งรูปแบบบ้านประชาสัมพันธ์ และกิจกรรมเชิงปฏิบัติการ อย่างเช่น การ จัดการประชุม อบรม เพื่อให้ชุมชนได้รับข้อมูลและเข้าใจกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ข้อปฏิบัติ ระเบียบ กฎหมายเกี่ยวข้องการข้ามแดนผ่านจุดผ่านแดนถาวร ที่นำไปสู่การปรับตัวของชุมชนและปฏิบัติตาม ระเบียบจุด ผ่านแดนถาวร ดังข้อเสนอของตัวแทนชุมชนในประชุมกลุ่มย่อยที่เสนอว่า

“อย่างน้อย ก็เข้ามาแนะนำตัวกับชุมชนถึงการเข้ามาประจำการ อันนี้สร้างสำนักงานเสร็จก็เข้ามาเลย ข้อ ปฏิบัติต่างๆ ก็มีแต่การติดประกาศเฉพาะหน้าด่าน จึงอยากให้ หน่วยงานหมื่นนี้เข้าประชุม หรือ อบรม เกี่ยวกับ ข้อปฏิบัติ ต่างๆกับชุมชนบ้าง”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

6.1.2 การดำเนินการมาตรฐานตามการยกระดับด้านถาวร

การบริการของเจ้าหน้าที่ประจำจุดผ่านแดนถาวร ควรดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทั้งด้านไทยและด้าน สปป.ลาว หลังการยกระดับด้านแล้ว ควรการทำงานให้ได้มาตรฐานตามการยกระดับด้านถาวรและการเก็บ ค่าธรรมเนียมและภาษี ตามระเบียบและอย่างเป็นธรรม

สืบเนื่องจากการสื่อสารสร้างเข้าใจต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ประจำการจุดผ่านแดนถาวร ที่ยังเข้าไม่ถึงชุมชน การข้ามแดนของชุมชนจึงเหมือนคาดเดาว่าการวิธีการข้ามแดนของตนจะถูกต้องปฏิบัติตามระเบียบ และข้อปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการนั้น เป็นการจ่ายเพิ่มนอกเหนือจากระเบียบหรือไหม เพราะชุมชนยังไม่เข้าใจ และแม่นยำในระเบียบดังกล่าว ส่งผลในความไม่มั่นใจในการข้ามแดน มีลักษณะลองผิดลองถูก และนำไปสู่การปฏิบัติ ไม่ตามระเบียบ ส่งผลทำให้เกิดการตักเตือนการเสี่ยงข่มขู่จากเจ้าหน้าที่ประจำด่าน อีกทั้ง บนความจุดผ่านแดน ถาวรบ้านฮวดยังไม่มีเครื่องมือในการตรวจสินค้า การตรวจตราจึงใช้การคาดการณจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ จึงส่งผลต่อ การรับรู้ของชุมชนในเชิงไม่มั่นใจต่อมาตรฐานการบริการ ผนวกการสื่อสารของเจ้าหน้าที่ดังสะท้อนได้จาก ประสบการณ์การข้ามแดนหลังการยกระดับด้านถาวรของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

- “บางครั้งก็ถูกขู่จากเจ้าหน้าที่ การทำงานของเจ้าหน้าที่บางครั้งไม่เป็นระบบ และไม่มีมาตรฐาน ทั้งเทคโนโลยีในการตรวจตราที่ยังไม่พร้อม เช่น เครื่องสแกน การตรวจตราสินค้ายังคงใช้ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจตรา ซึ่งมีการปฏิบัติงานแตกต่างกันในแต่ละคน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

ฉะนั้น ชุมชนจึงเสนอว่าการบริการ ณ จุดผ่านแดนถาวร ควรปฏิบัติอย่างมีมาตรฐานตามระเบียบของสถานะ เพื่อให้เก็บค่าธรรมเนียมและภาษี และการปฏิบัติต่อคนในชุมชนตามอย่างเป็นธรรม

6.1.3 ถนนเลี้ยงเมือง และโครงการ CSR ดูแลสุขภาพชุมชน จากบริษัทสัมปทาน

ชุมชนบ้านฮวกเสนอวิธีการแก้ไขผลกระทบจากฝุ่นรถบรรทุกด้านสุขภาพ และความเสี่ยงอุบัติเหตุจากจำนวนรถที่เพิ่มขึ้น โดยวิธีสร้างถนนเลี้ยงเมือง และแนะนำให้ บริษัทสัมปทานหินโครงการ CSR ดูแลสุขภาพชุมชน

ปัญหามลพิษฝุ่นจากรถบรรทุกขนส่งหินปดจากลาว เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนอย่างยาวนานมาตั้งแต่อ่านบ้านฮวกมีสถานะเป็นจุดผ่อนปรน ทั้งนี้หลังยกสถานะอ่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร จำนวนรถบรรทุกกลับมีจำนวนมากขึ้น โดยมีความถี่ในการวิ่งผ่านชุมชนมากขึ้นทุกๆสัปดาห์และตลอดทั้งวัน นอกจากนั้น จำนวนรถหนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้ชุมชนต้องเผชิญเสี่ยงภัยอุบัติเหตุบนท้องถนนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะรถจากฝั่งจาก สปป.ลาว ที่เลนส์ถนนต่างไทย อีกทั้งรถต่างถิ่นทั้งไทยและลาว มีลักษณะขับซัดด้วยความเร็ว ดังการสังเกตของตัวแทนชุมชนบ้านฮวกที่เล่าให้ฟังเมื่อให้สัมภาษณ์กลุ่มย่อยดังนี้

“รถจากฝั่งลาวที่มีจำนวนมากขึ้น เพราะเดินทางมาจากทุกสารทิศประเทศลาวตามเงื่อนไขของด่านนานาชาติ ที่อนุญาตให้ประชาชนลาวทั่วประเทศสามารถผ่านด่านนี้ได้ รถเป็นต่างถิ่น ขับซัดด้วยความเร็ว เลนส์ถนนฝั่งลาวและไทยต่างกัน ชุมชนความเสี่ยงอุบัติเหตุจากถนนที่วิ่งผ่านกลางหมู่บ้าน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

ฉะนั้น เพื่อให้ปัญหาฝุ่นจากรถบรรทุกหมดไปและสามารถลดความเสี่ยงอุบัติเหตุบนถนนกลางหมู่บ้าน ชุมชนจึงเสนอว่า ควรมีการสร้างถนนเลี้ยงเมือง ให้รถบรรทุกหินปดวิ่งผ่านเป็นเฉพาะ อีกทั้งเป็นการรองรับ รถบรรทุกขนส่งสินค้าต่างๆที่จะตามมาหลังจากมีบริษัทจากทั่วทิศมาทำการค้าระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบต่อบริษัทที่ทำการค้าระหว่างชายแดนและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนให้ได้การคลี่คลาย กลุ่มบริษัทอย่างเช่น บริษัทสัมปทานหินจากลาว ผู้ประกอบการรถบรรทุกรับจ้าง หรือบริษัทต่างๆที่เข้ามาดำเนินขนส่งสินค้าที่สร้างผลกระทบด้านสุขภาพและความเสี่ยงอุบัติเหตุ บริษัทดังกล่าว ควรจัดโครงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) เช่น การจัดโครงการดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

บ้านฮวก ซึ่งการนำเสนอ โครงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ดังกล่าว เป็นข้อเสนอจากตัวแทนชุมชนที่เคยมีประสบการณ์ทำงานด้านCSR โดยได้กล่าวถึงเหตุผลของการเสนอว่า

“โครงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) แสดงถึงความรับผิดชอบของบริษัทขนส่งสินค้า ที่ปัญหาได้รับการแก้ไข อีกทั้ง ยังก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ทั้ง บริษัทมีภาพลักษณ์ที่ดี ปัญหาฝุ่นได้รับการแก้ไข บริษัทยังสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อีกทั้ง รถบรรทุกที่จอดในชุมชนก็ไม่ตุงงาน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยชุมชนบ้านฮวก 8 สิงหาคม 63)

6.1.4 สร้างชุมชนบ้านฮวกชุมชนเชื่อมกลางและบริการการค้าให้บริษัทที่ทำการค้าระหว่างไทย-ลาว

จากประสบการณ์การค้าขายแดนมากกว่า 50 ปี และมีทุนทางด้านสังคม ในการเป็นเครือข่าย และคู่ค้ากันมาเนิ่นนาน ผู้นำชุมชนบ้านฮวก จึงเสนอว่าชุมชนมีความพร้อมในทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการบริการการค้าให้บริษัทที่ทำการค้าระหว่างไทย-ลาว ไม่ว่าจะเป็น การขนส่งสินค้า การบริการคลังสินค้า และเป็นตัวกลางในการสื่อสารด้านการค้า

ศักยภาพด้านการค้าชายแดน คือ การเป็นชุมชนการค้าชายแดน ที่สมาชิกชุมชนเป็นผู้ค้าสินค้าชายแดนมากกว่า 30 ราย การค้าสินค้าเกษตร ผักปอกห่อ วัสดุก่อสร้าง และบริการขนส่งสินค้าเกษตร และสินค้าอื่นๆขึ้นอยู่ผู้จ้างเหมา ทั้งนี้ กลุ่มผู้ค้าชายแดนบ้านฮวกนับว่าเป็นกลุ่มที่เข้มแข็ง เพราะรวมตัวเป็นกลุ่ม “ผู้ค้าชายแดนบ้านฮวก” มาตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ในร่วมกันในการปรึกษาหารือการค้า การต่อรองและกับคู่ค้าและหน่วยงานต่างๆ ตลอดระยะเวลาการค้าชายแดนที่ผ่านมา อีกทั้งชุมชนบ้านฮวกยังเชื่อมั่น กับข้อได้เปรียบของชุมชน ในการเจรจา ซื้อขายการค้ากับพี่น้องฝั่ง สปป.ลาว ตั้งแต่บ้านปางมอญ จนเมืองคอบ แขวงไชยบุรี เพราะเนื่องจากความสัมพันธ์อันเหนียวแน่น จากความเป็นเครือญาติและเป็นคู่ค้ากันมานานำตั้งตั้งถิ่นฐานชุมชน ตลอดจนการมีประสบการณ์รับเป็นตัวแทนขาย และเป็นสื่อกลางการค้า ให้แก่กลุ่มพ่อค้าเชียงคำ มาตั้งแต่ยุคหลังสงคราม (การสัมภาษณ์กำนันตำบลภูซาง ณ 25 กรกฎาคม 63)

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหา การเสียประโยชน์การค้าชายแดน หลังการยกสถานะตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ที่ส่งผลกระทบ “กลุ่มผู้ค้าชายแดนบ้านฮวก” ไม่สามารถแข่งขันกับบริษัททุนใหญ่ที่เข้ามาทำการค้าระหว่างประเทศ ที่ส่งผลกระทบให้ชุมชนตกอยู่ในสถานะความเสี่ยงที่ไม่สามารถประกอบอาชีพค้าชายแดนที่สร้างหลายหลักให้กับครอบครัวได้ ฉะนั้นผู้นำชุมชนจึงเสนอ รัฐควรสนับสนุนศักยภาพชุมชนบ้านฮวกที่มีประสบการณ์ค้าและบริการชายแดน ที่จุดแข็งด้านความสามารถในการเจรจาคู่ค้าฝั่ง สปป. ลาว

ในการสร้างชุมชนแห่งนี้ให้เป็นชุมชนเชื่อมกลางและบริการการค้าให้บริษัทที่ทำการค้าระหว่างไทย-ลาว อย่างเช่น การบริการขนส่งสินค้านำเข้าและส่งออกกระหว่าง ไทย -ลาว หรือเป็นสื่อกลางในการติดต่อซื้อขายสินค้าชายแดนตั้งแต่บ้านปางมอญ จนเมืองคอบ แขวงไชยบุรี ตลอดจนพัฒนาศักยภาพชุมชนให้สามารถรองรับการเปิดภาคบริการการค้าระหว่างประเทศ ไทย – จีน เป็นต้น ดังขยายรายละเอียดข้อเสนอของผู้นำชุมชนบ้านฮวกจากการสัมภาษณ์กำนันภูซาง

“ส่งเสริมให้ชาวบ้านทำติดต่อหรือทำพันธสัญญา ตัวชาวบ้านต่อชาวบ้านให้เขาไปค้าขายด้วยกันมีการเชื่อมสัมพันธ์กันมีไม่ตรีต่อกันดีกว่า โดยการสร้างให้เป็นบ้านฮวกเป็นศูนย์หรือชุมชนบริการการขนส่งสินค้าเป็น Supply ให้กับบริษัทใหญ่ๆเลย คือยกตัวอย่างง่ายๆ เหมือนกับประเทศสิงคโปร์ที่ประเทศเค้าไม่มีบ่อน้ำมัน แต่กำหนดทิศทางราคา ขอให้ใช้ระบบแบบประเทศสิงคโปร์ที่บริษัทใหญ่ ๆ ต้องการอะไรก็ขอให้มาส่งผ่านคนบ้านฮวกหรือคนในตำบลภูซาง รับรองเลยว่าอำเภอนี้รวมไปถึงจังหวัดเจริญแน่นอน ผลักดันให้เราเป็น Supply เลยอยู่ที่นี้เลยจบ แบบนี้มันคือการส่งเสริมคนที่อยู่ชายแดนจริง ๆ คุณต้องการอะไรขอให้มาหาเราที่นี่ แต่ทางภาครัฐคุณก็ต้องดูระเบียบ ขั้นตอนให้ด้วยเพราะมันเยอะเหลือเกินจะไปสู้กับต่างประเทศได้ยังไง”

(การสัมภาษณ์กำนันตำบลภูซาง ณ 25 กรกฎาคม 63)

6.1.5 ขอเปิดจุดผ่อนปรนที่ใกล้เคียงเพิ่ม หรือ บริหารจัดการด่านบ้านฮวกเป็น 1 ด่าน 2 รูปแบบ (ช่องประเพณี และ ช่องผ่านแดนถาวร)

ชุมชนบ้านฮวกเสนอ ขอเปิดจุดผ่อนปรนเพิ่มในบริเวณใกล้เคียง และ บริหารจัดการด่านบ้านฮวกเป็น 1 ด่าน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบด่านถาวรเป็นช่องทางสำหรับทุนบริษัทขนาดใหญ่ และรูปแบบจุดผ่อนปรนสำหรับชุมชนบ้านฮวก ในสำนักงานด่านแดนเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาการได้รับผลกระทบผู้ประกอบการขนาดเล็กของชุมชน ไม่สามารถค้าขายชายแดนได้สะดวก และขั้นตอนผ่านจุดผ่อนปรนถาวร การเดินทางไปหาสู่ญาติฝั่งลาวต้องปฏิบัติในตามระดับสถานการณ์จุดผ่านแดนถาวร อันมีผลต่อการตัดสินใจในการข้ามด่านพบญาติฝั่งลาวที่น้อยครั้งลง

หลังการยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางตรง คือ กลุ่มผู้ค้ารายย่อยบ้านฮวก (ที่มีศักยภาพในการค้าขายสินค้า ต่ำกว่า 50,000 บาทต่อครั้ง) ในการปฏิบัติตามขั้นตอนของสถานะจุดผ่านแดน ส่งผลกระทบในการค้าขายแดนของชุมชน มีต้นทุนการค้าเพิ่มขึ้น ต้นทุนสูง ไม่คุ้มค่า และขาดทุน ส่งผลต่อรายได้ของชุมชนที่ส่วนมากมีรายหลักจากการค้าขายแดน

กลุ่มถัดมา คือสมาชิกชุมชนทั้งเกือบหมู่บ้าน ในการดำเนินชีวิตประจำในการเดินทางหาสู่ ญาติที่ฝั่งลาว ต้องผ่านพิธีการที่ขั้นตอนเพิ่มขึ้นตามหน่วยงานที่ประจำการ ส่งผลต่อความถี่การติดความสัมพันธ์กับเครือญาติฝั่งสปป.ลาว มีแนวโน้มลดลง

ฉะนั้น ชุมชนจึงปรึกษาหารือกันภายในชุมชน และนำปัญหาไปปรึกษานายอำเภอภูซาง เพื่อทบทวนปัญหาและค้นหาแนวทางแก้ไข พร้อมยื่นขอเสนอเปิดช่องทางธรรมชาติ ณ บ้านจำไร่ ห่างออกไปจากที่บ้านฮวก ประมาณประมาณ 3-4 กิโลเมตร ให้เป็นช่องทางผ่านแดนของ กลุ่มผู้ค้ารายย่อย และชาวบ้านบ้านฮวกในการเดินทางข้ามแดนในชีวิตประจำ

ทั้งนี้ จากการปรึกษาร่วมกันทั้งในระดับชุมชนและอำเภอ พบว่าได้มีความพยายามนำการเรียนรู้ทัศนศึกษาจุดผ่านแดนถาวรของประเทศกับจังหวัดพะเยา และร่วมกันหาทางออกที่เหมาะสม ที่ยังคงสร้างประโยชน์ทั้ง ผู้ค้ารายย่อยของชุมชนบ้านฮวก และผู้ค้าขนาดใหญ่ คือ การเสนอ รูปแบบการจัดการด้านบ้านฮวกเป็น 1 ด่าน 2 รูปแบบ คือ มีช่องประเพณี และ ช่องผ่านแดนถาวร อย่างเช่น จุดผ่านแดนถาวรจังหวัดสตูล

ข้อเสนอนี้ ชุมชนได้นำเสนอต่อที่ประชุมกรรมการวุฒิสภาที่มาติดตามการยกระดับด้านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว ดังข้อมูลจากกำนันภูซางที่บอกเล่าการยื่นข้อเสนอในวันที่ประชุมการติดตาม

“กำนันก็เสนอไปมารอบ 2 แล้ว พึ่งผ่านมาไม่กี่วันเอง คือท่านเข้าใจผิดผมไม่ได้หมายความว่าให้ด่านถาวรตรงนี้กับมาเป็นผ่อนปรนครับ เพียงอยากจะให้เปิดจุดผ่อนปรนอีกด้านควบคู่ไป คือยักษ์ใหญ่หรือพ่อค้าพ่อขายที่ส่งออกหรือระบบโลจิสติกส์ที่จะค้าขายระหว่างประเทศที่ใหญ่โตขึ้นให้ใช้ด่านก๊วทกไปเลย (ด่านถาวร) แต่ด่านผ่อนปรนให้มาอยู่อีกที่หนึ่งก็คือบ้านจำไร่หมายความว่าทำไมถึงต้องมีผ่อนปรน ทุกวันนี้ค้าสถิติสามปีเงินแค่ 500 บาทเดินทางเข้ามาในประเทศไทยไม่ได้ เข้ามาไม่ได้เพราะมีระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ที่ขออนุญาตเข้าเมือง เอกสารนั้นเอกสารนี้ถ้าเข้ามาประเทศไทยก็ไม่ได้กินข้าวแล้ว ค่ารถค่าอะไรอีก 500 บาทเข้ามาไม่ได้ เลยอยากจะให้คนระดับรากหญ้าหรือตัวชาวบ้านที่เป็นค้าสถิติมาออกที่ด่านผ่อนปรน แต่อาจจะมียกเว้นว่าคุณจะต้องไปได้แค่ถึงบ้านฮวกหรือถึงแค่เชียงคำเราก็ว่าไปมีเอกสารต่างหากเหมือนผ่อนปรนครั้งก่อนในอดีต แต่ถ้าคุณจะค้าขายรายใหญ่คุณก็เอาออกด่านถาวรนี้เลย ยกตัวอย่างเหมือนจังหวัดเชียงรายที่มีด่านผ่อนปรนที่จำปองส่วนด่านถาวรก็อยู่ที่เชียงของ อยู่ที่แม่สายเลยประมาณนี้”

(การสัมภาษณ์กำนันตำบลภูซาง ณ 25 กรกฎาคม 63)

6.1.6 ตลาดสินค้าชายแดนท้องถิ่น หน้าด่าน ชิดเส้นพรมแดนสองประเทศ

การแก้ปัญหาการค้าสินค้าชายแดนของท้องถิ่น การเปิดตลาดสินค้าชายแดนของชุมชนท้องถิ่น ที่ติดขอบเส้นชายแดนระหว่างประเทศ ณ เวลาคู่หน้าด่านจุดผ่านแดนถาวรทั้ง ไทยและลาว น่าจะเป็นการสร้างพื้นที่ให้พ่อค้ารายย่อยและชุมชนนำสินค้าท้องถิ่นที่เอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่(ของป่า สินค้าชาติพันธุ์)นำมาขายเพื่อได้รายได้จากการค้าของท้องถิ่นกลับมา ทั้งนี้ด้วยลักษณะสินค้าท้องถิ่นที่ลักษณะเฉพาะ และจุดตั้งตลาดที่ติดชายแดนทั้งสองฝั่ง ที่สามารถซื้อสินค้าประจำถิ่นในตลาดเดียว ทามกลางตลาดติดชายแดน น่าจะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้กับชุมชน (การสัมภาษณ์ นายวิรุฬห์ สิทธิวงศ์ นายอำเภอภูซาง พฤษภาคม 63)

การเปิดตลาดสินค้าชายแดนท้องถิ่นนี้ เป็นการปรึกษาหารือระหว่างชุมชนกับอำเภอภูซางในความพยายามนำการเรียนรู้ทัศนศึกษาจุดผ่านแดนถาวรของประเทศกับจังหวัดพะเยา และร่วมกันหาทางออกที่เหมาะสม ที่สร้างประโยชน์รายย่อยของชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่น ดังข้อมูลนายอำเภอภูซางบอกเล่าการปรึกษาหารือระหว่างอำเภอและชุมชน

“เราก็คูณกันมาตลอด พาไปศึกษาดูงานก่อนที่เราจะทำเรื่องยกฐานะครับ เราก็ดูว่าเราจะเอาบริบททิศทางของด้านเราไปทางไหน เราก็ดูกับผู้เชี่ยวชาญเรื่องด่านพรมแดนที่ทำการศึกษานี้ ด้านทั่วประเทศบรรยายให้เราฟังว่าจะต้องทำยังไงอะไรแบบไหน เพราะแต่ละด่านก็จะมีคาแรกเตอร์พิเศษยังไง เราก็เลยต้องพาไปศึกษาดูงานทั่วประเทศเกี่ยวกับด่าน พาเจ้าหน้าที่ ผู้นำหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่จังหวัดไปดู ภาคใต้ก็ไปดูด่านวังประจัน ภาคอีสานก็ไปดูช่องเม็ก หลายด่านตระเวนดูทุกด่านครับ นานเราก็ไปดู อุดรติดถักก็ไปดู แล้วเราก็มาคิดว่าเราจะเป็นแบบไหน เราก็เลยตัดสินใจว่าวังประจัน จังหวัดสตูล น่าจะเหมาะสมควรไม่ใหญ่อยู่ในช่องเขา มันมีการค้าขายแดนตลอด เราก็เลยตัดสินใจว่าเอาแบบนี้ดีกว่า”

(การสัมภาษณ์ นายวิรุฬห์ สิทธิวงศ์ นายอำเภอภูซาง พฤษภาคม 63)

6.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงนโยบายในระดับธุรกิจท้องถิ่นพะเยา

หลังจากการยกสถานะของจุดผ่านถาวร กลุ่มธุรกิจการค้าชายแดนในท้องถิ่น บ้านฮวก ภูซาง เชียงคำ และจังหวัดพะเยา จะต้องเผชิญกับการแข่งขันบริษัทขนาดใหญ่จากทั่วทิศ จากศูนย์กลางกรุงเทพ และทั่วไทยประเทศ ตลอดจนบริษัทการค้าจาก ลาว เวียดนาม และจีน ที่จะเข้ามาแข่งขันในพื้นที่ท้องถิ่นนี้ ดังนั้นข้อเสนอแนะจากกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นพะเยา จึงเป็นลักษณะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อรับมือกับการเผชิญคู่แข่งการค้าระหว่างประเทศดังกล่าว โดยมีเป้าหมายสร้างธุรกิจรองรับเพื่อดึงรายได้จากบริษัทขนาดใหญ่ให้กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อเสนอจาก สมาคมพ่อค้าเชียงคำและหอการค้าจังหวัดพะเยา

1) เครือข่ายธุรกิจการค้าข้ามแดน พะเยา - สปป.ลาว ผลักดันการค้าเมืองต่อเมือง

สมาคมพ่อค้าเชียงคำ จึงเสนอ สร้างเครือข่ายเครือข่ายธุรกิจการค้าข้ามแดน พะเยา - สปป.ลาว เพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง แบ่งส่วนการตลาดจากการค้าระหว่างประเทศของบริษัทขนาดใหญ่ และนำไปสู่การดำเนินธุรกิจเมืองต่อเมือง เช่น เชียงคำ กับ เมืองคอบ เมืองพะเยากับชัยบุรี

ณ ขณะนี้ สมาคมพ่อค้าเชียงคำ ชมรมหนุ่มสาวพ่อค้าภูซาง ได้เดินทางไปเชื่อมสัมพันธ์จับมือกับชมรมนักธุรกิจการค้าชายแดนลาว เพื่อสร้างความไว้วางใจและทำสนธิสัญญาการค้าข้ามแดนปลอดภัย

“พ่อค้า ผมได้ไปจับมือกับลาวกับชมรมหนุ่มสาวชมรมพ่อค้าภูซาง และก็ชมรมนักธุรกิจการค้าชายแดนลาว เพื่อให้มีปฏิสัมพันธ์กัน แต่ก่อนเราไม่เคยพูดกันมันเลยมีปัญหา เพราะเมื่อมีการโกงกัน เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันในตอนนั้น ผมเลยทำสนธิสัญญาใหม่ขึ้นมา คำข้ามแดนแบบปลอดภัย”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

สมาคมพ่อค้าเชียงคำ คาดหวังว่าการสร้างเครือข่ายผู้ค้าชายแดนระหว่าง ภูซาง เชียงคำ สปป.ลาว จะทำให้สถานะภาพของนักธุรกิจท้องถิ่นทั้งสองประเทศมีขนาดใหญ่และมีอำนาจต่อรองมากขึ้น

“คือสร้างเครือข่ายไว้ก่อนคือสมาคมผู้ค้าชายแดนมันจะใหญ่ขึ้นและมันต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อเราจะได้ไม่เป็นบ่อน ทางลาวเรียกเราว่าบ่อน เพราะเราไม่มีอำนาจสมาคมที่มันขึ้นตรงต่ออะไรต่างๆที่หน่วยงานรัฐรับรอง ถ้านายกสมาคมและคณะโดนจับอยู่ฝั่งลาว ต้องไปเจรจากันที่เวียงจันทน์ไม่ใช่ที่หน้าด่าน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

ทั้งนี้ สมาคมพ่อค้าเชียงคำ วิเคราะห์ว่าการสร้างเครือข่ายผู้ค้าขายแดนระหว่าง ภูซาง เชียงคำ สปป.ลาวจะเป็นหนุนเสริม ที่นำไปสู่การค้าเมืองต่อเมือง หลังจากสถานะจุดผ่านแดนถาวรเปิดโอกาสให้เมืองทั่วไปสามารถติดการค้าได้ด้วยตรง โดยสมาคมพ่อค้าเชียงคำการค้าเมืองต่อเมือง จะนำไปสู่การลดทอนการค้าระดับใหญ่ และดึงรายได้ให้ธุรกิจได้

“คนที่จะได้ก็คือ การค้าระหว่างเมือง ซึ่งลดทอนจากการค้าระดับใหญ่ลงมา การขยายตัวของประชากรของจีนอีกไม่นานก็คงต้องมาอยู่แถบนี้หมด เพราะตอนนี้เค้าก็ทำอะไรซื้อเมืองคอก เมืองเชียงฮั่นกันเกือบหมดแล้ว ทุกวันนี้เราจะเห็น นักธุรกิจจีนที่เป็นวัยรุ่นเดินที่ลาวให้วุ่น ซึ่งนักธุรกิจของไทยไม่มีวัยรุ่น อย่างจีนรัฐบาลเค้าลงทุนให้มีเงิน 2 ล้าน เค้าลงทุนให้ 8 ล้าน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

ทั้งนี้ทั้งนั้น การสร้างสัมพันธ์เครือข่ายเครือข่ายผู้ค้าขายแดนระหว่าง ภูซาง เชียงคำ สปป.ลาวก็ยังไม่กระชับ สมาคมพ่อค้าเชียงคำ จึงเสนอว่าจังหวัดควรเข้ามาสนับสนุนการจัดกิจกรรมสร้างสัมพันธ์ต่างๆ ตลอดจนวาระให้เกิดการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอ

“การสร้างสัมพันธ์ยังไม่กระชับเขามาหาเราแต่เพิ่งไปหาเขาเมื่อปีที่แล้ว อำเภอก็จัดเรื่องความสัมพันธ์ชายแดนปีละหนึ่งครั้ง แต่ถ้าเราอยากให้กระชับไปอีกเราก็ต้องเป็นกองทัมด ไปหาเขาไปรู้ไปเห็นว่าเขาอยู่เขากินทำธุรกิจอะไร รู้เขารู้เราจะได้ทำการค้ากันอย่างปลอดภัย”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

2) เขตเศรษฐกิจพิเศษด้านโลจิสติกส์ เชียงคำ - ภูซาง

หลังจากการยกสถานะของจุดผ่านแดนถาวร ธุรกิจการค้าชายแดนในท้องถิ่น บ้านฮวก ภูซาง เชียงคำ และจังหวัดพะเยา จะต้องเผชิญกับการแข่งขันบริษัทขนาดใหญ่จากทั่วทิศเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ฉะนั้น เพื่อให้สามารถแข่งขันและสร้างรายได้ให้กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น สมาคมพ่อค้าเชียงคำเสนอ ควรมีการจัดสรรพื้นที่ เชียงคำ – ภูซาง ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนิคมอุตสาหกรรมสีเขียวด้านโลจิสติกส์ เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมต่อการขนย้ายสินค้าระหว่าง ไทย ลาว เวียดนาม จีน

เนื่องจาก การยกระดับด่านบ้านฮวกให้จุดผ่านถาวร ที่เชื่อมโยงต่อเส้นทางคมนาคมในการขนส่งสินค้าในภูมิภาคอนุภาคลุ่มน้ำโขง ได้ส่งผลทำให้เชียงคำ ภูซาง พะเยา เป็นเมืองที่มีตำแหน่งตรงกลางการขนส่งสินค้าระหว่าง พื้นที่เศรษฐกิจภาคเหนือบน 2 (เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน) และ สปป.ลาว เวียดนาม และจีน และ ณ

ขณะเดียวกันจะมีรถบรรทุกทั่วสารทิศไทย ลาว จีน เวียดนาม พื้นที่ ภูซาง และเชียงคำ จำนวนมาก เพื่อขนส่งสินค้า การค้าระหว่างประเทศตลอดเส้นทางที่การยกระดับด่านบ้านฮวกให้จุดผ่านถาวร

“รถขนหิน รถขนอุปกรณ์การเกษตร อุปกรณ์ก่อสร้าง และอีกไม่นานก็จะมีคอนเทนเนอร์มาวิ่ง ไม่ใช่คอนเทนเนอร์ธรรมดาอีก จะเป็นคอนเทนเนอร์ที่จะใส่น้ำมัน ใส่สินค้าอุปโภคบริโภค ที่ไม่ต้องไปเวียดนาม ไปจีน เส้นทางเส้นนี้ควรรู้ได้ยิ่งถ้าไปจีนตอนใต้คุณจะรวบขนาดไหน ถ้าศูนย์กลางขนส่งสินค้าขึ้นไป”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

ตำแหน่งที่ตั้งตรงกลางพื้นที่ภูซาง และ เชียงคำ ดังกล่าว สมาคมพ่อค้าเชียงคำได้วิเคราะห์ว่าศักยภาพที่เหมาะสมในการลงทุนธุรกิจด้านการรองรับธุรกิจโลจิสติกส์ของ การสนับสนุนการขนย้ายและกระจายสินค้า ไม่ว่าจะเป็น คลังสินค้า จุดพักรถ จุดถ่ายโอนสินค้า ที่จะนำไปสู่การสร้างรายได้ ภาษีที่เราจะได้ และภูซาง และ เชียงคำ ได้ผลประโยชน์ในหลายๆอย่าง

“เกิดประโยชน์ทั้งภาษีที่เราจะได้ ผลประโยชน์ในหลายๆอย่าง ไม่ว่าจุดพักสินค้า สำหรับรถบรรทุกขนาดใหญ่ พอเค้ามารถจอดเค้าก็ต้องเข้าห้องน้ำซื้อของนู่นนี่นั่น ซึ่งที่จุดพักรถนั้นมีคนพะเยามาเป็นเจ้าของกิจการ ก็ต้องมีที่เช่าให้สำหรับพ่อค้าแม่ค้าของคนพะเยาเรา เพราะมันต้องพักของกระจายของ พื้นที่ว่างส่วนนี้มันโดนคัดสรรไว้แล้วว่ามันจะต้องเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่อุตสาหกรรม แล้วทำไมเส้นทางนี้ถึงจะต้องมีเสาไฟฟ้าแรงสูง ทำไมเส้นทางนี้ถึงถูกปรับปรุงเป็น 3 ช่วง เกือบ 100 ล้าน และตรงนี้อีกไม่นานก็จะโดนจัดสรร เป็นนิคมอุตสาหกรรม และตรงนี้มีพร้อมทุกอย่าง เราสามารถเอาสนามบินมาลงก็ได้ ถ้าอีกไม่นานเรามีความพร้อม เงินหมุนเวียนในอำเภอ หรือในจังหวัด ถ้าได้จากเส้นทางนี้ เงินมันก็จะเอาสนามบินมาลงเหมือนเชียงใหม่ทันที”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

ณ ขณะนี้ จังหวัดพะเยาได้เซ็นสัญญาพื้นที่เชียงคำกับภูซางเป็นเขตเศรษฐกิจและบรรจุการสร้างไว้ในแผนของโยธาจังหวัดพะเยาดังนั้น สมาคมพ่อค้าเชียงคำเสนอ จังหวัดพะเยาควรเร่งดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ นิคมอุตสาหกรรมสี่เหลี่ยมด้านโลจิสติกส์ เชียงคำ - ภูซาง นั้นเกิดขึ้นจริง เพื่อดึงรายได้จากบริษัทการค้าระหว่างประเทศขนาดใหญ่ สู่กลุ่มธุรกิจท้องถิ่นในพื้นที่ ภูซาง เชียงคำและจังหวัดพะเยา

“ใช่ เราก็ต้องรีบสร้าง เพราะเราล้าหลังมานาน และโดนทอดทิ้งมานาน เราอะไรก็ไม่ผ่าน ขนาดหน้าด่านแค่ขอพื้นที่นิดเดียวยังไม่ได้ ไม่มีพลังไม่กำลังเสียง อย่างที่ผมบอก เดือนนี้ 30 ล้าน ทุกคนก็มองหน้ากัน 30 ล้านอะไรตัวเลขมันมีแค่ล้าน 2 ล้าน ปีนี้ก็ประมาณพันล้าน ทุกคนก็ไม่เชื่อ ว่าจริงๆแล้ว 100 กว่าล้าน”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนสมาคมพ่อค้าเชียงคำ 1 สิงหาคม 2563)

3) สร้างเส้นทางท่องเที่ยว “สวัสดิ์กว๊านพะเยา สบายดีหลวงพระบาง”

หอการค้าจังหวัดพะเยา เสนอว่า เพื่อสร้างรายได้ให้ท้องถิ่นพะเยา พะเยาควรสร้างเส้นทางท่องเที่ยว พะเยา ลาว เวียดนาม จีน และสร้างธุรกิจบริการรองรับนักท่องเที่ยว

หอการค้าจังหวัดพะเยาได้วิเคราะห์ว่า การเชื่อมโยงถนนที่เชื่อมโยง ไทย ลาว เวียดนาม จีน หลังจากด่าน บ้านฮวกยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวร จะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวไทย ลาว จีน เดินทางท่องเที่ยว ณ จังหวัด พะเยา ซึ่งการเข้ามาของนักท่องเที่ยวจะนำไปสู่การสร้างธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัดพะเยา

“ลำนนาตะวันออก ในแง่โลเคชั่น พะเยาจะเป็นไฮด์รังก์ ที่คุณจะไปจังหวัดรอบนอกพะเยา เชียงราย-แพร่-น่าน-ลำปาง-เชียงใหม่ ใช้เวลาไม่เกิน 3 ชั่วโมง แล้วถ้าเกิดเราได้ตรงนี้มา จริง ๆ แล้วเราจะไม่พูดถึงพะเยาด้วยซ้ำ เพราะยังไ้คุณก็ต้องมาพะเยา พะเยา”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

นอกจากนั้น จังหวัดพะเยายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว จุดเด่นที่จุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกมีระยะที่ใกล้ หลวงพระบางมากกว่า ด่านอื่นในกลุ่มเศรษฐกิจภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน) อีกทั้งเป็นเส้น การค้าในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงยาวนานมากกว่า 100 ปี ที่มากโดยเรื่องเล่าของผู้คนในภูมิภาคที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์ เหมาะกับสร้างเรื่องราวให้กับเส้นทางท่องเที่ยวได้อย่างมีสีสันสร้างเสน่ห์ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเดินทางมา สัมผัส

“เรามีจุดเด่นแล้วเป็นจุดและเป็นจุดฮอปปรากการที่จะเชื่อมโยงไปเชียงรายได้ แล้วด่านบ้านฮวกเป็นด่านที่ใกล้ ที่สุด ที่เราจะเขียนเส้นทาง สตอรี่เส้นทางท่องเที่ยวที่จะโปรโมตได้ในอนาคต”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

ปัจจุบัน ทีมหอการค้าจังหวัดพะเยา ได้สำรวจเส้นทางและสร้างเส้นทางท่องเที่ยวภายใต้โครงการ ที่ชื่อ ว่า “สวัสดิ์กว๊านพะเยา.”

“โครงการสวัสดิ์กว๊านพะเยา สบายดีหลวงพระบาง เป็นเส้นทางท่องเที่ยว ซึ่งมันจะตามมาด้วยเรื่องของ นักท่องเที่ยว เรื่องของระบบขนส่งมวลชน ที่เดินรถโดยสารระหว่างหลวงพระบาง-พะเยา เชื่อมต่อไปถึงเชียงราย เชียงใหม่ ซึ่งเรามองว่าเราสามารถพัฒนาการท่องเที่ยวทางตัวพะเยา ให้เป็นจุดศูนย์กลางได้ในภาคเหนือตอนบน ที่ จะเชื่อมโยงหลวงพระบาง ซึ่งจะมีไฟฟ้าความเร็วสูงจากประเทศจีน เข้ามาลงที่หลวงพระบาง”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

ทั้งนี้ หอการค้าจังหวัดพะเยา ได้พยายามนำเสนอเส้นทางการท่องเที่ยวนี้ ผลักดันสส.จังหวัดพะเยา กับท่านผู้ช่วยรัฐมนตรี ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเชื่อมโยงลาว พม่า ทางจีน เพื่อดึง นักท่องเที่ยวจากเขาเข้ามา รอเพียงการสานต่อให้เส้นทางการท่องเที่ยวนี้ เกิดขึ้นจริง

“พะเยาของเรา เป็นศูนย์กลาง เชื่อมไปที่อื่นได้ไกลที่สุด เราไม่ได้มาจบที่พะเยาอย่างเดียว พอมาถึงพะเยา คุณวิ่งขึ้นเชียงราย หรือว่าวิ่งไปเชียงใหม่ ถ้าเส้นมอเตอร์เวย์ ซึ่งและ วิ่งต่อไป ลาว และจีน ”

(การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยตัวแทนหอการค้าพะเยา 1 สิงหาคม 2563)

6.3 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

การศึกษาค้นพบว่าข้อเสนอจากผู้ได้รับผลกระทบนั้น เป็นในทิศทางวิธีการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น และหากพิจารณาถึงความเป็นไปได้ กับความพร้อมของศักยภาพของกลไกผู้รับผิดชอบ และงบประมาณในการดำเนินการ และความสอดคล้องกับเป้าหมายหลักของนโยบาย ข้อเสนอที่มีความเป็นไปได้ในเชิงนโยบาย ในระดับต่างๆ ดังนี้

6.3.1 ระดับหน่วยงานประจำการจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก

1) กิจกรรมแนะนำหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์ และให้ข้อมูลการผ่านจุดผ่านแดนถาวร แก่ชุมชน

การเร่งสร้างความสัมพันธ์อันดี ณ ปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ต้องเร่งทำเพื่อลดทัศนเชิงลบของชุมชนต่อหน่วยประจำการและสร้างทัศนคติเชิงบวก อีกทั้ง การสร้างความเข้าใจในข้อปฏิบัติตามมาตรฐานจุดผ่านแดนถาวร เพราะข้อปฏิบัติดังกล่าวจากผลการศึกษาพบว่ามีส่วนต่อการดำเนินชีวิตหลักในการค้าขายแดนของชุมชน ดังนั้น หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ปฏิบัติงาน ณ จุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก ควรมีกิจกรรมการแนะนำตัวต่อชุมชน

2) การดำเนินการมาตรฐานตามการยกระดับด้านถาวร

ผลการศึกษาได้สะท้อนว่าชุมชนไม่มั่นใจในมาตรฐานการบริการของหน่วยประจำการจุดผ่านแดน เนื่องจากอุปกรณ์ยังไม่พร้อม และชุมชนยังไม่ได้รับการสร้างความเข้าใจที่บทบาทหน้าที่ของหน่วยประจำการ ดังนั้น หน่วยงานประจำการจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกการทำงานให้ได้มาตรฐานตามการยกระดับด้านถาวรและการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษี ตามระเบียบและอย่างเป็นธรรม

6.3.2 ระดับท้องถิ่นจังหวัดพะเยา

1) โครงการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนเพื่อสร้างชุมชนบ้านฮวกเป็นชุมชนเชื่อมกลางและบริการการค้าให้บริษัทที่ทำการค้าระหว่างไทย- ลาว

ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนมีศักยภาพด้านการค้าขายแดน และชุมชนยังตระหนักถึงศักยภาพของตนดังกล่าว จึงมีความพร้อมในการเสนอตัวให้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการบริการการค้าให้บริษัทที่ทำการค้าระหว่างไทย- ลาว ดังนั้น เพื่อเป็นแก้ไขรายได้หลักจากการค้าขายแดนของชุมชนที่ลดลง หน่วยราชการอย่างเช่น จังหวัดพะเยา ควร

จัดโครงการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนเพื่อสร้างชุมชนบ้านฮวกเป็นชุมชนเชื่อมกลางและบริการการค้าให้บริษัทที่ทำการค้าระหว่างไทย-ลาว

2) ตลาดสินค้าชายแดนท้องถิ่น หน้าด่าน ชิดเส้นพรมแดนสองประเทศ

เนื่องจากข้อเสนอนี้เกิดจากการปรึกษาหารือระหว่างชุมชนกับอำเภอภูซาง และมีต้นแบบที่ดำเนินการแล้วสำเร็จนั้น คือ ด้านประจัญ จังหวัดสตูล ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาการค้าสินค้าชายแดนของท้องถิ่น จังหวัดพะเยาสนับสนุนการเปิดตลาดสินค้าชายแดนของชุมชนท้องถิ่น ที่ติดขอบเส้นชายแดนระหว่างประเทศ ณ เวลาหน้าด่านจุดผ่านแดนถาวรทั้ง ไทยและลาว ที่จะทำให้เกิดการสร้างพื้นที่ให้ พ่อค้ารายย่อยและชุมชนนำสินค้าท้องถิ่นที่เอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่และดึงดูดนักท่องเที่ยวให้กับชุมชน

3) สนับสนุนการสร้างเครือข่ายธุรกิจการค้าข้ามแดนพะเยา - สปป .ลาว

การสร้างเครือข่ายเครือข่ายธุรกิจการค้าข้ามแดน พะเยา - สปป .ลาว จะนำไปสู่อำนาจการต่อรอง แบ่งส่วนการตลาดจากการค้าระหว่างประเทศของบริษัทขนาดใหญ่ และนำไปสู่การดำเนินธุรกิจเมืองต่อเมือง เช่น เชียงคำ กับ เมืองคอบ เมืองพะเยากับชัยบุรี ดังนั้น หน่วยราชการ กลุ่มธุรกิจพะเยา ควรสร้างเครือข่ายนี้ให้เกิดขึ้น

4) เขตเศรษฐกิจพิเศษด้านโลจิสติกส์ เชียงคำ - ภูซาง

ณ ขณะนี้ จังหวัดพะเยาได้เซ็นสัญญาผูกพันที่เชียงคำกับภูซางเป็นเขตเศรษฐกิจและบรรจุการสร้างไว้ในแผนของโยธาจังหวัดพะเยาดังนั้น สมาคมพ่อค้าเชียงคำเสนอ จังหวัดพะเยาควรเร่งดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษนิคมอุตสาหกรรมสีเขียวด้านโลจิสติกส์ เชียงคำ - ภูซาง นั้นเกิดขึ้นจริง เพื่อดึงรายได้จากบริษัทการค้าระหว่างประเทศขนาดใหญ่ สู่กลุ่มธุรกิจท้องถิ่นในพื้นที่ ภูซาง เชียงคำและจังหวัดพะเยา

5) สร้างเส้นทางท่องเที่ยวพะเยา ลาว เวียดนาม จีน เพื่อนำไปธุรกิจการท่องเที่ยว

ปัจจุบัน ทีมหอการค้าจังหวัดพะเยา ได้สำรวจเส้นทางท่องเที่ยวภายใต้โครงการ“สวัสดีบ้านพะเยา” ดังนั้น หน่วยราชการ กลุ่มธุรกิจพะเยา ควรเส้นทางนี้บูรณาการกับโครงการท่องเที่ยวของจังหวัดพะเยา เพื่อสร้างธุรกิจการท่องเที่ยวรองรับ และสร้างโอกาสการค้า จากการเชื่อมโยงถนนที่เชื่อมโยง ไทย ลาว เวียดนาม จีน ผ่านการท่องเที่ยว

6.3.3 ระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวก

1) การผลักดันหรือสร้างมาตรการ ให้บริษัทเอกชนสร้างถนนเลี่ยงเมือง และโครงการ CSR ดูแลสุขภาพชุมชน จากบริษัทสัมปทาน

ผลการศึกษาพบว่าชุมชนประสบปัญหามลพิษฝุ่นจากรถบรรทุกขนส่งหินปดจากลาว เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนอย่างยาวนาน เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบต่อบริษัทที่ทำการค้าระหว่างชายแดนและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนให้ได้การคลี่คลาย กลุ่มบริษัทอย่างเช่น บริษัทสัมปทานหินจากลาว ผู้ประกอบการรถบรรทุกจ้าง หรือบริษัทต่างๆที่เข้ามาดำเนินขนส่งสินค้าที่สร้างผลกระทบด้านสุขภาพและความเสี่ยงอุบัติเหตุ

บริษัทดังกล่าว ควรจัดโครงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) เช่น การจัดโครงการดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของชุมชนบ้านฮวก และเพื่อให้การแก้ไขผลกระทบดังกล่าว กระบวนการที่เกี่ยวข้องสร้างมาตรการ ให้บริษัทเอกชนสร้างถนนเลี่ยงเมือง และโครงการ CSR ดูแลสุขภาพชุมชน จากบริษัทสัมปทาน

2)การบริหารจัดการด้านบ้านฮวกเป็น1ด้าน2 รูปแบบ (ช่องประเพณี และ ช่องผ่านแดนถาวร)

ชุมชนบ้านฮวกเสนอ ขอเปิดจุดผ่อนปรนเพิ่มในบริเวณใกล้เคียง และ บริหารจัดการด้านบ้านฮวกเป็น 1 ด้าน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบด่านถาวรเป็นช่องทางสำหรับทุนบริษัทขนาดใหญ่ และรูปแบบจุดผ่อนปรนสำหรับชุมชนบ้านฮวก ในสำนักงานด่านแดนเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาการได้รับผลกระทบผู้ประกอบการขนาดเล็กของชุมชน ไม่สามารถค้าขายชายแดนได้สะดวก และขั้นตอนผ่านจุดผ่อนปรนถาวร การเดินทางไปหาสู่ญาติฝั่งลาวต้องปฏิบัติในตามระดับสถานการณ์จุดผ่านแดนถาวร อันมีผลต่อการตัดสินใจในการข้ามด่านพรมแดนที่น้อยครั้งลง

ข้อเสนอการบริหารจัดการด้านบ้านฮวกเป็น 1 ด้าน 2 รูปแบบ (ช่องประเพณี และ ช่องผ่านแดนถาวร) นอกเหนืออำนาจที่ชุมชนจัดการ ข้อเสนอจึงเหมาะสมระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกพิจารณา

บทที่ 7

สรุปและอภิปราย

การวิเคราะห์นโยบายและผลกระทบของการยกระดับจุดผ่านพรนชายแดนเป็นจุดผ่านแดนถาวรกรณี ศึกษาด่านชายแดนบ้านฮวก ภายใต้ขอบการศึกษา ณ ในช่วงขั้นนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) สามารถสรุปผลการศึกษา ความสอดคล้องสัมพันธ์ของนโยบาย ผลกระทบของนโยบาย และค้นพบแนวทางในการปรับปรุง ดังนี้

7.1 สรุปผลการศึกษา

โครงการวิจัยนี้มีความสนใจต่อการศึกษานโยบายพัฒนาพื้นที่ชายแดนและการยกระดับจุดผ่านพรนเป็นด่านถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี(ครม.)เมื่อเดือนกรกฎาคม 2561 ภายใต้ขอบการศึกษา ณ ในช่วงขั้นนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ในระหว่าง พ.ศ 2562-2563

นโยบายนี้มีจุดเด่น คือเป็นนโยบายที่มีจุดเริ่มจากการผลักดันของท้องถิ่น ภายใต้ความร่วมมือระหว่างชุมชนบ้านฮวกและภาครัฐและเอกชนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา นโยบายการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกแห่งนี้ จึงลักษณะแตกต่างจากการจัดตั้งจุดผ่านถาวรอื่นๆในประเทศไทย

ภายใต้ลักษณะการจัดตั้งจุดผ่านถาวรที่แตกต่างจากการจัดตั้งจุดผ่านถาวรอื่นๆในประเทศไทยนั้น วัตถุประสงค์การวิจัย จึงสนใจ 1)เพื่อศึกษาความสอดคล้องสัมพันธ์ของนโยบายการยกระดับจุดผ่านพรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก) 2)เพื่อศึกษาผลกระทบของการดำเนินการของนโยบายการยกระดับจุดผ่านพรนเป็นจุดผ่านแดนถาวร และ3)เพื่อค้นหาแนวทางปรับปรุงนโยบายการยกระดับจุดผ่านพรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในจังหวัดพะเยา(บ้านฮวก)

การศึกษาตามกรอบกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process)ศึกษาความสอดคล้องสัมพันธ์ของนโยบายการยกระดับจุดผ่านพรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรในตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดทางเลือก ตัดสินใจทางเลือกนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาผลกระทบของการดำเนินการของนโยบายเป็นการศึกษา ต่อผู้เกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น เช่น ชุมชนบ้านฮวกและภาคเอกชนและภาครัฐของท้องถิ่นจังหวัดพะเยา ในขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ และรับข้อเสนอจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อค้นหาแนวทางปรับปรุงโครงการ

ผลการศึกษา นโยบายพัฒนาพื้นที่ชายแดนและการยกระดับจุดผ่านพรนเป็นด่านถาวรในจังหวัดพะเยา (บ้านฮวก)พบว่า

1) การก่อตัวนโยบายามีลักษณะเฉพาะ ที่มีจุดเริ่มจากการผลักดันของท้องถิ่น ภายใต้ความร่วมมือระหว่างชุมชนบ้านฮวกและภาครัฐและเอกชนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา

2) นโยบายามีกระบวนการตามนโยบายสาธารณะและมีความสอดคล้องตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดทางเลือก ตัดสินใจทางเลือกนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยความสอดคล้องที่ค้นพบคือ การขับเคลื่อนนโยบายตาม เป้าหมายที่ท้องถิ่นพะเยาผลักดัน คือ ยุกระดับตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สปป.ลาว รวมถึงการคมนาคมขนส่ง และการเชื่อมโยงทางการค้า การท่องเที่ยว การลงทุน การขนส่ง และการแลกเปลี่ยนเชิงวัฒนธรรม

3) ผลกระทบของนโยบายฯ ณ ช่วงเวลานำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ที่ผลการศึกษาพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบทางตรงคือ ชุมชนบ้านฮวก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ค้าชายแดน ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการค้าชายแดน ที่เป็นผลสืบเนื่องระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มาพร้อมกับการยกระดับตำบลบ้านฮวกจุดผ่านแดนถาวร ส่วนผู้ได้ผลกระทบทางอ้อมในกลุ่มธุรกิจพะเยา คือ สมาคมพ่อค้าเชียงคำและหอการค้าพะเยา ในการมีโอกาสด้านการค้าระหว่างประเทศ ที่คาดหวังไปถึงการขยายตลาดไปยัง สปป.ลาว เวียดนามและจีน ส่วนผลกระทบหน่วยราชการจังหวัดฝ่ายราชการคือการปฏิบัติการตามหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการจัดทำแผนงานและโครงการมารับ

4)แนวทางปรับปรุงนโยบาย ค้นพบว่าข้อเสนอจากผู้เกี่ยวข้องนโยบายฯจากผู้ได้รับผลกระทบนั้น เป็นในทิศทาง เสนอวิธีการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นหลังจาก การยกระดับตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดน โดยระดับชุมชนบ้านฮวกเสนอการจัดการจุดผ่านแดนถาวร2 ระบบ ช่องประเพณีและระหว่างประเทศ ส่วนภาคเอกชนท้องถิ่นพะเยา เสนอวิธีการรองรับการเชื่อมโยงเศรษฐกิจกลุ่มน้ำโขงที่จะเกิดขึ้น เช่น การสร้างเส้นท่องเที่ยว การสร้างสมาคมการค้าไทย ลาว เพื่อการค้าเมืองต่อเมือง และฟื้นฟูเศรษฐกิจเฉพาะด้านโลจิสติกส์ เป็นต้น

7.2 การอภิปรายผลการศึกษา

จากการตั้งข้อสังเกตจุดเด่นของนโยบายฯที่เป็นผลจากการผลักดันของท้องถิ่น ภายใต้ความร่วมมือระหว่างชุมชนบ้านฮวกและภาครัฐและเอกชนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา ที่นำการตั้งคำถามวิจัยว่า

1) ณ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy Implementation) ในปัจจุบัน นโยบายฯมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายที่ท้องถิ่นเสนอหรือไหมอย่างไร?

2) สถานการณ์ที่หน่วยราชการเป็นผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติการดำเนินงานของนโยบายจะสร้างผลกระทบต่อผู้รับนโยบายอย่างชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่นจังหวัดพะเยา และผู้เกี่ยวข้องตามกระบวนการนโยบายสาธารณะหรือไหมอย่างไร

3) และหากชุมชนบ้านฮวกและท้องถิ่นพะเยาร่วมกันวิเคราะห์ผลกระทบจากขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะนำไปสู่การเสนอแนวการปรับปรุงนโยบายฯในขั้นตอนต่อไปของนโยบายสาธารณะได้อย่างไร

และเมื่อศึกษาและค้นพบผลการศึกษา และสามารถอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

7.1.2 การก่อตัวนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะที่มีจุดเริ่มจากการผลักดันของท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า การก่อตัวนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะที่มีจุดเริ่มจากการผลักดันของท้องถิ่นจริง เพราะจากการทบทวนเอกสาร ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดทางเลือก ตัดสินใจทางเลือกนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า ชุมชนบ้านฮวกและภาครัฐ และเอกชนท้องถิ่นจังหวัดพะเยา คือชุมชนบ้านฮวก และกลุ่มพ่อค้าขายแดนภูซาง-เชียงคำ ร่วมกันวิเคราะห์ศักยภาพตำบลบ้านฮวกถึงความเป็นไปได้ในการสร้างประโยชน์จากภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จัดประชุมการวิเคราะห์ปัญหารวบรวมข้อมูลความเป็นไปได้และประโยชน์ที่ได้จะได้ ประสานส่งต่อระดับจังหวัด ทั้งหอการค้าพะเยา และหน่วยงานราชการในระดับจังหวัดเสนอต่อรัฐบาล

หากทบทวนงานวิจัยการก่อตัวของด้านอื่นๆพบว่า การก่อตัวนโยบายการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรบ้านฮวกแห่งนี้ จึงลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากการจัดตั้งจุดผ่านถาวรอื่นๆในประเทศไทยมีจุดเริ่มจากการผลักดันของท้องถิ่น

7.1.2นโยบายที่มีกระบวนการตามนโยบายสาธารณะและมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายที่มีกระบวนการตามนโยบายสาธารณะและมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ข้อเสนอของท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการนโยบายสาธารณะ จนมาถึงขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยความสอดคล้องที่ค้นพบคือ การขับเคลื่อนนโยบายตาม เป้าหมายที่ท้องถิ่นพะเยาผลักดันที่ต้องการยกระดับตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สปป.ลาว รวมถึงการคมนาคมขนส่ง และการเชื่อมโยงทางการค้า การท่องเที่ยว การลงทุน การขนส่ง และการแลกเปลี่ยนเชิงวัฒนธรรม

เมื่อนำผลการศึกษาวิเคราะห์ตามแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา “ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy Implementation) ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ(Policy Process) เพราะ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อหน่วยงานผู้ปฏิบัติ และกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสำเร็จได้ การดำเนินงานจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันกับนโยบาย การจัดการองค์กร แผนงาน และโครงการ การพัฒนาจึงจะบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายจึงจะไม่ล้มเหลว”(จุมพล หนีพานิข, 2547)

ณ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy Implementation) ก็พบว่านโยบายมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายที่ท้องถิ่นนำเสนอจริง อีกทั้งมีความสัมพันธ์กันข้อเสนอของท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ทั้งนี้ยังพบว่า มีปัจจัยการเกื้อหนุน ณ ขั้นตอนการกำหนดทางเลือก ตัดสินใจทางเลือก ที่ข้อเสนอจากท้องถิ่นพะเยา มีนโยบายความสอดคล้องนโยบายการค้าระหว่างประเทศในเขตชายแดน ของรัฐบาล ที่ประสงค์ยกระดับจุดผ่อนปรนให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร

7.1.3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบทางตรงคือ ชุมชนบ้านฮวก

ผลกระทบของนโยบายฯ ณ ช่วงเวลานำนโยบายสู่การปฏิบัติ พบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบทางตรงคือ ชุมชนบ้านฮวก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ค้าชายแดน ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการค้าชายแดน ส่วนผู้ได้ผลกระทบทางอ้อมในกลุ่มธุรกิจพะเยา คือ สมาคมพ่อค้าเชียงคำ และหอการค้าพะเยา ในการมีโอกาสด้านการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อศึกษาผลกระทบนโยบายตามกรอบแนวคิดในการศึกษาที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการแปลงเนื้อหาของนโยบายที่รัฐบาลตัดสินใจประกาศใช้สำหรับเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ปัญหาประชาชนและสนองตอบความต้องการของประชาชน-กลุ่มประชาชนคือผู้เกี่ยวข้องที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ และเป็นผู้สะท้อนความสำเร็จของนโยบายที่ดำเนินการ ในการศึกษา นโยบายการเปิดด่านชายแดนบ้านฮวกในประเด็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในประเด็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมดี ทั้งการรับการยอมรับ และความศรัทธาจากประชาชน การประสบปัญหาการตอบสนองความต้องการของกลุ่มตน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจ

ผลการศึกษาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดดังกล่าว พบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบทางตรงคือ ชุมชนบ้านฮวก ถึงแม้ชุมชนบ้านฮวกและกลุ่มธุรกิจพะเยาจะยอมรับว่าการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรจะสร้างผลกระทบด้านการค้าในระดับจังหวัดพะเยาที่สามารถเปิดสู่ตลาดการค้าระหว่างประเทศได้ แต่สำหรับชุมชนบ้านฮวก ข้อปฏิบัติ กฎหมาย ข้อกำหนดการค้า และการปฏิบัติของหน่วยประจำการจุดผ่านแดนถาวร เป็นสิ่งที่เหนือคาดการณ์และเป็นสิ่งใหม่ที่ชุมชนจะต้องเผชิญ โดยเฉพาะการอาชีพการค้าชายแดนของชุมชนได้รับผลกระทบทางตรง ด้านเศรษฐกิจขาดประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการค้าชายแดน ที่เป็นผลสืบเนื่องระบียบการค้าระหว่างประเทศที่มาพร้อมกับการยกระดับด่านบ้านฮวกจุดผ่านแดนถาวร

7.1.4 วิธีการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นข้อเสนอแนวทางปรับปรุงนโยบาย

การศึกษาค้นพบว่าข้อเสนอจากผู้ได้รับผลกระทบนั้น เป็นในทิศทาง เสนอวิธีการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นมากกว่าการเสนอเชิงนโยบาย โดยวิธีการที่เสนอดังกล่าวแสดงถึงการปรับตัวของท้องถิ่น แต่ยังคงการตอบรับเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการยกระดับด่านบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สปป.ลาว รวมถึงการคมนาคมขนส่ง และการเชื่อมโยงทางการค้า การท่องเที่ยว การลงทุน การขนส่ง และการแลกเปลี่ยนเชิงวัฒนธรรม

ทั้งนี้ แม้ว่าข้อเสนอจากผู้ได้รับผลกระทบระดับท้องถิ่นพะเยา เป็นในเชิงวิธีการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นมากกว่าการเสนอเชิงนโยบาย แต่จากการศึกษา ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่จะต้องมี ขั้นตอนติดตามและประเมินผล(Policy Evaluation) พบว่า ในขั้นตอนขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy Implementation) ฝ่ายการเมือง ผู้กำหนดนโยบาย ได้ทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบนโยบาย ผ่านกรรมการ

วุฒิสภาที่มาติดตามการยกระดับตำบลบ้านฮวกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ณ พื้นที่จังหวัดพะเยา ซึ่งการปฏิบัติการดังกล่าวสะท้อน นโยบายนี้ มีกระบวนการตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่มีความเป็นไปได้ จะทำให้ข้อเสนอมีแนวโน้มได้รับการแก้ไข ในระดับขั้นตอนนำไปสู่ปฏิบัติ และยังคงเป้าหมายหลักของนโยบายไว้

บรรณานุกรม

- พิชามญช์ รุ่งเรืองศรีเมธา และอนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2558). การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย
เกษตรพันธสัญญา. วารสารสหวิทยาการวิจัย ฉบับบัณฑิตศึกษา, 4(4), 7-24.
- จิราพร หาญกลับ และอุทัย เลาหิเชียร. (2562). การกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศไทย. วารสารสห
วิทยาการวิจัย ฉบับบัณฑิตศึกษา, 8(1), 80-92.
- สรีตา วีระณะ. (2539). อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล: ศึกษา
กรณีชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2528-2536. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพดล อุดมวิศกุล. (2548). การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้า
เกษตรและอาหารในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประดิษฐ์ เปรมปรีดี และเอกพร รักความสุข. (2561). การก่อตัวของนโยบายสาธารณะของกระทรวงอุตสาหกรรม
กรณีการสำรวจแร่โพแทช อำเภอวานรนิวาส จังหวัดสกลนคร. วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์,
7(1), 2561, 185-195.
- ศักรพร ถิรศิริกุล. (2549). กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัครณ์ วงศ์ปรีดี. (2545). การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529.
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรรณภา วามานนท์. (2561). กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. วารสารเกษมบัณฑิต ฉบับพิเศษ,
19, 197-207.
- จุมพล หนิมพานิช. (2548). “การกำหนดนโยบายสาธารณะ”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและ
การวางแผน. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- จุมพล หนิมพานิช. (2547). การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิดทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- เดโช สนวนานนท์. (2544). คำอธิบายศัพท์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2541. กรุงเทพมหานคร : หจก. วีทซี คอมมิวนิเคชั่น จำกัด.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพภูมิพงษ์. (2541). การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นัครเศ ธีระวัฒนวิศิษฐ์. (2556). การศึกษาโครงสร้างและผลกระทบของการค้าด้านชายแดนถาวรห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ก่อนการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) (การศึกษาอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พัชรี สิริโรส. (2557). พลวัตนโยบายสาธารณะ จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ไพศาล สุริยะมงคล. (2535). “นโยบายสาธารณะของไทย”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มติชนออนไลน์. (2018). แม่ค้าผ้าทอ “บ้านฮวก” โอटर้านซบเซา! บางร้านต้องปิดตัว เหตุ “เงินสั่งซื้อ-ภาษี” กระทบ “ผ้าทอลาว” หาย, สืบค้นเมื่อ สิงหาคม 2563.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิตรการพิมพ์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2549) นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม.

สมพร เพ็ญจันทร์. (2540) นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

Bufon, M. (2011). Cross-border policies and spatial and social integration: between challenges and problems. *European spatial research and policy*, vol.18, 2, 2011.

Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, Vol. 33, No. 4 (Nov., 1971), pp. 892-915.

Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political System. *World Politics*, vol. IX, April: p. 384.

Easton, D. (1959). A framework for Political Analysis. N.J.: Prentice-Hall.

Guys, P. (2015). **Advanced introduction to public policy**. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

Kenis, P. & Scheider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In Martin, B. & Mayntz, R., Eds. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 25-59.

Koenig, L. W. (1986). **An introduction to public policy**. New Jersey : Prentice Hall.

Nordlinger, C. A. (1982). **On the Autonomy of the Democratic State**. Cambridge : Harvard University Press.

Simon, A. C. (2017). **Public Policy: Preferences and Outcomes**. London : Routledge.

เพิ่ม บรรณานุกรม

ภาคผนวก



รูปภาพที่ 1 ประชุมวางแผนการวิจัย



รูปภาพที่ 2 เข้าร่วมประชุมการเสนอผลการวิจัยการค้าข้ามแดนฯ



รูปภาพที่ 3 ลงพื้นที่ด้านบ้านฮวกเพื่อติดตามความเคลื่อนไหว



รูปภาพที่ 4 ภาพหน่วยงานบริเวณด้านบ้านฮวกจากการลงพื้นที่ติดตามความเคลื่อนไหว



รูปภาพที่ 5 สํารวจตลาดขายแดนบ้านฮวกเพื่อเก็บข้อมูลบริบท และติดตามความเคลื่อนไหวในชุมชน





รูปภาพที่ 9 ชมรมพ่อค้าพะเยาเพื่อเก็บข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกลุ่มภาคเอกชน



รูปภาพที่ 10 สัมภาษณ์กำนันตำบลบ้านฮวกในการเก็บข้อมูลผลกระทบและแนวทางแก้ไข



รูปภาพที่ 10 สัมภาษณ์กลุ่มย่อยในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพขนานเล็กของชุมชนบ้านฮวก



รูปภาพที่ 11 สัมภาษณ์นายอำเภอภูซางเพื่อเก็บข้อมูลสถานการณ์การยกระดับด้านถาวรบ้านฮวก