

การพัฒนาศักยภาพเชิงพื้นที่ของช่องทางการค้า การขนส่งชายแดนไทย-พม่า จังหวัดเชียงใหม่

สุมาลี สุขदानนท์* วัชร เพชรดิน** พชรพัชร ถวิลพนันท์***

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาแนวทางในการพัฒนาศักยภาพเชิงพื้นที่ของชุมชนบริเวณช่องทางการค้าชายแดนไทย-พม่า ณ จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาออกและจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง วิธีการศึกษาประกอบด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสำรวจภาคสนามบริเวณชายแดน ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่เผยแพร่โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ สถิติการค้า เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษา พบว่า การพัฒนาช่องทางการค้าจะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องอาศัยนโยบายจากภาครัฐเป็นสำคัญ เนื่องจากพื้นที่ทั้งสองมีปัจจัยที่กำหนดศักยภาพแตกต่างกัน การพัฒนาศักยภาพทั้งสองช่องทางการค้านั้นไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยนโยบายการพัฒนาเดียวกัน เป็นผลมาจากแต่ละช่องทางมีปัจจัยที่กำหนดศักยภาพแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาชายแดนทั้งสองช่องทาง คือ ภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของชายแดนแต่ละแห่ง ไม่ควรใช้นโยบายเดียวในการพัฒนาชายแดนทั้งหมด ทั้งนี้ การปรับปรุงกฎระเบียบควรมีหน่วยงานในท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รวมถึงควรจัดตั้งหน่วยงานที่ติดตามเศรษฐกิจชายแดนเฉพาะ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อประสานงานกับ

* สถาบันการขนส่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 6 อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330
อีเมล: sumaleesukdanont@yahoo.com

** สถาบันการขนส่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 6 อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330
อีเมล: watchara.pechdin@gmail.com

*** สถาบันการขนส่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 6 อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330
อีเมล: parcharapat@gmail.com

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นทั้งฝั่งไทยและฝั่งพม่า ซึ่งจะทำให้การพัฒนาการค้าชายแดนไทย-พม่า ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะกระจายสู่ชุมชนในพื้นที่ชายแดนมากขึ้น

คำสำคัญ: การค้าการขนส่งชายแดนไทย-พม่า ศักยภาพชายแดน จังหวัดเชียงใหม่ จุดผ่อนปรน ช่องทางก๊วผาวอก จุดผ่อนปรนช่องทางหลักต่าง

Spatial Efficiency Enhancement of Thailand–Myanmar’s Cross-border Passes in Chiang Mai Province

Sumalee Sukdanont*, Watchara Pechdin**, Parcharapat Tawinnorppanan***

Abstract

This study aims to propose appropriate guideline for enhancement of potentiality of the communities located near Thai-Myanmarese checkpoints for border trade which are Kiw Pha Wok Temporary Border Checkpoint and Lak Taeng Temporary Border Checkpoint in Chiang Mai Province. The study take into account the in-depth interview, field survey, and related information and border trade statistics. The result shows that, due to different characteristic of each border checkpoint, they need different appropriate guidelines for development. Relevant rules, regulations, and development guidelines need to be reformed and suitably applied to each area, depending on the area’s characteristic. Government authorities, together with local authorities should join in this reform process. Moreover, there should be an establishment of the unit that is responsible for border economic issues and cooperate closely with Thai and Myanmar local authorities.

* Transportation Institute, Chulalongkorn University

6th floor, Prachadhipok-Rambhai Barni Building, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330, THAILAND.

E-mail: sumaleesukdanont@yahoo.com

** Transportation Institute, Chulalongkorn University

6th floor, Prachadhipok-Rambhai Barni Building, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330, THAILAND.

E-mail: watchara.pechdin@gmail.com

*** Transportation Institute, Chulalongkorn University

6th floor, Prachadhipok-Rambhai Barni Building, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330, THAILAND.

E-mail: parcharapat@gmail.com

These recommendations are expected to help develop efficiency of Thai-Myanmar border trade and enhance potentiality of the border communities in Chiang Mai Province.

Keywords: Thai-Myanmarese Cross-border Trade, Borderland Potentiality, Chiang Mai Province, Kiw Pha Wok Pass, Lak Taeng Pass

1. บทนำ (Introduction)

จังหวัดเชียงใหม่มีขนาดเศรษฐกิจเป็นอันดับหนึ่งและเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งทางถนน รถไฟ และทางอากาศของภาคเหนือ เมื่อพิจารณาตัวเลขทางเศรษฐกิจ พบว่า ในปี 2559 จังหวัดเชียงใหม่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมคิดเป็นมูลค่ามากกว่าร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเหนือ และร้อยละ 2 ของประเทศไทย ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาลักษณะภูมิศาสตร์ พบว่า จังหวัดเชียงใหม่มีอาณาเขตติดต่อกับรัฐฉาน ซึ่งเป็นรัฐที่มีพื้นที่ใหญ่ที่สุดในประเทศพม่า และเป็นที่ตั้งของจุดผ่อนปรนการค้าชายแดน 2 แห่ง ได้แก่ จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านอรุโณทัย ตำบลเมืองนะ อำเภอเชียงดาว และจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง ตั้งอยู่ที่บ้านเปียงหลวง ตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง โดยจุดผ่อนปรนทั้งสองสามารถเชื่อมต่อไปยังเมืองสำคัญในรัฐฉาน ได้แก่ เมืองต่วน เมืองสาด เมืองหาง เมืองตองยี (เมืองเอกของรัฐฉาน)

อย่างไรก็ตาม แม้จังหวัดเชียงใหม่จะเป็นเมืองเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือแต่กลับไม่สามารถทำการค้าชายแดนผ่านช่องทางที่มีอยู่ได้ เนื่องจากจุดผ่อนปรนทั้ง 2 แห่งถูกระงับการเข้า-ออกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง ปัญหายาเสพติด และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงใหม่-พม่า อยู่ภายใต้เขตอิทธิพลของกองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ว้าและไทใหญ่ที่ยังคงทำการสู้รบต่อต้านรัฐบาลพม่า แม้ไทใหญ่บางกลุ่มจะเริ่มเข้าสู่กระบวนการเจรจาหยุดยิงแล้ว แต่ในความเป็นจริงยังคงมีการสู้รบกันอยู่ ขณะเดียวกันกลุ่มว้าโดยเฉพาะกลุ่มว้าแดงยังคงผลิตและจำหน่ายยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำหรับสะสมอาวุธเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลพม่า แม้ว่ารัฐบาลพม่าได้พยายามกวาดล้างกลุ่มดังกล่าวแต่ก็เป็นไปได้อย่างยากลำบาก ทั้งจากอุปสรรคด้านภูมิศาสตร์ ตลอดจนความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ในอดีต ส่งผลให้ปัจจุบันรัฐบาลพม่าพยายามทุกวิถีทางเพื่อที่จะสกัดกั้นและทำลายกลุ่มดังกล่าว หนึ่งในนั้น ได้แก่ การปิดเส้นทางเศรษฐกิจที่สร้างรายได้ให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ โดยการปิดพรมแดนที่อยู่ในเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสองเพื่อไม่ให้มีการนำเข้า-ส่งออกของสินค้า อันจะนำไปสู่การเรียกเก็บภาษีท้องถิ่นของกลุ่มชาติพันธุ์

นับตั้งแต่การระงับการนำเข้า-ส่งออกผ่านชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ส่งผลให้บทบาทการค้าชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่มีแนวโน้มลดลงแทบจะจางหายไป ผู้ประกอบการการค้าชายแดนบางส่วนได้ผันตัวไปประกอบอาชีพอื่น เช่น เกษตรกรรม หรือบางส่วนยังคงประกอบกิจการเล็ก ๆ ในพื้นที่เพื่อรอวันที่จะมีการเปิดด่านชายแดนอีกครั้ง จาก (ตารางที่ 1) แสดงมูลค่าการค้าชายแดนไทย-พม่าในภาคเหนือ พบว่า ปี 2545 มูลค่าการค้าชายแดนในจังหวัดเชียงใหม่สูงเป็นอันดับสองรองจากจังหวัดเชียงราย โดยมีมูลค่า 1.54 และ 0.98 ร้อยล้านบาท ในปี 2543 และ 2544 ตามลำดับ เมื่อมีการระงับการนำเข้า-ส่งออกสินค้าในปี 2545 การค้าชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่ได้หยุดชะงักลง การส่งออกสินค้าได้จะกระจายไปตามจุดผ่านแดนอื่น ๆ ในภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดเชียงราย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันจุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอกได้อนุญาตให้มีการสินค้าเป็นกรณีพิเศษ เช่น การขนส่งวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างของบริษัทไทยที่ได้สัมปทานในฝั่งพม่า ส่วนจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่งนั้นระงับการนำเข้า-ส่งออกสินค้าในทุกกรณี

ตารางที่ 1: มูลค่าการค้าชายแดนภาคเหนือ-พม่า พ.ศ. 2543-2558 (Cross-Border Trade of Northern of Thailand-Myanmar Year 2000-2015)

ปี	ด้านศุลกากร แม่ฮ่องสอน	ด้านศุลกากร แม่สะเรียง	ด้านศุลกากร เชียงใหม่	ด้านศุลกากร แม่สาย	รวมการค้าชายแดน ไทย-พม่า ภาคเหนือ
2543	5,815,440	45,698,856	154,470,536	3,104,323,469	3,310,308,301
2544	35,658,984	108,857,499	98,683,005	1,071,620,292	1,314,819,780
2545	81,696,267	129,318,794	18,368,641	1,173,181,330	1,402,565,032
2546	137,806,057	318,520,358	1,912,000	1,946,914,494	2,405,152,909
2547	196,721,767	454,563,779	5,200,382	2,279,650,065	2,936,135,993
2548	175,070,288	1,102,129,792	9,546,767	2,071,344,842	3,358,091,689
2549	117,919,873	675,851,269	21,744,490	2,445,950,287	3,261,465,919
2550	139,212,719	810,078,206	31,434,660	2,999,920,021	3,980,645,606
2551	117,804,258	742,179,730	5,295,633	3,992,042,293	4,857,321,914
2552	51,956,230	166,557,734	1,800,612	4,750,534,102	4,970,848,678
2553	292,158,603	99,509,141	1,453,160	8,163,675,658	8,556,796,562
2554	167,423,892	89,875,743	-	9,351,564,145	9,608,863,780
2555	115,641,079	66,416,114	27,292,819	9,286,867,967	9,496,217,979
2556	98,606,269	200,600,170	-	10,943,393,619	11,242,600,058
2557	281,404,031	657,662,821	140,728	11,617,569,813	12,556,777,393
2558	433,901,914	1,137,247,628	-	9,547,658,220	11,118,807,762

ที่มา: สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมศุลกากร ประมวลผลข้อมูลโดยคณะผู้วิจัย

Source: Information and Communication Technology Bureau, Customs Department Data Processing by Research team

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวโน้มการค้าชายแดนของพื้นที่ภาคเหนือทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปัจจุบันพบว่าการค้ารวมเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าตัว ซึ่งในอนาคตอาจจะเกิดอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าชายแดนได้ เนื่องจากเกินกว่าขีดความสามารถและศักยภาพของช่องทางการค้าในภาคเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่องทางการค้าในจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในหุบเขา และอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนต้นน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนา (สุมาลี สุขตานนท์, 2558) กอปรกับสถานการณ์การเมืองในพม่าเริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดี การเจรจาจะระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวชายแดนไทยมีความคืบหน้าไปมาก เป็นผลให้การสู้รบตามแนวชายแดนเริ่มสงบลง อีกทั้งรัฐบาลพม่าได้เดินหน้าพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง และองค์กรในฝั่งไทยเองทั้งระดับท้องถิ่นจนถึงระดับจังหวัดได้พยายามผลักดันให้ช่องทางการค้าทั้งสองแห่งสามารถกลับมาค้าขายได้เหมือนเดิมอีกครั้ง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง

ดังนั้น การเตรียมความพร้อมสำหรับการพัฒนาช่องทางการค้าชายแดนทั้งสองแห่งที่รองรับการเข้า-ออกมากกว่า 15 ปี จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องนำกลับมาทบทวนและวิเคราะห์ศักยภาพกันอีกครั้ง การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์หลัก คือ วิเคราะห์ศักยภาพของช่องทางการค้าการขนส่งชายแดนไทย-พม่า ในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 2 แห่ง ได้แก่ จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก และจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง และนำเสนอแนวทางในการพัฒนาที่เหมาะสมกับพื้นที่ อันจะเป็นการเพิ่มศักยภาพการค้าชายแดนทั้งในระดับชุมชนในพื้นที่และระดับประเทศชาติ

2. วรรณกรรมปริทัศน์ (Literature Review)

2.1 ภาพรวมการค้าการขนส่งชายแดน จังหวัดเชียงใหม่

ช่องทางการค้าการขนส่งชายแดนในอำเภอเชียงดาวและอำเภอเวียงแหงจังหวัดเชียงใหม่เป็นช่องทางค้าขายที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่า ในยามสงครามใช้เป็นช่องทางเดินทัพที่สำคัญในการทำศึกระหว่างไทยและพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทัพของสมเด็จพระนเรศวรเพื่อไปตีเมืองอังวะ (ชัยยงค์ ชัยศรี, 2555) ในยามปกติใช้เป็นเส้นทางคมนาคมสัญจรของประชาชนและติดต่อค้าขาย จึงทำให้เมืองเชียงใหม่กลายเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญทั้งในการรบและการค้าชายแดนมาตั้งแต่โบราณ

2.1.1 สถานการณ์การเมืองตามแนวชายแดนเชียงใหม่-พม่า

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลการต่อการนำเข้า-ส่งออกสินค้าผ่านชายแดนไทย-พม่า ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการเมืองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลพม่า กล่าวคือ ตลอดแนวชายไทย-พม่าอยู่ในเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นปรีภักย์กับรัฐบาลพม่า การนำสินค้าผ่านพื้นที่ดังกล่าวทำให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการค้าและขนส่ง เช่น การเรียกเก็บภาษีท้องถิ่น หรือการสะสมเสบียง โดยหากการค้าชายแดนยังมีปริมาณมากเท่าใด รายได้ของกลุ่มชาติพันธุ์ก็จะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะนำไปสู่การสะสมอาวุธเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่า

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลพมามีความระแวงว่ารัฐบาลไทยได้ให้การสนับสนุนกลุ่มชาติพันธุ์บริเวณชายแดน (พรพิมล ตรีโชติ, 2551) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเหตุการณ์ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ที่นักศึกษาพม่ากลุ่ม The Burmese Vigorous ได้บุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทย พร้อมจับเจ้าหน้าที่คนงาน และผู้มาติดต่อ เป็นตัวประกัน เพื่อเรียกร้องรัฐบาลพม่าให้ปล่อยตัวนักโทษการเมืองโดยปราศจากเงื่อนไขการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลไทยได้นำนักศึกษา 5 คนที่ทำการบุกยึดไปปล่อยตัวบริเวณชายแดนไทย-พม่าในจังหวัดราชบุรี สร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลพม่าเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่ได้จับตัวผู้กระทำผิดมาไต่สวนตามกระบวนการยุติธรรมเพื่อสืบหาผู้สมรู้ร่วมคิด ส่งผลให้รัฐบาลพม่าได้สั่งปิดพรมแดนไทย-พม่าพร้อมส่งทหารมาตั้งกำลังบริเวณชายแดนอย่างหนาแน่น อีกทั้งการยกเลิกสัมปทานบางส่วนที่ให้กับนักธุรกิจไทย ก่อให้เกิดความตึงเครียดบริเวณชายแดนเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีการเจรจาเพื่อสร้าง

ความเข้าใจกันระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า เหตุการณ์จึงคลี่คลายลง อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ปิดพรมแดนดังกล่าวได้เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่ล้วนเกี่ยวข้องกับความไม่พอใจของรัฐบาลพม่าต่อรัฐบาลไทยในการปฏิบัติหรือเพิกเฉยกับการหาผลประโยชน์จากกลุ่มชาติพันธุ์บริเวณชายแดน

ปัญหาเสพติดนับเป็นผลพวงหนึ่งของความขัดแย้งระหว่างพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์และเป็นประเด็นสำคัญต่อการระงับการเข้า-ออกของช่องทางการค้าในจังหวัดเชียงใหม่ จาก (ภาพที่ 1) เมื่อพิจารณาตามแนวเขตแดนไทย-พม่า พบว่า ช่องทางการค้าทั้งสองแห่งอยู่ติดกับพื้นที่ของกองทัพสหรัฐว้า (United Wa State Army: UWSA) ซึ่งมีเขตแดนติดแนวชายแดนไทยทางด้านจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่และบางส่วนของแม่ฮ่องสอน กองทัพสหรัฐว้าถือว่าเป็นกองกำลังติดอาวุธที่รัฐบาลไทยมีความวิตกกังวลอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีรายได้หลักมาจากการผลิตและจำหน่ายยาเสพติดและอยู่ใกล้ชายแดนประเทศไทย บ่อยครั้งที่จับยาเสพติดในฝั่งไทย และการค้าอาวุธผิดกฎหมายมักเชื่อมโยงกับกลุ่มว้าเสมอ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนในพื้นที่ที่ติดกับกลุ่มว้า และส่งผลกระทบต่อการค้าการขนส่งบริเวณชายแดนดังกล่าว



ภาพที่ 1: แผนที่ตั้งของชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน (Map of Ethnic Groups in Shan State)

ที่มา: Democracy for Myanmar (2010).

Source: Democracy for Myanmar (2010).

2.1.2 ข้อมูลช่องทางการค้าชายแดน จังหวัดเชียงใหม่

จังหวัดเชียงใหม่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศพม่าในพื้นที่เขตการปกครองของรัฐบาลมีอำเภอที่มีพรมแดนติดต่อกับพม่า 5 อำเภอ คือ แม่เมาะ ฝาง ไชยปราการ เชียงดาว และเวียงแหง มีช่องทางการค้าสองแห่ง ได้แก่ จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก และจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง ซึ่งทั้งสองจุดผ่อนปรนมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองสาต (ภาพที่ 2) การนำเข้า-ส่งออกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของด่านศุลกากรเชียงดาว ปัจจุบันจุดผ่อนปรนทั้งสองแห่งนั้นได้ระงับการนำเข้า-ส่งออกสินค้าชั่วคราว ส่งผลให้บริเวณช่องทางการค้าทั้งสองแห่งสภาพรกร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องทางหลักแต่งที่ก่อนระงับการเข้า-ออกบริเวณชายแดนในฝั่งพม่ามีบ้านเรือนของประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ปัจจุบันเหลือเพียงแต่ป่ารกทึบเท่านั้น สภาพปัจจุบันของช่องทางการค้าทั้งสองแห่งแสดงดัง (ภาพที่ 3 และภาพที่ 4) โดยรายละเอียดแต่ละช่องทางการค้ามีดังนี้

- จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก

จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก ตั้งอยู่หมู่ที่ 10 บ้านอรุโณทัย ตำบลเมืองนะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ อยู่ตรงข้ามบ้านป่าแหม ตำบลเมืองหาง อำเภอเมืองสาต รัฐบาล จุดผ่อนปรนแห่งนี้ได้รับการประกาศให้เป็นด่านพรมแดนของด่านศุลกากรเชียงดาวตั้งแต่ พ.ศ. 2506 ช่องทางกัวผาวอกถูกระงับการเข้า-ออกตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ตามประกาศของกองทัพบกที่ 3 เนื่องมาจากปัญหาเรื่องความมั่นคง ต่อมาได้มีการปิดเปิดอยู่หลายครั้งและครั้งสุดท้ายจังหวัดเชียงใหม่ได้มีประกาศลงวันที่ 31 มกราคม 2551 เปิดจุดผ่อนปรนแห่งนี้ อย่างไรก็ตาม เป็นการประกาศเปิดของไทยเพียงฝ่ายเดียว ทางพม่าไม่ยอมเปิดจุดผ่านแดน จึงทำให้ไม่สามารถการค้าชายผ่านจุดผ่อนปรนแห่งนี้ได้

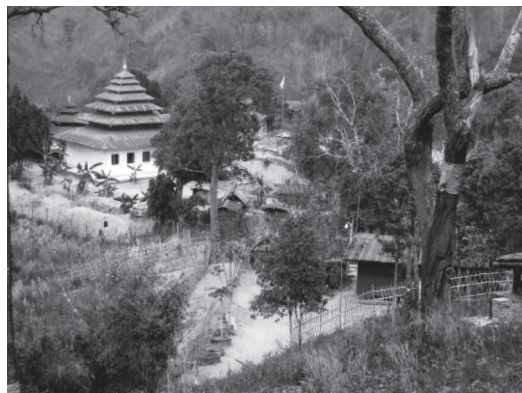
สภาพการค้าชายแดนก่อนปิดจุดผ่อนปรน สินค้าส่งออกเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค โดยมีปลายทางที่สำคัญ คือ เมืองสาตซึ่งอยู่ตรงข้ามกับจุดผ่อนปรน ส่วนที่เหลือนำส่งต่อไปที่เมืองตองยีซึ่งเป็นเมืองเอกของรัฐบาล สินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ พืชไร่ โค-กระบือ หินเพื่อใช้ในการก่อสร้าง สำหรับเส้นทางคมนาคมฝั่งไทยถือว่ามีความสะดวกเป็นอย่างมาก จากตัวเมืองเชียงใหม่ถึงจุดผ่านแดนเป็นถนนลาดยาง อีกทั้งเส้นทางลาดชันไม่มากนัก รถบรรทุกขนาดใหญ่สามารถขนส่งสินค้าได้ แต่เส้นทางในฝั่งพม่าแม้จะไม่สูงชันแต่เป็นถนนลูกรังเป็นหลุมเป็นบ่อ



ภาพที่ 2: ที่ตั้งจุดผ่อนปรนการค้าของจังหวัดเชียงใหม่ (Border Checkpoint of Chiang Mai Province)
ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา คุณอนุสรณ์ คำอ้าย, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเปียงหลวง, 8 มีนาคม 2560



ภาพที่ 3: สภาพทั่วไปจุดผ่อนปรนช่องทางกิ่วผาวอก จังหวัดเชียงใหม่ (The Existing Kiw Pha Wok Pass, Chiang Mai Province)
ที่มา: เก็บข้อมูลภาคสนาม 7 มีนาคม 2560



ภาพที่ 4: สภาพทั่วไปจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่่ง จังหวัดเชียงใหม่ (ซ้าย) ฝั่งไทย (ขวา) ฝั่งพม่า

(The Existing Lak Taeng Pass, Chiangmai Province)

ที่มา: เก็บข้อมูลภาคสนาม 7 มีนาคม 2560

- จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่่ง

จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่่ง ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 บ้านเปียงหลวง ตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ อยู่ตรงข้ามบ้านปางกาก่อ ตำบลเมืองเต๊ะ อำเภอเมืองสาด รัฐฉานช่องทางหลักแต่่งเปิดเป็นจุดผ่อนปรนตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการค้าบริเวณชายแดนของสองประเทศ และกระชับความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ระหว่างจังหวัดเชียงใหม่กับเมืองเต๊ะ เมืองทา เมืองสาด และชุมชนรัฐฉาน ประเทศพม่า นอกจากนี้ ช่องทางหลักแต่่งยังห่างจากตัวเมืองทา ซึ่งได้รับการสนับสนุนให้เป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดนของประเทศพม่าประมาณ 20 กิโลเมตร ปัจจุบันเมืองทาได้มีหน่วยราชการมาตั้งแล้ว เช่น ศาลากลาง โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีตำรวจ รวมทั้งมีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า ชลประทาน หรือเส้นทางคมนาคม ซึ่งเป็นไปตามคำมั่นสัญญาของรัฐบาลกลางพม่าที่ให้ไว้กับกลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐฉาน 12 ช่อ โดยช่อที่ 10 มีนัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณชายแดน¹

ช่องทางหลักแต่่งถูกระงับการเข้า-ออกตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2545 หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดต่างพยายามผลักดันให้ช่องทางดังกล่าวกลับมาเปิดให้ค้าขายอีก แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ปัจจุบันช่องหลักแต่่งจึงอยู่ในสภาพถูกทิ้งร้าง บ้านปางกาก่อที่อยู่ตรงข้ามกับจุดผ่อนปรนในอดีตเคยเป็นศูนย์กลางการค้าชายแดนขนาดใหญ่ของชาวไทยใหญ่ที่เดิมมีมูลค่าการค้ามากกว่า 7 แสนบาทต่อวัน ปัจจุบันกลายเป็นปากร้างและเป็นที่ตั้งของกองกำลังทหารพม่า อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยประชาชนทั้งสองฝั่งชายแดนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชาวไทยใหญ่ มีวิถีชีวิตที่คล้ายคลึงกัน จึงทำให้ยังคงมีการค้าขาย

¹ รายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ประชาไท. (2555) “เปิดข้อตกลง 12 ช่อหลังเจรจากองทัพรัฐฉาน-รัฐบาลพม่าที่เชียงตุง” สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน, 2561. แหล่งที่มา: source: <https://prachatai.com/journal/2012/05/40647>

กันอยู่โดยเฉพาะผ้าทอมือของชาวไทใหญ่ โดยต้องขนส่งผ่านจุดผ่านแดนถาวรสะพานข้ามแม่น้ำสาย จังหวัด เชียงราย เพื่อขนส่งต่อไปยังรัฐฉาน สำหรับเส้นทางจากเชียงใหม่ถึงช่องทางหลักแต่ง เป็นถนนลาดยางตลอด เส้นทาง ตั้งแต่แยกทางหลวงหมายเลข 1178 กับ 1132 มีความลาดชันและโค้งหักศอกจำนวนมาก ซึ่งเป็น อุปสรรคต่อรถขนาดใหญ่ เช่น รถสิบล้อ

2.2 งานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาเกี่ยวกับช่องทางก๊วผาวอกและช่องทางหลักแต่งที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นไป ในทิศทางเดียวกัน ได้แก่ อุปสรรคที่มีผลต่อการเปิดปิดจุดผ่านแดนในจังหวัดเชียงใหม่ คือ ปัญหาความมั่นคง ตามแนวชายแดน และปัญหาเรื่องยาเสพติด เช่น ธนศักดิ์ เก่งถนอมมา (2541) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ของจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผาวอกในช่วงที่เปิดให้มีการเข้า-ออก พบว่า มาจาก 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) รัฐบาล พม่าได้ส่งวนท่าที่ต่อการพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงมากกว่าเศรษฐกิจ 2) รัฐบาลพม่ามีท่าที่ไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายไทย เนื่องจากมีความแตกต่างของระดับการพึ่งพาอาศัยกันทางด้าน เศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่า ณ จุดผ่อนปรนแห่งนี้ และ 3) ความคิดเห็นที่แตกต่างและไม่สอดคล้องกัน ระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐของประเทศไทย เช่นเดียวกันกับ สุมาลี สุขตานนท์ (2557) ได้รวบรวมข้อมูล การค้าชายแดนไทย-พม่าที่ผ่านจุดผ่านแดนตลอดแนวชายแดนและจัดทำเป็นฐานข้อมูล ได้กล่าวถึงจุดผ่อนปรน ทั้งสองแห่งนี้ว่า ผู้กระบังการเข้า-ออกเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับ



ภาพที่ 5: ศักยภาพจากปัจจัยสนับสนุนของช่องทางการค้าในจังหวัดเชียงใหม่ (Potentiality of Cross-Border Passes in Chiang Mai Province)

กลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงปัญหาเสพติด สำหรับจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอกได้รับอนุญาตให้มีการขนส่งสินค้าได้เป็นบางครั้งคราว การค้าที่เกิดขึ้นเกือบทั้งหมดจึงเป็นการค้าระหว่างชาวบ้านที่อยู่อาศัยอยู่บริเวณตรงข้ามชายแดนข้ามมาซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคติดตัวกลับไป ส่วนจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแห่งถูกระงับการเข้า-ออกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2554

นอกจากนี้ สุมาลี สุขตานนท์ (2558) ได้ทำการประเมินศักยภาพช่องทางการค้าชายแดนไทย-พม่า ดังแสดงใน (ภาพที่ 5) โดยพิจารณาจากปัจจัยสนับสนุนที่มีผลต่อการค้าการขนส่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้ง ปัจจัยด้านเมืองคู่ค้า ปัจจัยด้านเส้นทางขนส่ง ปัจจัยด้านกฎระเบียบ และปัจจัยด้านการเมือง ผลการศึกษา พบว่า จุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอกมีศักยภาพของปัจจัยสนับสนุนที่ดีกว่าจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแห่ง ได้แก่ ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้ง ปัจจัยด้านเมืองคู่ค้า และปัจจัยทางด้านการเมือง ผลการศึกษา พบว่า จุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอกมีพื้นที่ราบกว่าเนื่องจากอยู่ในบริเวณพื้นที่แอ่งกระทะในบริเวณหุบเขา ซึ่งต่างจากช่องทางหลักแห่งที่ตั้งอยู่ในเขตเนินเขาซึ่งมีความลาดชันกว่า ด้านปัจจัยเมืองคู่ค้า พบว่า ช่องทางก๊วผวอกมีเมืองคู่ค้าที่สำคัญ ได้แก่ เมืองตองยี ซึ่งเป็นเมืองเอกของรัฐฉาน และเป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่มาก ในขณะที่ช่องทางหลักแห่งที่มีเมืองคู่ค้า คือ เมืองทา ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่เบาบางกว่า และสุดท้ายปัจจัยด้านเส้นทางคมนาคมขนส่ง จากภูมิศาสตร์ที่ตั้งของจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอกที่อยู่บนพื้นที่ที่ต่ำกว่าจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแห่งเส้นทางเข้าสู่จุดผ่อนปรนก๊วผวอกจึงมีความชัน โค้ง และผ่านภูเขาน้อยกว่า ทำให้ศักยภาพเส้นทางขนส่งของจุดผ่อนปรนก๊วผวอกสูงกว่าช่องทางหลักแห่ง ในทางตรงกันข้าม พบว่า จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแห่งมีศักยภาพปัจจัยสนับสนุนด้านการเมืองดีกว่าจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอก ดังจะเห็นได้จากจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแห่งอยู่ตรงข้ามกับเมืองทาซึ่งเป็นเมืองที่รัฐบาลพม่าได้เข้าพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองเศรษฐกิจของรัฐฉานตอนใต้ตามข้อตกลงของการพัฒนาที่รัฐบาลพม่าได้ให้คำมั่นสัญญาต่อรัฐฉาน ปัจจุบันได้มีการก่อสร้างหน่วยงานของภาครัฐในเมืองทาแล้ว เช่น สถานีตำรวจ ด่านศุลกากร ด่านตรวจคนเข้าเมือง ตลอดจนการพัฒนาเส้นทางขนส่งเข้าสู่ชายแดน ปัจจัยเหล่านี้แสดงถึงแนวโน้มความสงบชายแดนบริเวณหลักแห่ง ผลการประเมินจากงานศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงศักยภาพที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอกมีศักยภาพปัจจัยสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนและอุปสงค์ในการขนส่งสินค้า ได้แก่ ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้ง ปัจจัยด้านศักยภาพเมืองคู่ค้า และปัจจัยด้านเส้นทางขนส่ง ส่วนจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแห่งมีศักยภาพปัจจัยสนับสนุนทางอ้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกการค้าชายแดน ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง

2.3 แนวคิดทฤษฎีการวิเคราะห์ศักยภาพและการพัฒนาพื้นที่

การวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ของชายแดนเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีผลต่อการค้าการขนส่งชายแดน โดยปัจจัยดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับทั้งเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในพื้นที่ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเมื่อเปิดด่านสามารถเข้าถึงคนในชุมชนได้มากที่สุด รวมถึงช่วยอำนวยความสะดวกให้การค้าชายแดนเป็นไปได้อย่างราบรื่น

การกำหนดปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ถือว่ามีความซับซ้อนมาก เนื่องจากบริบทของพื้นที่หรือชุมชนแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน งานศึกษาของ Payan (2014) ได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาชายแดนในมิติต่าง ๆ และบทบาทของหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน โดยแบ่งปัจจัยที่นำมาวิเคราะห์ทั้งหมดออกเป็น 7 ด้าน ครอบคลุมสภาพแวดล้อมทางด้านทรัพยากรบุคคลและสิ่งอำนวยความสะดวก ความพร้อมทางด้านแผนและนโยบายในการพัฒนา และด้านเศรษฐกิจและสังคม ผลการศึกษาของเขาชี้ว่า การพัฒนาชายแดนเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อน เนื่องจากจะต้องเผชิญกับความหลากหลายของปัจจัยซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว แบบจำลองที่นำมาอธิบายผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ไม่สามารถอธิบายได้โดยใช้แบบจำลองใดแบบจำลองหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาการค้าชายแดนระหว่างสหรัฐอเมริกา-แคนาดา และสหรัฐอเมริกา-เม็กซิโก ไม่สามารถใช้กฎหมายหรือแนวทางการพัฒนาที่เหมือนกันได้ เนื่องจากชายแดนทั้งสองแห่งมีปัจจัยแวดล้อมข้างที่แตกต่างกันอย่างมากระยะ เช่น รูปแบบของสังคมและวัฒนธรรม ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ท่าเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างคนสองฝั่งชายแดน ตลอดจนเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ

นอกจากนี้ การพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่ระบบการค้ายังไม่เป็นมาตรฐาน หรือยังชายแดนยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง สามารถประยุกต์ได้จากแนวคิดของ Tripp (2010) โดยได้แบ่งหลักการการวางแผนทางออกเป็น 4 มิติสำหรับการสร้างนโยบายในการพัฒนาชายแดน ประกอบด้วย มิติภาครัฐ มิติสถาบัน มิติการพัฒนาองค์ความรู้ และมิติธุรกิจ ซึ่งได้เปรียบเทียบการมีและไม่มีนโยบายดังกล่าว รายละเอียดดัง (ตารางที่ 2)

ในทำนองเดียวกัน ด้านการพัฒนาชายแดนที่ระบบการค้าเป็นมาตรฐานและมีเสถียรภาพ การดำเนินแนวทางนโยบายต่าง ๆ จะมีทิศทางตรงกันข้ามกับการพัฒนาชายแดนที่ระบบการค้ายังไม่เป็นมาตรฐาน เช่น การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจในส่วนกลางเข้าไปประกอบธุรกิจในพื้นที่ชายแดน เนื่องจากมีความชำนาญที่มากกว่าและเครือข่ายการค้าที่ใหญ่กว่า (Walther, 2012) หรืองานศึกษาของ Peck and Mulvey (2016) ชี้ว่าการให้สถาบันในระดับประเทศ หรือภาครัฐเป็นตัวหลักในการดำเนินนโยบายการพัฒนาความร่วมมือระหว่างสองฝั่งชายแดน ย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากสามารถวางกฎระเบียบและข้อปฏิบัติที่ตกลงร่วมกัน ตลอดจนนโยบายการส่งเสริมการค้าซึ่งกันและกัน

สำหรับการพัฒนาชายแดนของประเทศพม่ากับประเทศเพื่อนบ้าน พบว่า นโยบายบางประการยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากชายแดนพม่ามีเอกลักษณ์เฉพาะตัว Kiik (2016) ได้ชี้ว่าสาเหตุที่นโยบายของจีนในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกับพม่าในการสร้างเขื่อนมิตโซเน (Myitsone) แม้ว่าจะมีความร่วมมือระดับประเทศ แต่ไม่สามารถลงมือปฏิบัติได้ เนื่องจากเกิดปัญหาต่อต้านจากกลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐฉานซึ่งเป็นสถานที่สร้างเขื่อน จึงทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยากลำบาก เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Han (2017) ชี้ว่าการดำเนินนโยบายของจีนตามแนวชายแดนพม่า ต้องพิจารณาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลพม่าซึ่งเป็นปัญหาที่มีมายาวนาน รวมถึงงานศึกษาของ Jones (2014) และ

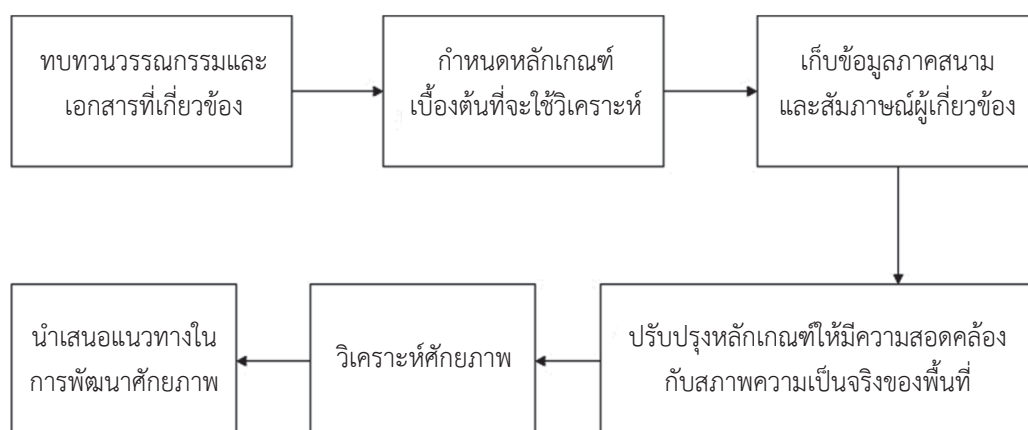
Mahadevan (2013) ชี้ว่าปัญหาเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดนพม่า เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลจีนจะต้องให้ความสำคัญประกอบการวางนโยบายการพัฒนาความร่วมมือกันระหว่างจีน-พม่า

ตารางที่ 2: แนวทางการสร้างนโยบายเพื่อการพัฒนาศักยภาพชายแดน (The Policy-Making Guidelines for Developing Border's Potential)

มิติ	ปัจจัยที่อุดหนุนการพัฒนาชายแดน	ปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาชายแดน
ภาครัฐ	การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเดียว จะทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างช้า เนื่องจากใช้ระยะเวลาในการติดต่อประสานงาน โดยเฉพาะการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการพัฒนาในสถานะเร่งด่วน หรือการจัดกิจกรรมสานสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นสองฝั่งชายแดน	การกระจายให้อำนาจท้องถิ่นในการตัดสินใจ จะช่วยทำให้เกิดความรวดเร็วในการติดต่อประสานงาน เนื่องจากท้องถิ่นมีความคุ้นเคยกับสภาพสองฝั่งชายแดน และรับทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้มากกว่าส่วนกลาง
สถาบัน	ระบบการบริหารระบบเดียว ไม่เกิดประสิทธิภาพกับสถาบันที่อยู่บริเวณชายแดน เนื่องจากความไม่สมมาตรของชายแดนทั้งข้อมูล เงื่อนไขการบริการ และระบบการจัดการ ทำให้การบริหารจัดการสถาบันที่อยู่ในชายแดนมีความซับซ้อนมากกว่า	มีระบบหรือเงื่อนไขการบริหารที่สนับสนุนหรือส่งเสริมการให้บริการสถาบันที่อยู่บริเวณชายแดน โดยเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะตัวของชายแดนนั้น
การพัฒนาองค์ความรู้	การขาดองค์ความรู้ การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ชายแดนโดยเฉพาะ ทำให้นโยบายที่ออกมาไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ของชายแดนนั้น	สร้างเครือข่ายองค์ความรู้ของแต่ละชายแดน เพื่อให้สามารถนำไปสร้างนโยบายที่สอดคล้องกับการพัฒนาชายแดนนั้น รวมถึงสามารถบูรณาการเข้ากับการพัฒนาชายแดนในด้านต่าง ๆ ได้
ภาคธุรกิจ	การให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจแต่ละสาขาในชายแดนมากกว่า ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจในชายแดนรวมกลุ่มกันในการทำธุรกิจ	ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มกันของภาคธุรกิจชายแดน โดยให้สาขาการผลิตประกอบธุรกิจที่ตนถนัด ตลอดจนการรวมกลุ่มกับภาคธุรกิจของประเทศคู่ค้าชายแดน

ที่มา: ดัดแปลงจาก Tripl (2010) หน้า 156. (Adapted from Tripl (2010) page 156.)

ในการพัฒนาชายแดนไทย-พม่า งานศึกษาส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะไปในทิศทางเดียวกัน คือ ต้องมีนโยบายเฉพาะทางสำหรับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกับพม่า เช่น Meehan (2015) ซึ่งว่าปัญหาเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดนพม่ามีผลอย่างมากต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะชายแดนในรัฐฉานซึ่งเป็นแหล่งที่มีการปลูกฝิ่นมากที่สุดของประเทศ การพัฒนาจะทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ของกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้น การพัฒนาชายแดนดังกล่าวจึงต้องสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์ในบริเวณนั้นด้วย Krainara and Routray (2015) ซึ่งว่าการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศไทยควรมีหลักการหรือการวางแนวทางของแต่ละชายแดนโดยเฉพาะ เนื่องจากเพื่อนบ้านของประเทศไทยนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะชายแดนไทย-พม่าที่มีปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา เช่นเดียวกันกับ สิทธิพร ภูริศ (2552) ซึ่งว่าชายแดนไทย-พม่าไม่สามารถใช้แนวทางการพัฒนาเช่นเดียวกับชายแดนอื่นได้ โดยได้ศึกษาถึงแนวทางความเหมาะสมในการพัฒนาการค้าชายแดนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับรัฐฉาน พบว่า บทบาทของผู้ประกอบการท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการค้าในบริเวณนี้ เนื่องจากต้องอาศัยความไว้วางใจกันระหว่างผู้ประกอบการค้าชายแดนทั้งสองประเทศ การวางนโยบายควรพิจารณาถึงผู้ประกอบการในท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ Kubo (2017) และ Dannecker and Schaffar (2016) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย พบว่า แรงงานดังกล่าวที่เข้ามานั้นมีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาของเมืองเศรษฐกิจชายแดนของไทย ซึ่งมีทั้งแรงงานถูกกฎหมายและแรงงานไม่ถูกกฎหมาย หากใช้กฎหมายเช่นเดียวกันกับระดับประเทศจะส่งผลต่อแรงงานเหล่านั้น และอาจทำให้เศรษฐกิจชายแดนของประเทศไทยได้รับความเสียหายได้ งานศึกษาในมิติอื่น เช่น Jones (2014) และ Ganesan (2006) มองว่าการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องและเข้าใจเกี่ยวกับบริบทของประเทศพม่าจะนำมาซึ่งความได้เปรียบทางการค้า เนื่องจากประเทศพม่าเป็นประเทศที่กำลังเปิดใหม่ที่มีอุปสงค์การบริโภคค่อนข้างสูง อีกทั้งมีทรัพยากรทางธรรมชาติอยู่มาก การดำเนินนโยบายเฉพาะทางย่อมเป็นประโยชน์แก่ทั้งประเทศคู่ค้าทั้งสอง



ภาพที่ 6: กรอบการศึกษา (Methodology Framework)

2.4 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรม

งานศึกษาส่วนใหญ่ให้ผลการศึกษาไปในทิศทางเดียวกัน คือ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อช่องทางการค้าในจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง เนื่องจากจุดผ่านแดนทั้งสองแห่งมีพื้นที่ติดต่อกับเขตอิทธิพลของกลุ่มว้าแดง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ผลิตยาเสพติดเพื่อจัดซื้ออาวุธเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่า ดังนั้น ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงทั้งไทยและพม่าจึงระงับการนำเข้า-ส่งออกในพื้นที่ดังกล่าว สำหรับแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ งานศึกษาส่วนใหญ่ชี้ว่าการพัฒนาพื้นที่ชายแดน ควรมีแผนและนโยบายการพัฒนาเฉพาะเจาะจงซึ่งสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการพัฒนา เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความคุ้นชินกับบริบทของพื้นที่นั้น อย่างไรก็ตาม แม้ข้อเสนอส่วนใหญ่จะชี้ว่าควรพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ แต่กลับพบว่า การศึกษาหาแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนแต่ละแห่งโดยเฉพาะเจาะจงยังไม่ปรากฏชัดเจน

3. วิธีการศึกษา (Methods)

วิธีการศึกษาเริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินสถานการณ์เบื้องต้นของช่องทางการค้าในจังหวัดเชียงใหม่ ตามด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ศักยภาพ เมื่อได้หลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการเก็บข้อมูลภาคสนาม ทั้งการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์สถานที่จริง ขณะเดียวกัน ขั้นตอนนี้จะเป็นการปรับปรุงเกณฑ์ที่ตั้งไว้เบื้องต้นให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ผ่านการสัมภาษณ์และการขอความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น ผู้ประกอบการค้าการขนส่งชายแดน หน่วยงานด้านความมั่นคง และหน่วยงานท้องถิ่น โดยผลการศึกษาที่ได้จากการประมวลผลจากข้อมูลภาคสนามทั้งหมด โดยจะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเหมาะสมทางทฤษฎีและบริบทของชายแดนที่ทำการศึกษา รายละเอียดดังแสดงใน (ภาพที่ 6)

สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ เป็นการวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ โดยพิจารณาจากปัจจัยศักยภาพของชุมชนในประเด็นของความพร้อมต่อการเปิดด่านชายแดนเป็นสำคัญ โดยได้ประยุกต์หลักเกณฑ์จากงานศึกษาของ Payan (2014) และ Tripl (2010) ซึ่งนำเสนอเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาชายแดนในมิติต่าง ๆ และบทบาทของหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน โดยคณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับบริบทการค้าชายแดนในพื้นที่ รายละเอียดดัง (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3: ปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ (Factors for Regional Potential Analysis)

ศักยภาพเชิงพื้นที่	แนวทางการวิเคราะห์
ด้านสังคม	เป็นกลุ่มเชื้อชาติเดียวกัน ระหว่างสองฝั่งชายแดน มีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีเดียวกัน ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีการข้ามแดนเพื่อสานสัมพันธ์ทางด้านการประเพณีและวัฒนธรรมร่วมกัน
ด้านนโยบายการพัฒนา	มีการวางกรอบนโยบายอย่างชัดเจนในการพัฒนาทั้งในระยะสั้น ไปจนถึงระยะยาว ในการพัฒนาชุมชนเพื่อรองรับการขยายตัวทางการค้าชายแดน
ด้านการค้า	มีการจัดพื้นที่การค้าชายแดน เช่น พื้นที่ตลาดนัดชายแดน เพื่อให้ผู้ค้ารายย่อยในพื้นที่สามารถทำการค้าขายได้ รวมถึงการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ประกอบการค้าในพื้นที่ให้มีความสามารถในการแข่งขันกับผู้ประกอบการค้าภายนอกที่จะเข้ามาทำการค้าเมื่อเปิดจุดผ่อนปรน
ด้านสถาบัน	มีสถาบันการเงิน หน่วยงานภาครัฐ เช่น ที่ว่าการอำเภอ ตลอดจนที่พัก เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการค้าชายแดนเป็นไปได้อย่างสะดวก
ด้านภาษา	มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ในเรื่องภาษาพม่า เช่น การสอนภาษาพม่าในโรงเรียน หรือในชุมชนให้กับผู้ที่สนใจ
ด้านการท่องเที่ยว	มีการบูรณาการแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ให้เข้ากับการค้าชายแดน เพื่อกระตุ้นอุปสงค์ในการเข้ามาในพื้นที่
ด้านการผลิต	มีศักยภาพในการผลิตสินค้า ไม่ว่าจะเป็นสินค้าเกษตร หรือสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่อใช้ค้าขายเมื่อเปิดด่าน รวมถึงนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาท่องเที่ยวชายแดนในอนาคต

ที่มา: ประยุกต์จากงานศึกษาของ Payan (2014) และ Tripl (2010) (Adapted from Payan (2014) and Tripl (2010))

เนื่องจากพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า บริเวณที่ศึกษานั้นมีความซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะตัว ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นดุลพินิจของคณะผู้วิจัยซึ่งกำหนดความสำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ชายแดน ได้แก่ หน่วยงานท้องถิ่น ผู้ประกอบการค้าการขนส่งชายแดน และหน่วยงานด้านความมั่นคง เป็นสำคัญ

4. ผลการศึกษา (Results)

ผลการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ของจุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก และจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง พบว่า จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่งจะมีศักยภาพเชิงพื้นที่ค่อนข้างดีกว่า โดยเฉพาะด้านสังคมที่สองฝั่งชายแดนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน มีความผูกพันด้านสังคมและวัฒนธรรมกันมาอย่างยาวนาน รวมถึงด้านการผลิตที่สามารถผลิตสินค้าเกษตรกรรมอันเป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตกระเทียม

ซึ่งในอำเภอเวียงแหงเองถือว่าเป็นแหล่งเพาะปลูกกระเทียมที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย รายละเอียดแต่ละด้านดังแสดงใน (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4: เปรียบเทียบศักยภาพเชิงพื้นที่ จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอกกับจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง
(The Comparisons of Regional Potential between Kiw Pha Wok Pass to Lak Taeng Pass)

ปัจจัยการวิเคราะห์	จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก	จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง
ด้านสังคม	ประชากรที่อาศัยอยู่ตรงข้ามกับจุดผ่านแดนในพม่าส่วนใหญ่เป็นว่า ในขณะที่ฝั่งไทยส่วนใหญ่เป็นเชื้อสายจีนในสมัยกองพล 93 ที่ถอยทัพลงมา โดยเดือนกุมภาพันธ์ 2560 ได้จัดให้มีกิจกรรมหมู่บ้านคู่ขนาด เพื่อให้ฝั่งพม่าข้ามมาซื้อของ หลังจากจบงานได้กลับไปปิดด่านเหมือนเดิม	ประชากรที่อาศัยอยู่ทั้งสองฝั่งชายแดนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ ในช่วงที่มีงานบุญหรืองานประเพณีที่สำคัญชาวบ้านฝั่งไทยจะข้ามไปร่วมงานที่ฝั่งพม่า ซึ่งในช่วงสิงหาคม 2559 ที่ผ่านมามีหน่วยงานท้องถิ่นได้จัดให้มีตลาดนัดการค้าชายแดนเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ แต่หลังจากนั้นก็ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดอีก
ด้านนโยบายการพัฒนา	การพัฒนาชายแดน ความร่วมมือ ตลอดจนการพัฒนาชุมชนบริเวณจุดผ่านแดนยังไม่มีแผนหรือนโยบายอย่างชัดเจน	หน่วยงานในท้องถิ่น ได้จัดทำ “เวียงแหงโมเดล” เพื่อใช้เป็นแผนนโยบายในการพัฒนาอำเภอเวียงแหง ให้สามารถดำรงไว้ซึ่งสังคม ประเพณี และวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม พร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เมื่อมีการเปิดจุดผ่อนปรน
ด้านการค้า	มีการจัดพื้นที่ตลาดนัดการค้าชายแดน ห่างจากจุดผ่านแดนประมาณ 2 กิโลเมตร ยังไม่มีนโยบายการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการอย่างเป็นชัดเจน ผู้ประกอบการบางส่วนได้หันไปทำอาชีพเกษตรกรรมแทน	มีการจัดพื้นที่ตลาดนัดการค้าชายแดน ใกล้กับจุดผ่อนปรน ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลเปียงหลวง ได้จัดฝึกอบรมการพัฒนาศักยภาพด้านการค้าให้กับผู้ประกอบการในพื้นที่ เพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกับนักธุรกิจภายนอกที่จะเข้ามาเมื่อมีการเปิดจุดผ่อนปรน
ด้านสถาบัน	จุดผ่อนปรนตั้งอยู่ห่างที่ทำการเทศบาลตำบลเมืองนะ และอำเภอเชียงดาว บริเวณชุมชนใกล้จุดผ่อนปรนไม่มีสถาบันทางการเงิน ตลอดจนสถานีตำรวจ และโรงพยาบาล มีหน่วยงานหลักในพื้นที่ ได้แก่ หน่วยความมั่นคง และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล	อยู่ใกล้กับอำเภอเวียงแหง ทั้งที่ว่าการอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล สถานีตำรวจ โรงพยาบาล มีสถาบันทางการเงินอยู่ในพื้นที่

ตารางที่ 4: เปรียบเทียบศักยภาพเชิงพื้นที่ จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอกกับจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง (ต่อ)
(The Comparisons of Regional Potential between Kiw Pha Wok Pass to Lak Taeng Pass)
(cont.)

ปัจจัยการวิเคราะห์	จุดผ่อนปรนช่องทางกัวผาวอก	จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง
ด้านภาษา	มีการสอนภาษาในชุมชน ได้แก่ ภาษาจีน แต่ยังไม่มีการสอนภาษาพม่า	ยังไม่มีหลักสูตร หรือการฝึกอบรมภาษาที่สามให้กับคนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาพม่า
ด้านท่องเที่ยว	บ้านอรุณทัย เป็นทางผ่านไปดอยอ่างขางได้ สามารถบูรณาการท่องเที่ยวให้กับแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ เช่น หนองเขียว วัฒนธรรมของจีนของคนในพื้นที่ได้ สำหรับในพื้นที่เริ่มมีโรงแรม หรือเกสต์เฮาส์ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวแล้ว	บริเวณจุดผ่านแดนมีวัดฟ้าเวียงอินทร์ ซึ่งเป็นวัดที่ได้ชื่อว่าเป็นวัดสองแผ่นดิน รวมถึงในพื้นที่มีวัฒนธรรมแบบไทยใหญ่ซึ่งมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว สามารถบูรณาการร่วมกับการค้าชายแดนได้นอกจากนี้ ในพื้นที่ได้มีโรงแรมที่พักไว้บริการนักท่องเที่ยวแล้วหลายแห่ง
ด้านการผลิต	ไม่มีอุตสาหกรรมการผลิต ชาวบ้านส่วนใหญ่ทำเกษตรกรรม ได้แก่ ข้าวโพดและยางพารา ยังไม่มีผลผลิตเด่นในพื้นที่	มีศักยภาพในการผลิตกระเทียม โดยเป็นแหล่งปลูกกระเทียมที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นได้จัดงานประกวดกระเทียมในทุกปี เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ศักยภาพการผลิตกระเทียมในพื้นที่ นอกจากนี้ ในชุมชนยังมีกลุ่มทอผ้า ซึ่งสามารถผลักดันให้เป็นสินค้าที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยวได้

5. แนวทางการพัฒนาพื้นที่

ประเทศไทยมีเขตแดนทางบกติดต่อกับประเทศพม่าเป็นระยะทางถึง 2,401 กิโลเมตร ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายปัจจัย เช่น การเมือง การขนส่ง หรือสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น แนวทางในการพัฒนาการค้าชายแดนจึงต้องมีความสอดคล้องกับบริบทของชายแดนบริเวณนั้น การศึกษาในส่วนนี้เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการค้าชายแดน เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาการค้าชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่

ตลอดระยะเวลา 15 ปี ในการระงับการเข้า-ออกในจุดผ่อนปรนทั้งสองแห่ง พบว่า สภาพแวดล้อมต่าง ๆ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสองฝั่งชายแดน ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานระดับท้องถิ่นได้พยายามผลักดันให้เกิดการเปิดด่านชายแดนอย่างต่อเนื่อง เช่น ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2559 ส่วนราชการระดับท้องถิ่น ได้แก่ อำเภอเวียงแหงและองค์การบริหารส่วนตำบลเปียงหลวง ได้จัดให้มีกิจกรรมทดลองเปิดตลาดนัดชายแดน บริเวณจุดผ่อนปรนการค้าช่องทางหลักแต่ง เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ชายแดน

ซึ่งการงานดังกล่าวมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมทั้งกลุ่มพ่อค้า ประชาชน นักธุรกิจไทยและพม่า และส่วนราชการ ทั้งสองประเทศเป็นจำนวนมาก แต่หลังจากนั้นฝ่ายความมั่นคงกลับไม่อนุญาตให้เข้า-ออกเหมือนเดิม โดยยืนกรานในเหตุผลด้านความมั่นคง

ด้วยลักษณะการเมืองของประเทศพม่าที่มีลักษณะเป็นรัฐซ้อนรัฐ (State on State) กล่าวคือ พม่ามีการแบ่งการปกครองออกเป็น 7 เขต 7 รัฐ ซึ่งใน 7 เขต รัฐบาลกลางพม่ามีอำนาจอย่างเต็มที่ ส่วนใน 7 รัฐ ซึ่งเป็นพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลพม่ามีอำนาจเพียงบางพื้นที่เท่านั้น ในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ละกลุ่มจะมีรัฐบาล กองกำลังติดอาวุธ และแนวทางการพัฒนาเป็นของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่แนวทางการพัฒนาจะไม่ไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายจากรัฐบาลพม่า ดังนั้น ในการพัฒนา ช่องทางการค้าในจังหวัดเชียงใหม่ หากดำเนินการด้วยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นสองฝั่งชายแดน เพียงอย่างเดียวโอกาสที่จะประสบความสำเร็จเป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากต้องมีความเห็นชอบจากรัฐบาลพม่า ด้วยในทางตรงกันข้าม ดำเนินนโยบายระหว่างรัฐบาลพม่าและรัฐบาลไทยอาจได้รับการต่อต้านจากกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้น การดำเนินนโยบายระหว่างชายแดนของไทย-พม่าจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายทั้งในระดับที่เป็นรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to Government) และ รัฐต่อรัฐ (State to State) ไปพร้อม ๆ กัน

การศึกษานี้ได้แบ่งแนวทางในการพัฒนาออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะของรัฐบาลต่อรัฐบาล และระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะของรัฐต่อรัฐ โดยในระดับท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 เน้นพัฒนาให้จุดผ่อนปรนสามารถกลับมาเปิดได้อีกครั้ง และระยะที่ 2 เน้นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาชุมชนบริเวณชายแดน เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการเปิดด่านชายแดนมากที่สุด รายละเอียดดังนี้

1) ระดับประเทศ

ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านถึง 4 ประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่งผลให้การค้าในแต่ละชายแดนไทยมีรูปแบบที่แตกต่างกัน และมีการดำเนินนโยบายทางการค้าที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น รูปแบบการค้าชายแดนระหว่างไทย-มาเลเซีย มีการค้าที่เป็นระบบและเป็นไปตามมาตรฐานสากล การขนส่งสินค้าผ่านแดนถือว่ามีความรวดเร็วมาก เนื่องจากมาเลเซียมีระบบเศรษฐกิจและการเมืองใกล้เคียงกับประเทศไทย อีกทั้งมีการกำหนดเขตแดนที่ชัดเจน ช่องทางการค้าเป็นจุดผ่านแดนถาวรทั้งหมด ระบบการนำเข้า-ส่งออกของทั้งสองฝั่งชายแดนเป็นมาตรฐาน อีกทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เชื่อมต่อกันเป็นอย่างดี ดังนั้น จึงทำให้นโยบายการค้าชายแดน (Cross-Border Trade Policy) ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียมีความสอดคล้องกันกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Policy) ในทางตรงข้ามด้านชายแดนพม่า นับว่ามีระบบการค้าชายแดนที่ซับซ้อนที่สุด การค้ามีทั้งในระบบทั้งฝั่งไทยและฝั่งพม่า และในระบบเฉพาะฝั่งไทยและนอกระบบในฝั่งพม่า ทั้งนี้เป็นผลมาจากระบบการเมืองรัฐซ้อนรัฐดังได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ แม้ฝั่งไทยจะมีการทำพิธีการส่งออกที่ถูกต้องตามระบบศุลกากรของไทย แต่เมื่อเข้าสู่ชายแดนฝั่งพม่าซึ่ง

อยู่ในเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์และมีรัฐบาลเป็นของตนเอง การดำเนินพิธีการผ่านแดนต่าง ๆ ไม่เป็นระบบเดียวกับที่รัฐบาลกลางกำหนด และมีอัตราภาษีที่ไม่แน่นอน บ่อยครั้งที่เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลกลางพม่า หรือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยกันเอง เนื่องจากปัญหาเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ และการเก็บภาษี (สุมาลี สุขตานนท์, 2558) ดังนั้น นโยบายการค้าระดับประเทศจึงไม่สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากกลุ่มชาติพันธุ์เห็นว่านโยบายดังกล่าวจะทำให้ตนเองนั้นได้ประโยชน์น้อยกว่า

จุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผาวอกและจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแตงนับเป็นจุดผ่านแดนที่มีความซับซ้อนกว่าชายแดนไทย-พม่าด้านอื่น นอกจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์แล้ว ยังมีปัญหาเรื่องยาเสพติด เนื่องจากชายแดนบริเวณนี้เป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลไทยวิตกกังวลมากที่สุดในการเปิดจุดผ่อนปรนในจังหวัดเชียงใหม่ คือ การเปิดจุดผ่อนปรนดังกล่าวอาจกลายเป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่ประเทศไทยได้ นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลพม่าได้ลงทุนเศรษฐกิจที่ชายแดนไทย-พม่าด้านเมืองท่าชีเหล็กซึ่งอยู่ตรงข้ามกับอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายจำนวนมาก การเปิดช่องทางด้านจังหวัดเชียงใหม่ เท่ากับส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้รับผลประโยชน์จากการค้าชายแดนโดยตรง

เพื่อคลายข้อวิตกกังวลดังกล่าว จำเป็นที่ต้องอาศัยการเจรจาในระดับประเทศแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งได้ดำเนินการประสบผลสำเร็จในชายแดนไทย-พม่าในด้านอื่น โดยอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับ สำหรับฝั่งไทยผลประโยชน์ที่ได้รับ คือ การขยายเส้นทางการค้าสู่พม่าตอนบน ซึ่งจะทำให้มูลค่าการค้าชายแดนของไทยเพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกันฝั่งรัฐบาลพม่าเองก็จะมีรายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าไปพัฒนาพื้นที่ที่อยู่ในเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งจะนำไปสู่สถานการณ์ทางการเมืองที่ดีขึ้นระหว่างรัฐบาลกลางพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์ และนำไปสู่การแก้ปัญหายาเสพติดได้อย่างยั่งยืน

2) ระดับท้องถิ่น

แนวทางการพัฒนาระดับท้องถิ่น เป็นแนวทางการพัฒนาที่มีลักษณะเป็นรัฐต่อรัฐ กล่าวคือ เป็นการวางแนวทางการพัฒนาที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในท้องถิ่นของไทยกับกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่า ด้วยลักษณะของพื้นที่ชายแดนที่แตกต่างกัน แนวทางการพัฒนาจึงแตกต่างกันด้วย ซึ่งสามารถสรุปได้ดัง (ตารางที่ 5)

จาก (ตารางที่ 5) แนวทางการพัฒนาชายแดนจำเป็นต้องสอดคล้องกับบริบทของชายแดนนั้น ๆ โดยอุปสรรคของการพัฒนาชายแดนไทย-พม่า คือ เสถียรภาพทางการเมืองที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลกลาง ดังนั้น การพัฒนาจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผาวอก และจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแตง จึงจำเป็นต้องใช้นโยบายที่ต่างกันเนื่องจากเผชิญกับสถานการณ์ทางชายแดนที่ต่างกัน

ตารางที่ 5: แนวทางและอุปสรรคของการพัฒนาช่องทางการค้า (Guideline and Obstruction for Developing Border Pass in Chiang Mai Province)

ระยะเวลา	แนวทางการพัฒนา	อุปสรรค
ระยะที่ 1	จุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผาวอก ส่งเสริมให้สองฝั่งชายแดนมีกิจกรรมร่วมกัน แนวทางการพัฒนาให้เปิดจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผาวอกจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการเตรียมการ เนื่องจากทั้งสองฝั่งชายแดนนั้นประชาชนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างกัน ความผูกพันทางวัฒนธรรมค่อนข้างเบาบาง ดังนั้นในขั้นแรกควรเน้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสองฝั่งชายแดนก่อน ด้วยการจัดกิจกรรมร่วมกันเวียนไปในฝั่งไทยหรือฝั่งพม่า ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการค้า แต่ควรเน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์กัน แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการจัดกิจกรรมร่วมกันบ้าง แต่ยังคงเป็นแบบไม่ต่อเนื่อง ดังนั้นจึงควรจัดให้เป็นกิจจะลักษณะ เช่น ทุกๆ วันสำคัญในฝั่งไทยหรือฝั่งพม่า โดยมีหน่วยงานที่ส่งเสริมและกำกับดูแลอย่างชัดเจน เมื่อความสัมพันธ์เริ่มดีขึ้น จึงจะเริ่มส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์ทางการค้า โดยการจัดตลาดนัดชายแดนขึ้นเพื่อให้ชาวบ้านสองฝั่งชายแดนเข้ามาซื้อสินค้าได้	ปัญหาเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนก๊วผาวอก เนื่องจากพื้นที่ก๊วผาวอกเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการค้ายาเสพติดรายใหญ่ที่สุดกลุ่มหนึ่ง การเปิดช่องทางดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลทั้งฝั่งไทยและฝั่งพม่าต่างกังวลถึงผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศนอกจากนี้ ประชาชนทั้งสองฝั่งชายแดนส่วนใหญ่ที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างกันจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรมร่วมกัน
ระยะที่ 2	สร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสำหรับการพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับการค้าชายแดน ปัจจุบันการพัฒนาพื้นที่ชายแดนก๊วผาวอกและชุมชนใกล้เคียงยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ดังนั้น ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชนในพื้นที่ชายแดนควรร่วมวางแผนทางและนโยบายการพัฒนาพื้นที่อย่างจริงจังโดยสอดคล้องกับศักยภาพที่ช่องทางก๊วผาวอกมี เช่น - ด้านการท่องเที่ยว ควรเน้นการพัฒนาเป็นการท่องเที่ยวแบบชุมชนเป็นที่ตั้ง (Community Based Tourism) โดยให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการ อาจทำในรูปแบบของแพ็คเกจเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่กับแหล่งท่องเที่ยวในฝั่งพม่า และภาครัฐช่วยในการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ ชาวบ้านในหมู่บ้านอรุณทัยส่วนใหญ่สามารถสื่อสารภาษาจีนได้ สามารถ	จุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผาวอกอยู่ห่างจากที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ส่งผลให้การวางนโยบายร่วมกันเกิดขึ้นได้ยาก จุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผาวอกอยู่ห่างจากเทศบาลประมาณ 20 กิโลเมตร และห่างจากอำเภอเชียงดาวประมาณ 45 กิโลเมตร อีกทั้งบริเวณชายแดนไม่มีชุมชนอาศัยอยู่ ระยะทางดังกล่าวจึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานท้องถิ่น ตลอดจนผู้ประกอบการค้าชายแดนมีความห่างเหินกันซึ่งเป็น

ตารางที่ 5: แนวทางและอุปสรรคของการพัฒนาช่องทางการค้า (ต่อ) (Guideline and Obstruction for Developing Border Pass in Chiang Mai Province) (cont.)

ระยะเวลา	แนวทางการพัฒนา	อุปสรรค
	ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ได้ - ด้านทักษะผู้ประกอบการค้า การผลิต ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อการค้าชายแดนต่างๆ เนื่องจากก๊วผวอกพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน และการค้าส่วนใหญ่จะเป็นการซื้อมาขายไป แต่มีเส้นทางการขนส่งที่สามารถขนส่งชายแดนได้สะดวก ดังนั้นการพัฒนาทักษะควรเน้นการพัฒนาผู้ประกอบการท้องถิ่น จากเดิมที่เน้นการขายสินค้าในพื้นที่ ให้เป็นผู้ประกอบการค้าชายแดนแบบเต็มๆ โดยเพิ่มทักษะในเรื่องระบบโลจิสติกส์ชายแดน และการสร้างมูลค่าเพิ่มในห่วงโซ่การค้าชายแดน	อุปสรรคต่อการวางแผนนโยบายพัฒนาร่วมกัน อีกทั้งชายแดนบริเวณจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอกยังขาดสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ซึ่งจะ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองในอนาคต
จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง ระยะที่ 1	ในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงานท้องถิ่นถือว่าได้ดำเนินนโยบายสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสองฝั่งชายแดนได้เป็นอย่างดี โดยได้มีกิจกรรมร่วมกันในวันสำคัญทางศาสนา และหน่วยงานความมั่นคงทั้งสองประเทศได้อนุญาตให้ประชาชนสามารถข้ามแดนได้ เนื่องจากทั้งสองฝั่งชายแดนนับถือศาสนาพุทธเหมือนกัน และเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน อีกทั้งปัจจุบันชาวบ้านในตำบลเปียงหลวงยังคงเข้าไปร่วมงานบุญสำคัญในฝั่งพม่าอยู่เป็นประจำ ดังนั้นการทดลองเปิดตลาดนัดชายแดน ควรกำหนดวันเปิดให้ตรงกับวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา โดยใช้เหตุผลด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมชายแดน นอกจากนี้การเปิดด่านดังกล่าวไม่ได้เปิดเป็นกิจวัตร จึงสามารถเสนอให้หน่วยงานด้านความมั่นคงใช้เป็นแนวทางในการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงตามแนวชายแดนได้ อันจะนำไปสู่การขยายความถี่ในการเปิดด่านอีกในอนาคต	ปัญหาเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตามพบว่าปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ชายแดนหลักแต่นั้นยังอยู่ในสถานการณ์ที่ดีกว่าช่องทางก๊วผวอก ทั้งนี้เนื่องจากสองฝั่งชายแดนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน อีกทั้งการพัฒนาเมืองท่า ยังเป็นการส่งสัญญาณถึงความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลกลางพม่า นอกจากนี้อิทธิพลของกลุ่มว่าในชายแดนหลักแต่นั้นเริ่มลดลง ปัญหาเรื่องยาเสพติดจึงมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 5: แนวทางและอุปสรรคของการพัฒนาช่องทางการค้า (ต่อ) (Guideline and Obstruction for Developing Border Pass in Chiang Mai Province) (cont.)

ระยะเวลา	แนวทางการพัฒนา	อุปสรรค
ระยะที่ 2	บูรณาการ “เวียงแหงโมเดล” ให้เข้ากับบริบทของการค้าชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการเปิดจุดผ่อนปรนอีกครั้ง โดยครอบคลุมทั้งการพัฒนาผู้ประกอบการการค้า สังคมและวัฒนธรรม การผลิต โดยมีหลักการ ดังนี้ - ด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากชาวบ้านในอำเภอเวียงแหงสามารถสื่อสารกับฝั่งพม่าได้ด้วยภาษาไทยใหญ่ ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างมากในเรื่องของการสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชน และเป็นจุดแข็งให้ผลประโยชน์กับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพด้านการท่องเที่ยวให้เป็นมาตรฐานจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อตอบโต้ภัยกับนักท่องเที่ยวต่างพื้นที่ที่จะเข้ามาท่องเที่ยว และให้ภาครัฐเป็นหน่วยเสริมในการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว - ด้านทักษะการค้า การพัฒนาทักษะผู้ประกอบการในท้องถิ่นให้กลายเป็นผู้ประกอบการชายแดน โดยเพิ่มทักษะด้านการบริหารโลจิสติกส์ชายแดนจึงเป็นสิ่งสำคัญ - ด้านการผลิต เนื่องจากเวียงแหงเป็นแหล่งเพาะปลูกกระเทียมที่มีคุณภาพของประเทศ การพัฒนาทักษะทางด้านการแปรรูปผลิตภัณฑ์ จึงสามารถผลักดันให้เป็นสินค้าชายแดนให้กับเกษตรกร ซึ่งจะ使得เกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคงได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันในอำเภอเวียงแหงมีการประกวดกระเทียมประจำปี ซึ่งสามารถใช้งานดังกล่าวต่อยอดเพื่อประชาสัมพันธ์ได้ นอกจากนี้ ภาครัฐ พัฒนาเส้นทางคมนาคม เนื่องจากเส้นทางปัจจุบันที่เข้าสู่อำเภอเวียงแหงมีความลาดชัน เป็นอุปสรรคต่อรถขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ ควรมีการปรับปรุงขยายเส้นทาง หรือพัฒนาเส้นทางใหม่ที่มีความสะดวกกว่าเส้นทางเดิม เพื่อรองรับการค้าชายแดนที่เกิดขึ้น	อุปสรรคที่สำคัญของช่องทางหลักต่าง คือ มีเส้นทางขนส่งที่ลาดชัน และเส้นทางเข้าสู่จุดผ่านแดนนั้นตัดผ่านชุมชน ซึ่งหากมีการเปิดด่านชายแดน ในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการโยกย้ายตำแหน่งสำคัญทางราชการบ่อยครั้ง อาจทำให้การดำเนินนโยบายตามแผน “เวียงแหงโมเดล” ขาดความต่อเนื่องได้

โดยจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วผวอกควรมีนโยบายเริ่มต้นในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสองฝั่งชายแดนให้แน่นแฟ้นก่อนที่จะเริ่มนโยบายผลักดันการเปิดด่านชายแดน ส่วนจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ละควรรใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ทั้งเชิงสังคมและวัฒนธรรมระหว่างสองฝั่งชายแดนที่มีอยู่ เช่น การใช้วันสำคัญทางพุทธศาสนา ในการผลักดันให้เปิดด่านชายแดนเพื่อประเมินสถานการณ์ความมั่นคงตามแนวชายแดนก่อนที่จะมีการผลักดันให้มีการเปิดด่านอย่างเต็มรูปแบบ โดยแนวทางในการพัฒนาช่องทางดังกล่าวควรส่งเสริมจากศักยภาพที่ช่องทางกำนันมีอยู่

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ (Conclusions and Suggestions)

ชายแดนไทย-พม่านอกจากจะมีความแตกต่างจากชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ แล้วในแต่ละชายแดนไทย-พม่าเองยังมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ตลอดแนวชายแดนไทย-พม่ากว่า 2,000 กิโลเมตร พื้นที่เกือบทั้งหมดนั้นอยู่ในเขตแดนอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ กัน ส่งผลให้รูปแบบการดำรงแตกต่างกันไปด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลกลางพม่า ผลการศึกษาศักยภาพเชิงพื้นที่พบว่า ช่องทางหลักแต่ละมีศักยภาพเชิงพื้นที่ในด้านวัฒนธรรม การผลิต การท่องเที่ยว ตลอดจนแผนนโยบายต่าง ๆ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ จุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ละอยู่ใกล้ตัวอำเภอ ทำให้ความใกล้ชิดกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ อันนำไปสู่ประสิทธิภาพในการวางแผนร่วมกัน ประกอบกับประชาชนสองฝั่งชายแดนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน จึงทำให้มีความโดดเด่นในเรื่องของสังคมและวัฒนธรรม ขณะเดียวกัน ช่องทางก๊วผวอกเป็นช่องทางการค้าที่มีศักยภาพด้านลักษณะทางกายภาพ เนื่องจากมีเส้นทางคมนาคมสะดวกและอยู่ใกล้ตัวเมืองเชียงใหม่ การขนส่งจากแหล่งกระจายสินค้าในจังหวัดเชียงใหม่สามารถทำได้ง่ายกว่า ด้วยปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพที่แตกต่างกัน จึงทำให้ต้องมีแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างกันด้วย เพื่อให้การค้าเป็นไปได้อย่างสะดวก และเกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาชายแดน รัฐบาลไทย ควรมีบทบาทที่สำคัญ ดังนี้

1) ปรับปรุงกฎระเบียบชายแดนให้มีความเหมาะสมกับบริบทชายแดนแต่ละแห่ง ทั้งด้านภูมิศาสตร์ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม กฎระเบียบให้มีความเหมาะสมเฉพาะเจาะจงในแต่ละชายแดนจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน โดยในกระบวนการปรับปรุงกฎระเบียบจำเป็นต้องมีหน่วยงานท้องถิ่นเข้ามาร่วมด้วย เนื่องจากมีความคุ้นเคยกับพื้นที่ชายแดนจะช่วยให้การพัฒนาไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพ

2) จัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานงานและดูแลเศรษฐกิจการค้าชายแดนโดยเฉพาะ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง พบว่า แม้ว่าจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ แต่ยังไม่มีความกระตือรือร้นในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นไทยพม่า (Township Border Committee: TBC) เป็นผลให้การผลักดันเพื่อให้เปิดจุดผ่อนปรนทั้งสองแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ไม่ประสบความสำเร็จมาโดยตลอด

3) ขณะที่ในท้องถิ่นมีการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดน ในส่วนระดับประเทศ รัฐบาลต้องผลักดันความร่วมมือในระดับประเทศด้วย เนื่องจากปัญหาของจุดผ่อนปรนช่องทางก๊วฬาวอกและจุดผ่อนปรนช่องทางหลักแต่ง มีความซับซ้อน และสาเหตุหลักมาจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้น การแก้ปัญหาต้องมีการผลักดันในหลายมิติและต้องอาศัยการเจรจาในระดับประเทศร่วมด้วย

เอกสารอ้างอิง (References)

ภาษาไทย

- ชัยยงค์ ชัยศรี (ผู้ผลิต). (2555). *เส้นทางเดินทัพสมเด็จพระนเรศวร* [วีดิทัศน์]. ประเทศไทย
- ชนศักดิ์ เก่งถนอมม้า. (2541). *ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานจุดผ่อนปรนทางการค้าชายแดนไทย-พม่า และอุปสรรคในการดำเนินงานจุดผ่อนปรนทางการค้าชายแดนไทย-พม่า ช่องก๊วฬาวอกอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สำนักหอสมุด.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2551). การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและกลุ่มชาติพันธุ์ (Vol. 90). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิทธิพร ภูวนิส. (2552). *โครงการพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่การค้าชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน: ทัศนะนิสิตสาส์ตร มหาวิทยาลัยพายัพ*.
- สุมาลี สุขตานนท์. (2557). *รายงานโครงการศึกษาเพื่อจัดทำฐานข้อมูลการค้าการขนส่งชายแดนไทย-พม่า*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุมาลี สุขตานนท์. (2558). *รายงานการศึกษาประเมินศักยภาพช่องทางการค้าชายแดนไทย-พม่า*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Dannecker, P., & Schaffar, W. (2016). The Thai-Burmese Borderland: Mobilities, Regimes, Actors and Changing Political Contexts. *Asian Anthropology*, 15(2), 132-151.
- Democracy for Myanmar. (2009, September 10). Wa, the Ethnic Armed Group Has Expelled Outsiders, Who Do Not Have Entry and Residential Permits to Stay in Its Territories in Northeast Burma as of September 7 (Monday), Said Local Sources [Blog]. Retrieved from <https://democracyforburma.wordpress.com/2009/09/10/wa-the-ethnic-armed-group-has-expelled-outsiders-who-do-not-have-entry-and-residential-permits-to-stay-in-its-territories-in-northeast-burma-as-of-september-7-monday-said-local-sources/>
- Ganesan, N. (2006). Thai-Myanmar-ASEAN Relations: The Politics of Face and Grace. *Asian Affairs: An American Review*, 33(3), 139-149.

- Fullerton, T. (2003). Recent trends in border economics. *Social Science Journal*, 40(4), 583-592.
- Han, E. (2017). Geopolitics, Ethnic Conflicts along the Border, and Chinese Foreign Policy Changes toward Myanmar. *Asian Security*, 13(1), 59-73.
- Jones, L. (2014). The Political Economy of Myanmar's Transition. *Journal of Contemporary Asia*, 44(1), 147-170.
- Kiik, L. (2016). Nationalism and anti-ethno-politics: why 'Chinese Development' failed at Myanmar's Myitsone Dam. *Eurasian Geography and Economics*, 57(3), 374-402.
- Krainara, C., & Routray, J. K. (2015). Cross-Border Trades and Commerce between Thailand and Neighboring Countries: Policy Implications for Establishing Special Border Economic Zones. *Journal of Borderlands Studies*, 30(3), 345-363.
- Kubo, K. (2017). Evolving Informal Remittance Methods among Myanmar Migrant Workers in Thailand. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22(3), 396-413.
- Mahadevan, P. (2013). The Changing Politics and Geopolitics of Burma. *Strategic Analysis*, 37(5), 596-609.
- Meehan, P. (2015). Fortifying or Fragmenting the State? The Political Economy of the Opium/Heroin Trade in Shan State, Myanmar, 1988–2013. *Critical Asian Studies*, 47(2), 253-282.
- Payan, T. (2014). Theory-building in Border Studies: The View from North America. *Eurasia Border Review*, 5(1), 1-18.
- Peck, F., & Mulvey, G. (2016). Cross-Border Collaboration in Economic Development: Institutional Change on the Anglo-Scottish Border. *Journal of Borderlands Studies*.
- Trippl, M. (2010). Developing Cross-Border Regional Innovation Systems: Key Factors and Challenges. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(2), 150-160.
- Walther, O. (2012). Traders, Agricultural Entrepreneurs and The Development of Cross-Border Regions in West Africa. *Entrepreneurship & Regional Development*, 24(3-4), 123-141.

เอกสารอ้างอิงจากภาษาไทยเป็นภาษาอังกฤษ (TRANSLATED THAI REFERENCES)

- Chaisri C (Producer). (2012). *The Marching Route of King Naresuan* [Video]. Thailand.
- Kengtanomma T. (1998). *The problems and Obstructions of Thai-Myanmarese Border: Kiw Pha Wok Border Checkpoint, Chiangdao District, Chiangmai Province* (Master's Thesis). Chiangmai University, Central Library.

- Phunarit S. (2009). *The Project Development of Human, Community and Cross-Border Trade Area of Maehongson Province*: Faculty of Law Payap University.
- Sukdanont S. (2010). *Development Project of information Database for Upper Great Mekong Sub-Region*. Bangkok: Transportation Institute Chulalongkorn University Iniversity.
- Sukdanont S. (2014). *Development of Information Database for Thailand-Myanmar Cross-Border Trade and Transport*. Bangkok: Transportation Institute Chulalongkorn Iniversity.
- Sukdanont S. (2015). *The Assessment of the Potential of Passes along Thai-Myanmarese Border for Trade and Transport*. Bangkok: Transportation Institute Chulalongkorn University Iniversity.
- Trichot P. (1998). *Myanmarese Foreign Affair: The interrelationship of Neighboring Country and Ethnic Groups (Vol 90)*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.