



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้าชายแดนเป็นการค้าระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดนระหว่างประชาชนหรือผู้ประกอบการที่มีถิ่นที่อยู่คนละประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องมีสัญญาการค้าระหว่างกัน สินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใช้ในชีวิตประจำวัน โดยใช้เงินสกุลท้องถิ่น ส่วนการที่จะกำหนดให้การค้าชายแดนเป็นรูปแบบใดย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและความเหมาะสม โดยเฉพาะพื้นที่ตามแนวชายแดนของไทยที่ติดต่อกับประเทศพม่า นั้น ตั้งแต่ตอนบนสุดที่สามเหลี่ยมทองคำในจังหวัดเชียงรายจนถึงจังหวัดระนอง มีความยาว 2,838 กิโลเมตรแบ่งเป็นเส้นพรมแดนทางบก 1,749 กิโลเมตร เส้นทางน้ำ 639 กิโลเมตร และทางทะเล 490 กิโลเมตร (เจษฎา หุ่นเฮง, 2541: 1) มีช่องทางติดต่อกันตลอดแนวชายแดนมากถึง 80 ช่องทาง (พรพิมล ศรีโชติ และทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2537: 25-26) ด้วยเหตุที่มีพรมแดนติดกันดังกล่าวทำให้ประชาชนทั้งสองฝั่งมีการติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันมาเป็นระยะเวลาช้านานเพื่อตอบสนองความต้องการในสินค้าที่เป็นที่ต้องการระหว่างกัน

ในช่วงแรกการค้าชายที่อำเภอแม่สายและท่าขี้เหล็กมีลักษณะเป็นการค้าชายในจุดผ่านแดนที่อยู่ตรงเขตระหว่างสองประเทศที่ได้รับการผ่อนปรน โดยความเห็นชอบของทั้งสองประเทศมีลักษณะเป็นชุมชนเล็กๆที่ทำไว้เพื่อให้ประชาชนตามแนวชายแดนสองฝั่งได้ซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันและมีรายได้จากการค้าขายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอาจเรียกได้ว่าเป็นลักษณะของการค้าอิสระแบบรูปหนึ่ง ระหว่างสินค้าที่มีขายในตลาดทั้งสองนั้นในระยะแรกนั้นเป็นสินค้าพื้นเมือง สมุนไพร ผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่าหายาก รวมไปถึงของใช้ในชีวิตประจำวัน เมื่อตลาดมีวิวัฒนาการและมีความเจริญมากขึ้นตามลำดับได้มีการนำเงินตรามาใช้เป็นสื่อกลางในการซื้อขายโดยส่วนใหญ่อิงเงินบาทของไทยเป็นหลักเพราะระบบเงินตราของพม่ายังไม่มีเสถียรภาพ

ระบบเงินตราที่หมุนเวียนในตลาดชายแดนมีลักษณะดังนี้ พ่อค้าคนไทยและคนไทยนำเงินออกไปซื้อสินค้าที่พ่อค้าชาวพม่าและคนพม่านำมาขาย เช่น ของป่า พืชสมุนไพร สัตว์น้ำจืด สัตว์ป่า อัญมณี เป็นต้น เมื่อได้เงินมาพ่อค้าชาวพม่าจะนำมาซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคกลับไปขายในพม่าเพื่อหากำไร ประชาชนชาวพม่าก็เช่นเดียวกันหาของมาขายเพื่อแลกเปลี่ยนเงินแล้วจึงนำไปซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งเป็นการสร้างรายได้และอาชีพให้กับคนทั้งสองฝั่งด้วยกัน กิจกรรมทางการค้าที่กล่าวมานั้นส่งผลให้คนพม่าและคนไทยมีความสัมพันธ์ในการทำธุรกิจระหว่างกันมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา จนพื้นที่ดังกล่าวมีพัฒนาการมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งกลายมาเป็นแหล่งการค้าหรือย่านการค้าชายแดน

การค้าชายแดนในระยะแรกมีลักษณะรูปแบบที่เป็นการค้ากันกระบบ เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่อนุญาตให้ประชาชนดำเนินกิจกรรมการค้าระหว่างกันโดยตรง แล้วเริ่มมีการพัฒนาให้เป็นระบบมากขึ้นแต่ในส่วนของไทยนั้นมีการค้าที่เป็นระบบอยู่ก่อนหน้าแล้วเพราะต้องมีการเสียภาษีให้รัฐ

การค้าชายแดนและการติดต่อค้าขายระหว่างสองประเทศ สามารถจำแนกลักษณะการค้าเป็น 3 ประเภทคือ การค้าในระบบ การค้านอกกระบบ และการค้าผ่านแดน (ชนา ขศตระกูล, 2545: 42-44) โดยการค้าชายแดนในระบบ คือ การค้าที่มีการเสียภาษีให้กับรัฐและมีการผ่านพิธีการศุลกากรถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของทั้งสองประเทศ โดยอาจอยู่ในรูปแบบของการค้าชายแดนหรือการค้าผ่านแดน

การค้านอกกระบบ คือ การค้าที่หลบเลี่ยงภาษีหรือการค้าที่ผิดกฎหมาย (ธุรกิจใต้ดิน) ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการค้าที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการค้าในระบบตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความต้องการบริโภคสินค้าบางชนิดที่เป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้า-ส่งออกทั้งของไทยและของพม่า

ส่วนการค้าผ่านแดน คือ การค้าระหว่างไทยกับประเทศที่สาม เช่น จีน อินเดีย บังกลาเทศ เป็นต้น โดยอาศัยประเทศพม่าเป็นเส้นทางสำหรับขนส่งสินค้าเข้าออกผ่านทางช่องทางทางบก การค้าในลักษณะนี้สามารถพบได้มากในบริเวณภาคเหนือของไทย มูลค่าการค้าผ่านด่านศุลกากรในปี พ.ศ. 2536 มีเพียง 7,944 ล้านบาท เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ.2545มูลค่าการค้าที่ผ่านด่านศุลกากรรวม 40,536 ล้านบาท (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2545)

ตารางที่ 1 : การค้าชายแดนไทยกับพม่า (พ.ศ.2537-2546)

หน่วย: ล้านบาท

มูลค่าการค้ารวมหน่วย:ล้านบาท					อัตราการเปลี่ยนแปลง%			สัดส่วน		
ปี	มูลค่าการค้า	การส่งออก	การนำเข้า	ดุลการค้า	มูลค่าการค้า	การส่งออก	การนำเข้า	มูลค่าการค้า	การส่งออก	การนำเข้า
2537	7,944.9	5,331.5	2,613.4	2,717.9	NA.	NA.	NA.	43.25	44.12	41.58
2538	5,906.3	4,754.4	1,151.9	3,602.4	-25.6	-10.8	-55.9	9.6	9.9	8.4
2539	5,452.8	4,928.8	523.8	4,405.0	-7.7	3.7	-54.5	8.8	9.8	4.4
2540	8,983.8	8,316.4	667.4	7,648.9	64.7	68.7	27.4	59.5	66.1	26.3
2541	7,464.2	6,405.0	1,059.2	5,345.8	-16.7	-22.9	58.6	44.7	45.4	40.9
2542	8,710.1	7,288.8	1,421.2	5,867.6	16.6	13.6	34.1	45.4	48.8	33.3
2543	18,724.9	11,137.6	7,587.2	3,550.4	114.6	52.8	433.8	61.0	55.0	72.
2544	40,536.4	7,444.9	33,091.5	-25,646.6	116.5	-33.16	336.1	78.7	47.3	92.5
2545	43,145.2	6,279.7	36,865.5	-30,585.8	6.4	-15.7	11.4	81.3	45.1	94.2
2546	57,716.1	12,020.6	45,695.5	-33,674.9	33.7	91.2	24.0	103.8	66.0	122.1

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (2547)

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาสถิติมูลค่าการค้าในภาพรวมของชายแดนไทย-พม่า (ดังตารางที่ 1) ระหว่างปี 2537-2546 จะพบว่าในภาพรวมแล้วมูลค่าการค้าโดยรวมมีปริมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ยกเว้นปี 2538 2539 และ 2541 เท่านั้นที่มูลค่าการค้าต่ำกว่ามูลค่าการค้ารวมในปีก่อนหน้า และเป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ประเทศไทยขาดดุลการค้าเนื่องจากมีมูลค่าการส่งออกน้อยกว่ามูลค่าการนำเข้า ซึ่งเป็นเพราะว่าประเทศไทยได้นำเข้าก๊าซธรรมชาติจากพม่านั่นเอง

ปัจจัยและเงื่อนไขที่สำคัญที่ส่งผลให้การค้าในระบบ การค้าอนุระบบ และการค้าผ่านแดน บริเวณพื้นที่ชายแดนไทย-พม่ายังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า เนื่องจากประเทศพม่ามีสินค้าหลายชนิดที่เป็นที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททรัพยากรธรรมชาติ สินแร่ต่างๆ และของป่า ในขณะที่พม่าก็ต้องการสินค้าจากฝั่งไทย รวมไปถึงจนถึงสินค้าที่หลีกเลี่ยงการเสียภาษีต่างๆ ซึ่งทางรัฐบาลพม่าได้ออกกฎและระเบียบห้ามค้าขายสินค้าต้องห้ามดังกล่าว ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากปัญหาทางการเมืองภายในประเทศพม่า รวมทั้งประเทศพม่าต้องการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อภาคอุตสาหกรรมการผลิต จึงไม่อนุญาตให้มีการค้าขายสินค้าบางประเภทซึ่งสามารถผลิตได้เองภายในประเทศ ทั้งนี้ เพราะประชาชนในบริเวณแนวชายแดนส่วนใหญ่นิยมใช้สินค้าที่วางขายตามแนวชายแดน มากกว่าสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศของตน

วิวัฒนาการของการค้าชายแดนไทยพม่า

การค้าชายแดนระหว่างไทยกับพม่ามีวิวัฒนาการนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2505 เมื่อประเทศพม่าได้ทำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการปฏิวัติและได้หันมาใช้ในการปกครองตามระบอบสังคมนิยมตามแบบพม่า (The Burmese Way to Socialism) ตลอดจนทำการปิดประเทศ (ชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2516: 30-31) ดังนั้นโครงสร้างทางเศรษฐกิจของพม่าในช่วงเวลานั้นจึงมีลักษณะการพึ่งพาตนเองภายในประเทศ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม แต่ถึงอย่างไรก็มิได้ส่งผลให้สามารถผลิตสินค้าบริโภคอุปโภคให้มีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ ประกอบกับราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำเป็นสาเหตุให้เกิดภาวะการค้าชายแดนขึ้นและอีกสาเหตุหนึ่งคือโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เน้นการเกษตรเป็นหลักเพราะประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม สินค้าที่ทำรายได้หลักคือข้าว และไม้สัก เป็นต้น เศรษฐกิจของพม่ายังต้องพึ่งพาสินค้าเกษตรเพียงไม่กี่ชนิดและยังขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศเป็นสำคัญ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นๆของพม่าล่าช้าลง เนื่องจากระบอบสังคมนิยมทางเศรษฐกิจนั้นมิได้เป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้เกิดการผลิต แต่ในทางตรงกันข้ามกลับทำให้เศรษฐกิจทางด้านการค้าชายแดนดีขึ้น (พรพิมล ตรีโชติ, 2539)

ปีพ.ศ. 2531 เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญทางการเมืองพม่า เมื่อมีการแต่งตั้งคณะนายทหารขึ้นมาบริหารประเทศโดยใช้ชื่อว่าสภาปฏิรูปกฎระเบียบแห่งรัฐ (The State Law and Order Restoration Council-SLORC) เป็นช่วงที่พม่าได้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจขึ้นใหม่ยกเลิกระบบสังคมนิยม มีการตั้งธุรกิจเข้าสู่ระบบมากขึ้น ส่งผลให้เกิดกฎหมายและมาตรการต่างๆเกิดขึ้นเช่นกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของต่างชาติ (Foreign Investment Law 1988) การยกเลิกการควบคุมการซื้อขายสินค้าทางการเกษตร การอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการพาณิชย์ และการค้าการลงทุนได้ ทำให้โฉมหน้าการค้าการลงทุนเปลี่ยนไป (มนัญญา เงินดี, 2539: 37-39) ในขณะเดียวกันพม่ามีการปรับเปลี่ยนหันมาใช้เศรษฐกิจแบบการตลาด (Market-oriented economy) แทนการผูกขาดของรัฐ โดยพม่าเห็นว่าการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบปิดและพึ่งตนเองนั้นทำให้เศรษฐกิจของประเทศเสียหาย มีปัญหาด้านมหภาค เช่น เงินเฟ้อ หนี้ต่างประเทศสูง ความแตกต่างกันของอัตราแลกเปลี่ยนในระบบและนอกระบบ ปริมาณการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคภายในประเทศลดลงและมีการจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ จึงเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศแทนและเพิ่มการพัฒนาด้านการเกษตรมุ่งเน้นนโยบายการปลูกพืช 4 ชนิดคือ ข้าว ถั่วและธัญพืช ฝ้าย และอ้อยที่ได้รับการส่งเสริมในระยะต่อมา (พรพิมล ตรีโชติ, 2540)การปรับนโยบายเศรษฐกิจใหม่ในปี 2531 และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการลงทุนของต่างชาติ (Foreign Investment Law 1988) มีผลต่อ

การค้าชายแดน รัฐบาลทหารของพม่ามีนโยบายที่ชัดเจนที่จะจัดระเบียบชายแดนใหม่ เช่น การเก็บภาษี เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ถนน ประปา ไฟฟ้าและโทรศัพท์

เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการค้าชายแดนที่จะเพิ่มปริมาณมากขึ้นทำให้ การค้าชายแดนนอกระบบมีการเปลี่ยนแปลงและเป็นการเปิดทางให้การค้าในระบบ (พรพิมล ตรี โชติ, 2539)

ช่วงปีพ.ศ. 2533-2534 ได้เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองในพม่า อีกครั้งอัน เนื่องมาจากการที่ SLORC ปฏิเสธผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2533 ทำให้พม่าถูกคว่ำบาตรทาง เศรษฐกิจจากชาติตะวันตก และทำให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของพม่า แต่การค้า ชายแดนด้านอำเภอแม่สายไม่ได้รับผลกระทบในช่วงเวลาดังกล่าว แต่กลับส่งผลให้มีปริมาณการค้า มีตัวเลขที่สูงขึ้น ในปีพ.ศ.2540 รัฐบาลทหารของพม่าก็ได้เปลี่ยนชื่อในการบริหารประเทศขึ้นใหม่ ชื่อว่า สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ(The State Peace and Development Council-SPDC) ขึ้นมาดูแลประเทศแทนสภาปฏิรูปกฎระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ขึ้นมาบริหารประเทศและคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อบริหารประเทศใหม่ และในช่วงปีพ.ศ.2541- 2543.ด่านการค้าชายแดนด้านอำเภอแม่สายได้มีการปิดด่านบ่อยครั้งทำให้ปริมาณการค้าชายแดน ในระบบได้ชะลอตัวลง (พรพิมล ตรีโชติ, 2544)

ในเดือนตุลาคมปีพ.ศ.2547 รัฐบาลทหารของพม่าก็ได้แต่งตั้งให้พลเอก โซ วิน ขึ้นดำรง ตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี คนปัจจุบัน หากแต่การเปลี่ยนแปลงนี้มิได้มีผลกระทบต่อการค้า ชายแดนแต่อย่างใดและปริมาณการค้าที่ด่านด้านอำเภอแม่สายยังคงมีอยู่ในปริมาณที่สูงอย่าง ต่อเนื่อง (www.manager.co.th)

การค้าชายแดนระหว่างไทยกับพม่าจุดผ่านแดนถาวรระหว่างไทยกับพม่ามี 4 จุดได้แก่

- 1.อ.แม่สาย จ.เชียงราย –เมืองท่าจีเหล็ก จ.เชียงตุง
- 2.อ.แม่สอด จ.ตาก-เมียวดี
- 3.จ.ระนอง – จุดตรวจคนเข้าเมือง เกาะสอง
- 4 .ด่านเจดีย์สามองค์ จ.กาญจนบุรี-เมืองพญาตองซู

สภาพชุมชนชายแดนทั้งของไทยและของพม่าได้มีการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกัน มาเป็นเวลาช้านาน แต่การค้าชายแดนในลักษณะที่เป็นทางการและเป็นรูปธรรมนั้นเพิ่งเกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากข้อตกลงทางการค้าชายแดนระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าได้ลงนามร่วมกัน ในปี พ.ศ. 2539 ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า (ธนา ยศตระกูล, 2543: 5) นอกจากด่านหลักๆทั้ง 4 แล้ว ก็ยังมีจุดผ่านแดนที่จังหวัดอื่นๆ คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ จังหวัดราชบุรี เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดเป็นด่านการค้าที่มีปริมาณการค้าไม่สูงมากนัก เฉลี่ยด่านละ

* มีจุดผ่านแดนชั่วคราวหลายจุด ส่วนใหญ่ใช้สำหรับการชักลากไม้ซุง

ประมาณ 200 ล้านบาทต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับ 2,000-3,000 ล้านบาทที่ด่านถาวรทั้ง 4 (นิสรียาทองกลีบ, 2545: 58) อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาการค้าชายแดนด้านจังหวัดเชียงราย

ศักยภาพและการค้าชายแดนที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

การค้าชายแดนไทยกับประเทศพม่าได้เป็นที่สนใจและมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาปริมาณการค้าชายแดนเพิ่มขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ตัวเลขการค้าชายแดนที่สามารถตรวจสอบได้มีมูลค่ามหาศาล (ดังตารางที่ 2) ทั้งนี้ยังไม่รวมในส่วนของ การค้านอกระบบ ประมาณกันว่าจะมีส่วนที่มากกว่าการค้าชายแดนที่อยู่ในระบบด้วย เช่น ตลาด อัญมณี เพชรพลอย เป็นต้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2537)

ในแง่ของลักษณะที่ตั้งสภาพทางภูมิศาสตร์อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายมีความคล้ายคลึงกับทางจังหวัดตาก มีการเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ มีการพัฒนาที่โดดเด่นขึ้นมาจากชุมชนอำเภอชายแดนเล็กๆเมื่อหลายสิบปีก่อน พัฒนากลายเป็นเมืองการค้า การท่องเที่ยว และเป็นจุดสำคัญเมื่อเวลามีปัญหาความขัดแย้งกันทางฝ่ายพม่าก็จะเลือกปิดด่านถาวร อยู่เสมอ (ธนา ขศตระกูล , 2545: 57)

จังหวัดเชียงรายได้เปิดจุดผ่านแดนไทยกับพม่าอย่างเป็นทางการอยู่ 5 จุดแยกเป็นจุดผ่านแดนถาวร ไทย-พม่า คือ จุดผ่านแดนสะพานข้ามแม่น้ำสาย อ.แม่สาย และพื้นที่จุดผ่อนปรน 4 แห่ง ดังนี้ 1.ท่าบ้านปางห้า ต.เกาะช้าง อ.แม่สาย จ.เชียงราย 2.ท่าบ้านสายลมจอย ต.เวียงพางคำ อ.แม่สาย จ.เชียงราย 3.ท่าบ้านเกาะทราย ต.แม่สาย อ.แม่สาย จ.เชียงราย 4.บ้านสบรวก ต.เวียง อ.เชียงแสน จ.เชียงราย ทั้ง 5 จุดตั้งอยู่ในเขตอำเภอแม่สาย และอำเภอเชียงแสนซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่ตรงข้ามกับเมืองท่าจีเหล็กในฝั่งพม่า (กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายโดยมติของคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดเชียงราย และด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศเปิดจุดผ่อนปรนไทย-พม่าเพื่อให้ราษฎรพม่าเดินทางไปมาหาสู่และซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภคได้ทุกวันช่วงเวลา 06:00-18:00 น.

ตารางที่ 2: มูลค่าการค้าชายแดนไทย-พม่ารายจังหวัด ตั้งแต่ปี (2543-2546) หน่วย:ล้านบาท

จังหวัด	2543		2544		2545		2546	
	มูลค่า	สัดส่วน	มูลค่า	สัดส่วน	มูลค่า	สัดส่วน	มูลค่า	สัดส่วน
1.เชียงราย	1,388	20.14	827	2.04	1,152	2.70	1,853	4.00
2.เชียงใหม่	137	1.98	108	0.27	33	0.07	92	0.01
3.แม่ฮ่องสอน	61	0.89	143	0.35	234	0.55	895	0.80
4.ตาก	2,141	31.06	4,756	11.73	3,303	7.66	9,698	10.24
5.ระนอง	2,088	30.29	3,494	8.62	2,467	5.72	3,671	6.63
6.กาญจนบุรี	883	12.80	30,391	74.98	35,183	81.55	40,484	76.65
7.ประจวบฯ	195	2.83	810	2.00	769	1.78	1,017	1.67
รวม	6,893	100	41,339	100	43,141	100	57,715	100

ที่มา:กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (2547)

ข้อมูลจากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่ามูลค่าการค้าชายแดนไทย-พม่ารายจังหวัด ตั้งแต่ปี 2543-2546 มีมูลค่ารวมเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

ตารางที่ 3: มูลค่าสินค้า นำเข้า-ส่งออกที่ด่านอำเภอแม่สาย ตั้งแต่ปี (2539-2547) หน่วย:ล้านบาท

ปีพ.ศ.	มูลค่านำเข้า	มูลค่าส่งออก	ช่วงเวลาที่พม่าปิดพรมแดน
2539	29.70	1,635.12	
2540	97.74	2,605.98	
2541	202.43	2,095.23	
2542	154.36	1,997.23	
2543	48.95	1,937.85	- 2 ต.ค.- 23 พ.ย.2542
2544	55.61	949.23	- 13 ก.พ.- 23 มี.ย.2544
2545	91.22	1,049.47	- 22 พ.ค.- 15 ต.ค.2545
2546	85.20	1,564.47	
2547	498.39	1,915.42	

ที่มา:ด่านศุลกากรแม่สาย (2547)

ข้อมูลจากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่ามูลค่าสินค้านำเข้า-ส่งออกที่ด่านอำเภอแม่สาย ตั้งแต่ปี 2539-2547 มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ศักยภาพและการค้าชายแดนของเมืองท่าหลัก ในรัฐฉาน ประเทศพม่า

เมืองท่าหลัก อยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดเชียงใหม่ รัฐฉาน ประเทศพม่าได้ก้าวมาสู่การเป็นประตูการค้าที่สำคัญ มีศักยภาพที่จะเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงกับชุมชนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศและเปิดติดต่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยจะเป็นการพัฒนาฐานการผลิตใหม่ของประเทศในระยะยาว

ท่าหลักมีประชากรหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ไทยใหญ่ พม่า ว้า และจีน เป็นต้น ภาษาที่ใช้อย่างเป็นทางการคือ ภาษาพม่า อังกฤษ และจีนแมนดารินโดยสภาพพื้นที่มีความคล้ายกับชุมชนทางภาคเหนือของประเทศไทย ท่าหลักเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่มีการค้าชายแดนเป็นตัวผลักดันเศรษฐกิจของเมืองนี้ และในปัจจุบันการค้าได้ขยายอาณาเขตไปจนถึงชายแดนประเทศจีนกับพม่า ส่งผลให้เกิดการค้าผ่านแดนขึ้นอีกหนึ่งช่องทาง

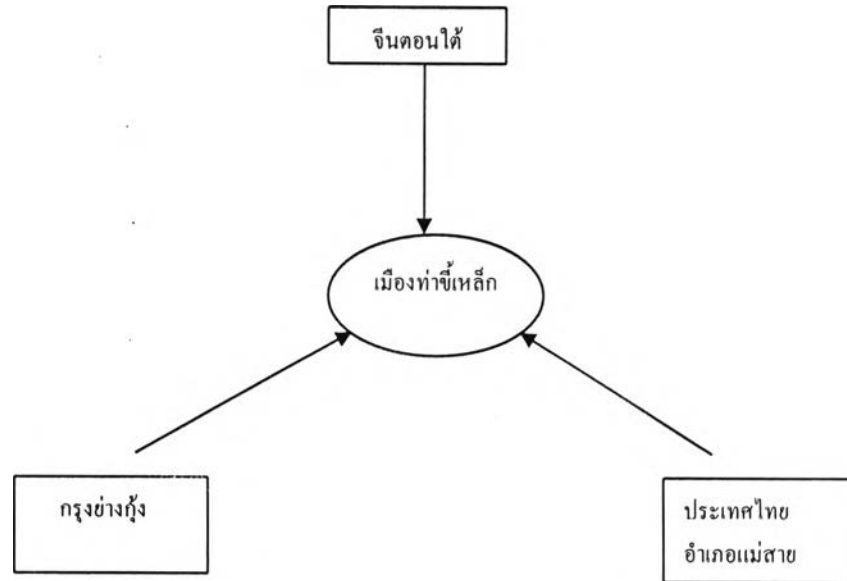
รัฐฉาน เป็นรัฐขนาดใหญ่ที่มีประชากรมากที่สุด มีพื้นที่ประมาณ 60,155 ตารางไมล์ มีประชากรประมาณ 4,702,000 คน แบ่งเป็นหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ไทยใหญ่ พม่า ว้า เป็นต้น รัฐฉานมีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 1.5 ล้านเอเคอร์ เป็นพื้นที่ในการเพาะปลูกข้าวประมาณ 500,000 เอเคอร์ ปลูกพืชอื่นๆอีก 200,000 เอเคอร์ เป็นพื้นที่ในการปลูกพืชบนที่ราบสูง 8,000 เอเคอร์ และเป็นพื้นที่สวนประมาณ 200,000 เอเคอร์ ผลผลิตที่สำคัญได้แก่ ข้าวชนิดต่างๆ เช่นข้าวสาลี ข้าวโพด อ้อย กล้วย ถั่ว หอมแดง เมล็ดทานตะวัน ใบชา กาแฟ ใบยาสูบและพืชผัก ผลไม้เมืองหนาว สินแร่ที่สำคัญ ได้แก่ ทังสเดน ดีบุก เงิน แมงกานีส และอัญมณีอีกมากมาย เช่น เพชร พลอย หยก และหินสีต่างๆ เป็นต้น มีเหมืองแร่ดีบุกและเงินที่สำคัญในรัฐฉานด้วย มีโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรตั้งอยู่ด้วยเช่น โรงงานยาสูบที่เสันยาสูบชั้นเลิศที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญเป็นที่ต้องการของตลาดอย่างมาก และเป็นรัฐที่มีสินค้าจากประเทศจีนและได้วันส่งเข้ามาตลาดสินค้าอุปโภคบริโภค ผักและผลไม้ เครื่องใช้ไฟฟ้า และเป็นสินค้าผ่านแดนมาขายยังฝั่งไทยที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ทำให้พื้นที่บริเวณรัฐฉาน โดยเฉพาะที่เมืองท่าหลักได้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นแหล่งพักสินค้าและคลังสินค้านี้จำนวนมาก

ลักษณะทางกายภาพของรัฐฉาน มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยและที่ติดต่อกับประเทศจีน โดยเฉพาะมณฑลยูนนานของจีน ส่งผลให้ให้ประเทศพม่ามีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนก่อให้เกิดชุมชนค้าชายแดนขึ้น

เนื่องจากชาวพม่ามีความจำเป็นที่จะต้องซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคทั้งจากประเทศจีนและประเทศไทย โดยมีการขายวัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นการแลกเปลี่ยน การค้าที่เกิดขึ้นในหลายรูปแบบนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งให้เกิดความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศขึ้น รวมทั้งปัจจัยจากภายนอกที่ทำให้พม่าได้เปิดประเทศและให้ความร่วมมือต่างๆ ปัจจัยจากภายนอกที่มีอิทธิพลกับพม่าคือยุทธศาสตร์การมุ่งลงใต้ของประเทศจีนที่ส่งผลให้พม่าไม่สามารถต้านทานการแผ่อิทธิพลรวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดจากการเชื่อมโยงโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

โดยภาพรวมรัฐฉานเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การเพาะปลูก และอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาตินานาชนิด ซึ่งแม้ยังมีการนำไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ในจำนวนที่ไม่มากนักส่วนใหญ่ แต่ก็ยังเป็นทรัพยากรที่จะหมดไปในอนาคต ดังนั้นหนทางในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตจึงควรเน้นเรื่องการค้าการลงทุน โดยที่การค้าชายแดนเป็นทางเลือกหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐชายแดนดังกล่าว

สินค้าอุปโภคบริโภคที่ค้าขายกันในบริเวณตลาดท่าขี้เหล็กนั้นมีที่มาจากท้องถิ่นต่างๆทั้งในประเทศพม่าและระหว่างประเทศ ช่องทางแรกมาจากตัวเมืองหลวงกรุงย่างกุ้ง-ท่าขี้เหล็ก ช่องทางที่สองคือเส้นทางท่าขี้เหล็ก-ประเทศจีนและช่องทางสุดท้ายมาจากการค้าขายทางชายแดนไทย-พม่าอำเภอแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก ซึ่งช่องทางนี้นับเป็นช่องทางหลักของสินค้าอุปโภคบริโภคที่เข้าไปถึงประชาชนในท้องถิ่น เพราะเส้นทางคมนาคม การขนส่งภายในประเทศของพม่ายังล่าช้าและยังต้องใช้เวลาในการปรับปรุงระบบขนส่งอีกมาก ส่งผลให้ช่องทางการค้าบริเวณชายแดนได้รับความนิยมเพราะมีความสะดวกมากกว่า นอกจากนี้ยังมีสินค้าหลากหลายชนิด หากการค้าในลักษณะที่กล่าวมานี้ได้รับการพัฒนาและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชนของไทยย่อมส่งผลให้การค้าชายแดนไทย-พม่าสามารถขยายตัวได้อีกมาก โดยเฉพาะในเขตรัฐฉานที่มีพื้นที่ติดต่อกับอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย



ภาพที่ 1 แสดงเส้นทางสินค้าอุปโภคบริโภคที่ค้าขายกันในบริเวณตลาดท่าซีเหล็ก

วิวัฒนาการความสัมพันธ์ด้าน เศรษฐกิจไทย-พม่า

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะทางการค้าระหว่างไทยกับพม่าระหว่างรัฐต่อรัฐ เริ่มมีพัฒนาการที่ชัดเจนเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้เสนอ “นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ในปีพ.ศ.2531-2534 (มติชนสุดสัปดาห์ (4-10 กรกฎาคม 2546) : 30) และได้ถือเป็นนโยบายหลัก โดยนโยบายดังกล่าวได้ถูกนำมาปฏิบัติสานต่อเรื่อยมาในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2535-2537) รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2537-2538) รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ.2538-2539) รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539-2540) นอกเหนือจากการค้าแล้วไทยยังขยายบริบทความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจออกไปสู่รูปแบบต่างๆ ปัจจุบันหลักการของนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยยังคงมุ่งฟื้นฟู กระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจสี่ประเทศ หรือที่เรียกกันว่า “โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” เป็นโครงการความร่วมมือในระดับภูมิภาค โครงการแรกๆที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก “นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นและช่วงของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจของโลก โดยโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจมีแนวคิดริเริ่มจากประเทศจีนซึ่งในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ขานรับนโยบายมุ่งลงใต้ของจีน (ผู้จัดการรายวัน 18 เมษายน 2536 : 4) เนื่องจากประเทศพม่าเป็นประเทศที่เข้าร่วมในโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยพม่าเป็นทางผ่านไปสู่อินทอนใต้

ในทางกลับกันเมื่อจีนจะลงได้มาไทยก็ต้องผ่านพม่า พม่าจึงเป็นประเทศที่ต้องให้ความสำคัญในฐานะประเทศซึ่งเป็นทางผ่านที่สำคัญ อย่างไรก็ตามพบว่าโครงการภายใต้ความร่วมมือต่างๆกลับไม่มีความก้าวหน้ามากนัก ซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่เต็มใจและความไม่พร้อมของประเทศพม่า (พรพิมล ตรีโชติ, 2540: 85)

โดยสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ส่งผลให้จังหวัดเชียงรายได้รับการกำหนดให้เป็นประตูการค้า การผลิต อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับเมืองสำคัญของ 4 ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน ได้แก่ จีน พม่า ลาว ไทยหรือที่เรียกว่า “สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” ซึ่งการเปิดดำเนินการค้าชายแดนไทย-พม่าที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยเชื่อมต่อกันด้วยสะพานข้ามแม่น้ำสายกับเมืองท่าจีเหล็กที่ตั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามนั้น ก็เพื่อให้ประชาชนตามแนวชายแดนได้มีการคมนาคมที่สะดวกอีกทั้งยังนำมาซึ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนทำให้เกิดรายได้จากการค้าขาย และเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในที่สุด

ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ชายแดนทั้งสองในการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค มีการปรับนโยบายความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคโดยสนับสนุนและผลักดันผ่านกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยเชื่อมโยงระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านต่างๆรอบทิศ เช่น โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (ไทย-พม่า-ลาว-จีน) หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ (ไทย-พม่า-ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม-จีน) สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย) หรือห้าเหลี่ยมเศรษฐกิจ (BIMSTEC) เป็นต้น ทุกโครงการที่กล่าวมาล้วนเป็นโครงการที่มีส่วนช่วยส่งเสริมให้การค้าชายแดนเกิดการขยายตัวมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 -9 (พ.ศ.2540-2549) รัฐบาลไทยได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่อนุภาคและพื้นที่ชายแดน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาสทางเศรษฐกิจของพื้นที่เมือง ชุมชน และคนในพื้นที่ และเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่เมืองที่เป็นชุมชนศูนย์กลางของอนุภาคและเมืองชายแดน ซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติให้สามารถเชื่อมโยงกับชุมชนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งสามารถติดต่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน อันจะนำไปสู่การพัฒนาฐานการผลิตใหม่ของประเทศในระยะยาว

นอกจากนี้ นโยบายการค้าเสรียังก่อให้เกิดการขยายขอบเขตการค้าเสรี ซึ่งพัฒนาไปสู่ฐานการผลิตสินค้าหรือการให้บริการร่วมกันในภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการเปิดตลาดการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อและใกล้เคียงกัน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการค้าชายแดนในภาคเหนือให้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น โดยประเทศไทยได้เสนอยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 5 ประเทศคือ ระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า ไทยและเวียดนาม* (The Economic Cooperation Strategy-ECS)

* (เป็นสมาชิกในปี2547)

โครงการ ECS มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาแรงงานจากพม่าและการอพยพของชนกลุ่มน้อยจากพม่าเข้าประเทศไทย เน้นในเรื่องของแรงงานและผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยพื้นที่ที่มีธุรกรรมการค้าและโครงการ ECS เชื่อมโยงกับชนกลุ่มน้อยนั้นพื้นที่ส่วนใหญ่ครอบครองโดยชนกลุ่มน้อยซึ่งอาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า พม่าก็มีนโยบายที่จะปราบปรามชนกลุ่มน้อย ในปัจจุบันจะพบเหตุการณ์ต่างๆที่เป็นปัญหาระหว่างไทย - พม่า และชนกลุ่มน้อยที่อาศัยตามแนวชายแดนและมีผลกระทบต่อการค้าชายแดนไทย - พม่า ซึ่งเป็นปัญหาขัดแย้งที่รอการแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาการเมืองภายในประเทศอันมีผลมาจากชนกลุ่มน้อย (พรพิมล ตรีโชติ, 2541: 94) การขัดแย้งส่งผลให้เกิดการค้าในรูปแบบที่เป็นการค้านอกระบบเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งนำไปสู่การจัดซื้ออาวุธเพื่อนำไปต่อต้านรัฐบาลกลางของพม่า หากแผนสันติภาพที่ประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือและมีส่วนช่วยเหลือประเทศพม่าประสบความสำเร็จ ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆก็ไม่ต้องมีความจำเป็นต้องทำการค้าอาวุธ ยาเสพติด และสิ่งผิดกฎหมายอื่นๆ อีกต่อไป นอกนี่ยังอาจนำมาซึ่งความร่วมมือกับรัฐบาลในที่สุด

ปัจจุบันได้เปลี่ยนมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง(The Ayeyawady-ChaoPhraya-Mekong Economic Cooperation Strategy-ACMECS)และได้ประกาศเป็นแถลงการณ์ร่วม “ปฏิญญาพุกาม” (Bagan Declaration)เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 ณ เมืองพุกามประเทศพม่า กำหนดความร่วมมือทางด้านต่างๆ 5 สาขา (www.mfa.go.th) คือ

ด้านการค้าการลงทุน

- เพื่อใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศทั้งสิ้น
- เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการไหลเวียนของสินค้าและการลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงาน
- เพื่อสร้างรายได้ กระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

ด้านการเชื่อมโยงการขนส่ง

- ให้มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากการขนส่งระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- อำนวยความสะดวกสำหรับการค้า การลงทุน เกษตรกรรม การผลิตทางอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

ด้านความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม

- เพื่อสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมความร่วมมือ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการกระบวนการต่างๆ

ด้านการท่องเที่ยว

- ส่งเสริมยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- อำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวในภูมิภาคและจากภูมิภาคอื่นๆ

ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

- ส่งเสริมและสร้างขีดความสามารถของคนและสถาบัน
- เริ่มมาตรการเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถแข่งขันได้ในระดับภูมิภาค

นอกจากการพัฒนาการค้าชายแดนไทย-พม่าที่กล่าวมาแล้ว ยังมีช่องทางการค้าช่องทางที่ 3 ซึ่งเป็นการค้าอีกรูปแบบหนึ่งที่แฝงอยู่ คือ การค้าผ่านแดน การขยายตัวของการค้าผ่านแดนสินค้าจากประเทศไทยสู่ประเทศจีน เมืองเชียงรุ่ง จังหวัดปกครองตนเองสิบสองปีนนา มณฑลยูนนาน โดยเฉพาะผลไม้ที่มีรสหวาน เช่น ลำไย ลิ้นจี่ สับปะรด และในทางตรงกันข้ามมีสินค้าจีนสู่ไทยที่เพิ่มขึ้นมาก ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยไม่ต้องข้ามแดนมายังประเทศใดประเทศหนึ่ง ในแต่ละปีปริมาณการค้ารูปแบบนี้จะมีมูลค่าที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้อาเภอแม่สายมีศักยภาพที่สูงมากขึ้นในการดำเนินการค้าชายแดน

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ผู้ศึกษามีเป้าหมายเพื่อศึกษาสภาพการค้าชายแดนที่ตลาดแม่สาย จังหวัดเชียงราย ประเทศไทยและตลาดท่าจี้เหล็ก เมืองท่าจี้เหล็ก จังหวัดเชียงตุง ประเทศพม่าซึ่งอำเภอแม่สายเป็นชายแดนทางด้านเหนือของไทยภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (The Ayeyawady-ChaoPhraya-Mekong Economic Cooperation Strategy-ACMECS) ในขณะที่ท่าจี้เหล็กเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่ที่อยู่ในจังหวัดเชียงตุง เขตรัฐฉาน ประเทศพม่า การค้าระหว่างตลาดทั้งสองนั้นมีความหลากหลาย แตกต่างกันและขยายอาณาเขตไปจนถึงชายแดนประเทศจีนกับพม่า ส่งผลให้เกิดการค้าผ่านแดนขึ้นทำให้การค้าที่บริเวณชายแดนที่อำเภอแม่สายมีความสำคัญและควรแก่การศึกษาถึงพัฒนาการของการค้าชายแดนในเขตนี้ การศึกษาในครั้งนี้ครอบคลุมถึงสภาพการค้าชายแดนในปัจจุบัน สถานการณ์ของการค้านอกระบบที่ยังคงมีอยู่ ปัญหาอุปสรรคที่ควรแก้ไขปรับปรุง รวมถึงระบบการชำระค่าสินค้าระหว่างผู้ค้าทั้งสองประเทศทั้งที่ผ่านและไม่ผ่านพิธีทางศุลกากร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการค้าและปัจจัยที่ส่งผลต่อการค้าระหว่างอำเภอแม่สายและเมืองท่าจี้เหล็ก
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงนโยบายของรัฐต่อการค้าชายแดนระหว่างไทยกับพม่าและความเป็นมาของกรอบความร่วมมือทางด้านการค้าจากยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอำเภอแม่สายและเมืองท่าจี้เหล็ก
- 1.2.3 เพื่อศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาการค้าชายแดน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาการค้าชายแดนไทย-พม่าในบริบทของกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง จะศึกษาถึงความเป็นมา นโยบายทางการค้า สภาพการค้าในปัจจุบันและแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงเพื่อรองรับการขยายตัวในอนาคตโดยพิจารณาในกรอบความร่วมมือ ACMECS และจะเน้นพื้นที่ อำเภอแม่สายและเมืองท่าขี้เหล็ก ซึ่งเป็นสถานที่หลักและชุมชนบริเวณใกล้เคียงที่มีแนวเขตติดกับชายแดนประเทศพม่า ระยะเวลาในการศึกษานี้เน้นการวิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจะศึกษาย้อนหลังตั้งแต่ปีพ.ศ.2531-2547 โดยจะศึกษาใน 3 ระดับด้วยกันคือระดับท้องถิ่น คืออำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศใน 3 มิติ คือ มิติสังคมวัฒนธรรม มิติการค้าและเศรษฐศาสตร์ และมิติทางรัฐศาสตร์

1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ACMECS จะส่งผลดีต่อการพัฒนาตลาดการค้าชายแดนระหว่างตลาด อ.แม่สาย จังหวัดเชียงรายและเมืองท่าขี้เหล็ก จังหวัดเชียงใหม่ รัฐฐานของประเทศพม่าโดยตั้งสมมติฐานว่าโครงการพัฒนาต่างๆของ ACMECS จะกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดนของพม่าให้ดีขึ้นได้โดยฝ่ายพม่าสามารถนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มานำใช้ให้เกิดประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และสร้างงานให้กับแรงงานในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดอาชีพและรายได้ในขณะที่ฝ่ายไทยจะได้รับประโยชน์จากกำลังซื้อของพม่าที่เพิ่มมากขึ้น

1.5 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาภายใต้บริบทของกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ACMECS ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการปรับความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างไทยกับพม่าโดยใช้นโยบายเศรษฐกิจเข้ามาแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อขยายตลาด และพื้นที่ทางเศรษฐกิจให้กว้างออกไป ตลอดจนเอื้อประโยชน์ต่อกันจากปัจจัยการผลิตเพื่อการพาณิชย์ที่แต่ละประเทศมีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวคิดที่ว่าถ้าการค้าชายแดนของตลาดอำเภอแม่สายและเมืองท่าขี้เหล็ก สามารถเพิ่มมูลค่าการค้าซื้อขาย ปริมาณการซื้อขายประเภทของสินค้าได้แล้วจะนำมาซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร่วมกันและจะส่งผลดีต่อทั้งสองฝ่าย

1.5.1 ทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศ(Interdependence Theory)

เป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่ชี้ให้เห็นว่าระบบการเมืองในปัจจุบันศตวรรษที่ 21 มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจอย่างมาก ในลักษณะของความร่วมมือในภูมิภาค (Regional) และอนุภูมิภาค (Sub-Regional) และจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมืองแบบใหม่ ผู้ที่เสนอแนวคิดนี้ คือ Robert O. Keohane และ Joseph S.Nye, Jr. ในหนังสือที่ชื่อว่า **Power and Interdependence: World Politics in Transition** (สุรชัย ศิริไกร, 2527: 50-56) Keohane และ Nye, Jr. (1977) ได้ให้คำนิยามว่าการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศ หมายถึง การพึ่งพิงซึ่งกันและกัน(Mutual Dependence) ซึ่งได้แก่ การที่ประเทศต่างๆจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องการค้า การขนส่งคมนาคม การลงทุน วัตถุดิบ พลังงาน และเทคโนโลยี ซึ่งมาจากความจำเป็นของสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ทำให้แต่ละประเทศต้องแสวงหาและแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันที่เกิดขึ้นในประเด็นที่ศึกษามี 2 ประเด็น

ก.จะทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกันที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆจนกระทั่งเกิดการพึ่งพาอาศัยกันและกันแบบซับซ้อนขึ้น (Complex Interdependence) คือ เกิดระบบโลกที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอย่างซับซ้อนและมีการติดต่อกันหลากหลายช่องทางมากขึ้น นโยบายของประเทศที่มีความสัมพันธ์จะเปลี่ยนแปลงไป จะไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาได้ กองทัพแสนยานุภาพทางทหารจะไม่ใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ได้ผลอีกต่อไปจะลดบทบาทตรงนี้ลง (Keohane and Nye, Jr, 1977: 24-25)

ข.การพึ่งพาอาศัยกันในการพัฒนาที่นำไปสู่ความทันสมัยจะส่งผลต่อเนื้องให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น เพราะไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น หากยังขยายเป็นความสัมพันธ์ เช่น ในระดับบริษัทข้ามชาติ หรือในระดับประชาชนมากขึ้นด้วย ความสัมพันธ์ที่ขยายขอบเขตมากขึ้น เช่น การเดินทางติดต่อข้ามประเทศของพ่อค้า นักธุรกิจ หรือนักท่องเที่ยว จะทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดูเหมือนแบ่งแยกกันตามอาณาเขตของรัฐค่อยๆเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสัมพันธ์ที่เป็นความร่วมมือแบบภูมิภาคนิยมหรืออนุภูมิภาคมากขึ้น พรหมแดนหรือการแบ่งแยกประเทศจะลดความสำคัญลงในระบบโลกในอนาคต (Morse, 1976: 5.)

ในช่วงหลังมีการวิเคราะห์แนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น การที่แต่ละประเทศมีปัจจัยของอิทธิพลต่างๆไม่เท่าเทียมกัน เช่น ขนาดของประเทศ จำนวนประชากร อำนาจทางทหาร หรือทรัพยากร ฯลฯ ที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ฝ่ายหนึ่งสามารถจัดการกับ

อีกฝ่ายหนึ่งได้ และรัฐที่มีการพึ่งพาน้อยกว่าจะสามารถมีอำนาจในการต่อรองเรื่องต่างๆมากกว่า แต่ถึงแม้จะมีการพึ่งพาอาศัยกันที่ไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้น ก็ไม่ได้ทำให้ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันหมดลงไป เพราะแต่ละประเทศยังมีความจำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัยกันอยู่นั่นเอง (Keohane and Nye, Jr, 1977: 10-11)

เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในโลกที่น่าสนใจ คือ การล่มสลายของสหภาพโซเวียต และการสลายตัวของกลุ่มพันธมิตรทางทหารในยุโรปตะวันออก เมื่อปลายปี พ.ศ.2532 การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อโลกทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและการค้า ในลักษณะของการก้าวเข้าสู่ระเบียบโลกใหม่ (New world order) ส่งผลให้โลกเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยต่อสู้กันทางลัทธิอุดมการณ์มาสู่ความร่วมมือและการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์, 2539: 21-31) ซึ่งสามารถสังเกตได้จากการเปลี่ยนแปลงของโลกโดยทั่วไปจะเห็นได้ว่ามีประเทศต่างๆที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันต่างหันมาร่วมมือหรือแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น ปี พ.ศ.2536 มีการจัดตั้งสหภาพยุโรป (European Union) และได้มีการประกาศใช้เงินสกุลเดียวกัน คือ เงินยูโร (Euro)

ในปี พ.ศ.2542 และ ปี พ.ศ.2535 สมาคมอาเซียนได้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้น (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ซึ่งเป็นข้อยืนยันถึงความจำเป็นที่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน โดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างทางลัทธิอุดมการณ์ นอกจากนี้ยังมีโครงการความร่วมมือในกลุ่มอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งโครงการทั้งหมดแสดงให้เห็นความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยกัน โดยมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.5.2 ทฤษฎี “การเมืองเกี่ยวพัน” (Linkage Politics) หรือทฤษฎีเกี่ยวพัน

(Linkage Theory)

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการค้าขายแดนคู่ขนานนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดเรื่องการเมืองเกี่ยวพัน หรือทฤษฎีเกี่ยวพัน จะสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในรูปแบบที่รัฐต้องมีปฏิริยาตอบสนองกัน ในที่นี้คือการพึ่งพาช่วยเหลือกันระหว่างรัฐต่อรัฐ เนื่องจากทฤษฎีเกี่ยวพันนี้ชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลของระบบการเมืองหรือสภาพแวดล้อมอันใดอันหนึ่ง ย่อมมีอิทธิพลอันเป็นผลกระทบต่อระบบการเมืองหรือสภาพแวดล้อมอื่นๆแบบลูกโซ่ การเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) หรือทฤษฎีเกี่ยวพัน (Linkage Theory)

Rosenau (1969) ได้ให้ข้อสังเกตว่าการเมืองนั้นไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดก็จะไปมีความสัมพันธ์กับการเมืองที่อื่นๆด้วย ในอดีตการเมืองเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตของรัฐ แต่ปัจจุบันการเมืองได้กระจายและหยั่งรากแม้ในจุดที่อยู่ไกลที่สุดของโลก ทั้งนี้ก็ด้วยความสามารถของ

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทำลายช่องว่างและกาลเวลาทางกายภาพของโลก และทำให้การเมืองของโลกมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพากันอย่างสูงสุด

สาระสำคัญของทฤษฎีเกี่ยวกับนี้มีว่า การเมืองระหว่างประเทศนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการเมืองภายใน ระบบการเมืองทั้งสองนี้มีความคาบเกี่ยวกันอยู่ กล่าวคือ การเมืองระหว่างประเทศเป็นได้ทั้งเหตุและผลของการเมืองภายในประเทศปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงสิ่งนี้ด้วย ในทำนองเดียวกันปรากฏการณ์ทางการเมืองหรือสภาวะแวดล้อมภายในประเทศก็สามารถส่งผลกระทบต่อรูปแบบหรือพฤติกรรมที่กำหนดนโยบายต่างประเทศได้ในทำนองเดียวกัน

1.5.3. ทฤษฎี ภูมิภาคนิยม (Regionalism)

เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่เรียกว่าบูรณาการ (Integration) ในฐานะแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าระบบรัฐซึ่งไม่สามารถกำกับควบคุมและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน, 2002)

ในที่นี้อาจจำแนกลักษณะของการให้คำจำกัดความออกได้เป็นคำจำกัดความตามมุมมอง 2 ประเภทหลักคือ การมองว่าบูรณาการเป็นสภาพ (condition) และการมองว่าเป็นกระบวนการ (process) โดยในการมองว่า การบูรณาการเป็นสภาพ (condition) นักทฤษฎีที่มีคนอ้างถึงมาก เช่น Karl W.Deutsch (1978) ให้คำจำกัดความของคำว่าบูรณาการว่าหมายถึง “ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่างๆที่พึ่งพากันและร่วมมือกันเพื่อก่อกำเนิดสิ่งใหม่ในระบบซึ่งแต่ละหน่วยนั้นไม่อาจก่อให้เกิดขึ้นได้โดยลำพังตนเอง” (Karl W.Deutsch 1978:178 อ้างถึงใน พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน, 2002) ในขณะที่นักทฤษฎีซึ่งมองว่า การบูรณาการเป็น

กระบวนการอย่าง Ernst B.Hass (1970) ให้คำจำกัดความของคำว่าบูรณาการว่าหมายถึง “กระบวนการที่เหนี่ยวนำให้ผู้มีบทบาททางการเมืองในทุกระดับในแต่ละรัฐเปลี่ยนความจงรักภักดี ความมุ่งหมาย และกิจกรรมทางการเมืองไปสู่สถานะใหม่ที่มีกลไกทางสถาบันเป็นศูนย์กลางซึ่งมีอำนาจปกครองเหนือรัฐเดิมของตน” (Ernst B.Has,1970: 610 อ้างถึงใน พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน , 2002)

การบูรณาการมีทั้งทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ทั้งนี้แนวคิดภูมิภาคนิยม (Regional) และความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคซึ่งได้กลายเป็นแนวโน้มทั่วไปในวิถีเศรษฐกิจการเมืองโลกยุคโลกาภิวัตน์นั้น จัดเป็นการบูรณาการทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ในฐานะส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ของแต่ละประเทศในการขยายขอบเขตของผลประโยชน์ชาติด้านเศรษฐกิจ (National economic interests) ให้ครอบคลุมไปในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในขนาดใหญ่ขึ้นกว่าที่ประเทศนั้นตั้งอยู่ (Patcharawalai Wongboonsin, 2000)

อนึ่งยังมีความสับสนเกี่ยวกับคำจำกัดความของการจะเป็นภูมิภาคนิคมได้นั้นต้องมีกฎเกณฑ์ 4 ประการคือ (Cantori and Spiegel, 1970 อ้างถึงใน พัชราวาลย์ วงศ์บุญสิน, 2002)

1. ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ (Geographical proximity)
2. ปฏิกริยาเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International interaction)
3. สายใยที่เหมือนกัน (Common bonds) ได้แก่ สายใยทางเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม สังคม และประวัติศาสตร์.
4. ความรู้สึกความเป็นพวกเดียวกัน (Sense of identity) ซึ่งอาจสะท้อนจากการกระทำหรือท่าทีในทำนองเดียวกันต่อรัฐต่างๆนอกภูมิภาค

ที่มาของภูมิภาคนิคมนั้น อาจเกิดจากแนวคิดโลกาภิวัตน์ (Globalization) ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไม่พึงประสงค์ หรือโลกาภิวัตน์ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการพัฒนาที่พึงประสงค์ได้อย่างแท้จริง (พัชราวาลย์ วงศ์บุญสิน, 2002) ทั้งนี้ Lorenz (1991) กล่าวว่า “ภูมิภาคนิคมหรือการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเป็นทางเลือกในกระแสโลกาภิวัตน์ด้วยเหตุผลสำคัญ 5 ประการ” คือ (Lorenz 1991:3-10 อ้างถึงใน พัชราวาลย์ วงศ์บุญสิน, 2002)

1. สามารถใช้ประโยชน์จากความใกล้ชิดด้านสภาพภูมิศาสตร์ในการกระตุ้นความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนอย่างเข้มข้น
2. กระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคมักไม่จำเป็นต้องมีมาตรการตอบแทน (Reciprocity) ดังที่องค์การโลบบาลอย่าง GATT และ WTO ต้องการให้มี นอกจากนี้กรอบกติกาโลกไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาที่พึงประสงค์อย่างแท้จริง
3. ในระดับภูมิกษณนั้น การผ่อนคลาภกฎระเบียบบกรอบกติการะหว่างประเทศต่างๆในภูมิภาคสามารถกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันได้ดีกว่าการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในระดับพหุภาคี
4. ขนาดของเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและการประหยัดต้นทุนด้านค่าขนส่งสามารถเป็นตัวกระตุ้นให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว
5. การพึ่งพาซึ่งกันและกัน ภาระหน้าที่ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคซึ่งมีความใกล้ชิดด้านสภาพภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยอาศัยการกระจุกตัวของการผลิตภายในภูมิภาคในลักษณะของการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญ ผ่านการถ่ายทอดเทคโนโลยี การสร้างเครือข่ายในการผลิตสิ่งใหม่หรือการรังสรรค์นวัตกรรมภายในภูมิภาคกันเอง

ภูมิภาคนิยมในเอเซียนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเริ่มต้นได้ไม่นานนักและมักเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยประสบการณ์หรือบทเรียนจากภูมิภาคนิยมซึ่งเกิดขึ้นที่ภูมิภาคอื่นๆเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย (พัชราวลัย วงศ์บุญสิน, 2002) Sideri (1997) กล่าวว่า “ภูมิภาคนิยมของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีมุ้งที่จะให้การบูรณาการทางเศรษฐกิจเป็นกลไกในการสร้างพลังต่อรองกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและด้านการทำทาบอำนาจทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น งานศึกษาอื่นพบว่า ภูมิภาคนิยมในประเทศกำลังพัฒนานั้น ส่วนหนึ่งมุ่งลดการพึ่งพาทางการค้าสินค้าอุตสาหกรรมกับประเทศพัฒนาแล้ว และส่วนหนึ่งเป็นการลดผลกระทบของกระบวนการโลกาภิวัตน์ โดยภูมิภาคนิยมในช่วงก่อนกลางทศวรรษที่ 1980 นั้นมักเน้นการจัดตั้งในรูปของกลุ่มการค้าแบบปิด” (Sandro Sideri, 1997 อ้างถึงใน พัชราวลัย วงศ์บุญสิน, 2002) เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันได้มีประเทศต่างๆในเอเซียรวมตัวกันในลักษณะภูมิภาคนิยมเกิดขึ้นมากมาย อย่างไรก็ตามแนวคิดในการบูรณาการทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นแนวมุ่งรวมในภูมิภาคอื่นๆเริ่มเป็นที่ยอมรับในอาเซีย ดังจะเห็นได้จากการที่อาเซียได้พยายามพลิกผันตนเองสู่การบูรณาการทางเศรษฐกิจ ดังเห็นได้จากการจัดตั้งเขตการค้าอาเซีย (AFTA) เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวคิดในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียในระยะแรกนั้นเป็นแนวคิดในลักษณะของกลุ่มภูมิภาคนิยมทางเศรษฐกิจแบบปิด (Closed Economic Blocs) และได้มีการปรับแนวคิดสู่ภูมิภาคนิยมทางเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economic Blocs) ซึ่งเป็นคลื่นลูกใหม่ที่ก่อตัวและเกิดจากการผลักดันของประเทศที่พัฒนาแล้วทางตะวันตกหลายประเทศที่เกรงว่า การจัดตั้งกลุ่มภูมิภาคนิยมทางเศรษฐกิจแบบปิดในเอเซียและในส่วนต่างๆของโลกจะเป็นการปิดกั้นโอกาสทางเศรษฐกิจ แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับมากขึ้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วย เนื่องจากเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมในการค้าโลกมากขึ้น แทนที่จะจำกัดเพียงการค้าภายในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันซึ่งประสบการณ์ที่ผ่านมาได้สอนว่า เป็นสิ่งที่ไม่ประสบความสำเร็จนักภูมิภาคนิยมแบบเปิด (Open Regionalism) จึงกลายเป็นแนวทางใหม่ของภูมิภาคนิยมในส่วนต่างๆของโลก รวมทั้งอาเซียในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ที่ผ่านมา (Patcharawalai Wongboonsin, 2000)

การบรรลุผลโดยจำกัดของภูมิภาคนิยมในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดเป็นแนวโน้มใหม่ ดังนี้

1. Multiple Regionalism หรือภูมิภาคนิยมทับซ้อนกันเห็นได้จากการที่ประเทศสมาชิกภูมิภาคนิยมหนึ่ง เช่น อาเซีย เป็นสมาชิกของอีกภูมิภาคหนึ่งเช่น เอเปค (APEC)
2. อนุภูมิภาคนิยม หมายถึง การที่ประเทศบางประเทศในภูมิภาคนิยมเดียวกัน รวมตัวกันเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ในลักษณะของการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตต่างๆอย่างคล่องตัวมากขึ้น

3. การเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคนิยม 2 แห่ง เห็นได้จาก ASEAN-Europe Meeting (ASEM) ซึ่งมีสภาพประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (EU)

4. การเปิดเสรีทางการค้าของประเทศหนึ่งใดในภูมิภาคนิยมหนึ่งกับประเทศนอกภูมิภาคในลักษณะของการเปิดเสรีแบบทวิภาคี เห็นได้จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างสิงคโปร์กับญี่ปุ่น โดยที่สิงคโปร์เป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียนและข้อเสนอของฝ่ายจีนที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China Free Trade Area) เมื่อปลายปี 2001

1.5.4 ทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ“ผลประโยชน์แห่งชาติ” ดังนี้

James N. Rosenau, (1968:34 อ้างถึงใน เวณิกา บุญมาคลี, 2536) ได้ให้ความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติอย่างกว้างๆว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมชาติ (National Society) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

Joseph Frankel, (1988:93-97 อ้างถึงใน เวณิกา บุญมาคลี, 2536) ได้ให้ความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของนโยบายต่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยค่านิยมทั้งหมดของรัฐนั้นๆ และในการดำเนินนโยบายต่างประเทศรัฐจะพยายามปกป้องความเป็นรัฐและอธิปไตยของรัฐไว้ โดยผู้นำของรัฐจะดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่รัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมให้มากที่สุด

Charles O. Lerche, Jr. และ Abdul A. Said (1963:6 อ้างถึงใน เวณิกา บุญมาคลี, 2536) ได้กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติว่าเป็นการยากที่จะระบุลงไปอย่างชัดเจนว่าผลประโยชน์แห่งชาติคืออะไร แต่สามารถที่จะให้ความหมายโดยทั่วไปได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นจุดมุ่งหมายระยะยาวและต่อเนื่องที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องรักษาไว้

กระมล ทองธรรมชาติ (กระมล ทองธรรมชาติ, 2516: 78) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติไว้ดังนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศและสถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ทักษะที่รัฐบาลชุดก่อนยึดถืออยู่ก็อาจหมดความสำคัญไป และสิ่งที่เคยยึดถือว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติก็อาจไม่มีความสำคัญอีกต่อไป ซึ่งอาจส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ได้เคยปฏิบัติมาแล้วก็ได้ จะเห็นได้ว่า สิ่งหนึ่งที่ประเทศหนึ่งถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ชาตินั้น เปลี่ยนแปลงได้เสมอ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในกาลเวลา สถานการณ์ ลำดับความสำคัญของปัญหาที่แต่ละประเทศกำลังเผชิญอยู่และทักษะของคณะบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนประเทศ เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests) ของชาติในสมัยหนึ่งหรือช่วงเวลาหนึ่งอาจจะกลายเป็นผลประโยชน์สำคัญปานกลาง

(Secondary Interests) ในอีกสมัยหนึ่งก็ได้ หรืออาจจะเป็นไปในทางกลับกันก็คือ สิ่งที่เคยถือว่าสำคัญปานกลาง อาจะกลับมามีความสำคัญยิ่งยวดก็ได้

จากคำจำกัดความของผลประโยชน์แห่งชาติที่กล่าวมานั้น ผู้ศึกษาขอสรุปว่า ผลประโยชน์แห่งชาติ" เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับรัฐที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อดำรงและรักษาไว้ซึ่งเอกราชและปกป้องอธิปไตยของรัฐ เพื่อความมั่นคงของรัฐเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความกินดีอยู่ดีของประชาชนในรัฐ เพื่อเสริมสร้างศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของประเทศ เพื่ออุดมการณ์และเพื่่อำนาจของรัฐและรัฐต่างๆ จะดำเนินนโยบายต่างประเทศบนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติและรัฐจะทำทุกวิถีทางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน อย่างไรก็ตามผลประโยชน์แห่งชาติในแต่ละด้านนั้นจะมีความสำคัญแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนะของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศและขึ้นอยู่กับสถานการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้นด้วย

ทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติในการศึกษาครั้งนี้เพื่อที่ชี้ให้เห็นว่าทุกประเทศให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงเป็นอย่างมาก และการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์กับพม่าขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงเป็นหลัก ทั้งนี้ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีส่วนในการดำเนินนโยบายด้วย

ตัวอย่างช่วงเวลาให้เห็นภาพได้ชัดเจนก็คือในช่วงเวลายุคสมัยพลเอกเปรมที่ได้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชาติด้านความมั่นคงมากและได้ลดความสำคัญลงมา เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชายเข้ามาบริหารประเทศ โดยที่รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2531-2538 ได้เน้นปัจจัยผลประโยชน์ของชาติทางด้านเศรษฐกิจว่ามีความสำคัญมากกว่าเรื่องอื่นๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้เนื่องมาจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของรัฐบาลทั้ง 2 ยุคมีความแตกต่างกัน ดังนั้นการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในช่วงนั้นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งนี้เพื่อรักษาและเพิ่มพูนสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเอง

James N.Rosenau (1968:34 อ้างถึงใน เวณิกา บุญมาคดี, 2536)กล่าวว่า "ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่งๆนั้นมีทั้งปัจจัยภายในประเทศ (Internal Factors) และปัจจัยภายนอกประเทศ(External Factors) ปัจจัยภายในประเทศหรือสภาพแวดล้อมภายในประเทศหมายถึง ปัจจัยต่างๆเช่น บทบาทของผู้นำและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ปัญหาการเมืองภายในประเทศ

อุดมการณ์ บทบาทของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ มติมหาชนและบทบาทของสื่อมวลชนภายในประเทศ เป็นต้น ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของไทยที่เกิดขึ้นก็จัดเป็นปัจจัยภายใน”

สำหรับปัจจัยภายนอกประเทศหรือสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศนั้น หมายถึงเหตุการณ์ทางการเมืองภายในของประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกาการกำหนด และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นๆ หรือสภาพแวดล้อมอื่นๆ เช่น บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวยให้ต่อการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่การสิ้นสุดการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในพม่า เป็นต้น หรือการเปลี่ยนแปลงท่าทีหรือนโยบายต่างประเทศของประเทศของประเทศอื่นๆซึ่งปรากฏอยู่ในระยะเวลานั้น เช่น โครงการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (The Ayeyawady-ChaoPhraya-Mekong Economic Cooperation Strategy-ACMECS) นโยบาย “เปิดประตูมุ่งสู่ได้”ของมณฑลยูนนานประเทศจีนที่ต้องการหาทางออกสู่ทะเลด้วยการเชื่อมการคมนาคมกับทางจังหวัดเชียงรายของไทย เป็นต้น

1.6 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่องานศึกษาในเรื่องการค้าระหว่างประเทศสำหรับเรื่องเกี่ยวกับการค้าชายแดนไทยกับพม่า จึงขอแบ่งกลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็น 2 กลุ่มดังนี้

1.6.1 สภาพการค้าชายแดนของไทย-พม่า

1.6.1.1 Mya Than (2535) ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องนำการค้านอกระบบของพม่ามาร่วมพิจารณาเพื่อให้เห็นภาพรวมของการค้า เนื่องจากงานศึกษาหลายแหล่งพบว่า การค้านอกระบบของพม่ามีขนาดใหญ่กว่าเป็นประเทศคู่ค้า ทั้งนี้เมื่อปี 2525/26 กว่าครึ่งหนึ่งของสินค้าลักลอบนำเข้าจากประเทศไทย แต่สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงจากการที่รัฐบาลพม่าโจมตีชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยงบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า (จังหวัดตากและแม่ฮ่องสอน) ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ขณะที่สัดส่วนการค้านอกระบบกับจีนกลับเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการลดการลักลอบนำเข้าสินค้าจากไทยในบริเวณดังกล่าว และคาดว่ามูลค่าการค้าชายแดนนอกระบบระหว่างพม่ากับจีนสูงถึง 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี แต่อย่างไรก็ตามการค้านอกระบบมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ระบบมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลพม่าผ่อนคลายเป็นให้มีการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะกับจีน ตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา รวมทั้งอนุญาตให้เอกชนและสหกรณ์มีส่วนร่วมกับการค้ากับต่างประเทศ

สำหรับกรณีการค้าของพม่ากับไทย Mya Than ให้ความเห็นว่าสถิติการค้าอย่างเป็นทางการไม่สามารถสะท้อนภาพรวมของการค้าได้ ทั้งนี้จากสถิติการค้าระหว่างพม่า-ไทย (สถิติของพม่า) เมื่อปี 2532 มีเพียง 15.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 358 ล้านบาท (สถิติส่งออกและ

นำเข้าไปพม่าผ่านด่านศุลกากรไทยในภาคเหนือ รวม 1,065.7 ล้านบาท) เทียบกับการประมาณขั้นต่ำว่ามูลค่าค้าชายแดนแบบลักลอบระหว่างพม่า-ไทย เมื่อปี 2531 มีประมาณ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 7,500 ล้านบาท ทำให้มูลค่าการค้าของประเทศทั้งสองสูงขึ้นอย่างต่ำ 20 เท่าตัว

1.6.1.2 งานศึกษาของศูนย์พัฒนาภาคเหนือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541) ได้ทำการศึกษาแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนภาคเหนือ ผลการศึกษา พบว่ามีอุปสรรคและจุดอ่อนจากไทย ดังนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนมีหลายหน่วยไม่สะดวกในการสั่งการและแก้ไขปัญหาการค้าชายแดนได้ การนำเข้า/ส่งออกมีหลายขั้นตอนทำให้เสียเวลาและเป็นช่องทางการหาประโยชน์จากพ่อค้าจึงเกิดการค้ำอกระบบสูง อัตราภาษีอากรนำเข้าสินค้าบางชนิดสูงกว่าราคาสินค้า ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ขาดถนนเชื่อมสู่ชายแดน ขาดท่าเทียบเรือในลำน้ำโขง ฤดูแล้งท่าเทียบเรือใช้การไม่ได้ บริเวณจุดชายแดนอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าอนุรักษ์ ห้ามนำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด ขาดตลาดสำหรับซื้อขายสินค้า การบริหารจัดการตลาดไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นระบบ การใช้ที่ดินบริเวณชายแดนไม่เป็นระบบเพราะขาดการวางผัง การกำหนดวงเงินสินค้าผ่านแดนต่อคนต่อครั้งต่อวันต่ำเกินไป อุปสรรคและจุดอ่อนจากประเทศเพื่อนบ้าน คือพม่าปิดด่านบ่อยครั้ง ความไม่มั่นคงชายแดน ระบบสาธารณูปโภคและถนนเชื่อมชายแดนกับเมืองต่างๆ ระบบขนส่งสินค้าไม่สะดวก พม่าเปลี่ยนระบบการค้าจาก Border Trade เป็น Normal แต่ยังไม่มีความพร้อม การค้าหยกต้องประมูลที่ยุ่ง แนวเขตชายแดนไม่แน่นอนทำให้ไม่สามารถสร้างสิ่งถาวรได้ เป็นแหล่งผลิตยาเสพติด พิธีการทางศุลกากรไม่แน่นอนทำให้การจัดเก็บภาษีไม่แน่นอน ประชากรมีอำนาจซื้อต่ำ กฎระเบียบไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าหน้าที่ ประเทศคู่ค้าไม่มีความไว้วางใจประชาชนไทยเท่าที่ควร รัฐบาลจีนอนุญาตให้ประชาชนจีนออกนอกประเทศได้น้อย

1.6.1.3 พิพรรณ อินทรศัพท์ (2532-2533) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “โอกาสและแนวทางในการขยายการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน” ในเอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมเนื้อหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม พม่า และมาเลเซีย เป็นงานวิจัยที่ได้พูดถึงโอกาสทางการค้าของไทย กับประเทศเพื่อนบ้านและพูดถึงลักษณะการค้าที่ไทยมีต่อเพื่อนบ้านทั้งการค้าอกระบบและในระบบ และยังเสนอแนวทางกับรัฐบาลไทยในการดำเนินการในอนาคต ทางด้านต่างๆ เช่นการค้า การลงทุนยังต่างประเทศ การศึกษาวิจัยนี้ไม่ได้เฉพาะเจาะจงประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นการมองภาพโดยรวมและกล่าวถึงแบบกว้าง เนื้อหาข้อมูลบางส่วนจึงไม่สมบูรณ์ในรายละเอียดเฉพาะของแต่ละประเทศ

1.6.1.4 งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสำนักบริการคอมพิวเตอร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2537) ได้ทำการศึกษาค้าชายแดนระหว่างไทย-พม่า ด้านจังหวัดเชียงราย โดยชี้ให้เห็นว่าตัวเลขการค้าชายแดนที่ผ่านด่านศุลกากรเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริงด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

- ในแต่ละปีมีผู้ข้ามพรมแดนที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ไปยังฝั่งพม่า (ท่าจี้เหล็ก) ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านคน ซึ่งนักท่องเที่ยวเหล่านี้ซื้อสินค้าพม่ากลับมาเฉลี่ยคนละไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท ซึ่งไม่เข้าระบบสถิติราชการ

- สินค้าประเภทวัตถุดิบจำนวนมากที่ลักลอบขนเข้า-ขนออก โดยไม่ผ่านระบบศุลกากร เช่น หยก อัญมณี ตลอดจนบุหรี่ปัจฉัย ซึ่งมูลค่าไม่สามารถประเมินได้ ดังนั้นการใช้สถิติการค้าชายแดนจึงต้องทำด้วยความระมัดระวัง คาดว่าสินค้าส่งออกจะมีมูลค่าใกล้เคียงความจริงมากกว่ารายการนำเข้า และการนำเข้าที่เป็นจริงจะสูงกว่าตัวเลขราชการ 10 เท่า (เมื่อปี 2536 มูลค่านำเข้าผ่านด่านศุลกากรแม่สาย รวม 36.8 ล้านบาท) สำหรับการส่งออกมีการบันทึกการส่งออกดีขึ้น ทำให้สถิติการส่งออกสูงขึ้น แต่การส่งออกไม่ใช่วางการคาดว่ยังจะสูงกว่าตัวเลขราชการอยู่อีก การค้าชายแดนรวมคาดว่าจะอยู่ในราว 4,000 – 6,000 ล้านบาท (มูลค่าการส่งออกและนำเข้าผ่านด่านศุลกากรแม่สาย ปี 2536 รวม 1,554.7 ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม งานศึกษานี้ให้ความเห็นว่าสถิติศุลกากรยังสามารถให้ภาพเกี่ยวกับแบบแผนการค้าได้อยู่บ้าง แม้ว่าตัวเลขมูลค่าการค้าชายแดนจะไม่ให้ภาพที่แท้จริงของปริมาณการค้าทั้งหมด

1.6.1.5 นิสิต พันธมิตร (2541) ได้ศึกษาพบว่า การชำระเงินในปัจจุบันของการค้าชายแดนในเขตอำเภอแม่สายมีการชำระเป็นเงินบาททั้งหมด โดยการใช้เงินสดและการชำระผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ในฝั่งไทยโดยการโอนและการใช้บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน สืบเนื่องจากพ่อค้าไทยและพ่อค้าพม่ามีการขายที่ติดต่อกันมาเป็นเวลานาน โดยพ่อค้าพม่าในเมืองท่าจี้เหล็กส่วนใหญ่มีเชื้อสายจีน บ้างมีลักษณะเครือญาติ หุ่นส่วน ตัวแทนจำหน่ายที่ติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นพ่อค้าพม่าจึงใช้วิธีการนำเงินสดที่ได้จากการชำระค่าสินค้าฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ของไทยในอำเภอแม่สาย ทั้งนี้อาจใช้เครือญาติหรือหุ้นส่วนการค้าเปิดบัญชีเงินฝากไว้ ณ ธนาคารพาณิชย์นั้นๆหรือไม่ก็ใช้สิทธิการถือสัญชาติไทยของตนเปิดบัญชีก็ได้ โดยบัญชีฝากนั้นมีทั้งบัญชีเงินฝากประเภทต่างๆแต่ส่วนใหญ่เป็นบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน ทั้งนี้ลูกค้าธนาคารพาณิชย์ไทยที่กระทำการค้ำนี้สามารถทำธุรกรรมกับธนาคารได้เพียงแค่การฝากเงินอย่างเดียวเท่านั้น ไม่สามารถใช้บริการด้านสินเชื่อหรือการกู้ยืมเหมือนกับลูกค้าธนาคารที่เป็นคนไทยได้

1.6.1.6 พรพิมล ตรีโชติ (2541) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามชายแดน ไทย-พม่า: ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า” พบว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนพม่า-ไทยที่เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในพม่าระหว่าง รัฐบาลกลางกับกลุ่มชนกลุ่มน้อยต่างๆที่มีความปรารถนาที่จะแยกตัวเป็นอิสระ ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรมอญ ซึ่งเมื่อปัญหาการเมืองคลี่คลายความยุ่งยากลง รัฐบาลพม่าจึงออกกฎระเบียบเพื่อจัดระเบียบตามแนวชายแดนเพื่อสร้างรายได้ให้รัฐ เช่น การปิดพรมแดนและการออกกฎระเบียบจำกัดและห้ามนำเข้าและส่งออกสินค้าบางประเภทจากประเทศไทยซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทำให้เกิดการค้าอกระบบขึ้นซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบกับการค้าระหว่างประเทศในที่สุด

1.6.2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศ

1.6.2.1 รายงานของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank - ADB)(1993) ได้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งครอบคลุม 6 ประเทศ หรือที่บางคนเรียกว่า “หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ” อันประกอบไปด้วย กัมพูชา ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และมณฑลยูนนานของจีน ซึ่งมีพรมแดนและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน สิ่งที่ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียต้องการสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในเขต 6 ประเทศนี้จะเป็นเรื่องของการค้า การลงทุน การขนส่ง การคมนาคม การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และการท่องเที่ยว สำหรับเนื้อหาสาระของรายงานนี้ประกอบด้วย 5 ตอนด้วยกัน ตอนที่ 1 กล่าวถึงภูมิหลังและที่มาของความคิดริเริ่มที่จะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคในปัจจุบัน โดยธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียจะมีบทบาทในฐานะเป็นตัวกระตุ้นและผู้สนับสนุนการดำเนินการนี้ ตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาของคณะศึกษาศึกษาธนาคารฯที่เข้าไปสำรวจเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องความร่วมมือในเขตอนุภูมิภาค ประเมินความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภาคอนุภูมิภาคที่สำคัญๆของประเทศที่เข้าร่วม โครงการ และกำหนดศักยภาพของพื้นที่ที่จะมีความร่วมมือให้สูงมากยิ่งขึ้น ตอนที่ 3 เป็นการทบทวนสั้นๆถึงปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้กับความร่วมมือทางด้านการค้าและทางเศรษฐกิจในเขตอนุภูมิภาค ส่วนตอนที่ 4 เป็นการวางเค้าโครงการทำงานและข้อกำหนดเพื่อวางแผนที่จะพัฒนาในระยะที่ 2 ส่วนตอนที่ 5 เป็นการเสนอรายงานของประเทศต่างๆทั้ง 6 ประเทศที่เข้าร่วมอยู่ในโครงการนี้ ซึ่งทำให้ได้ทราบถึงสถานการณ์ของแต่ละประเทศในการเข้าร่วม โครงการทัศนะของแต่ละประเทศต่อความร่วมมือในอนุภูมิภาค ประเด็นที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ เป็นต้น สรุปแล้ว รายงานของธนาคารพัฒนาเอเชียเรื่องนี้ให้พื้นฐานทั่วไปในการศึกษาวิจัยได้เป็นอย่างดี

1.6.2.2 เอกสารประกอบการสัมมนา กรอ.ภูมิภาคครั้งที่ 3 เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเหนือ :สู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 5 เชียง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,กรกฎาคม 2537) ได้รวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งผลการศึกษาของธนาคารพัฒนาเอเชียในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคประเทศลุ่มแม่น้ำโขง มาไว้ในเล่มนี้ เอกสารนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 เรื่องของยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเหนือ :สู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 5 เชียง อันได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย เชียงตุง (พม่า) เชียงรุ่ง (จีน) และเชียงทอง (ลาว) และส่วนที่ 2 ได้ให้สาระสำคัญของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง หรือที่เรียกว่า อนุภูมิภาคอันได้แก่ ลาว กัมพูชา เวียดนาม จีน(ยูนนาน) พม่า และไทย ข้อมูลทั้งหมดนี้เป็นผลที่สรุปได้จากการวิเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มาจากมุมมองทั้งภายในและภายนอก สอดคล้องกับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะช่วยให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเหนือเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องต่อไป

1.6.2.3 พรพิมล ตรีโชติ (2541) รายงานการวิจัยเรื่องสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ:ความเป็นจริงและผลกระทบ ได้ทำการศึกษาถึงสาเหตุที่มาของความร่วมมือระหว่างประเทศ ความจริงที่ทุกประเทศต้องยอมรับว่ามีความแตกต่างกันด้านของผลประโยชน์และปัจจัยพื้นฐานอยู่มากและผลกระทบของเศรษฐกิจ แนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องอยู่ในกลุ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาคนี้ ซึ่งโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ก็เป็นหนึ่งในรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ตลอดจนรวมไปถึงข้อเสนอแนะที่จะทำให้ทุกประเทศมีความเท่าเทียมกันโดยมีประเด็นที่ศึกษาที่สำคัญ คือ การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางบกเป็นหลัก ทั้งทางบก อากาศและทางน้ำ

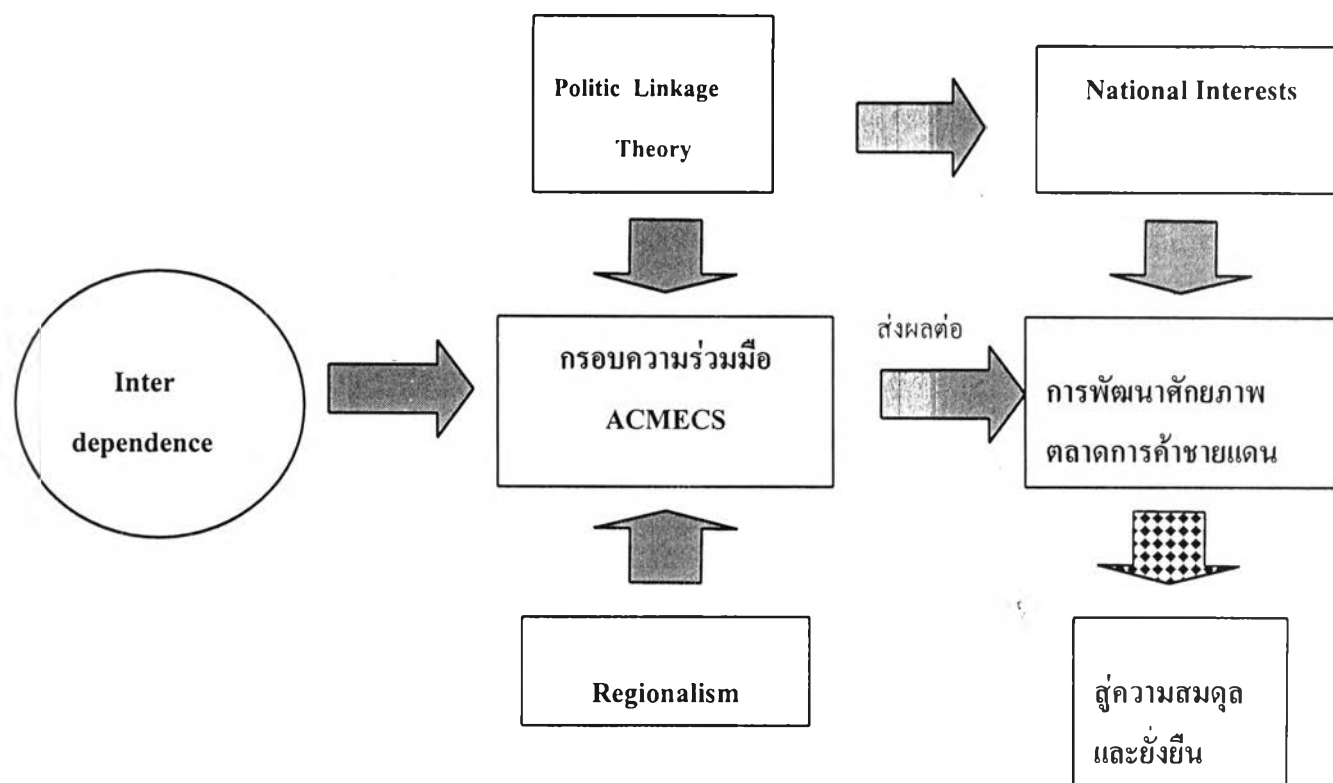
1.6.2.4 บันทึกการประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 4/ 2546 เรื่อง “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ : มุมมองจากประเทศเพื่อนบ้าน”(สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,ตุลาคม 2547)ได้รวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคประเทศลุ่มแม่น้ำโขง มาไว้ในบทความนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 เรื่องของยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและอาเซียน ส่วนที่ 2 ได้ให้สาระสำคัญของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ความเป็นมา ECS จนกลายมาเป็น ACMECS เพื่อเป็นแบบอย่างให้กับโครงการที่เกี่ยวกับลุ่มแม่น้ำโขง GMS มีสมาชิกที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ ลาว กัมพูชา เวียดนาม จีน(ยูนนาน) พม่า และไทย ข้อมูลทั้งหมดนี้เป็นผลที่สรุปได้จากการวิเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มาจากมุมมองทั้งภายในประเทศและมุมมองภายนอกจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสอดคล้องกับการ

พัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะช่วยให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องต่อไป

1.6.2.5 วัชรินทร์ ยงศิริ (2547) การค้าชายแดนไทยกับกัมพูชาปัญหาที่ประสบในปัจจุบันและแนวทางแก้ไขในอนาคต ได้ทำการศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้เป็นทางออกให้กับรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะการค้าชายแดนของทั้งสองประเทศนั้นต้องมีการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งสองประเทศที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สร้างอาชีพสร้างรายได้ให้สามารถเลี้ยงครอบครัวได้ในระดับหนึ่ง นำไปสู่การพัฒนาประเทศด้วยการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางการค้าการลงทุน นำไปสู่การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมเชื่อมโยงในการติดต่อระหว่างกันของทั้งสองประเทศ

1.7 กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเรื่องนี้ คือทฤษฎีการพึ่งพากันระหว่างประเทศ (Interdependence Theory) ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพันหรือทฤษฎีเกี่ยวพัน (Linkage Politics หรือ Linkage Theory) ทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) และแนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) ซึ่งผู้ศึกษาพิจารณาแล้ว เห็นว่าสอดคล้องกับการที่จะนำมาใช้อธิบายลักษณะของความร่วมมือตามกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ACMECS และการค้า โดยเฉพาะการค้าชายแดนที่เมืองคู่งานาน ส่วนประเทศพม่า นั้นยังคงมีปัญหาทางการเมืองการปกครอง ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาชนกลุ่มน้อยก่อความไม่สงบ ซึ่งเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและทั้งหมดไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว เกิดผลกระทบต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า มาโดยตลอดทั้งการค้าในระบบ การค้านอกระบบ ตลอดจนโครงการตามนโยบายต่างๆของรัฐไม่ได้รับการตอบสนองในที่สุด และทฤษฎีที่สี่ก็เป็นการมองภาพในลักษณะที่กว้างมากขึ้นตามสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเป็นการสร้างความมั่นคงในระดับภูมิภาค ในระดับรัฐต่อรัฐที่สามารถนำมาเชื่อมโยงกันจนเป็นอีกหนึ่งในแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้



1.8 วิธีการศึกษาวิจัย

1.8.1 การรวบรวมเอกสารข้อมูล การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดย

1.8.1.1 ใช้การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ก. ข้อมูลชั้นต้นแบบปฐมภูมิ อาทิ เอกสารจากทางราชการเช่น สำนักงานพาณิชย์ จังหวัดเชียงราย สถิติการค้า ค่าเฉลี่ยลงทุนพาณิชย์ เป็นต้น

ข. ข้อมูลชั้นรองแบบทุติยภูมิโดยเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ งานวิจัย รายงานการวิจัยเอกสารการสัมมนา หนังสือวิชาการ บทความจากวารสาร และข่าวจากหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือได้

1.8.1.2 การเก็บข้อมูลภาคสนาม

ก. โดยการสังเกตการณ์ (Observation) ในพื้นที่วิจัย และพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

ข. การสัมภาษณ์ได้กำหนดประชากรเป้าหมายไว้ 2 กลุ่ม คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการค้าชายแดนและโครงการ ACMECS โดยแบ่งตามกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

1) สัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน เช่น นายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ปกครองในพื้นที่การค้าชายแดน นายด่านศุลกากรหรือเจ้าหน้าที่ และพาณิชย์จังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 12 ราย โดยใช้แนวคำถามที่ออกแบบไว้เป็นแบบแนวคำถามปลายเปิด

2) สัมภาษณ์ทั่วไปนักธุรกิจ นักลงทุนและผู้ประกอบการเอกชน ประกอบด้วย หอการค้าสภาอุตสาหกรรม รวมไปถึงพ่อค้าทั้งชาวไทย 15 และชาวพม่า (เชื้อสายจีน) 8 ราย รวม 23 ราย

1.8.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การประมวลผล การวิเคราะห์และประมวลข้อมูล โดยนำประเด็นที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารจากหลายหน่วยงาน ตลอดจนเอกสารต่างๆ หนังสือพิมพ์ บทความ ฯลฯ การสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์ นำมาประมวลวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการความเป็นมา สักยภาพของตลาดการค้าชายแดนระหว่างแม่สายและท่าขี้เหล็กตลอดจนการค้าผ่านแดนไปยังมณฑลยูนนานประเทศจีน รวมถึงจะศึกษาความเชื่อมโยงของตลาดการค้าที่แม่สายและท่าขี้เหล็กกับโครงการ ACMECS การวิเคราะห์จะเป็นเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อให้ทราบปัญหาอุปสรรคทางการค้าชายแดนและความต้องการของผู้ประกอบการค้า

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1.9.1 สามารถใช้เป็นข้อมูลหรือแนวทางในการพิจารณาการเปิดจุด การค้าชายแดนจุดอื่นๆ หรือจะพัฒนาให้จุดผ่อนปรนให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรและให้มีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเปิดการค้าตามแนวชายแดน เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติทางด้านเศรษฐกิจ

1.9.2 เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้

1.9.3 สามารถเสริมสร้างประสบการณ์ทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนตามแนวชายแดนให้ดีขึ้น

1.9.4 สามารถเป็นแนวทางและแรงจูงใจให้กับนักวิชาการและผู้ที่สนใจศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องและขยายผลในอนาคต

1.10 นิยามศัพท์

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS หรือ Economic Cooperation Strategy - ECS) หมายถึง กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้น

เพื่อใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งและความหลากหลายของทั้งสี่ประเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างสมดุล (กระทรวงต่างประเทศ, 2546)

สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ หมายถึง โครงการความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศไทย ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศสหภาพพม่า และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน(มณฑลยูนนาน จีนตอนใต้

การค้าชายแดน หมายถึง การค้าที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ ของประชาชนหรือผู้ประกอบการค้าที่มีภูมิลำเนา อยู่ในจังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน ที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้ทำการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนสินค้า ระหว่างประชาชนที่อยู่อาศัยตามบริเวณชายแดนของทั้งสองฝ่าย โดย มีมูลค่าครั้งละไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน เช่น สินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าเกษตรบางชนิดและสินค้าที่หาได้จากธรรมชาติ เช่น ของป่า ซากสัตว์ เป็นต้น เป็นการค้าที่มีกรรมวิธีที่ไม่ยุ่งยาก และมีความสะดวกรวดเร็ว การค้าชายแดนมีทั้งที่กระทำ ถูกกฎหมายโดยผ่านด่านศุลกากร และโดยลักลอบค้าสินค้าที่ผิดกฎหมาย

การค้าผ่านแดน (Cross-border Trade) คล้ายกับการค้าระหว่างประเทศทั่วไป หมายถึง สินค้าส่งออกจากไทยผ่านพม่าไปยังตลาดประเทศจีน ซึ่งพ่อค้าไทยไม่ได้ค้ากับพ่อค้าชาวจีนโดยตรง แต่จะมีพ่อค้าชาวพม่าเป็นตัวกลางในการกระจายสินค้า

ด่านศุลกากร หมายถึง ประเทศไทยโดยกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ได้จัดตั้งด่านศุลกากรในจังหวัดต่างๆ ตามชายแดนไทย เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านที่ติดต่อกัน ด่านศุลกากรเหล่านี้ยังหมายรวมถึง จุดผ่านแดนถาวรในความหมายของกระทรวงมหาดไทยด้วย

จุดผ่านแดนถาวร (Permanent Crossing Point) หมายถึง จุดที่มีไว้ให้ประชาชนทั้งสองประเทศ นักท่องเที่ยว และยานพาหนะ สามารถสัญจรไป-มา เพื่อการค้า การท่องเที่ยว และอื่นๆ

จุดผ่อนปรน (Check Point for Border) หมายถึง จุดที่มีไว้สำหรับการแลกเปลี่ยนสินค้า ในมูลค่าที่เท่าเทียมกันเป็นการเฉพาะคราว เฉพาะราย รวมทั้งการค้าขายแลกเปลี่ยนเล็กๆ น้อยๆ สำหรับสินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวันและยารักษาโรค ของประชาชนในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้การประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยด้วย

จุดผ่านแดนชั่วคราว (Temporary Crossing Point) หมายถึง สถานที่ที่กำหนดขึ้น บริเวณแนวชายแดนที่ทั้งสองประเทศ คือ ประเทศไทยและพม่าเป็นการเปิดเพื่อผ่อนผันให้มีการผ่านแดนได้ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะภายในเวลาที่กำหนดไว้แน่นอน

การค้ารายย่อย หมายถึง การค้าที่มีมูลค่าการซื้อขายสินค้าที่ไม่เกิน500,000บาทต่อวัน

ต่อคน

โปกกัวัน หมายถึง การประกอบกิจการเป็นตัวแทนรวบรวมเงินจากบุคคลอื่นหลายคน เพื่อนำเงินนั้นไปซื้อปัจจัยชำระเงินต่างประเทศจากธนาคารหรือตัวแทนรับอนุญาต เป็นระบบการจ่ายเงินของการค้าจากระบบวิธีหนึ่ง

ศัทยภาพของตลาด หมายถึง มูลค่าการซื้อขาย ปริมาณการซื้อขาย ประเภทของสินค้า รวมไปถึงจนถึงสภาพตลาดการค้าชายแดน

เขตการค้าเสรีไทย-จีน หมายถึง การค้าระหว่างไทยและจีน ภายใต้กรอบการค้าเสรีอาเซียน ภายใต้อัตราภาษีศุูนย์ที่เริ่มมาตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค.46 ซึ่งในช่วงแรกมีสินค้าจำพวกผักและผลไม้ของไทยที่ส่งออกไปยังจีนในเกือบทุกรูปแบบ

ผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ (CEO) หมายถึง การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน (<http://www.mahadthai.com/ceo1/notice1.doc>)