

การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดน ไทย-เมียนมา จังหวัดตาก

Citizen Participation in Border Security Policy Processes: Thailand-Myanmar Border Tak Province

คมสันต์ นาควังไทร*, กฤษณ์ รักชาติเจริญ** และ ดำรงศักดิ์ จันทิพย์***

โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

Khomsan Nakwangsai, Krish Rugchatjaroen

and Damrongsak junthothai

Doctor of Philosophy in Social Sciences Ramkhamhaeng University

Ramkhamhaeng Road, Huamark Subdistrict, BangKapi District, Bangkok

Email: khomsan_n@kpru.ac.th, krish.rug@mahidol.ac.th, drs2542@hotmail.com

Received: October 18, 2024

Revised: May 26, 2025

Accepted: May 28, 2025

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) สภาพการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา (2) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา (3) แนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา โดยใช้พื้นที่ชายแดนจังหวัดตากเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากความสำคัญทางเศรษฐกิจและการข้ามพรมแดนซึ่งถือเป็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของพลเมือง และแนวคิดการพัฒนาเรบอบชายแดนเป็นกรอบในการวิเคราะห์ และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา ยังอยู่ในระดับที่จำกัด โดยส่วนใหญ่เป็นการร่วมมือกับรัฐในการดำเนินโครงการและให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม พบว่ามีการใช้กลไกความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนมาตรการของภาครัฐ บ่งชี้ถึงพลวัตของการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองใน

* นักศึกษา โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

*** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พื้นที่ชายแดน ซึ่งอาจแตกต่างจากรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ หรือรูปแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่อื่น ๆ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา มีทั้งปัจจัยเชิงบวกและเชิงลบ ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและวัฒนธรรมที่ใกล้ชิดระหว่างชุมชนสองฝั่งชายแดน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดน สถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมา งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ควรเน้นการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงการพัฒนากลไกและมาตรการที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในทุกระดับ

คำสำคัญ: ความมั่นคงชายแดน, การมีส่วนร่วม, ภาคพลเมือง, กระบวนการนโยบาย, ชายแดนไทย-เมียนมา

Abstract

This research aims to study: (1) the current state of citizen participation in the Thai-Myanmar border security policy process, (2) the factors influencing citizen participation in the Thai-Myanmar border security policy process, and (3) approaches to enhance citizen participation in the Thai-Myanmar border security policy process. The study focuses on Tak Province as a case study due to its economic significance as a border area and the importance of border crossings, which are considered new forms of comprehensive security. This research employed a qualitative research methodology, guided by the concept of citizen participation and the concept of border regime development. Data was collected through in-depth interviews with key informants in Tak Province. The study found limited citizen participation in Thai-Myanmar border security, mainly in project implementation and information sharing. However, the use of informal local relationships was observed to address issues and drive government measures, indicating the dynamics of citizen participation in the border area, which may differ from formal participation or participation in other areas. Factors impacting participation include kinship ties, economic growth, and the situation in Myanmar. The research suggests enhancing participation through improved understanding and cooperation among stakeholders and developing mechanisms for citizen involvement at all levels.

Keywords: Border Security, Participation, Citizens, Policy Process, Thai - Myanmar Border

1. บทนำ

1.1 ความมั่นคงและความสำคัญของปัญหา

ความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศและต่างต้องการให้เกิดและดำรงอยู่ตลอดไป ประเทศชาติที่มั่นคงย่อมหมายถึงประชาชนมีความอยู่รอดปลอดภัย ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าและสังคมมีความปึกแผ่น ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ความมั่นคงของชาติถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศและสร้างความผาสุกให้กับประชาชน ประเทศชาติที่มั่นคงจะช่วยให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สังคมมีความสงบสุขและเศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ในอดีตความมั่นคงของชาติมักถูกมองในกรอบแคบ ๆ โดยเน้นไปที่ภัยคุกคามทางทหารเป็นหลัก หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของโลกตามกระแสโลกาภิวัตน์ การเข้าสู่ส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนและการเปิดประเทศสู่ภายนอก จะเห็นได้ว่าขอบเขตของความมั่นคงของชาติได้ขยายตัวจากเดิม เชื่อมโยงไปสู่มิติอื่น ๆ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ ภัยคุกคามจากโรคระบาด และภัยคุกคามจากอาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบในหลายมิติมากขึ้น ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในหลายมิติ¹

ปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและยาวนาน โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดตากซึ่งมีพรมแดนติดต่อกันยาวและมีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคมสูง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเมียนมา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของไทย ในบริบทเช่นนี้ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Governance) จากภาคีเครือข่ายต่าง ๆ รวมถึงภาคพลเมือง ในกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การกำหนด การนำไปปฏิบัติ จนถึงการประเมินผล ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาครัฐ² ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงชายแดน

จังหวัดตากมีหลายอำเภอที่มีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอแม่สอด ซึ่งมีความสัมพันธ์ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมกับเมืองเมียวดีของเมียนมา อย่างใกล้ชิด และในความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญ เนื่องจากมีความซับซ้อนทางภูมิศาสตร์และมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งต้องเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่อความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ อีกทั้งมีการค้าชายและการ

¹ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์, “กองทัพไทยกับเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการความมั่นคงชายแดนแบบองค์รวมกับประเทศเพื่อนบ้าน:กรณีศึกษา เขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก,” 2559, https://www.sscthailand.org/uploads_ssc/research_201808231535006953572227.pdf, สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

² สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, “การบริหารงานภาครัฐกับมิติของการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง,” รัฐสภาสาร 65, ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2560): 9-34, https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/518401/t142_v65n005.pdf?sequence=, สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

ลงทุนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าชายแดน ซึ่งมีมูลค่ามหาศาล การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนที่จะสามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มิติด้านสังคมและวัฒนธรรม ชายแดนไทย-เมียนมา จะเห็นได้ว่าขอบเขตของความมั่นคงได้ขยายตัวจากเดิมที่เคยให้ความสำคัญเฉพาะในเรื่องความอยู่รอดปลอดภัย ความเจริญก้าวหน้าของประเทศเชื่อมโยงไปสู่มิติอื่น ๆ ที่มาพร้อมกับปัญหายุทธศาสตร์รูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น

จากเป้าหมายการพัฒนาประเทศตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ³ (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” ที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นมิติด้านด้านการสร้างโอกาสด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งกำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) โดยมีตัวชี้วัดที่รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือประเทศเพื่อนบ้าน และมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและได้ตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัดการขับเคลื่อนแผนบูรณาการด้านความมั่นคง พ.ศ.2564⁴ ได้แก่ (1) ความสุขของประชาชนไทย (2) ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ (3) ความพร้อมของกองทัพหน่วยงานด้านความมั่นคง และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง (4) บทบาทและการยอมรับในด้านความมั่นคงของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ และ (5) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม จะเห็นได้ว่าการพัฒนาความมั่นคงของชาติจะมีการบูรณาการทั้งกองทัพและหน่วยงานความมั่นคงรวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้หลักการและนโยบายจะส่งเสริมการมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติการที่ภาคพลเมืองจะเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นความมั่นคงซึ่งมีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะ

³ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 10-11.

⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง พ.ศ.2564-2565,” 2565, <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

ในพื้นที่ชายแดนที่มีความซับซ้อนเช่นจังหวัดตากนั้น อาจเผชิญกับความท้าทายหลายประการ มีความเป็นไปได้ว่า ประชาชนบางส่วนอาจยังมองว่าเรื่องความมั่นคงเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานความมั่นคงกับภาคพลเมืองอาจยังเป็นประเด็นที่ต้องพัฒนา นอกจากนี้ประสิทธิภาพของกลไกภาครัฐ ในการเปิดรับและบูรณาการการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมืองในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ซับซ้อน เป็นประเด็นที่ต้องการความเข้าใจยิ่งขึ้น ช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริงเหล่านี้ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือความกังวลต่าง ๆ ของประชาชน อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์⁵ (Human Security) ซึ่งเน้นความสำคัญของประชาชนในฐานะศูนย์กลางของความมั่นคงและสิทธิในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายที่กระทบต่อตนเอง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาบริบทชายแดน การสร้างความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐกับภาคพลเมือง เพื่อรับมือกับปัญหาความมั่นคงชายแดนที่ซับซ้อนในจังหวัดตากจึงจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตและปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในพื้นที่

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาสภาพปัญหา ปัจจัย และพลวัตที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา โดยพิจารณาพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและเป็นหนึ่งในห้าเขตเศรษฐกิจพิเศษ⁶ ซึ่งบริบทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความท้าทายด้านความมั่นคงที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ การควบคุมโรคระบาด และการบริหารจัดการการข้ามแดน การทำความเข้าใจประเด็นเหล่านี้รวมถึงสภาพการมีส่วนร่วมที่แท้จริงและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบายและกลไกที่เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ในพื้นที่จังหวัดตาก

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการกำหนดนโยบายความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา

⁵ Sabina Alkire, "A conceptual framework for human security," 2003, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cf740f0b652dd001694/wp2.pdf>, accessed May 29, 2024.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (สกพอ.), "ที่มาและความสำคัญ," 2562, <https://www.taksej.com/th/page/origin.html>, สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2567.

1.3 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีหลัก 3 ส่วนในการวิเคราะห์ ดังนี้

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง (Citizen Participation Theory) ทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจความสำคัญของการที่พลเมืองเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมถึงนโยบายด้านความมั่นคง การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง⁷ เช่น การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ช่วยสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐมีความชอบธรรม สอดคล้องกับความต้องการและบริบทที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ สำหรับงานวิจัยนี้ ทฤษฎีนี้จะช่วยในการวิเคราะห์ รูปแบบ สำหรับงานวิจัยนี้ ทฤษฎีนี้จะช่วยในการวิเคราะห์ รูปแบบ ระดับ ตามแนวคิดบันได 8 ขั้นของ Arnstein⁸ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดน

แนวคิดบทบาทของการมีส่วนร่วมทางสังคม Social Engagement นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการเชิงนโยบายที่เป็นทางการแล้ว แนวคิดการมีส่วนร่วมทางสังคม⁹ ช่วยให้เข้าใจพลวัตทางสังคมและปฏิสัมพันธ์ที่กว้างขึ้น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทพื้นที่ชายแดนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน แนวคิดนี้หมายถึงกระบวนการที่บุคคลมีปฏิสัมพันธ์ สร้างความสัมพันธ์ทางสังคม และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและสังคม แนวคิด Social Engagement มีความสำคัญในการทำความเข้าใจรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เครือข่ายทางสังคม เช่น เครือญาติ กลุ่มชาติพันธุ์ กิจกรรมทางวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน ที่อาจส่งผลต่อทัศนคติหรือเป็นช่องทางในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในประเด็นความมั่นคงของภาคพลเมืองในจังหวัดตาก นอกเหนือจากช่องทางที่เป็นทางการที่รัฐกำหนด แนวคิดนี้จึงช่วยเติมเต็มมุมมองให้เห็นมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่อาจสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในนโยบายความมั่นคง

⁷ คะนิงจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหาอุปสรรคและทางออก* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), 28-29.

⁸ Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association* 85, no.1 (Mar 2019): 24-34, <https://www.researchgate.net/publication/334078940>, accessed May 29, 2024.

⁹ Nicole K. Valtorta et al., "Older Adults' Social Relationships and Health Care Utilization: A Systematic Review," *American journal of public health* 108, No.4 (April 2018): 1e-10e, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5844393/pdf/AJPH.2017.304256.pdf>, accessed May 29, 2024.

แนวคิดการเกิดขึ้นของระบอบชายแดน (Border regime)¹⁰ ซึ่ง Eiki Berg และ Piret Ehin ได้อธิบายว่าการจัดการและนโยบายบริเวณชายแดนได้รับอิทธิพลจากปัจจัยและการตัดสินใจใน 3 ระดับ คือ ระดับเหนือชาติ (Supranational) เช่น อาเซียน (ASEAN) ระดับชาติ (National) เช่น นโยบายรัฐบาลไทย และระดับท้องถิ่น (Local) เช่น นโยบายจังหวัดตาก ซึ่งแต่ละระดับมีปฏิสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกัน แนวคิดนี้ช่วยในการวิเคราะห์ว่า โครงสร้างนโยบายและกฎหมายในแต่ละระดับ ส่งผลต่อการกำหนดรูปแบบ การเปิดพื้นที่ หรือการสร้างข้อจำกัด ต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและผ่านการมีส่วนร่วมทางสังคมในการจัดการความมั่นคง ณ ระดับท้องถิ่นของจังหวัดตากอย่างไร ช่วยวิเคราะห์ปัจจัยการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดน

โดยสรุป กรอบแนวคิดทั้งสามส่วนนี้เมื่อนำมาบูรณาการกัน จะช่วยให้การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก มีความครอบคลุม ทั้งในมิติของกระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ พลวัตทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่เป็นทางการ และบริบทเชิงโครงสร้างของระบอบชายแดนที่ส่งผลต่อพื้นที่ศึกษา

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ มุ่งเน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และมีความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา เน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ ตามที่ปรากฏจากข้อมูลที่รวบรวมได้ เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผลกระทบจากการค้าชายแดน การลักลอบค้าขายสินค้า ความมั่นคงทางสังคม การค้ามนุษย์ การลักลอบเข้าเมือง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การสร้างความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และความมั่นคงด้านสุขภาพ การควบคุมโรคระบาดข้ามแดน เช่น โควิด-19

1.4.3 ขอบเขตด้านประชากร การวิจัยนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อให้เข้าใจมุมมองและประสบการณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนจากหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่จังหวัดตาก อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดน อาทิสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มภาคธุรกิจ อาทิ ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน หรือการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อาทิ ผู้แทนจากมูลนิธิหรือสมาคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดน สิทธิมนุษยชนหรือการพัฒนาชุมชนในพื้นที่

¹⁰ Eiki Berg and Piret Ehin, "What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strateg," *Cooperation and Conflict* 41, no.1 (March 2006): 53-71, <https://www.jstor.org/stable/45084422>, accessed May 29, 2024.

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา” โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ดำเนินการดังนี้

การกำหนดประเด็นปัญหาและวัตถุประสงค์ ศึกษาเอกสาร งานวิจัย และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงชายแดน การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง และนโยบายสาธารณะ กำหนดประเด็นปัญหา ขอบเขต และวัตถุประสงค์ของการวิจัย

กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น แบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง วิธีการเลือกตัวอย่าง เช่น การเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยใช้การสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การเก็บรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง เช่น ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ในพื้นที่ชายแดน จังหวัดตาก บันทึกข้อมูลการสัมภาษณ์ โดยใช้เครื่องบันทึกเสียงหรือจดบันทึก

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เรียบเรียงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อจำแนก จัดกลุ่ม และสรุปประเด็นสำคัญ จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เอกสาร

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

การวิจัยนี้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังนี้

1.6.1 ด้านนโยบายและการปฏิบัติ นำเสนอข้อมูล ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐในการ พัฒนานโยบาย กลไก และแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการจัดการความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา โดยเฉพาะ จ.ตาก ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทพื้นที่มากขึ้น

1.6.2 ด้านวิชาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในบริบทความมั่นคงรูปแบบใหม่ในพื้นที่ชายแดน ซึ่งสามารถนำไปใช้อ้างอิง ต่อยอดการศึกษา หรือทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.6.3 ด้านสังคม ส่งเสริมความเข้าใจ ระหว่างภาครัฐ ประชาชนในพื้นที่ และภาคส่วนอื่น ๆ เกี่ยวกับความท้าทายและพลวัตของการมีส่วนร่วมในพื้นที่ชายแดน อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา” โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง และการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า

2.1 สภาพการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง

ผลการศึกษาซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการวิเคราะห์เอกสาร อาทิ แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง พ.ศ. 2564-2565 ซึ่งมีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไว้อย่างกว้าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมาในพื้นที่จังหวัดตาก โดยรวมยังอยู่ในระดับที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมีส่วนร่วมกำหนดหรือตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังที่ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านสะท้อนตรงกันว่า โอกาสที่ภาคพลเมืองจะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายความมั่นคงโดยตรงนั้นมีน้อยมาก การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ ตามที่ปรากฏจากคำให้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้นำชุมชนระบุว่า การแจ้งเบาะแสเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ง่ายที่สุด มักอยู่ในรูปแบบของการ “ช่วยเป็นหูเป็นตา” การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานหรือดำเนินโครงการที่รัฐริเริ่ม เช่น การเข้าร่วมลาดตระเวนกับชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน การเข้าร่วมอบรมโครงการที่หน่วยงานภาครัฐจัด การช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบตามที่ได้รับร้องขอและการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลเป็นหลัก “ส่วนใหญ่เป็นการประชุมชี้แจงให้ทราบ” ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวคิด “บันไดแห่งการมีส่วนร่วม” Ladder of Citizen Participation ของ Arnstein¹¹ ลักษณะดังกล่าวสะท้อนการมีส่วนร่วมที่ยังอยู่ในระดับชั้นล่าง เช่น ระดับการให้ข้อมูล (Informing) หรือ การปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งภาคพลเมืองมีอิทธิพลหรืออำนาจในการตัดสินใจต่อทิศทางนโยบายค่อนข้างจำกัด อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่สำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากหลากหลายกลุ่ม เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ประกอบการ คือ มีการใช้กลไกความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ กลไกเหล่านี้ ตามคำอธิบายของผู้ให้ข้อมูล มักเกิดจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติและวัฒนธรรมที่ใกล้ชิดระหว่างชุมชนสองฝั่งชายแดน โดยเป็นการใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการประสานงานและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ตัวอย่างที่ผู้ให้ข้อมูลยกขึ้นมา เช่น การที่ผู้นำชุมชนฝั่งไทยโทรศัพท์พูดคุยโดยตรงกับผู้นำชุมชนหรือผู้มีอิทธิพลฝั่งเมียนมาเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้ง หรือการอาศัยความสัมพันธ์ทางธุรกิจในการเจรจาเรื่องการค้าขายในช่วงที่ด่านปิด ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านมองว่ากลไกเหล่านี้ช่วยให้การแก้ไขปัญหาในบางสถานการณ์ “เร็วกว่าราชการ” และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอาศัยความไว้วางใจและความเข้าใจในบริบทของพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลบางส่วน โดยเฉพาะจากกลุ่ม NGOs และนักวิชาการ ก็ตั้งข้อสังเกตถึงข้อจำกัดของกลไกไม่เป็นทางการในด้านความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง แม้ผู้ให้ข้อมูลจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชนและชาวบ้าน จะแสดงความเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ “ถ้าทางการขอมา เราก็คินดีช่วย” แต่ก็ยังเผชิญข้อจำกัดและปัญหาในการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในกระบวนการเชิงนโยบาย ซึ่งสะท้อนจากคำให้สัมภาษณ์ใน

¹¹ Ibid., 53-71.

หลายประเด็น ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย (บางทีเราก็ไม่รู้เรื่องกฎหมายจริง ๆ การเข้าถึงข้อมูลที่ไม่ทั่วถึง “ข่าวสารไม่ถึงชาวบ้าน” ความไม่ไว้วางใจระหว่างพลเมืองกับเจ้าหน้าที่รัฐในบางมิติ “บางเรื่องก็ไม่กล้าบอกเจ้าหน้าที่”) และความกลัวผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้น “กลัวว่าแจ้งไปแล้วเรื่องจะเข้าตัว”, “กลัวกระทบความสัมพันธ์กับคนฝั่งนั้น” ปัญหาเหล่านี้ ตามมุมมองของผู้ให้ข้อมูล ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มศักยภาพ

2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ในพื้นที่จังหวัดตาก มีความหลากหลาย ซับซ้อน และสัมพันธ์กัน โดยสามารถจำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลทั้งในเชิงส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ได้ดังนี้

2.2.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม

พบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดน การที่จังหวัดตาก โดยเฉพาะอำเภอแม่สอด เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีมูลค่าการค้าชายแดนกับเมียนมาสูง ส่งผลให้ภาคธุรกิจและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน และการจ้างงาน มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับนโยบายชายแดน และมีแนวโน้มที่จะสนใจติดตามข้อมูล หรือต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคธุรกิจสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าจังหวัดตาก¹² และพบว่า การมีธุรกิจสีเทา บ่อนคาสีโน และกลุ่มสแกมเมอร์ในพื้นที่เมืองเมียวดี รวมถึงปัญหาการลักลอบข้ามแดน ยาเสพติด และการค้ามนุษย์ สร้างความกังวลด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนในพื้นที่ชายแดน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลายท่านสะท้อนว่า ปัญหาเหล่านี้ บั่นทอนความไว้วางใจ และอาจเป็นอุปสรรคต่อความเต็มใจในการเข้ามามีส่วนร่วม ให้ข้อมูลหรือความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ หากพวกเขารู้สึกไม่ปลอดภัยหรือกลัวผลกระทบ¹³ การที่ภาครัฐขอความร่วมมือจากพลเมืองในการเป็นหูเป็นตาและแจ้งเบาะแส ถือเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมนี้ จากมุมมองของผู้ให้ข้อมูล¹⁴ ขึ้นอยู่กับปัจจัย เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ และความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ให้ไปจะถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสมและปลอดภัย

¹² ประธานที่ปรึกษาเกิดติมาศักดิ์หอการค้าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานหอการค้าจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 15 มีนาคม 2566.

¹³ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, บ้านพักตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

¹⁴ กำนันตำบลแม่ดาว, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, ที่ทำการกำนันตำบลแม่ดาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 25 มีนาคม 2567.

2.2.2 ปัจจัยด้านการเมืองและกฎหมาย

กฎหมายและนโยบายของรัฐ ผู้ให้ข้อมูลหลายท่าน โดยเฉพาะจากภาคประชาสังคมและนักวิชาการชี้ว่า กฎหมายและนโยบายบางฉบับที่เน้นการควบคุมด้านความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522¹⁵ กฎหมายศุลกากร พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560¹⁶ และพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558¹⁷ แม้มีความจำเป็นในการบริหารจัดการ แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายกลุ่ม โดยเฉพาะภาคประชาสังคมและนักวิชาการพบว่า การตีความและการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในทางปฏิบัติ อาจสร้างข้อจำกัด ต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ทั้งในการเดินทาง การเข้าถึงข้อมูลการรวมกลุ่มและการแสดงออกซึ่งล้วนเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เสนอแนะ และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในเชิงตรวจสอบเสนอแนะหรือร่วมกำหนดนโยบาย¹⁸ ในทางกลับกัน กฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจหรือการมีส่วนร่วมอาจเป็นช่องทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้ หากมีการบังคับใช้อย่างจริงจังและมีกลไกรองรับที่ชัดเจน¹⁹ นอกจากนี้ ความเข้มงวดของกฎระเบียบ ยังส่งผลกระทบต่อพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมข้ามแดน ซึ่งเป็นฐานของการรวมกลุ่มและการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ของภาคพลเมืองในระดับชุมชน ทำให้การประสานงานหรือรวมตัวเพื่อการมีส่วนร่วมทำได้ยากขึ้น²⁰ ในทางตรงกันข้าม มีการตั้งข้อสังเกตจากผู้ให้ข้อมูลบางส่วนว่า หากมีนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจหรือสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่าย จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนและกระตุ้นให้ภาคพลเมืองเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

2.2.3 ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากหลากหลายกลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ NGOs ยืนยันว่า การที่พื้นที่นี้เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีทั้งคนไทย กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และชาวเมียนมาอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิด ประกอบกับความสัมพันธ์เชิงเครือญาติและวัฒนธรรมร่วม เช่น ภาษา ประเพณี ศาสนา ที่มีมายาวนานข้ามพรมแดน ถือเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญอย่างยิ่ง สิ่งนี้ไม่เพียงช่วยลดช่องว่างและสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มคนที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการทำงานร่วมกัน แต่ยังเป็นฐานในการสร้างความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งเอื้ออย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล

¹⁵ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 11-22, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 28 (1 มีนาคม 2522): 51-59.

¹⁶ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560, มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 9 ตอนที่ 53 (17 พฤษภาคม 2560): 29-30.

¹⁷ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 86 ก (8 กันยายน 2558): 29-33.

¹⁸ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช ที่ปรึกษาคณะกรรมการทหารสภา ผู้แทนราษฎร, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สัมภาษณ์ผ่านโปรแกรมซูม (Zoom), 4 เมษายน 2567.

¹⁹ ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์ เทศบาลนครแม่สอด, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 30 มีนาคม 2566.

²⁰ ประธานที่ปรึกษาภคิตติมาศักดิ์หอการค้าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานหอการค้าจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 15 มีนาคม 2567.

ข่าวสารสำคัญ การแจ้งเตือนภัย การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในยามวิกฤตหรือการเป็นตัวกลางประสานงานแก้ไขข้อขัดแย้งในระดับชุมชน²¹ และผู้ให้ข้อมูลหลายท่านมองว่าช่องทางเหล่านี้ เป็นกลไกการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจริงและมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาเฉพาะหน้าได้รวดเร็วกว่ากลไกทางการจากการสัมภาษณ์ภาคธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความใกล้ชิดข้ามแดน ก็สร้างความท้าทายต่อการมีส่วนร่วมเช่นกัน ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐและนักวิชาการชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดเหล่านี้อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการอำพรางกิจกรรมผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบขนส่งสิ่งของ การช่วยเหลือผู้กระทำความผิดข้ามแดน²² การรับรู้ถึงความเสี่ยงนี้ ประกอบกับความแตกต่างทางความคิดหรือผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ อาจนำไปสู่ความหวาดระแวงหรือความไม่ไว้วางใจทั้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองและระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างและสร้างสรรค์ ทั้งในเวทีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ²³ ความไม่ไว้วางใจนี้ อาจทำให้ประชาชนลังเลที่จะเข้าร่วม ในกิจกรรมหรือเวทีที่จัดโดยรัฐ หรือไม่กล้าให้ข้อมูลที่สำคัญอย่างตรงไปตรงมา เพราะกังวลว่าจะไม่ปลอดภัยหรือข้อมูลอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม

2.2.4 ปัจจัยด้านสถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมา

พบว่าสถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมา สถานการณ์ความไม่สงบและการสู้รบในเมียนมา โดยเฉพาะพื้นที่ติดชายแดนจังหวัดตาก ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองไทยในลักษณะที่ขัดแย้งกัน (Paradoxical) ตามที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญชี้ให้เห็น สถานการณ์ดังกล่าวสร้างความจำเป็นและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาสังคมและชุมชน²⁴ อธิบายว่า ผลกระทบที่เห็นได้ชัด เช่น การหลั่งไหลของผู้หนีภัยสงคราม ความกังวลต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามแดนที่อาจเพิ่มขึ้น หรือผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการปิดด่าน ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วน ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การเฝ้าระวังและแจ้งข้อมูลเพื่อความปลอดภัยของชุมชน หรือการรวมตัวเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาจัดการปัญหา²⁵ การมี

²¹ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, บ้านพัก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

²² ปลัดอำเภองานป้องกันอำเภอแม่สอด, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, ห้องกลุ่มงานความมั่นคง ที่ว่าการอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 30 มีนาคม 2566.

²³ มูลนิธิชาทูเหล่, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานมูลนิธิชาทูเหล่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 21 มีนาคม 2566.

²⁴ มูลนิธิเพื่อสันติภาพ, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานมูลนิธิเพื่อสันติภาพ บ้านแม่โกนเกน ตำบลมหาวัน อำเภอแม่สอด, 20 กุมภาพันธ์ 2567.

²⁵ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, บ้านพัก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

ส่วนร่วมลักษณะนี้จึงมักถูกขับเคลื่อนด้วยความเห็นอกเห็นใจและความกังวลต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อพื้นที่

อีกด้านหนึ่งสถานการณ์เดียวกันนี้กลับสร้างข้อจำกัดและความเสี่ยงที่บั่นทอนการมีส่วนร่วม: ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่ม NGOs และนักวิชาการสะท้อนว่ามาตรการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดขึ้นในพื้นที่ชายแดนและความอ่อนไหวทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในเมียนมา ทำให้การมีส่วนร่วมบางประเภท โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบสถานการณ์เชิงลึกหรือการประสานงานกับเครือข่ายข้ามแดนอย่างเปิดเผย เป็นไปได้ยากขึ้นและมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากอาจเผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่ การเคลื่อนไหวหรือความกังวลว่าจะถูกจับตามองจากฝ่ายความมั่นคง²⁶ นอกจากนี้ บรรยากาศโดยรวมของความตึงเครียดและความไม่แน่นอนยังส่งผลให้ประชาชนทั่วไปบางส่วนรู้สึกไม่กล้าที่จะมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงของรัฐอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะ เพราะกังวลถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนเองหรือความสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ²⁷

2.3 แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง

จากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญ ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ผลการศึกษาชี้ไปยังแนวทางสำคัญหลายประการ ที่สามารถนำไปพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก ให้มีประสิทธิภาพ โดยแนวทางเหล่านี้สะท้อนจากข้อเสนอแนะและความต้องการที่รวบรวมได้ ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาศักยภาพภาคพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมข้อเสนอแนะสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาศักยภาพ ของภาคพลเมืองให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นความมั่นคงชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ให้ข้อมูล เช่น ผู้นำชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้ว่า “ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเชิงรุกในการให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดน” โดยช่องทางการมีส่วนร่วมที่มีอยู่เพื่อให้ประชาชนมีฐานความรู้ที่ถูกต้องสำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

2) แนวทางปรับปรุงกรอบกฎหมายและนโยบาย เพื่อแก้ไขข้อจำกัดที่เกิดจากกฎหมายปัจจุบัน มีข้อเสนอแนวทางสำคัญจากผู้ให้ข้อมูล²⁸ พิจารณาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงชายแดน ดังนี้

²⁶ มูลนิธิเพื่อสันติภาพ, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานมูลนิธิเพื่อสันติภาพ บ้านแม่โกนเกน ตำบลหมาน อำเภอสอด, 20 กุมภาพันธ์ 2567.

²⁷ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก อำเภอสอด จังหวัดตาก, 28 มีนาคม 2566.

²⁸ กำนันตำบลแม่ตาว, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, ทำการกำนันตำบลแม่ตาว อำเภอสอด จังหวัดตาก, 25 มีนาคม 2567.

กฎหมายที่มุ่งเน้นการรักษาความมั่นคง อาจจำกัดสิทธิเสรีภาพและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ในขณะที่กฎหมายบางฉบับสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร²⁹ พ.ศ. 2551 มาตรา 17 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ชายแดน ทบหนวนเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างความจำเป็นด้านความมั่นคง กับการคุ้มครองสิทธิและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กฎหมายที่มุ่งเน้นการควบคุม อาทิ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง³⁰ พ.ศ. 2522 มาตรา 12 และมาตรา 54 ที่มุ่งเน้นการควบคุมการเข้า-ออกของคนต่างด้าว ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการเดินทาง การติดต่อสื่อสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนในพื้นที่ชายแดน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ พระราชบัญญัติศุลกากร³¹ พ.ศ. 2560 มาตรา 27 และมาตรา 167 มุ่งเน้นการควบคุมการนำเข้า-ส่งออกสินค้า ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าชายชายแดนและอาจจำกัดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง ทบหนวนและปรับปรุงให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของพลเมืองมากขึ้น โดยคำนึงถึงสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงชายแดน เช่น กำหนดให้มีกลไกหรือช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ ก่อนการประกาศใช้มาตรการหรือนโยบายที่สำคัญ

กฎหมายที่อาจสนับสนุนการมีส่วนร่วม พระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ³² พ.ศ. 2558 มาตรา 16 และ มาตรา 36 สนับสนุนการมีส่วนร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นโอกาสในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการกำหนดนโยบายและการพัฒนาพื้นที่ชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

แนวทางการปรับปรุงกรอบคิดและเนื้อหากฎหมาย มีข้อเสนอสำคัญให้ทบหนวนเนื้อหาของกฎหมายความมั่นคงที่ใช้อยู่ โดยมุ่งสร้างสมดุลระหว่างความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งพิจารณาบัญญัติหลักการหรือกลไกการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองให้เป็น

²⁹ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก (27 กุมภาพันธ์ 2551): 1-22.

³⁰ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, บ้านพัก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

³¹ ประธานที่ปรึกษาภาคีตมศักดิ์หอการค้าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานหอการค้าจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 15 มีนาคม 2567.

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 347 ง (29 ธันวาคม 2558): 1-35.

ส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการจัดการชายแดนโดยตรง เช่น การกำหนดให้ต้องมีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือการประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิทธิมนุษยชนก่อนการบังคับใช้มาตรการหรือนโยบายสำคัญ³³

3) ข้อค้นพบจากมุมมองผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และภาคประชาสังคมหลายท่าน พบว่ามีมุมมองร่วมกัน เกี่ยวกับข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในปัจจุบัน เช่น ขาดความเข้าใจและกลไกที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองเป็นสิ่งจำเป็นและเสนอแนวทางหลักว่าควรส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นนอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอสำคัญด้านการปรับโครงสร้างโดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการชายแดนหรือการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับพื้นที่ชายแดน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก ชี้ให้เห็นภาพที่ซับซ้อน โดยพบว่าช่องทางการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการกับภาครัฐนั้นส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะของการรับทราบข้อมูลหรือร่วมมือในระดับปฏิบัติการมากกว่าการร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่ในขณะเดียวกัน การศึกษากลับพบพลวัตที่สำคัญของการมีส่วนร่วมผ่านกลไกอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งอาศัยเครือข่ายทางสังคม วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ข้ามแดนเป็นเครื่องมือในการประสานงานและจัดการปัญหาเฉพาะหน้าในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าในรูปแบบใดยังขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมที่หลากหลายและเชื่อมโยงกัน ทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ บริบททางการเมืองและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลกระทบจากสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้าน และลักษณะความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมในพื้นที่ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น และแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมที่สำคัญครอบคลุมถึงการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้เอื้ออำนวยมากขึ้น การสร้างกลไกเชิงปฏิบัติที่หลากหลายและเข้าถึงได้ การพัฒนาศักยภาพภาคพลเมืองด้วยการให้ความรู้ สร้างความไว้วางใจ และสนับสนุนเครื่องมือที่จำเป็น เน้นย้ำความสำคัญของการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายเพื่อเพิ่มความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพและความชอบธรรมของนโยบาย ซึ่งสนับสนุนโดยตรงต่อแนวทางการสร้างกลไกและการปรับปรุงกฎหมายนโยบาย

³³ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช ที่ปรึกษาคณะกรรมการทหารสภาผู้แทนราษฎร, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สัมภาษณ์ผ่านโปรแกรมซูม (Zoom), 4 เมษายน 2567.

3.2 อภิปรายผล

ผลการวิจัยที่ชี้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองอย่างเป็นทางการในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนยังเป็นการให้ข้อมูลการร่วมปฏิบัติ “บันไดแห่งการมีส่วนร่วม” (Ladder of Citizen Participation) ของ Arnstein (1969)³⁴ ซึ่งอยู่ในระดับขั้นที่ 1-3 คือ เน้นการให้ข้อมูลข่าวสาร การเฝ้าระวังสถานการณ์ และการร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินโครงการที่รัฐริเริ่ม ซึ่งทฤษฎีการมีส่วนร่วมที่ระบุว่าการมีส่วนร่วมเป็นระดับต่ำนั้น ยืนยันถึงข้อจำกัดของกระบวนการนโยบายที่ยังคงมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down approach) และรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานความมั่นคงส่วนกลางและระดับภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งอาจขัดแย้งกับหลักการของ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง³⁵ (Citizen Participation Theory) ที่เน้นความสำคัญของการกระจายอำนาจและการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย เพื่อเพิ่มความชอบธรรมและประสิทธิภาพของนโยบาย อย่างไรก็ตามข้อค้นพบที่เด่นชัดและน่าสนใจคือการดำรงอยู่และบทบาทสำคัญของ กลไกการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการในพื้นที่ กลไกเหล่านี้ซึ่งอาศัยเครือข่ายทางสังคม วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ประสานงาน หรือแลกเปลี่ยนข้อมูล สอดคล้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางสังคม³⁶ (Social Engagement) ซึ่งมองการมีส่วนร่วมในมิติที่กว้างกว่าเพียงปฏิสัมพันธ์กับรัฐหรือช่องทางที่เป็นทางการ ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ในบริบทเฉพาะของพื้นที่ชายแดนตาก “ต้นทุนทางสังคม” ที่เกิดจากความสัมพันธ์และความเข้าใจในบริบทท้องถิ่น กลายเป็นทรัพยากรสำคัญที่ภาคพลเมืองใช้ในการมีส่วนร่วม จัดการปัญหาและขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ในวิถีทางของตนเอง แม้จะอยู่นอกกรอบหรือกลไกที่เป็นทางการของรัฐ ซึ่งอาจเป็นการทดแทนหรือเสริมช่องว่างของการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการที่ยังมีข้อจำกัด

ปัจจัยหลากหลายที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ทั้งที่มาจากระดับชาติ เช่น กฎหมายควบคุมชายแดน นโยบายต่างประเทศ สถานการณ์การเมืองในเมียนมา และปัจจัยในระดับท้องถิ่น เช่น พลวัตทางเศรษฐกิจของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เครือข่ายชาติพันธุ์ บทบาทของท้องถิ่น NGOs สะท้อนให้เห็นพลวัตของ ระบอบชายแดน (Border Regime) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีระบอบชายแดนของ Eiki Berg & Piret Ehin³⁷ ที่กล่าวว่า อย่างชัดเจน พื้นที่ชายแดนจังหวัดตากจึงเปรียบเสมือนพื้นที่ที่นโยบายและโครงสร้างจากระดับชาติสร้างกรอบและข้อจำกัดต่อการดำเนินการในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกัน ปัจจัยและพลวัตในระดับท้องถิ่น ทั้งด้าน

³⁴ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” 24-34.

³⁵ Ibid.

³⁶ Nicole K. Valtorta et al., “Older Adults’ Social Relationships and Health Care Utilization: A Systematic Review,” 1e-10e.

³⁷ Eiki Berg and Piret Ehin, “What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strateg,” 53-71.

เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ก็สร้างแรงกดดัน โอกาสและพื้นที่ (Space) สำหรับการต่อรอง และการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในรูปแบบเฉพาะของตนเองขึ้นมา เช่น การใช้กลไกไม่เป็นทางการหรือการที่ภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาทเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการชายแดนและการมีส่วนร่วมในพื้นที่เป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างปัจจัยและผู้กระทำในหลายระดับ ไม่สามารถมองจากมุมของนโยบายระดับชาติ แต่เพียงอย่างเดียวได้

1) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำเภอแม่สอด ในฐานะเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม การค้า การลงทุน ดึงดูดแรงงานต่างถิ่นและต่างชาติ เกิด ความหลากหลายทางสังคมและ วัฒนธรรมที่เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็ว หากปราศจากการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาซึ่งปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงชายแดนที่จังหวัดตาก เผชิญอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อพลวัต ความมั่นคง และความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาความมั่นคงอย่างยั่งยืน ให้เห็นว่าทางเศรษฐกิจ และสังคมเป็นปัจจัยที่มีผลความมั่นคงของรัฐ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชน บริบทชายแดนจังหวัดตากปรากฏชัดเจนระหว่างกลุ่มทุนข้ามชาติ โดยเฉพาะทุนจีนที่ลงทุน เมืองสแกนเมอริในพื้นที่เมืองเมียวดีของเมียนมาซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อความมั่นคงในพื้นที่ ผลการวิจัยสนับสนุนแนวคิดที่ว่า ปัจจัยพื้นฐานที่ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหลายมิติ³⁸ ในบริบทชายแดน คือภาคประชาชนที่ยากจนและ ขาดโอกาสทางการศึกษา อาจมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกชักจูงให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมผิด กฎหมาย เช่น การค้ายาเสพติด การพนัน สแกนเมอร์ หรือการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหา อาชญากรรมชายแดนที่จังหวัดตากต้องเผชิญ

2) ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเสถียรภาพทางการเมือง จาก สถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมาต่อชายแดนไทยเท่านั้น แต่ยังเผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ ซับซ้อนและไม่อาจแยกออกจากกันได้ ระหว่างความผันผวนทางการเมืองและสังคมในเมียนมา และเสถียรภาพและความมั่นคงของพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา โดยเฉพาะในอำเภอแม่สอดที่ มิได้เป็นเพียงพื้นที่ชายแดนแต่เป็นเสมือนส่วนขยายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของ เมียนมาด้วยความสัมพันธ์ในระดับนี้ การเปลี่ยนแปลงในเมียนจึงส่งผลต่ออำเภอแม่สอดและ จังหวัดตากอย่างไมอาจหลีกเลี่ยง ทั้งในมิติของการบริหารจัดการความมั่นคงภาครัฐที่รัฐบาลไทย

³⁸ United Nation Development Programme (UNDP), *Human development report 1994* (New York: Oxford University Press 1994), 13-21, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>, accessed May 29, 2024.

ต้องเผชิญการบริหารจัดการความมั่นคงในภาวะปกติ ไปสู่การบริหารจัดการความมั่นคงในภาวะวิกฤตที่ยืดเยื้อและซับซ้อน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ คือ การให้ความสำคัญกับการควบคุม การสั่งการและการรวมศูนย์อำนาจเพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่ฉับพลันและคาดเดาไม่ได้ มาตรการที่ถูกนำมาใช้ จึงมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างอำนาจรัฐและการจำกัดเสรีภาพบางประการ อาทิ การเพิ่มกำลังทหารและตำรวจ การจัดตั้งจุดตรวจถาวรและเคลื่อนที่ การควบคุมการเดินทางเข้าออก การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด มาตรการเหล่านี้ แม้จะมีความจำเป็นเฉพาะหน้า แต่ในระยะยาวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคพลเมืองและลดทอนโอกาสในการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง เนื่องจากกระบวนการบริหารจัดการความมั่นคงในภาวะวิกฤต มักจะลดความสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหันไปพึ่งพิง อำนาจนิยมอย่างไรก็ตาม ภาคพลเมืองในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากยังคงยังเลือกที่จะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและแสดงน้ำใจช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยสงครามอย่างต่อเนื่อง พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและความเป็นพลเมืองหรือลดทอนความสำคัญได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของธนศักดิ์ ปฐมาประกร³⁹ ที่ศึกษาการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทย โดยพบว่าเสถียรภาพทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความมั่นคง การเมืองที่ไร้เสถียรภาพอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชูวงศ์ อุบลี⁴⁰ ที่ศึกษากลไกการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออกไทย - กัมพูชา โดยพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยที่บั่นทอนความมั่นคง เนื่องจากทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

พัฒนากลไกและมาตรการที่ชัดเจน โปร่งใสและมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วม และมีความมั่นใจว่าเสียงของพวกเขาจะได้รับการรับฟัง เช่น การกำหนดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการมีตัวแทนจากภาคพลเมืองเข้าร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การจัดทำระบบข้อมูลออนไลน์ หรือการเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ ก็สามารถช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้

³⁹ ธนศักดิ์ ปฐมาประกร, “การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทยภายใต้กระบวนการที่มั่นคงใหม่ในบริบทประชาคมเมืองและความมั่นคงอาเซียน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557), 27,

https://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/55810284.pdf, สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.

⁴⁰ ชูวงศ์ อุบลี, “กลไกการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออกไทย - กัมพูชา,” วารสารวิจัยรำไพพรรณี 11, ฉ.1 (กันยายน - ธันวาคม 2560): 5-12, <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RRBR/article/view/124367>, สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.

3.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

เพื่อให้การสื่อสารระหว่างภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมามีประสิทธิภาพมากขึ้น ภาครัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้โดยตรง และภาครัฐควรตอบสนองต่อความคิดเห็นเหล่านั้นอย่างทันท่วงที นอกจากนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในทุกระดับ โดยการพัฒนากลไกและช่องทางที่ชัดเจน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการที่มีส่วนร่วมของภาคพลเมือง การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ภาคพลเมืองสามารถเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคพลเมือง และภาคประชาสังคมในด้านการมีส่วนร่วมและร่วมมือในการบริหารความมั่นคงในรูปแบบใหม่ ทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อให้ได้ข้อมูลและสามารถนำไปสู่การพัฒนานโยบายและมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ชายแดนมากขึ้น

บรรณานุกรม

- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, บรรเจิด สิงคะเนติ, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ, ปรีชา เอี่ยมสุพรรณ, และไพสิฐ พาณิชย์กุล. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหาอุปสรรคและทางออก. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545, 28-29.
- ชูวงศ์ อุบลี. “กลไกการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออก ไทย – กัมพูชา.” วารสารวิจัยรำไพพรรณี 11, ฉ.1 (กันยายน - ธันวาคม 2560): 5-12. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RRBR/article/view/124367>. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.
- ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร. “การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทยภายใต้ กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ในบริบทประชาคมเมืองและความมั่นคงอาเซียน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557. https://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/55810284.pdf. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.
- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก (27 กุมภาพันธ์ 2551): 1-22.
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. มาตรา 11-22. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 28 (1 มีนาคม 2522): 51-59.
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 86 ก (8 กันยายน 2558): 29-33.
- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560. มาตรา 8. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 9 ตอนที่ 53 (17 พฤษภาคม 2560): 29-30.
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 10-11.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 347 ง (29 ธันวาคม 2558): 1-35.
- สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์. “กองทัพไทยกับเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการความมั่นคงชายแดนแบบองค์รวมกับประเทศเพื่อนบ้าน:กรณีศึกษา เขตพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก.” 2559. https://www.sscthailand.org/uploads_ssc/research_201808231535006953572227.pdf. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (สกพอ.). “ที่มาและความสำคัญ.” 2562. <https://www.taksez.com/th/page/origin.html>. สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2567.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนวัตกรรมแห่งชาติ. “แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง พ.ศ.2564-2565.” 2565. <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf>. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. “การบริหารงานภาครัฐกับมิติของเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง.” *รัฐสภาสาร* 65, ฉ.5 (พฤษภาคม 2560): 9-34.
https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/518401/t142_v65n005.pdf?sequence=. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.
- Alkire, Sabina. “A conceptual framework for human security.” 2003.
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cf740f0b652dd001694/wp2.pdf>. accessed May 29, 2024.
- Arnstein, Sherry R. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Planning Association* 85, no.1 (Mar 2019): 24-34.
<https://www.researchgate.net/publication/334078940>. accessed May 29, 2024.
- Berg, Eiki, and Piret Ehin. “What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strateg.” *Cooperation and Conflict* 41, no.1 (March 2006): 53-71.
<https://www.jstor.org/stable/45084422>. accessed May 29, 2024.
- Valtorta, Nicole K., Daniel C. Moore, Louise Barron, David Stow, and Barbara Hanratty. “Older Adults' Social Relationships and Health Care Utilization: A Systematic Review.” *American journal of public health* 108, No.4 (April 2018): 1e-10e.
<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5844393/pdf/AJPH.2017.304256.pdf>. accessed May 29, 2024.
- United Nation Development Programme (UNDP). *Human development report 1994*. New York: Oxford University Press 1994.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>. accessed May 29, 2024.