

บทคัดย่อ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนประเทศลุ่มน้ำโขงที่มาพร้อมกับแนวคิดภูมิภาคนวัตกรรม ลุ่มน้ำโขง การเปิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและนโยบายใหม่ของรัฐบาลไทยสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณ ชายแดนส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายของผู้คน ทุน แรงงานและสังคมวัฒนธรรมชาติพันธุ์ข้ามพรมแดนรัฐ ชาติอย่างเข้มข้นมากขึ้นกว่าในอดีต บริบทดังกล่าวกำลังทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็น “พื้นที่พิเศษ” มีปัญหาซับซ้อน มากขึ้น ชุดโครงการวิจัยนี้ ทำความเข้าใจกับบริบทการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาชายแดนทางเศรษฐกิจที่เข้มข้นขึ้น โดย ให้ความสนใจ 3 ประเด็นปัญหา คือ แรงงาน การศึกษา และสุขภาพ ใน 3 เขตชายแดน คือ ชายแดนไทย-ลาวจังหวัด มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ชายแดนไทย-ลาว จังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว และชายแดนไทย-เมียนมาร์ จังหวัด ตาก - เมียวดี

ชุดโครงการวิจัยนี้ นำ 6 โครงการวิจัยย่อยมาสังเคราะห์เปรียบเทียบนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจากพื้นที่ ชายแดนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบ “การร่วมรังสรรค์” (Co-creation) เน้นการมีส่วนร่วมของคน หลายกลุ่มในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนได้ผลลัพธ์แนวทาง “การจัดการพื้นที่ชายแดน” ร่วมกัน ที่เป็น นโยบายเชิงรุกจากส่วนล่าง (Bottom-up policy) ตอบัวตฤประสงค์โครงการเรื่องการสร้างและจัดการ “ทรัพยากร ร่วมชายแดน” (Border commons) ที่มีคุณค่าให้ประโยชน์แก่สังคมคนชายแดนทุกฝ่าย

งานชุดโครงการนี้ พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดชายแดนสามารถพัฒนาเมืองชายแดนให้เป็น “เมืองอาเซียน” ที่ เติบโตยั่งยืนบนผลประโยชน์ร่วมกันได้ หากคำนึงถึงหลักการสำคัญในการสร้าง “ทรัพยากรร่วมชายแดน” ร่วมกัน คือ

ประการแรก สังคมไทยควรมีวิธีคิดที่เปิด (Openness) มากขึ้น กล่าวทดลองเปลี่ยนมุมมอง “ชายแดน” และ “ความเป็นพลเมือง” ให้หลุดไปจากวิธีคิดเดิมบนฐานอธิปไตยเหนือดินแดนและสัญชาติที่เป็นต้นเหตุของทั้ง 3 ปัญหา (แรงงานข้ามชาติ ระบบการศึกษาข้ามแดน และระบบสุขภาพข้ามแดน) โดยเปลี่ยนมามอง “ชายแดน” เป็นพื้นที่ เชื่อมต่อและพัฒนาได้ด้วยตัวเองหากให้พลังคนท้องถิ่นทำงานมากขึ้น และมองคนบริเวณชายแดนบนแนวคิดใหม่ ว่า ด้วย “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” (BORDER CITYzenship) ที่หมายถึง “ผู้อยู่อาศัยทุกคน” โดยไม่เกี่ยวข้องกับ สัญชาติ เป็น “ทรัพยากรร่วมชายแดน” เป็นผู้พัฒนาเมืองให้เติบโตเป็น “เมืองอาเซียน” ที่ยั่งยืนบนผลประโยชน์ ร่วมกันได้ และดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นเมืองชายแดนควรมีบทบาทออกแบบนโยบายสาธารณะบนพื้นฐานสิทธิเสมอภาค ร่วมกันในความเป็นคนในเมืองชายแดน

ประการที่สอง ข้อเสนอประการแรกข้างต้น ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะรัฐชาติก้าวหน้าบางประเทศ (เช่น จีน ยุโรป อินเดีย) เป็นตัวอย่างก่อนหน้า แสดงให้เห็นความสามารถเรียนรู้ปรับตัวและใช้เครื่องมือเชิงยุทธวิธีที่ทันสมัยการณ์ และชาญฉลาด เช่น ประชาคมยุโรปกับแนวคิดพลเมืองร่วม (Co-citizens) และผู้พำนักอาศัยร่วม (Co-residents) หรือจีนใช้วิธี Pragmatism ไม่ยึดติดอุดมการณ์วิธีคิดตายตัว ทดลองใช้วัฒนธรรมจีนเป็นตัวนำ สร้างนโยบายใหม่เชิง ยุทธศาสตร์ ปรับลดอำนาจรัฐส่วนกลางลง เปิดโอกาสให้รัฐระดับมณฑลท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจออกนโยบายจัดการ ปัญหาในท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาพื้นที่เฉพาะได้

ประการที่สาม นอกจากการปรับตัวของรัฐส่วนกลางแล้ว จำเป็นต้องอาศัยการปรับตัวของรัฐท้องถิ่นที่ควรมี บทบาทมากขึ้นในการวิเคราะห์สถานการณ์พื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ และสร้างนโยบายสาธารณะของเมืองชายแดนบน พื้นฐานความเสมอภาค ผนวกรวมคนทุกกลุ่มในเมืองเข้ามามีส่วนร่วมผลิตสร้าง “เมืองชายแดน” ตามที่วาดหวังไว้ ดัง

ตัวอย่างกลุ่ม United Cities and Local Governments (UCLG) ซึ่งเป็นกระแสโลกปัจจุบัน ได้ผลักดันให้รัฐบาลท้องถิ่นมีพันธสัญญาต่อเรื่อง the right to the city และเปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นทุกกลุ่มช่วยสร้างสรรค์เมืองขึ้นร่วมกัน (Co-creating the City)

ประการที่สี่ การปรับตัวของรัฐส่วนกลาง รัฐท้องถิ่น และองค์กรชายแดนที่เกี่ยวข้อง ควรทำความเข้าใจมิติทางสังคมวัฒนธรรมของกลุ่ม “ทรัพยากรร่วมชายแดน” ซึ่งเป็นทั้งทุนทางสังคม และทุนวัฒนธรรมอย่างดี เช่น แรงงานต่างชาติ พศต./อสต. หมู่บ้านคูขนาน และอื่นๆ ที่สามารถใช้กลไกทางสังคมวัฒนธรรมเหล่านี้ได้อย่างเป็นประโยชน์ มองเห็นเป็น “โอกาส” พัฒนาเป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” ขณะเดียวกัน ควรให้การยอมรับการทำงานอย่างเป็นทางการที่สามารถช่วยดูแลคนในเมืองชายแดนลดความเสี่ยงในประเด็นโรคข้ามแดนและเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Abstract

During a past decade, economic border development in Mekong region under the GMS regionalization context, ASEAN economic community establishment, and Special Economic Zone (SEZ) launched by Thai government have been intensifying the influence toward mobility of people, capitals, labors and ethnic cultures crossing national boundaries. The changing contexts have shifted the borderland into a “special space”, increasing much more intricate situation. This research is to understand the changing contexts and the intensive changes of economic border development by focusing on the three social issues of transnational labor, education and health in 3 border areas; Thai-Laos border in Mukdahan-Savannakhet provinces; Thai-Laos border in Chiang Rai -Bokeo provinces; Thai-Myanmar border in Tak-Myawaddy provinces. The research applied “Co-creation” being as research methodology. It emphasized on the participation of stakeholders living in border localities which take part in research from beginning to the end of the research. This research methodology also is aimed to create a bottom-up space and level, to serve the research objectives when requiring the bottom-up policy and managing Border commons for the whole stakeholders in the borderland. The finding is that the three provinces (Tak, Chiang Rai and Mukdahan) could improve its “border town” to be “ASEAN cities” that grows sustainably on mutual benefits, if the key principles of creating "Border commons" are taken into account.

Firstly, Thai society, especially Thai state and authorities should have more an open mind, trying to change the old views on territorial sovereignty and nationality based "border" and "citizenship" that caused all three problematic issues (migrant workers, cross-border education and cross-border health systems). The research proposes aspect of “BORDER CITYzenship”, encourage Thai state from the center and local government to understand the "border" and its improvement by empowering local people in borderland themselves. The aspect means "all residents" in the borderland could be seen as a common-pool resource, or “border commons” that help develop sustainable border cities, on mutual benefit. Importantly, local and provincial governments in borderland should play a significant roles in designing public policy based on equal rights and mutual gain for all border residents.

Secondly, Thai society, especially Thai state could learn from other states and their adaptability; eg. PRC China, European Union, and India. The states, as examples, have proved that they can learn to adopt some up-to-date and smart strategic mechanism. For example, European Union created Co-citizens and Co-residents to solve the problems of migrant workers, illegal mobile people who cross the border. PRC China applied “pragmatism”, not to stick with old static ideology,

but experimenting new aspect of Chinese culture to provide new “Going-out” policy. PRC China and Chinese state in Beijing also reduce its power, tend to allow local, provincial governments have decision-making launching its own proper policies appropriate to the specific issues in localities.

Apart from the adaptability of central state, thirdly, the provincial government needs to have such adaptability, playing more important roles in analyzing the specific issues in localities and launching the proper public policies serving all border residents. Examples of United Cities and Local Governments (UCLG), as a global trend nowadays, have shown the adaptability of promoting local governments to have a commitment to “the right to the city”, and open the opportunity for all residents to help co-create the cities.

Lastly, the adaptability of central state, provincial government, and other relevant organizations should concern social and cultural dimensions of all residents become the “border commons” of border cities. This could be seen as the well social and cultural capitals; e.g. workers, health volunteers, twin villagers and so on that the authorities could use their social and cultural mechanism, seeing it as opportunities to help growing the sustainable border cities.