



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยมีที่ตั้งที่มีพรมแดนต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ มาเลเซีย กัมพูชาและลาว วัดความยาวตลอดแนวพรมแดน มีระยะทางทั้งหมด 5,820 กิโลเมตร เป็นพรมแดนทางบก 3,400 กิโลเมตร และพรมแดนชายฝั่งทะเล 2,400 กิโลเมตร นับจำนวนจังหวัดที่มีพื้นที่ต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวถึง 27 จังหวัด พื้นที่พรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเรียกว่าเขตแดน (Frontier) หรือชายแดน (Border) ซึ่งจะมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประชาชนคาบเกี่ยวปะปนและคล้ายคลึงกัน ประชาชนของแต่ละประเทศมีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมกันยาวนานแม้ว่าในบางครั้งหรือหลายครั้ง รัฐบาลของประเทศจะมีความขัดแย้งกันก็ตาม นอกนั้นในบริเวณชายแดนมักจะเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการลักลอบค้าชาย ปัญหาผู้ร้ายข้ามแดน ปัญหาด้อยโอกาสทางการศึกษา ปัญหากระทบกระทั่งอันเนื่องมาจากกรุกล้ำพรมแดน เป็นต้น ความรุนแรงของปัญหาจะมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น ๆ ว่ามีความสัมพันธ์อยู่ในระดับใด

บริเวณชายแดนไทย-ลาว มีแนวพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทาง 1,750 กิโลเมตร จัดเป็นชายแดนที่มีความสำคัญและมีปัญหาค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณชายแดนด้านอื่น ๆ การแบ่งพรมแดนส่วนใหญ่ใช้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำโขง แม่น้ำโขง และแม่น้ำโขง ความขัดแย้งอันเกิดจากแบ่งพรมแดนยังปรากฏอยู่ดังเหตุการณ์ในอดีต เช่น กรณีขัดแย้งเรือสามหมู่บ้านในจังหวัดอุตรดิตถ์ หรือกรณีบ้านร่มเกล้า อ.ชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก เป็นต้น นอกนั้น อนุสัญญาที่ทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบและยังไม่ได้เจรจาเพื่อปรับปรุงแก้ไขใหม่จนกระทั่งปัจจุบัน

บริเวณชายแดนไทย-ลาวในพื้นที่จังหวัดเลย นับเป็นชายแดนอีกจุดหนึ่งซึ่งปรากฏปัญหาต่าง ๆ หลายประการ เริ่มตั้งแต่อำเภอนาแห้ว ด้านซ้าย ภูเรือ ท่าลี่ เชียงคาน และปากชม รวม 6 อำเภอ พรมแดนมีความยาว 195 กิโลเมตร (สำนักงานจังหวัดเลย, 2532) ปัญหาสำคัญของบริเวณชายแดนส่วนนี้ (อำพันธ์ ดันศรี, 2531) ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง ได้แก่ปัญหาผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง ปัญหานี้เกิดจากประชาชนทั้งสองประเทศ มีความผูกพันธ์กันฉันพี่น้อง ไปมาหาสู่กันสม่ำเสมอมาช้านานแล้ว แต่ปัจจุบันลาวได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบบเผด็จการคอมมิวนิสต์ ประชาชนลาวส่วนที่รักอิสระได้หลบหนีข้ามเข้ามายังฝั่งประเทศไทยตามแนวชายแดนอยู่เสมอ ๆ จึงเกิดปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการลักลอบนำสินค้าเข้าเมืองที่สำคัญคือ ยาเสพติด (สำนักงานจังหวัดเลย, 2532)

2. ปัญหาเกี่ยวกับการค้าชายแดน แต่เดิมประชาชนไทย-ลาวมีการติดต่อซื้อขายแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ต่อมาเมื่อลาวเปลี่ยนระบอบการปกครอง ซึ่งมีความเชื่อแตกต่างไปจากประเทศไทย รัฐบาลจึงปิดพรมแดนด้านประเทศลาว ไม่ให้มีการติดต่อซื้อขายกันเพื่อความมั่นคงของประเทศ แต่เนื่องจากประชาชนตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศ มีความใกล้ชิดกันมาก ประกอบกับตามชายแดนตามแนวแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง บางช่วงแคบสามารถข้ามได้สะดวก จึงมีการลักลอบนำเข้าและส่งออกสินค้าของประชาชนทั้งสองประเทศเป็นประจำ โดยสินค้าที่ลักลอบส่งออกจากประเทศไทยได้แก่ สินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพ เครื่องจักร เครื่องยนต์ บางชนิด อาหาร และพาหนะจำพวก จักรยาน จักรยานยนต์ ตลอดจนยารักษาโรค ส่วนสินค้าที่ลักลอบนำเข้าได้แก่สินค้าประเภทพืชไร่ เช่น ข้าวโพด งาม ของป่าชนิดต่าง ๆ เช่น หวาย สมุนไพร กระบือ และอื่น ๆ สืบเนื่องจากความใกล้ชิดกันมากของประชาชนทั้งสองประเทศนี้เอง รัฐบาลจึงได้ผ่อนปรนตามแนวชายแดนโดยอนุญาตให้ประชาชนทั้งสองประเทศข้ามไปมาหาสู่เพื่อซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าเฉพาะที่จำเป็นและบางช่วงเวลาเท่านั้น (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเลย, 2531)

3. ปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาการปลอมบัตรประชาชน ปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากการจับปลาข้ามเขตรองน้ำลึก ปัญหาการกระทบกระทั่งกัน ระหว่างประชาชน ทั้งสองประเทศ เป็นต้น (วิจิตรา วางอภัย, 2531)

นอกจากสภาพปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การเชื่อมโยงทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมของประชาชนทั้งสองประเทศจะเป็นพันนาการให้ประชาชนทั้งสองประเทศ มีการแลกเปลี่ยนเคลื่อนย้ายระหว่างกัน ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่โลกแห่งโลกาภิวัตน์ (Globalization) ดังนั้นการที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น ต้องอาศัยการวางแผนพัฒนาที่เกิดจากการใช้ปัจจัยต่าง ๆ มาพิจารณาในเชิงรวม จึงทำให้การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่ต้องการนั้นคือคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนบริเวณชายแดน ในการวางแผนพัฒนาดังกล่าวต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอันเป็นประเด็นที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจในครั้งนี้ และหากพิจารณาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางการพัฒนาซึ่งได้กำหนดไว้ข้อหนึ่งว่ามุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทมากขึ้น โดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในภูมิภาคและในชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศและตามแผนพัฒนาชนบทจะมุ่งจัดเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านความมั่นคงในพื้นที่ชนบท โดยนำเอาระบบและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เข้าผสมผสานและสนับสนุนต่อยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศ (วิโรจน์ สารรัตน์, 2530) ประกอบกับปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาภาคตะวันออกเฉยเหนือ ให้เป็นประตูการค้าสู่กลุ่มประเทศอินโดจีน โดยมีแนวทางพัฒนาปรับปรุง ก่อสร้าง โครงข่ายคมนาคม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ สนับสนุนกิจการค้าการลงทุนทั้งในเขตเมืองหลักและเมืองจุดผ่านแดน ดังนั้นการศึกษาสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมตลอดจนสภาพปัญหา ในบริเวณชายแดนไทย-ลาว จังหวัดเลย รวมทั้งการแสวงหาข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการวางแผนพัฒนาพื้นที่ชนบทส่วนนี้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสนองเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 แล้ว ยังเป็นการริเริ่มเพื่อหาแนวทางวางแผนพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยอีกด้วย

### เป้าหมายของการศึกษา

การศึกษานี้มีเป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว เขตจังหวัดเลย ที่เหมาะสมกับสภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมของภูมิภาคชนบทในแถบนี้

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลย
2. เพื่อศึกษาปัญหาทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลย
4. เพื่อเป็นการรองรับการขยายตัวด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจกับพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว ในเขตจังหวัดเลย

## ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาไว้ 2 ระดับ คือ

1. ระดับจังหวัด เป็นการศึกษาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดเลย ตลอดจนศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลย
2. ระดับชุมชนเป็นการศึกษาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ชายแดนไทย - ลาวในเขตจังหวัดเลยในระดับอำเภอที่ติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนปัญหาชายแดนต่าง ๆ ของชุมชนชายแดนไทย - ลาว โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอนาแห้ว อำเภอด่านซ้าย อำเภอภูเรือ อำเภอท่าลี่ อำเภอเชียงคาน และอำเภอปากชม

## ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลย
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลย
3. ผลการศึกษา อาจจะใช้เป็นแนวทางบางประการ ในการวางแผนและกำหนดนโยบายพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลยในอนาคต
4. ผลการศึกษา อาจจะไปประยุกต์ใช้ กับพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดอื่น ๆ ที่มีสภาพคล้ายคลึงกันได้

## ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษานี้ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้ดังนี้

1. การเก็บข้อมูล ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้ใช้ข้อมูล 2 ลักษณะคือ ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ
  - 1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากข้อมูลภาคสนาม (Field work data) เพื่อเป็นข้อมูลเสริมข้อมูลทุติยภูมิซึ่งประกอบด้วย
    - 1.1.1 ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของชุมชนโดยการสังเกตการณ์ตามต้นแบบของแผนที่ภาพถ่าย
    - 1.1.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการตามแนวการสัมภาษณ์ (Guideline Interview) จากบุคคลต่อไปนี้คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้นำชุมชน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - 1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากข้อมูลเอกสารที่เก็บรวบรวมจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยจำแนกได้ดังนี้ คือ

1.2.1 ข้อมูลทางด้านกายภาพประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ สภาพการใช้ที่ดิน พืช ทรัพยากรที่สำคัญ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ได้มาจากหน่วยงานดังต่อไปนี้คือ กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมทรัพยากรธรณี กรมทางหลวง สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมอุตุนิยมวิทยา สถิติจังหวัด เป็นต้น

1.2.2 ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาชีพ การเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ รายได้ พลังงาน สถาบันการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ได้จาก กรมเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานพาณิชย์จังหวัด กรมศุลกากร ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

1.2.3 ข้อมูลทางด้านสังคม ประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชากร การศึกษา สาธารณสุข ศาสนา วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ การปกครอง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ได้จาก กรมการปกครอง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กรมศาสนา สถิติจังหวัด สำนักงานจังหวัดเลย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ กองตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเลย และอำเภอท่าลี่ สถานีตำรวจภูธรอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่ติดชายแดน หน่วยปฏิบัติการตามลำน้ำโขง เป็นต้น

## 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้ตามหัวข้อที่ 1 มาทำการวิเคราะห์ โดยจำแนกตามขั้นตอนได้ดังต่อไปนี้

2.1 ใช้หลักสถิติในการจัดระเบียบข้อมูล และการคำนวณ โดยมีสถิติที่ใช้ดังต่อไปนี้

2.1.1 ร้อยละ ใช้ในกรณีที่ข้อมูลเป็นความถี่และต้องการชี้ให้เห็นในเชิงการเปรียบเทียบเช่น ข้อมูลขนาดของประชากร ข้อมูลทางด้านรายได้ เป็นต้น

2.1.2 ค่าเฉลี่ย ในกรณีที่ข้อมูลมีมากจะใช้ค่าเฉลี่ยแทนการอธิบายข้อมูลทั้งหมด

2.1.3 ค่าแนวโน้มคำนวณหาจากค่าเฉลี่ยหรือค่าร้อยละที่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อกำหนดเป็นฐานในการคำนวณและค่าแนวโน้มในอนาคต

2.2 นำข้อมูลที่ได้ผ่านการจัดระเบียบและคำนวณตามหัวข้อที่ 2.1 โดยมุ่งวิเคราะห์ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม ของพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลย นำเสนอผลในรูปแบบของการพรรณา ตาราง แผนภูมิ แผนภาพ และแผนที่

2.3 ผู้ศึกษานำผลการศึกษามาเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาในแง่ต่างๆ โดยแนวทางการพัฒนาดังกล่าวจะเป็นเครื่องชี้อนาคตของพื้นที่ชายแดนไทย - ลาว ในเขตจังหวัดเลยในอนาคต ตลอดจนพื้นที่อื่น ๆ ที่มีสภาพใกล้เคียงกัน

### ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดบางประการ ที่ทำให้ผลการศึกษาอาจไม่สมบูรณ์อย่างเต็มที่ ประกอบด้วย

1. พื้นที่ชายแดนไทย - ลาวเป็นเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทำให้ข้อมูลบางอย่างไม่สามารถนำมาเปิดเผยได้
2. ข้อมูลในหลาย ๆ หน่วยงานขาดความต่อเนื่องไม่สามารถศึกษาแนวโน้มในระยะยาวเพื่อการทำนายได้

### ข้อตกลงเบื้องต้น

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิที่ส่วนใหญ่ได้จากหน่วยงานของรัฐจึงมีความถูกต้อง และเชื่อถือได้