

## การพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตกกับกระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง The development of East-West Economic Corridor (EWEC) Route and Collaborative Planning process

ขวัญชนก อัมภา<sup>1\*</sup> และ วันชาติ ชาญวิจิตร<sup>2</sup>  
Khwanchanok Ampha<sup>1\*</sup> and Wanchat Chanwichit<sup>2</sup>

Received: 10 มิ.ย. 2564  
Revised: 23 มิ.ย. 2564  
Accepted: 28 มิ.ย. 2564

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอที่มาและความสำคัญของการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ แนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) แนวทางการดำเนินงานพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางการใช้กระบวนการวางแผนแบบรวมพลังเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อหาเหตุผลสนับสนุนว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจบริเวณเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจฯ สามารถใช้กระบวนการวางแผนแบบรวมพลังเพื่อช่วยให้การพัฒนาในเส้นทางบริเวณดังกล่าว โดยเฉพาะเส้นทางพัฒนาในประเทศไทย ให้ประสบผลสำเร็จและลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่โครงการพัฒนาได้อย่างไร จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผลการวิเคราะห์พบว่า เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก เป็นเส้นทางที่มีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจที่มาจากความร่วมมือของกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจฯ ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศไทย ได้มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคม การพัฒนาการค้าการลงทุน โดยเฉพาะบริเวณเขตชายแดนซึ่งจะทำให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ภาครัฐมีแผนการดำเนินงานต่างๆ แต่ยังคงพบว่าการวางแผนเพื่อการพัฒนาแบบร่วมมือกันทุกภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนร่วมกับคนในชุมชนผู้ที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ซึ่งเรียกว่าการวางแผนแบบรวมพลัง (Collaborative Planning) โดยจะทำให้เกิดผลประโยชน์และสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นได้

**คำสำคัญ** : เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ แนวตะวันออก-ตะวันตก, การวางแผนแบบรวมพลัง, ความร่วมมืออนุภูมิภาค  
กลุ่มแม่น้ำโขง, ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### Abstract

This study aims to background and significance of the development of East-West Economic Corridor (EWEC) Route, the guidelines for the development of EWEC in the present time and suggestion for using Collaborative Planning process to economic development in this area. This study attempted to seek for the reasonable support whether collaborative planning process can be employed in developing of East-West Economic Corridor (EWEC) Route especially the area in Thailand can be development successfully and how to reduce conflicts among stakeholder groups in development projects? By critical literature review. The findings showed that East-West Economic Corridor (EWEC) is the importance route for developing economic base on the cooperation of the Greater Mekong Subregion (GMS) and to promote more economic growth. In the present time, the development of East-West Economic Corridor (EWEC) Route in Thailand

<sup>1</sup>อาจารย์, สาขาวิชาสังคมศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

<sup>2</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชาสังคมศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

<sup>1</sup>Lecturer, Program of Social Studies, Faculty of Education, Roi-Et Rajabhat University

<sup>2</sup>Assistant Professor, Program of Social Studies, Faculty of Education, Roi-Et Rajabhat University

\*Corresponding Author: E-mail: khwanchanok.ampha1981@gmail.com

which transportation has been developed, the investment development especially in the border areas, which will cause more economic value. Although the government also have been action plan for development this area but there is a lack of planning for collaborative development in all sectors, particularly with those in the community who are affected by the development which called that “the collaborative planning”. This approach can benefit and be able to drive economic development and promote the process of public participation for urban development, especially at the local level.

**Keyword** : East-West Economic Corridor (EWEC), Collaborative Planning, Greater Mekong Subregion (GMS), Stakeholders

## บทนำ

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของโลกในด้านต่างๆ มีมากขึ้นเรื่อยๆ มีการพึ่งพาอาศัยและเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้าย ในหลายๆด้าน เช่น การค้า การลงทุน การเคลื่อนย้ายแรงงาน เทคโนโลยี ภายใต้การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มรุนแรงและมีการเกิดเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ส่งผลให้โอกาสการพัฒนาและยกระดับการค้ากับกลุ่มประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านมีการวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนามากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจโลกทั้งปัจจุบันและในอนาคตข้างหน้า จำเป็นต้องหันมาสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา โดยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามระบบกลไกและกฎเกณฑ์ที่ทำการตกลงกันทางการค้าทวิภาคีและภูมิภาค (Regional Trade Agreement) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551) ที่มีจำนวนมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับเวทีโลกมากขึ้น โดยการรวมกลุ่มของสมาชิกเศรษฐกิจทั้งในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตความร่วมมือทางการค้าระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ASEAN ACMECS GMS IMT-GT BIMSTEC ซึ่งการประสานนโยบายร่วมกันจะเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน และทำให้โอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีมากขึ้น ประเทศไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาต่างๆ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทยที่จะได้รับ และมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต ตลอดจนการปรับตัวของธุรกิจภาคเอกชนที่จะเข้ามาเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้จากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการพัฒนายุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะกลุ่มอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสืบเนื่องจากการรวมกลุ่มและก่อให้เกิดการพัฒนาเส้นทางเศรษฐกิจภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว หนึ่งในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีความน่าสนใจและสามารถพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางคมนาคมขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงระหว่างประเทศในภูมิภาค กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองการค้าชายแดนร่วมกันตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ ภายใต้การดำเนินงานของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ หรือ GMS (the Greater Mekong Subregion) โดยได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) เมื่อปีพ.ศ. 2535 ประเทศสมาชิก GMS จึงได้กำหนดแนวพื้นที่เศรษฐกิจในลุ่มแม่น้ำโขง จำนวน 9 เส้นทางหลักให้เป็นแนวพื้นที่เศรษฐกิจของอนุภูมิภาค เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor : EWEC) หรือเส้นทางหมายเลข 9 (R9) โดยมีการพัฒนาเชื่อมโยงโครงข่ายทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา ไทย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยตัดผ่านจากตะวันออกสู่ตะวันตกของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นระยะทาง 1,450 กิโลเมตร โดยกำหนดกรอบประเด็นยุทธศาสตร์ 3 ประเด็นคือ 1) การค้าและการลงทุน 2) การท่องเที่ยวและการบริการ 3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Asian Development Bank, 2008)

จากกรอบการพัฒนาดังกล่าวพบว่า เป็นการร่วมมือในการพัฒนาเส้นทางโครงข่ายคมนาคมที่มีหลายภาคส่วนของหลายประเทศเข้ามาร่วมกันพัฒนาซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งระบบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจพื้นฐานของแต่ละประเทศ อีกทั้งการพัฒนาดังกล่าว เป็นการร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นสังคมนิยมและทุนนิยม และในบางพื้นที่ยังคงมีความขัดแย้งอาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกความร่วมมือได้ (วณิชชา, 2556) โดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก ในประเทศไทย ประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่

ตาก สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ขอนแก่น กาฬสินธุ์และมุกดาหาร ซึ่งแน่นอนว่าการพัฒนาเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแน่นอน ซึ่งทางรัฐบาลไทยคาดการณ์ว่า เส้นทางดังกล่าวสามารถนำไปสู่การขยายตัว โดยเฉพาะทางการค้า การลงทุนผ่านแดน เปิดโอกาสการขยายเพิ่มการลงทุนอุตสาหกรรม การค้าในภูมิภาคให้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการเพิ่มโอกาสพัฒนาด้านการตลาดอันเนื่องมาจากสินค้าและบริการที่มีความหลากหลายและเพิ่มมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ในขณะที่องค์กรสาธารณะ ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เห็นว่าเส้นทางดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น (Yongvanit & Bejrananda, 2006 อ้างถึงใน วณิชชา จิตธรรมมา, 2556) ทั้งนี้หากไม่ได้มีการพูดคุยและปรับความเข้าใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนา อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งและความไม่ลงรอยของผลประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ดังนั้นการนำแนวความคิดหลักการวางแผนแบบบูรณาการ (Collaborative Planning) ซึ่งจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดกระบวนการวางแผนพัฒนา สามารถช่วยลดความขัดแย้ง มีประชาชนเป็นพื้นฐาน มีการตัดสินใจภายใต้ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเกิดผลประโยชน์ที่ลงตัวในทุกๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างลงตัวและมีประสิทธิภาพ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์คือ นำเสนอที่มาและความสำคัญของการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ แนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) แนวทางการดำเนินงานพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะเส้นทางการพัฒนาในประเทศไทย ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการใช้กระบวนการวางแผนแบบบูรณาการ (Collaborative Planning) เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่โครงการพัฒนาดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

### **ความเป็นมาและความสำคัญของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจบริเวณเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC)**

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจบริเวณเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) มีที่มาจากความร่วมมือแผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ได้แก่ ไทย กัมพูชา เวียดนาม สปป.ลาว เมียนมา และมณฑลยูนนานทางตอนใต้ของจีน (Greater Mekong Subregion-GMS) เริ่มในปี พ.ศ. 2535 โดยการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เพื่อจัดทำกรอบแผนยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะเกื้อกูลกัน บนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแต่ละประเทศ โดยใช้การสนับสนุนทั้งทางการเงินและทางวิชาการจาก ADB เป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาอนุภูมิภาค เริ่มจากการเชื่อมโยงโครงข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมขนส่งและพลังงาน ส่งเสริมความร่วมมือในอนุภูมิภาค ให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สนับสนุนการจ้างงานและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น ให้เกิดการพัฒนาที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม และเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ความสำคัญกับสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน แผนงาน GMS มีความร่วมมือครอบคลุม 9 สาขา ได้แก่ 1) คมนาคมขนส่ง 2) โทรคมนาคม 3) พลังงาน 4) ท่องเที่ยว 5) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 6) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7) การอำนวยความสะดวกการค้า 8) การลงทุน และ 9) เกษตร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) กลุ่มประเทศ GMS มีความใกล้ชิดทางด้านภูมิศาสตร์และเชื้อชาติ ตลอดจนศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เกื้อกูลกัน มีพื้นที่รวมกันประมาณ 2.34 ล้านตารางกิโลเมตร มีประชากรรวมประมาณ 270 ล้านคน หลายประเทศมีความคล้ายคลึงกันทางด้านวัฒนธรรมแต่ก็ยังมีแตกต่างกันในเรื่องของระดับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เท่ากัน ซึ่งแต่ละประเทศในกลุ่ม GMS มีจุดแข็งหรือจุดเด่นและความท้าทายในเชิงเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการเป็นประตูสู่ภูมิภาค GMS เป็นประเทศที่มีการพัฒนามากที่สุดและมีตลาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาค เป็นแหล่งความรู้และทุนที่สำคัญในภูมิภาค ประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือในหลายด้านแก่ประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค เช่น ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน การแลกเปลี่ยนทางวิชาการ การอำนวยความสะดวกเพื่อส่งเสริมและขยายการค้าการลงทุน การเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ระหว่างประเทศ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงระหว่างประเทศในภูมิภาค กิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองการค้าชายแดนร่วมกันตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ ดังนี้

(1) การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) เชื่อมโยงจีนตอนใต้-สหภาพพม่า/สปป.ลาว-ไทย 2 เส้นทางหลัก ได้แก่ เชื่อมโยงจีน-พม่า/ลาว-ไทย (คุนหมิง-เชียงรุ่ง-ต้าหลัว-เชียงตุง-ท่าขี้เหล็ก/แม่สาย-กรุงเทพฯ และ คุนหมิง-เชียงรุ่ง-บ่อเต็น-หลวงน้ำทา-ห้วยทราย/เชียงของ-กรุงเทพฯ) ระยะทางประมาณ 1,280 กิโลเมตร และ จีน-เวียตนาม (คุนหมิง-ฮานอย-ไฮฟอง)

(2) การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) เชื่อมโยงเมียนมา-ไทย-ลาว-เวียตนาม ระยะทาง 1,300 กิโลเมตร ได้แก่ เมะละแหม่ง-เมียวดี/แม่สอด-พิษณุโลก-ขอนแก่น-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร/สะพานนะเขต-ดองฮา-ดำนัง เส้นทางสายตะวันออก เชื่อมโยงมุกดาหาร-สะพานนะเขต-ดองฮา-เว้-ดำนัง และเส้นทางสายตะวันตก เชื่อมโยงแม่สอด-เมียวดี-ปะอัน/ย่างกุ้ง-ท่าดอน เป็นการพัฒนาถนนเชื่อมจากแม่สอดของประเทศไทยไปยังมะละแหม่งและย่างกุ้ง เมียนมา เพื่อออกสู่ทะเลอันดามัน

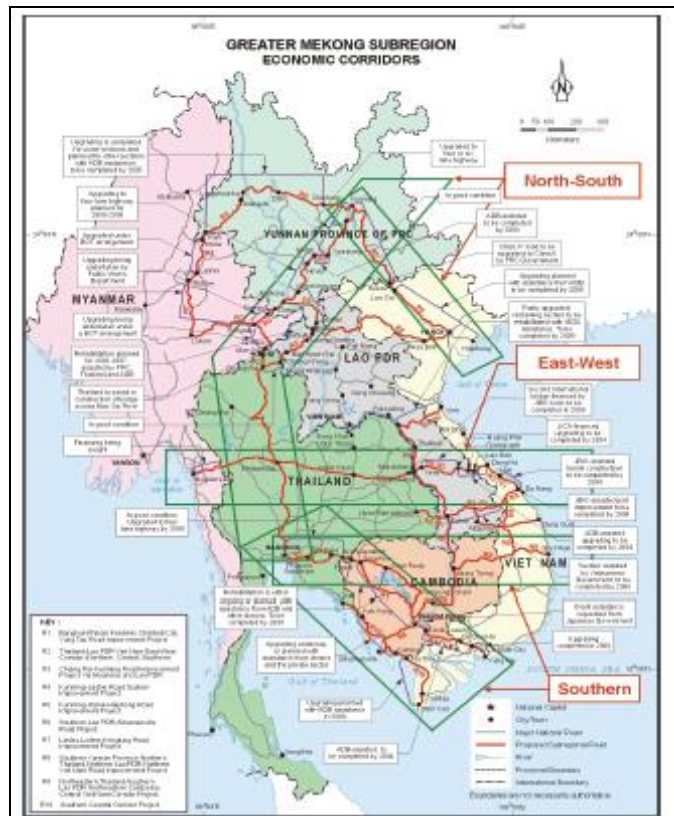
(3) การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) เชื่อมโยงไทย-กัมพูชา-เวียตนาม 3 เส้นทาง ได้แก่ 1) กรุงเทพฯ-อรัญประเทศ/ปอยเปต-พนมเปญ-โฮจิมินห์ซิตี้-วังเตา ระยะทาง 1,005 กิโลเมตร 2) กรุงเทพฯ-ตราด/เกาะกง-สแรมบิล-กัมปอต-ฮาเตียน-กามู-นำเขา ระยะทาง 907 กิโลเมตร 3) กรุงเทพฯ-เสียมราฐ-สตริงเตร็ง-รัตนคีรี-OYadav-Play Ku-Quy Nhon ระยะทาง 1,150 กิโลเมตร จังหวัดของไทยซึ่งตั้งอยู่ตามแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Corridors) มี 26 จังหวัด ดังนี้

- แนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ประกอบด้วย 13 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง นครสวรรค์ อุทัยธานี ลำพูน พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร (ตาก พิษณุโลก) กรุงเทพฯ
- แนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่ ตาก สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ขอนแก่น กาฬสินธุ์และมุกดาหาร
- แนวตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) ประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และกาญจนบุรี

การพัฒนาระบบโครงข่ายทางถนนทั้ง 3 เส้นทางหลักดังกล่าว จะส่งผลให้มีการเชื่อมต่อถนนสายต่างๆ ระหว่างประเทศ ให้เป็นโครงข่ายเดียวกัน และจะไปเชื่อมโยงบกับโครงข่าย Asian Highway Network ในแนวเหนือ-ใต้ และแนวตะวันออก-ตะวันตก เพื่อมุ่งเน้นการเป็นแกนในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคให้มีความสะดวกรวดเร็วในการขนส่งสินค้าและการบริการในทวีปเอเชีย ปัจจุบันการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งในประเทศไทยได้ดำเนินการไปแล้วคงเหลือการเชื่อมต่อระบบในเมียนมา สาธารณรัฐประชาชนจีนตอนใต้ สปป.ลาว กัมพูชา และเวียตนาม (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551)

การเชื่อมโยงตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจต่างๆ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเป็นอย่างมาก ให้มีการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจเมืองการค้าชายแดนและชุมชนร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ของไทย ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ไทยสามารถที่จะขยายฐานการผลิตและตลาดไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากเป็นแหล่งที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ พลังงาน ป่าไม้ และแร่ธาตุ ตลอดจนค่าจ้างแรงงานที่ถูก ซึ่งประเทศไทยควรมีบทบาทในการพัฒนาและเป็นผู้ดำเนินการนำพา GMS ให้เป็นอนุภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญทั้งในอาเซียนและเอเชียต่อไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในกลุ่มประเทศสมาชิก ให้เกิดโอกาสการพัฒนาทั้งทางด้านการค้า การลงทุน การผลิต การเกษตร อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ตลอดจนการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิตทั้งวัตถุดิบและแรงงานในลักษณะที่เกื้อกูลกันมากขึ้น





ภาพประกอบที่ 1 เส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างเมืองสำคัญในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region: GMS) ที่มาของรูปภาพ : กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551

สำหรับเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) เป็นโครงการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความสำคัญและน่าสนใจ เนื่องจากจะเป็นพื้นที่ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนในการขนส่งสินค้าและผู้คนที่เดินทางข้ามแดนไปมาระหว่างประเทศไทย ลาว เมียนมาและเวียดนาม (วรวิฑูร์ จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์, 2557) ทั้งนี้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัว ทางการค้าการลงทุนอุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และสนับสนุนให้มีการติดต่อ และการแข่งขันระหว่างกัน จากที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า รัฐบาลจากประเทศสมาชิก GMS จึงได้กำหนดแนวพื้นที่เศรษฐกิจในลุ่มแม่น้ำโขงจำนวน 9 เส้นทางหลัก ให้เป็นแนวพัฒนาพื้นที่ เศรษฐกิจของอนุภูมิภาค ได้แก่ เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก - ตะวันตก (East - West Economic Corridor : EWEC) หรือ เส้นทางหมายเลข 9 (R 9) ซึ่งกำลังเริ่มปรากฏผลเชิงรูปธรรม โดยจะมีการขนส่งจากท่าเทียบเรือทางทะเลฝั่งขวาไปยังฝั่งซ้าย เวียดนาม - ไทย - พม่า มีระยะทางติดต่อกันโดยประมาณ 1,300 กิโลเมตร อยู่ในเขตประเทศไทยถึง 950 กิโลเมตร ลาว 250 กิโลเมตร เวียดนาม 84 กิโลเมตร เส้นทางดังกล่าวเริ่มต้นที่ เมืองท่าดานัง ประเทศ เวียดนาม ผ่านเมืองเว้และเมืองลาวบาว ผ่านข้าแขวง สะหวันนะเขต ในประเทศ ลาว และมาข้ามสะพานมิตรภาพ 2 (มุกดาหาร - สะหวันนะเขต) ข้ามแม่น้ำโขงสู่ไทยที่จังหวัด มุกดาหาร ผ่านจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น เพชรบูรณ์ พิษณุโลก สูดทางที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากนั้นเข้าไปยังประเทศเมียนมา ไปจนถึงอ่าวมะละเกาะมะ ที่เมืองมะละกาโย หรือมะละแหม่ง เป็นการเชื่อมจากทะเลจีนใต้ไปสู่อินเดีย การพัฒนาเส้นทางดังกล่าว ส่งผลดีต่อประเทศไทย คือ การที่ประเทศไทยอยู่กึ่งกลางและมีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเส้นทางนี้ ทำให้สามารถส่งสินค้าไปยังท่าเรือขนาดใหญ่ทั้งทางฝั่งตะวันออกและตะวันตกได้สะดวกมากขึ้น นอกจากนี้ เมียนมายังมีการพัฒนาโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและท่าเรือน้ำลึกทวาย ที่เป็นศูนย์อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ รวมทั้งท่าเรือขนาดใหญ่ โดย บริษัท Italian - Thai Development PLC ได้รับสัมปทานในการก่อสร้าง โดยมีเส้นทางสอดคล้องกับ

East West Economic Corridor โดยโครงการดังกล่าวจะกลายเป็นทางออกสู่ทะเลจุดใหม่ที่ สำคัญมากต่ออาเซียน เพราะในอดีตทางออกสู่มหาสมุทรอินเดีย จำเป็นต้องใช้ท่าเรือของสิงคโปร์เท่านั้น ขณะเดียวกันโครงการดังกล่าวยังเป็นต้นทางรับสินค้า จากฝั่งมหาสมุทรอินเดียหรือสินค้าที่มาจากฝั่งยุโรปและ ตะวันออกกลาง โดยเฉพาะสินค้ากลุ่มพลังงานไม่ว่าจะเป็นน้ำมันก๊าซ ซึ่งจะถูกนำเข้ามาและแปรรูปในโรงงานปิโตรเคมีภายในพื้นที่ โครงการทวาย เพื่อส่งผ่านไทยเข้าไปยังประเทศกลุ่มอินโดจีน เช่น ลาว กัมพูชา และไปสิ้นสุดปลายทางยังท่าเรือดานัง ประเทศเวียดนาม และจะถูกส่งออกไปยังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่น และจีน (สุทธิเกศดี ทัดพิทักษ์กุล, 2555)



ภาพประกอบที่ 2 เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWECC)

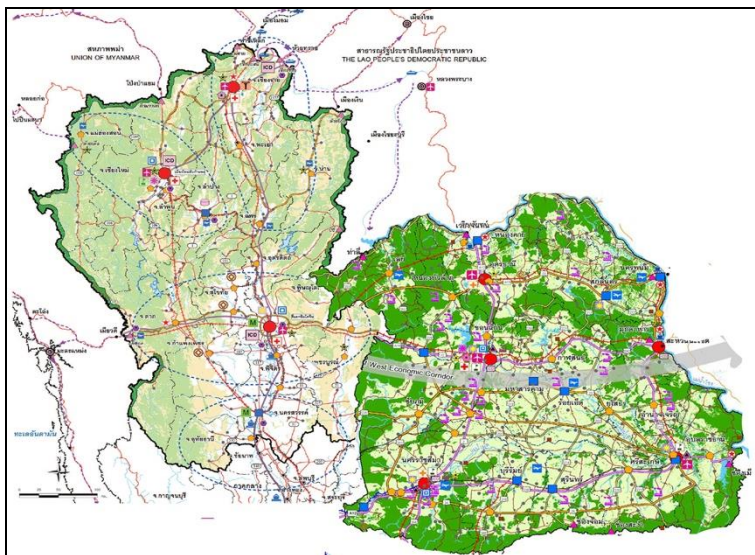
ที่มา : <http://thedevelopmentadvisor.com/news/myanmar-thailand-laos-vietnam-east-west-economic-corridor/>

สำหรับโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและท่าเรือน้ำลึกทวาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งของอาเซียน (ASEAN Connectivity) โดยได้รับการผลักดันจากกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงและญี่ปุ่น มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเปิดเส้นทางการค้าและประตูเชื่อมเศรษฐกิจฝั่งตะวันตกแห่งใหม่ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือ Greater Mekong Sub-region (GMS) ท่าเรือน้ำลึกทวายจะเป็นประตูการค้าฝั่งตะวันตกของ ภูมิภาคสร้างทางลัดโลจิสติกส์เชื่อมโยงภูมิภาคอาเซียนกับโลกตะวันออกและโลกตะวันตก สู่ตลาดใน เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง แอฟริกา และยุโรป โครงการทวายเป็นโอกาสสำคัญของประเทศไทย ในการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจแห่งใหม่ร่วมกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยและมีบทบาทที่สำคัญในหลาย ๆ ด้าน ในการนี้รัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมามีความ ร่วมมือเพื่อสนับสนุนโครงการทวายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 โดยในปี พ.ศ. 2555 มีข้อตกลงระหว่างประเทศ (MOU) ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่โครงการที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงเจตนาความร่วมมือ ในการผลักดันโครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกทวาย นิคมอุตสาหกรรม และเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงพื้นที่เขต เศรษฐกิจพิเศษทวายกับชายแดนไทย ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ / สศช., 2559) ซึ่งเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจนี้ ไม่เพียงแต่ จะพัฒนาให้เกิดประโยชน์ในทางโลจิสติกส์เท่านั้น ประเทศไทยเรายังได้รับประโยชน์ในด้านของแรงงาน การมีแรงงานที่ราคาถูก จากสหภาพเมียนมา เพื่อเป็นการลดต้นทุนทางการผลิตด้วย ในขณะที่บริเวณโครงการดังกล่าว ได้มีการวางแผนการดำเนินการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานไฟฟ้าถ่านหิน โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานปุ๋ย โรงกลั่นน้ำมัน โดยสอดคล้องกับเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ EWECC ที่จะเป็นเส้นทางเดินเรือออกสู่ทะเลของกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งมีความสำคัญในอนาคต เนื่องจากในอดีตทางออกสู่ทะเลเพื่อไปยังมหาสมุทรอินเดียนั้น ส่วนใหญ่ใช้เพียงแค่ท่าเรือของสิงคโปร์ ซึ่งในอนาคตโครงการดังกล่าวจะเป็นต้นทางในการรับสินค้าจากทางมหาสมุทรอินเดียรวมถึงสินค้าที่มาจากฝั่งยุโรปและตะวันออกกลาง โดยเฉพาะสินค้าประเภทน้ำมันก๊าซที่ต้องนำไปแปรรูปในโรงงานปิโตรเคมีต่อไป และส่งผ่านไปยังประเทศลาว กัมพูชา และสุดท้ายที่ดานัง ซึ่งมีความจำเป็นต้องผ่านเข้ามาในไทยก่อน ดังนั้นประเทศไทยจึงได้รับผลประโยชน์โครงการดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน



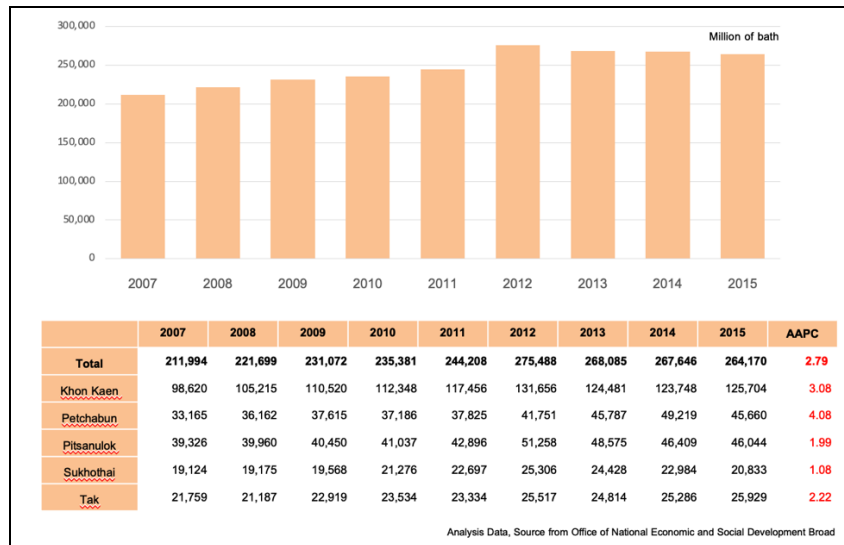
ภาพประกอบที่ 3 เส้นเชื่อมต่อทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) กับโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและท่าเรือน้ำลึกทวาย  
ที่มา : <https://wonderfulpackagetravel.blogspot.com/2015/01/east-west-economic-corridor-ewec.html>

นอกจากนี้จังหวัดที่มีความเกี่ยวข้องในเส้นทางพาดผ่านเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ซึ่งได้แก่ จังหวัดขอนแก่น พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย และตาก ซึ่งได้มีการวางผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และผังภาคเหนือ ปีพ.ศ. 2600 โดยระบุโครงการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) เอาไว้ ตลอดจนข้อมูลสถิติทางเศรษฐกิจของจังหวัดที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และจำนวนแรงงานที่สามารถเป็นกำลังการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดดังกล่าวก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา โดยจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนแรงงานมากที่สุด

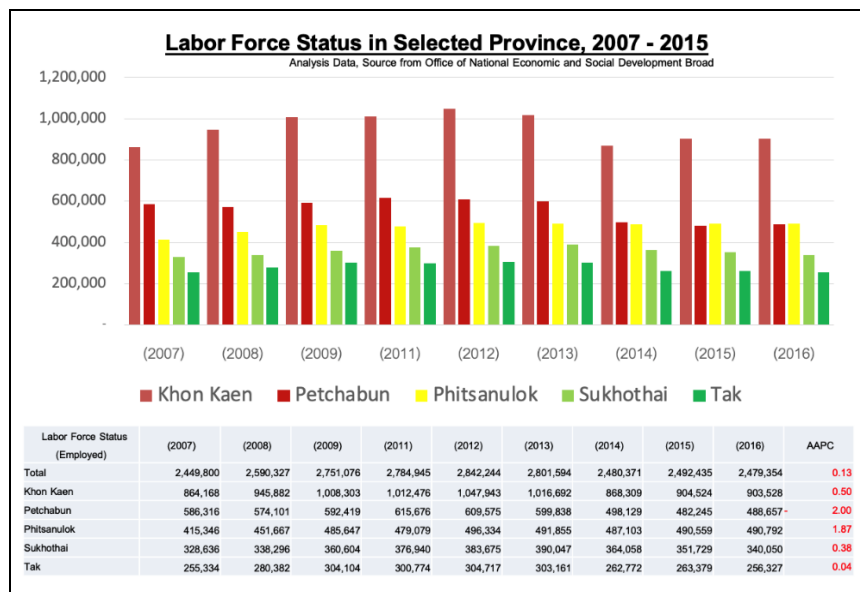


ภาพประกอบที่ 4 ผังภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551





ภาพประกอบที่ 5 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดที่มีการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC)



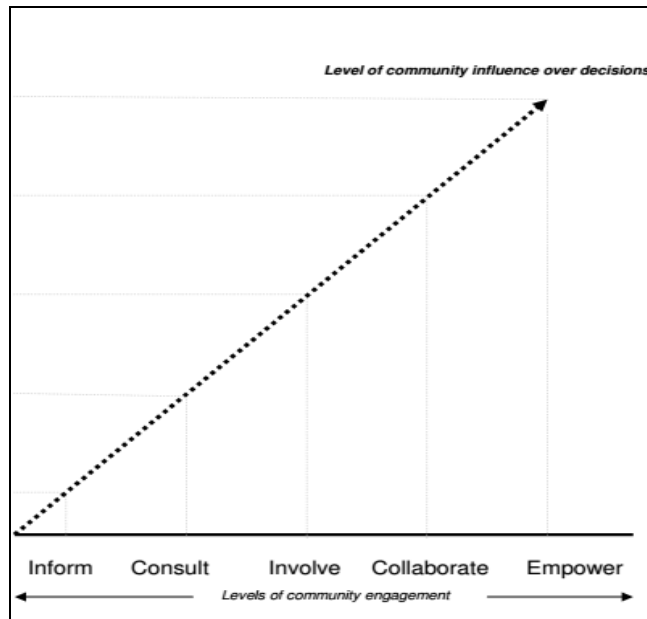
ภาพประกอบที่ 6 จำนวนแรงงานรวมรายจังหวัดที่มีการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC)

#### การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน: สิ่งสำคัญในการวางแผนพัฒนา

ในการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่โครงการต่างๆ การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต้องมี ในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำโครงการ กลุ่มคนที่สำคัญคือผู้ที่เป็นเจ้าของพื้นที่หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการร่วมแสดงความคิดเห็น และรับรู้ถึงข้อปัญหา ข้อเสนอแนะต่างๆร่วมกัน โดยเฉพาะหน่วยงานในท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับภาคประชาชนมากที่สุด ต้องเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนที่สำคัญ ที่ผลักดันให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริง และอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจ



ที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว (อรรถัย ก๊กผล, 2552) สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะในทุกระดับ 1) ขั้นการให้ข้อมูลข่าวสาร (inform) 2) ขั้นรับฟังความคิดเห็น (consult) 3) ขั้นเข้ามามีบทบาท (involve) 4) ขั้นสร้างความร่วมมือ (collaborate) และ 5) ขั้นเสริมอำนาจ(empower) หรือในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนการดำเนินการการรับผลและการประเมินผล (Cohen and Uphoff, 1980) ซึ่งสามารถใช้เป็นหลักการทั่วไปเพื่อการสร้างกรอบการมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมวางแผนพัฒนาโครงการต่าง ๆ ได้

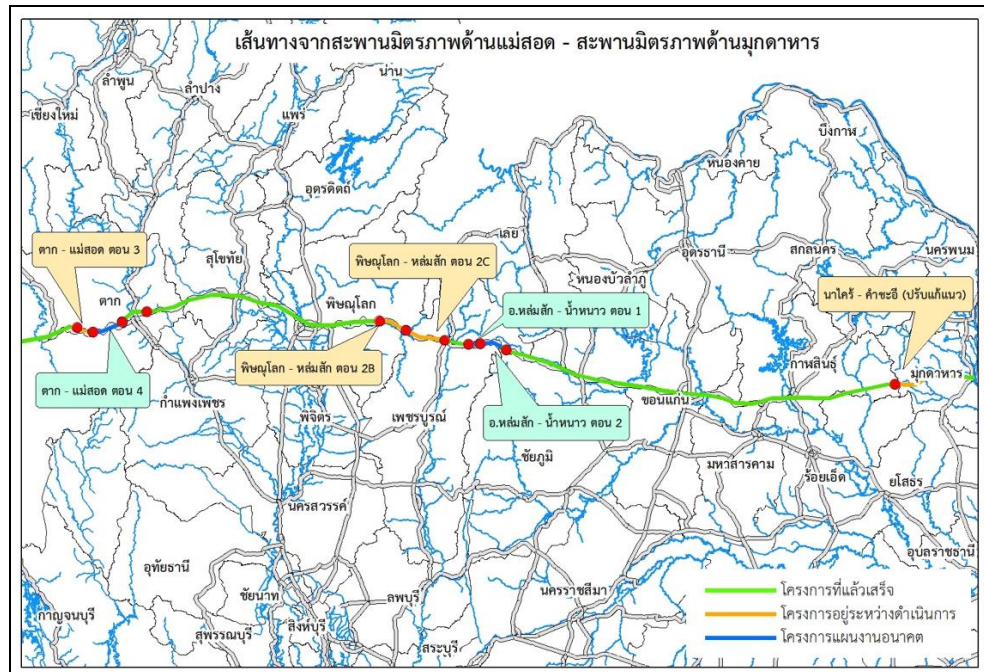


### ภาพประกอบที่ 7 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation)

ในการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกนี้ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่การพัฒนาที่ยังคงไม่ทราบข้อมูล ทั้งในด้านข้อดีและข้อเสีย ผลกระทบต่างๆที่จะเกิดขึ้นหลังจากการพัฒนาเส้นทางดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว เฉกเช่นชุมชนท้องถิ่น ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากและจังหวัดมุกดาหาร ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาดังกล่าว ในขณะที่คนในชุมชนรับรู้ ข้อมูลในการพัฒนาเส้นทางเพียงเล็กน้อย เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ทางรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ออกไป ตลอดจนการขาดโอกาสจากรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วม ในการดำเนินการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (Yongvanit & Bejrananda, 2006 อ้างถึงใน วณิชชา จิตธรรมมา, 2556) นอกจากนี้ยังมีทั้งกลุ่มของประชาชนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยเมื่อมีการพัฒนาในเส้นทาง เศรษฐกิจดังกล่าว อีกทั้งในมุมมองของประชาชนบางกลุ่มในท้องถิ่นเห็นเพียงแค่ว่า เป็นการปรับปรุงเส้นทางดังกล่าวให้มีสภาพที่ดีขึ้น เกิดความสะดวกและสามารถเข้าถึงแหล่งการค้า สถาบันการศึกษา สถานพยาบาล การคมนาคมขนส่งมากขึ้นกว่าเดิม (Ishida M, 2009) อีกทั้งประชากรบางกลุ่มในชุมชนท้องถิ่นมองว่าเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตกเป็นเพียงแค่ โครงการปรับปรุงถนนและไม่เชื่อว่าโครงการดังกล่าวจะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้ นั้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังคงขาด กระบวนการมีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้และให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน (inform) ซึ่งเป็นขั้นพื้นฐานขั้นแรกของกระบวนการ มีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งเป็นขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการเข้ามามีบทบาทของประชาชนในกระบวนการ วางแผนพัฒนาเส้นทางในพื้นที่ดังกล่าว แทบไม่เกิดขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ในบางพื้นที่ที่ยังคงไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายการพัฒนา เช่น ในจังหวัดมุกดาหาร โดยเฉพาะประชากรที่อยู่ในพื้นที่ชนบทและภาคการเกษตร กลับได้รับผลประโยชน์ น้อยกว่ากลุ่มการค้าขนาดใหญ่และการอุตสาหกรรม ทั้ง ๆ ที่จังหวัดมุกดาหารมีภาคเกษตรกรรมเป็นสัดส่วนใหญ่

ของกิจกรรมการผลิตทั้งหมด และจำเป็นต้องติดตามผลอย่างใกล้ชิดในเรื่องของทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่น อีกทั้งที่ผ่านมามีการวางแผนพัฒนาชาติการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ที่ชุมชนส่วนใหญ่ดำรงชีวิตอยู่ก็ยังไม่เคยได้รับการพิจารณาในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนา ดังนั้นการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นกับการพัฒนาตามนโยบายตามการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (แมน บูโรทกานนท์และคณะ, 2550) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการละลายกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจฯ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในเส้นทางดังกล่าว ทำให้การเข้าใจในบริบทของพื้นที่เพื่อการต่อยอดไปสู่นโยบายแห่งการพัฒนาไม่เข้าถึงในความต้องการขอประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังพบว่าการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจฯ ยังขาดการร่วมมือของหลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังเช่นการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนมุกดาหารที่ยังคงประสบกับปัญหาดังกล่าวอยู่ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทุกหน่วยงาน ตลอดจนภาคประชาชนต้องร่วมมือกันพัฒนา และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการบริหารจัดการ (โสภารัตน์ จารุสมบัติและคณะ, 2549)



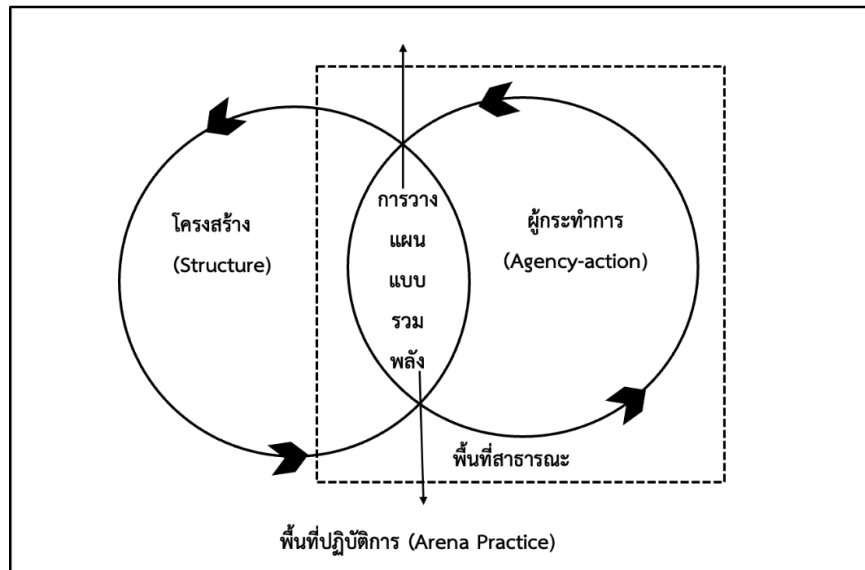
ภาพประกอบที่ 8 โครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคมบริเวณระเบียงเศรษฐกิจ (East-West Economic Corridor : EWEC)

#### การวางแผนแบบรวมพลัง : เครื่องมือในการจัดการและพัฒนาเชิงพื้นที่

จะเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาความไม่เข้าใจในระดับประชาชนที่ไม่เข้าใจในความสำเร็จของการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก สืบเนื่องมาจากขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการวางแผนพัฒนา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระดับการมีส่วนร่วมแล้วพบว่า ประชาชนยังไม่สามารถรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นในระดับขั้นต้น ตลอดจนการเปิดเวทีที่แสดงความคิดเห็นของภาคประชาชนอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางรัฐบาล ตลอดจนสร้างความเข้าใจ แสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนทัศนคติร่วมกันเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน และรับทราบผลกระทบที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน ในขณะที่หลักการและเงื่อนไขของกระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง (Collaborative Planning) ที่ให้ความสำคัญกับการมีเวทีที่แสดงความคิดเห็นของภาคประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลาย มาแสดงความคิดเห็นร่วมกันแบบเผชิญหน้า มีการเจรจาต่อรองกันอย่างสันติ และได้ข้อตกลงร่วมกันอย่างฉันทามติ

การวางแผนแบบรวมพลัง (Collaborative planning) เป็นการวางแผนที่มีพื้นฐานมาจากการมีฉันทามติและกระบวนการมีส่วนร่วมกันของประชาชนเป็นกุญแจที่สำคัญ สมมติฐานที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าว คือแนวทางเลือกที่ดีที่สุดของการตัดสินใจของปัจเจกหรือกลุ่มคนที่มีผลกระทบโดยผลลัพธ์มาจากการวางแผนร่วมกัน (McGee, 2006) โดยมุ่งเน้นไปยังกระบวนการสื่อสารและความเข้าใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนพัฒนาเมืองและก่อให้เกิดเป็นกระบวนการที่มีปฏิสัมพันธ์ของการสร้างฉันทามติขึ้น (Margerum, 2002) และให้นำหนักในการสื่อสารและธรรมชาติของการปฏิสัมพันธ์ของการปฏิบัติการวางแผน (Forester 1983,1998; Friedmann 1973; Healey 2008; Fiher, R. & Ury, W Inner; 1997) ซึ่งวิธีการดังกล่าว เป็นการนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาเจรจาต่อรองกันแบบเผชิญหน้า (face-to-face) ซึ่งเป็นผลทำให้ภาครัฐมาเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ (Guntton&Day, 2003) เริ่มด้วยการระบุถึงตัวแทนที่เป็นกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจจากภาครัฐ เมื่อมาประชุมกันแล้วก็จะระบุถึงความสนใจหรือความต้องการพื้นฐานในผลประโยชน์ของคนกลุ่มนั้น จากนั้นจึงทำการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดฉันทามติ (Morton, 2009) ทั้งนี้ในการประชุมร่วมกันจะเป็นการเจรจาต่อรองร่วมกันแก้ปัญหา ซึ่งจะมีผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ไปแต่ละแบบ เช่น win-win solution ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อผู้ที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Fisher&Ury,1991;Ury, 2000; Wondollek & Yaffe, 2000)

การวางแผนแบบรวมพลังจะเป็นไปในลักษณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการภายใต้ความแตกต่างทางความคิดและการแสดงออกของอำนาจ โดยผ่านการใช้ภาษาในการสื่อสาร Jürgen Habermas (1979-ปัจจุบัน) เป็นผู้ให้นำเอาหลักการสื่อสารมาใช้ในกระบวนการวางแผน ที่เรียกว่า Communicative planning หลักการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มคนเพื่อให้ทั้งผู้พูดและผู้ฟังมีความเข้าใจความเข้าใจที่ตรงกัน โดยเฉพาะการสื่อสารแบบเห็นหน้าเห็นตากัน (face-to-face communication) ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นหัวใจของสังคมประชาธิปไตย และเป็นหลักการที่สำคัญในการมีส่วนร่วม ให้ความสำคัญของการมีพื้นที่สาธารณะ Communicative planning เป็นทฤษฎีพื้นฐานภายใต้หลักการของทฤษฎี Collaborative planning Campbell และ Fainstein (1996) กล่าวว่าแนวความคิดหลักของทฤษฎี Collaborative planning นี้ก็คือ นักวางแผนพัฒนาเมืองจะมีบทบาทเหมือนผู้ติดต่อสื่อสาร (Communicator) มากกว่าการอยู่ในรูปแบบอัตโนมัติและคิดออกมาในเชิงระบบเหมือนในอดีต ซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างแบบ Communicative action ซึ่งมีการอภิปรายและมีการโต้แย้งกัน ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การติดต่อสื่อสาร เป็นการวางแผนแบบการปฏิบัติการ มีการขับเคลื่อนแบบมีการปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน ซึ่งอาจมากกว่าสองฝ่ายได้ (Harris, 2002) นอกจากนี้ได้นำไปสู่แนวคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะเพื่อให้เกิดพื้นที่เพื่อการสื่อสาร เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “ความรู้สึกส่วนรวม” (sense of public) พื้นที่เช่นนี้มีความเกี่ยวข้องมากสำหรับสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่บุคคลที่บุคคลที่เข้าไปในปริมนทลนั้นจะมีสถานะเป็น “ผู้กระทำการ” (actor) ที่มีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในการตัดสินใจ โดยผ่านกระบวนการสื่อสารแบบอภิปรายโต้แย้งกันด้วยการใช้เหตุผลในเชิงการสื่อสาร (communication rationality) เพื่อตัดสินใจหาคำตอบที่ดีที่สุดร่วมกัน มิใช่การตัดสินใจบนฐานอำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือตัดสินใจตามแบบประเพณีที่เคยทำๆกันมา (กาญจนา แก้วเทพและสมสุข หิน 2553) ฮาเบอร์มาสมิ่ความคิดเห็นว่าสังคมประชาธิปไตยเป็นความคาดหวังที่จะเป็นสังคมที่ปลดปล่อยมนุษย์ไปสู่เสรีภาพอย่างแท้จริง ในสังคมเช่นนั้นจะต้องมี “พื้นที่สาธารณะ” เป็นกลไกและส่วนประกอบที่สำคัญ การวางแผนแบบรวมพลังจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการวางแผนที่มองเห็นประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ตลอดจนการวางแผนโดยใช้หลักการสื่อสารก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน ซึ่งจะเป็กุญแจแห่งความสำเร็จในกระบวนการวางแผนที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก



ภาพประกอบที่ 9 การวางแผนแบบรวมพลัง (Collaborative Planning)

ในปัจจุบันพบว่าโครงการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกนี้ รวมไปถึงการพัฒนาเส้นทางหมายเลข 9 ที่มีศักยภาพและมีความสำคัญต่อประเทศไทยทางการขนส่งโลจิสติกส์และการลงทุน มีการกระจายสินค้าได้ง่ายขึ้น ส่งเสริมศักยภาพทางการผลิตให้แก่ประเทศไทย เนื่องจากเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้า ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านการผลิตสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพ และสนับสนุนให้มีเขตอุตสาหกรรมและการลงทุนในบริเวณแนวชายแดนเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนจะมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกด้านการเกษตรมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดสินค้าและผลผลิตที่หลากหลาย และสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตได้โดยสะดวกและมีต้นทุนต่ำลง รวมทั้งจะสามารถเชื่อมโยงกิจกรรมด้านการผลิต และสามารถขยายห่วงโซ่อุปทานจากภายในประเทศเป็นระดับ อนุภูมิภาคที่สอดคล้องกับการเป็นฐานการผลิตร่วมของอาเซียน นอกจากลักษณะทางกายภาพและข้อกำหนดทางกฎหมายต่างๆ ที่ทำให้ประสิทธิภาพของเส้นทางดังกล่าวที่สามารถใช้งานได้เป็นบางส่วน เช่น ความทรุดโทรมของสภาพถนน เส้นทางขาดการเชื่อมโยงเมืองสำคัญของประเทศที่ผ่านการขาดการอำนวยความสะดวกด้านโลจิสติกส์ ความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน บุคลากร และเทคโนโลยี ที่ต้องอาศัย กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ อาทิ GMS, ACMECS และความร่วมมือระดับทวิภาคี-สหภาพเมียนมา รวมทั้งการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปีค.ศ. 2020 และการบังคับใช้ของ FTA และที่ปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาจากการใช้ประโยชน์ของภาคเอกชนจากเส้นทางหมายเลข 9 ที่เป็นการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อตกลงที่เกี่ยวกับเส้นทางดังกล่าว การขาดการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (ปริณภา จิตราภรณ์และภาคภูมิ ตีระนันท์., 2560) นโยบายการพัฒนาการเปิดเขตเศรษฐกิจแม่สอด-เมียวดี ที่ยังคงมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยังไม่สมบูรณ์และประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ฝั่งทางรัฐบาลไทยและเมียนมา ไม่ได้ให้ข้อมูลกับประชาชนในพื้นที่ถึงผลดีทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมากนัก (พิทยา สุวคันธ์ และคณะ, 2559) สังเกตว่าหากนำกระบวนการและวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการวางแผนพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก โดยเป็นการร่วมมือกันในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการมีบทบาทของภาคประชาชน ในระยะยาวโครงการนี้จะไปเป็นทิศทางที่ยั่งยืนอย่างแน่นอน เกิดปัญหามากมายที่ยังไม่สามารถทำให้โครงการดังกล่าวบรรลุตามเป้าหมายได้ โดยเฉพาะการที่ภาคประชาชนในพื้นที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ไม่เข้าใจและไม่ทราบถึงประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการดังกล่าว ตลอดจนการให้ความรู้ความเข้าใจในเขตเศรษฐกิจพิเศษตลอดจนโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในภาพรวมพบว่ายังขาดการเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมระดมความคิด ของภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยยังไม่เห็นภาพการร่วมมือกันในทุก ๆ ฝ่ายอย่างชัดเจน การพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแห่งนี้ ยังมีโอกาสและมีศักยภาพในการพัฒนาอีกมาก ดังนั้นการวางแผนแบบรวมพลัง ที่เน้นให้ความสำคัญกับการเข้ามา มีบทบาทของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลหลังโครงการ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งการมี



พื้นที่สาธารณะ ที่เป็นเวทีให้ภาคประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็น การให้ข้อมูลข่าวสารจากทางภาครัฐ และการแสดงความคิดเห็นของภาคประชาชน การพูดคุย รวมทั้งการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นฉันทามติ เพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกัน แม้ว่าจะใช้เวลาและงบประมาณมาก แต่ผลที่ได้จะเป็นสิ่งที่ตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

### สรุปผลการวิจัย

การพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ซึ่งเป็นการพัฒนาเส้นทางเศรษฐกิจที่จะส่งผลต่อเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค การค้าการลงทุนที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการค้าการลงทุนบริเวณจุดผ่านทางเข้าออกชายแดนในพื้นที่เส้นทางดังกล่าว ที่เพิ่มมากขึ้น จะยิ่งส่งผลในการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นไปด้วย แต่มีสิ่งหนึ่งที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาเส้นทางดังกล่าวได้ละเลยและมองข้ามไป คือการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนา เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาในพื้นที่โครงการ ตลอดจนติดตามและประเมินผลหลังโครงการเสร็จสิ้นแล้ว เพื่อช่วยกันเฝ้าระวังผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านดีและไม่ดี กระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง จะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกันพัฒนาโดยเฉพาะคนในชุมชน ผู้ที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆได้เข้ามารับรู้ในกระบวนการพัฒนา เจรจาต่อรอง แสดงความคิดเห็น สร้างข้อตกลงร่วมกัน โดยมีพื้นที่สาธารณะ พบปะ พูดคุย ตลอดจนสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งการให้ความรู้กับประชาชน จะยิ่งทำให้เพิ่มศักยภาพการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว มีความยั่งยืนและเกิดการรับรู้ เกิดความเข้าใจที่ตรงกันของทุกฝ่าย และเกิดการร่วมมือกันในการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความยั่งยืนสืบไป

### เอกสารอ้างอิง

- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2551). ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กาญจนา แก้วเทพและสมสุข หินวิมาน. (2553). สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปริณภา จิตราภรณ์และ ภาคภูมิ ตีระนนท์. (2560). ส่องเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ (แนวตะวันออก – ตะวันตก) ไทย ได้ประโยชน์จริงหรือ. รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ “อนาคตประเทศไทย ด้านเศรษฐกิจ รอดหรือซิมยาว” 13 ธันวาคม 2560 : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พิทยา สุวคันธ์, กนกวรรณ อุทองทรัพย์, ศิวริน เลิศภูษิต และทัชชกร บัวล้อม.(2559). ผลกระทบการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด (ไทย)- เขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี (เมียนมา) ภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม- ธันวาคม 2559): 30 – 44.
- แมน บุโรทกานนท์,ประเสริฐ แรงค์กล้าและสิรภพ สุวรรณเกสร (2550). สร้างเสริมกลไกท้องถิ่นเพื่อจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) จังหวัดมุกดาหาร: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วณิชชา จิตธรรมมา.(2556). เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) : การพัฒนาที่ไม่สม่ำเสมอผ่านทัศน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย. วารสารวิถีสังคมมนุษย์. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม 2556.
- วรวิทย์ จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์. (2557). ผลจากการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ต่อการจัดการพื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดมุกดาหาร. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. การประชุมวิชาการ มหาสารคามวิจัย ครั้งที่ 10.
- สุทธิเกตุดี ทัดพิทักษ์กุล. (2555). โอกาสพัฒนาโลจิสติกส์ไทยใน AEC. วารสารส่งเสริมการลงทุน. ปีที่ 23 ฉบับที่ 8 สิงหาคม 2555
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ, กรกช ศิริโชค, พัชราภา ตันตราจิน, ชุติพร นุชหมอน (2549). การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการเรื่อง การพัฒนาระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (E-WEC) และการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างสะพานนะเขต-มุกดาหาร : การศึกษาเพื่อเตรียมวางระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติตามยุทธศาสตร์การเปิดประตูอินโดจีน-เมืองการค้าและการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554) การพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Corridors Development) [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5136](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5136). (23 ตุลาคม 2560)
- สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (2559). การสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย : รายงานการประชุม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อรทัย ก๊กผล. (2552). คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- Asian Development Bank (ADB). (2008). "Greater Mekong Subregion Development Matrix." Available at ADB Website, <http://adb.org/GMS/Projects/devematrix.asp>. (25 October 2017).
- Fisher, R. & Ury, W. (1991). Getting to yes: Negotiating agreement without giving in. New York, NY: Penguin Books.
- Gunton, T. I., Day, J.C. & Williams, P.W. (2003). Evaluating collaborative planning: The British Columbia experience. Environments.
- McGee, G. J. A. (2006). Evaluating collaborative planning: A case study of the north coast land and resource management plan. MRM Report 399. Burnaby, BC: Simon Fraser University, School of Resource and Environmental.
- Innes, J. E. (2004). Consensus building: Clarifications for the critics. *Planning Theory*, 3(1), 5-20.
- Ishida, M. (2007). Evaluating the Effectiveness of GMS Economic Corridors: Why is There More Focus on the Bangkok-Hanoi Road than the East-West Corridor?. *IDE Discussion Papers* No.123 (October 2007). Chiba: Institute of developing Economies, Japan.
- Ishida, M. (2009). Special Economic Zones and Economic Corridors. *ERIA Discussion Paper Series* No.016 (June 2009). Chiba: Institute Of developing Economies, Japan.
- Neil Harris. (2002). 'Collaborative planning: from theoretical foundations to practice forms'. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London : Routledge.
- Patsy Healey. (2008). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. 2<sup>nd</sup> edn. New York: Palgrave Macmillan. John F.
- Forester. (1989). Planning in the Face of Power. *The Berkeley Planning Journal* : the University of California. Scott Campbell and Susan S.
- Fainstein. (1996). The Structure and Debates of Planning Theory. *Readings in Planning Theory*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Wondolleck, J.M., & Yaffee, S. L. (2000). Making collaboration work: Lessons from innovation in natural resource management. Washington, D.C.: Island Press.