

The State Behind the Dotted Line: Thai State Power and Graduated Sovereignty in the Mae Sot Border Area

รัฐหลังม่านเส้นประ: อำนาจรัฐไทยกับอธิปไตยลดหย่อนในชายแดนแม่สอด

Sorawitch Thammarativong

สรวิชัย ธรรมรัตวัง

Independent Scholar, Thailand

Corresponding author

e-mail: sorawitch.tham@gmail.com

Received 23-05-2025

Revised 09-09-2025

Accepted 18-09-2025

Doi: 10.69598/artssu.2025.5205.

How to Cite:

Thammarativong, S. (2025). The State Behind the Dotted Line: Thai State Power and Graduated Sovereignty in the Mae Sot Border Area. *Journal of Arts and Thai Studies*, 47(3), E5205 (1-16).

Keywords: Mae Sot, graduated sovereignty, globalization, neoliberalism

คำสำคัญ: แม่สอด, อำนาจอธิปไตยที่ลดหย่อน, โลกาภิวัตน์, เสรีนิยมใหม่

Abstract

Background and Objectives: This academic article examines the shifting role of the Thai state in the Mae Sot border area amid the currents of neoliberal globalization. It challenges the assumption that the Thai state has truly diminished its role in border regions in accordance with neoliberal logic, by posing the central question: Does the Mae Sot border zone exist independently of state intervention, sovereign power, and legal regulation under the context of economic globalization? —and if so, in what ways? By exploring the state's role in designing and managing the Mae Sot border area, this study seeks to reveal the strategic adjustments in sovereignty and governance undertaken by the Thai state.

Methods: This study draws on an analysis of primary documents such as state policies, laws, and official orders, supplemented by a field visit to Mae Sot district conducted during 5th–9th April 2023, in order to provide additional insights for the discussion. The analysis follows a qualitative descriptive approach.

Results: The study revealed that the Thai state has not retreated from the Mae Sot borderland but instead has adopted a strategy of differentiated governance. While certain legal and regulatory functions have been relaxed—such as the suspension of zoning laws and tax exemptions to attract foreign direct investment—state power remains assertively present in the surveillance of migrant labor, the regulation of daily life, and the orchestration of cultural legitimacy. Mae Sot should therefore be reinterpreted as a prototypical neoliberal enclave, which is flexible in legal and economic aspects, yet retains absolute control in certain dimensions. The region operates as a dual space: a zone of infrastructure and transnational capital on one hand, and a site of surveillance and precarious labor on the other. Rights and chances are stratified along the lines of economic class and ethnonational identity, with Burmese migrants facing systemic marginalization under a framework that prioritizes economic growth.

Application of this study: The findings provide an important lens for rethinking state power in border regions. Rather than viewing the border as a fading zone of sovereignty, the study proposes understanding it as a site of calculated state resurgence, wherein state actors reassert control to facilitate global market integration effectively. This insight has implications for policy design concerning special economic zones, labor rights, and migration governance. It also promotes transdisciplinary debates in development studies, border theory, and Southeast Asian political economy, offering the case study of Mae Sot as a model for analyzing similar zones across the Global South.

Conclusions: Mae Sot should not be conceived merely as a peripheral borderland or a stateless frontier. It exemplifies a dynamic interface where sovereignty is reassembled to accommodate and manage transnational flows of capital and labor. The Thai state reveals “behind the dotted line”—not absent but strategically repositioned, allowing neoliberal market mechanisms to flourish while maintaining tight control over mobility and legality. This underscores a broader pattern of state transformation under neoliberal globalization: a shift not towards state retreat but towards adaptive governance, where the state manages economic openness through selective sovereignty, legal flexibility, and infrastructural enclosure. In doing so, the Mae Sot case study challenges the binary notions of state presence/absence and presents a complex analysis of border governance as a multi-layered negotiation practice.

บทคัดย่อ

ที่มาและวัตถุประสงค์: บทความวิชาการฉบับนี้ศึกษาบทบาทของรัฐไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในพื้นที่ชายแดนแม่สอดท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์เชิงเสรีนิยมใหม่ โดยตั้งคำถามต่อสมมติฐานที่ว่า รัฐไทยได้ลดบทบาทของตนในพื้นที่ชายแดนตามตรรกะของเสรีนิยมใหม่จริงหรือไม่ ภายใต้คำถามหลักที่ว่า พื้นที่ชายแดนแม่สอดดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ อำนาจอธิปไตยของรัฐ และกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจจริง

หรือไม่ และอย่างไร ผ่านการสำรวจบทบาทของรัฐในการออกแบบ และจัดการพื้นที่ชายแดนแม่สอด การศึกษานี้มุ่งเผยให้เห็นการปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์ในเรื่องอธิปไตยและการปกครองของรัฐไทย

วิธีการศึกษา: การศึกษานี้อาศัยการวิเคราะห์เอกสารชั้นต้น เช่น นโยบายรัฐ กฎหมาย และคำสั่งต่าง ๆ ประกอบกับการลงพื้นที่สำรวจในอำเภอแม่สอด ระหว่างวันที่ 5-9 เมษายน พ.ศ. 2566 เพื่อนำข้อมูลมาเสริมประเด็นการอภิปรายที่ใช้แนวทางการบรรยายพรรณนาเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษา: เผยให้เห็นว่า รัฐไทยไม่ได้ถอนตัวจากพื้นที่ชายแดนแม่สอด แต่ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทผ่านยุทธศาสตร์การปกครองแบบแยกส่วน โดยลดทอนอำนาจบางมิติ เช่น การผ่อนปรนกฎหมายผังเมือง การยกเว้นภาษี เพื่อดึงดูดการลงทุน ในขณะที่เดียวกันกลับใช้อำนาจเข้มข้นในการควบคุมแรงงานข้ามชาติ การจัดระเบียบชีวิตประจำวันของผู้คน และการใช้มาตรการทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการควบคุม แม่สอดจึงควรได้รับการเข้าใจใหม่ในฐานะเขตเสรีนิยมใหม่แบบปิดล้อม (Neoliberal Enclave) ที่รัฐผ่อนปรนในเชิงกฎหมายและเศรษฐกิจ แต่ยังคงอำนาจควบคุมเด็ดขาดในบางมิติ พื้นที่แห่งนี้จึงเป็นเสมือนพื้นที่ทวิลักษณ์: ในด้านหนึ่งคือพื้นที่สำหรับโครงสร้างพื้นฐานและทุนข้ามชาติ ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นพื้นที่ของการตรวจตราแรงงานชายขอบที่เปราะบาง โดยสิทธิและโอกาสถูกจัดแบ่งตามชนชั้นทางเศรษฐกิจและความเป็นชาติพันธุ์ โดยแรงงานชาวพม่าต้องเผชิญกับภาวะความเป็นชายขอบ ภายใต้กรอบที่เอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

การประยุกต์ใช้: ผลการศึกษานี้เสนอกรอบมุมมองสำคัญในการทบทวนอำนาจของรัฐในพื้นที่ชายแดนใหม่ โดยแทนที่จะมองชายแดนว่าเป็นพื้นที่ที่อธิปไตยของรัฐกำลังเลือนหาย บทความวิชาการนี้เสนอให้เข้าใจชายแดนในฐานะพื้นที่ที่รัฐกลับมาแทรกแซงอย่างมีแบบแผน เพื่อเอื้อให้เกิดการเชื่อมโยงกับตลาดโลกอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อค้นพบนี้มีความสำคัญต่อการศึกษารูปแบบนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ สิทธิแรงงาน และการจัดการการเคลื่อนย้ายของประชากร อีกทั้งยังส่งเสริมการอภิปรายในเชิงสหวิทยาการว่าด้วยการศึกษาการพัฒนา ทฤษฎีชายแดน และเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเสนอกรณีศึกษาแม่สอดเป็นต้นแบบในการวิเคราะห์พื้นที่ลักษณะเดียวกัน ในกลุ่มประเทศโลกใต้ (Global South)

บทสรุป: แม่สอดไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงพื้นที่ที่ขอบชายแดนหรือเขตปลอดรัฐ หากแต่เป็นพื้นที่ที่อธิปไตยถูกจัดการใหม่เพื่อโอ้อรับและจัดการการเคลื่อนย้ายของทุนและแรงงาน รัฐไทยเผยร่าง “หลังม่านเส้นประ” แต่ไม่ได้หายไป หากแต่มีการจัดวางตำแหน่งใหม่ เพื่อเอื้อต่อการขยายตัวของกลไกตลาดเสรีนิยม ในขณะที่ยังคงการควบคุมทางกฎหมายและการเคลื่อนย้ายอย่างเข้มงวด ข้อค้นพบนี้เน้นให้เห็นถึงรูปแบบของการเปลี่ยนรูปของรัฐภายใต้เสรีนิยมโลกาภิวัตน์ ซึ่งไม่ใช่การลดบทบาท แต่เป็นการปรับรูปแบบการปกครอง โดยรัฐจัดการการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจผ่านอธิปไตยแบบเลือกสรร การยืดหยุ่นทางกฎหมาย และการปิดล้อมทางโครงสร้างพื้นฐาน กรณีศึกษาแม่สอด ทำลายทศนะแบบคู่ตรงข้ามเกี่ยวกับการคงอยู่หรือหายไปของบทบาทรัฐ และนำเสนอการวิเคราะห์เชิงซ้อนเกี่ยวกับการปกครองชายแดนในฐานะปฏิบัติการต่อรองหลากหลายชั้น

บทนำ (Introduction)

การสร้างอาณาเขตพื้นที่ (territoriality) หรือการกำหนดพื้นที่ที่ขอบเขตของรัฐ ถือเป็นกลไกหลักที่รัฐใช้อำนาจในการตีกรอบอาณาเขตของอำนาจอธิปไตยของตนเอง Winichakul (2004) ได้กล่าวถึงแนวคิดภูมิกายา (geo-body) ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่รัฐสร้างภาพแทนของชาติในรูปแบบของพื้นที่ที่มีขอบเขตชัดเจนและกำหนดไว้ตามมาตรฐานของโลกยุคสมัยใหม่ ซึ่งหมายถึงการมองรัฐเป็นพื้นที่ที่มีเส้นขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่ไม่สามารถยืดหยุ่นหรือซ้อนทับได้เหมือนในอดีต การสร้าง geo-body นี้ไม่ได้เป็นเพียงแค่การกำหนดขอบเขตของรัฐในเชิงภูมิศาสตร์ แต่ยังเกี่ยวข้องกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คน รวมถึงการกระจายอำนาจและการควบคุมพื้นที่และทรัพยากรระหว่างประเทศ ภายใต้แนวคิดนี้ การควบคุมพื้นที่ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การสร้างเส้นพรมแดนทางกายภาพ แต่ยังเกี่ยวข้องกับการสร้างอำนาจอธิปไตยที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐในเชิงภูมิศาสตร์และการเมือง อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน รัฐต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่ลดทอนอำนาจในการควบคุมพื้นที่ของตนเองลง การเปิดเสรีทางการค้า การผ่อนคลายนโยบาย (deregulations) และการขยายตัวของบริษัทข้ามชาติ¹ ทำให้เกิดเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานและการเคลื่อนย้ายทรัพยากรข้ามพรมแดน รัฐจึงต้องยอมลดอำนาจอธิปไตยบางส่วนเพื่อดึงดูดการลงทุนและเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้แนวคิด

¹ บริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporation - TNC หรือ Multinational Corporation - MNC) คือ บริษัทที่ดำเนินธุรกิจหลายประเทศ มีสำนักงานใหญ่ในประเทศหนึ่งแต่มีสาขาหรือโรงงานผลิตในหลายประเทศทั่วโลก โดยใช้กลยุทธ์ทางธุรกิจข้ามพรมแดน เช่น การลงทุนโดยตรง การจัดการห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ และการใช้แรงงานข้ามชาติ ตัวอย่างเช่น Apple, Toyota และ Unilever

เรื่องพรมแดนรัฐชาติตามแบบ geo-body เริ่มเลือนรางลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของเศรษฐกิจชายแดนที่กลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา (Arnold, 2004; Sangkhamenee, 2012)

พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่พลวัตที่สะท้อนความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในมิติเศรษฐกิจ การเมือง และอำนาจรัฐ เพราะเป็นจุดรวมของผลประโยชน์ที่หลากหลาย ทั้งจากรัฐ นักลงทุน กลุ่มทุนท้องถิ่น และแรงงานข้ามชาติ ความเป็นชายแดนจึงไม่ได้หยุดนิ่งหรือคงที่ หากแต่เป็นพื้นที่ที่ตัวแสดงเหล่านี้ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองอยู่ตลอดเวลาเพื่อตอบสนองต่อบริบททางสังคม และวัฒนธรรมที่เปลี่ยนไป อาทิ ความเป็นโลกาภิวัตน์และกลไกตลาดเสรี เป็นต้น ซึ่งชายแดนแม่สอดเป็นพื้นที่ชายแดนที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นพลวัตดังกล่าวได้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และอำนาจรัฐ การเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการผลักดันให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ และในขณะเดียวกันก็เผยให้เห็นความไม่เท่าเทียมในการใช้อำนาจเพื่อควบคุมกลุ่มคนในพื้นที่ ชายแดนแม่สอดจึงไม่ใช่เพียงพื้นที่ที่เปลี่ยนผ่านของประเทศไทย หากแต่เป็นพื้นที่ที่รัฐใช้อำนาจทั้งเพื่อส่งเสริมและควบคุม ภายใต้บริบทของการจัดลำดับความสำคัญเชิงอธิปไตยตามผลประโยชน์ที่รัฐมุ่งหวังจะได้จากพื้นที่แม่สองแห่งนี้

บทความนี้จึงต้องการศึกษาความเป็นพลวัตของพื้นที่ชายแดนแม่สอด ผ่านแนวทางที่เชื่อมโยงประเด็นการศึกษาด้านการพัฒนา ทฤษฎีชายแดน และเศรษฐกิจการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นหนึ่งในแนวทางทำความเข้าใจพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในกลุ่มประเทศโลกใต้ ซึ่งต่างก็เผชิญความท้าทายร่วมกันทั้งในมิติรัฐ ชุมชน และเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์เช่นเดียวกันแม่สอด บทความนี้จะศึกษามิติของตัวแสดงหลักซึ่งคือ รัฐไทยที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการควบคุม และบริหารพื้นที่ชายแดนในฐานะตัวแสดงหนึ่งเป็นหลัก โดยเน้นการตอบคำถามว่า ชายแดนแม่สอดดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ อำนาจอธิปไตยของรัฐ และกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจจริงหรือไม่ และรัฐไทยได้ใช้อำนาจผ่านกลไกใดบ้างในการควบคุมเศรษฐกิจชายแดนแม่สอด ซึ่งบทความนี้ต้องการตอบคำถามเหล่านี้โดยอาศัยกรอบแนวคิดอำนาจอธิปไตยลดหย่อน (graduated sovereignty) (Ong, 2000) เพื่อเสนอว่า รัฐไทยไม่ได้หายไปจากพื้นที่ชายแดน หากแต่ยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้จัดการ “อยู่หลังม่าน” ผ่านการออกแบบนโยบายและโครงสร้างพื้นที่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ

บทความนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก โดยเริ่มจากส่วนแรกที่ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษาชายแดนในยุคปัจจุบัน พร้อมวางกรอบแนวคิดสำคัญ ได้แก่ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยที่ลดหย่อน รวมถึงนำเสนอภูมิหลังของพื้นที่ชายแดนแม่สอดในฐานะเมืองชายแดนที่เติบโตจากเครือข่ายการค้า การลงทุน และการเคลื่อนย้ายของผู้คนข้ามแดน ส่วนต่อมาจะวิเคราะห์ถึงบทบาทของรัฐผ่านนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones) ที่แสดงถึงการจัดระเบียบอำนาจของรัฐในรูปแบบใหม่เพื่อรองรับทุนและเปิดพื้นที่ให้กลไกตลาดดำเนินการได้อย่างราบรื่น ส่วนสุดท้าย จะเจาะลึกบทบาทของรัฐในระดับชีวิตประจำวันของผู้คน โดยเน้นวิเคราะห์การควบคุมของรัฐที่ไม่เท่าเทียมกันผ่านมิติของชาติพันธุ์ ชนชั้น และสถานะทางกฎหมายเพื่อจัดลำดับและควบคุมผู้คนในพื้นที่ชายแดนแม่สอด

การต่อรอง และปรับเปลี่ยน: กระบวนการร่างชายแดนกับปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ (Negotiation and Adaptation: Border-Making Processes and the Interactions of Multiple Actors)

การศึกษาชายแดนในปัจจุบันนั้นมองชายแดนมากกว่าเป็น “เส้นแบ่ง” ขอบเขตของรัฐชาติเชิงกายภาพ โดยมองชายแดนเหล่านี้ผ่านกระบวนการร่างชายแดน (bordering practices) ที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างตัวละครต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐ กลุ่มทุน และผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดน (Rippa, 2022) กระบวนการเหล่านี้สะท้อนว่าชายแดนไม่ใช่เพียงเส้นขีดบนแผนที่ แต่เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และเศรษฐกิจของตัวละครต่าง ๆ รวมไปถึงวาทกรรมของรัฐต่อชายแดนซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพลวัตและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาผ่านกระบวนการผลิตสร้าง และต่อรองระหว่างตัวละครต่าง ๆ ชายแดนจึงเป็นที่มีความซ้อนทับกันระหว่างอำนาจรัฐ สถาบัน ความทรงจำ และอัตลักษณ์ระดับภูมิภาค มากกว่าจะเป็นเพียงเส้นเขตแดนอธิปไตยแบบตายตัว (Rumford, 2012)

หากมองพลวัตดังกล่าวในบริบทโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบันนั้น รัฐบาลกลางของประเทศในที่ตั้งซึ่งถือว่า เป็นตัวแสดงหลักในกระบวนการก่อรูปของเส้นชายแดนได้ปรับเปลี่ยน และวิวัฒนาการบทบาทอำนาจ และเครื่องมือของตนเองในควบคุมพื้นที่ชายแดน ภายใต้บริบทที่รัฐต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ โดยเฉพาะการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มากขึ้น หรือการเคลื่อนย้ายของคน ทุน และสินค้าที่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Dean, Sarma, & Rippa, 2022) ซึ่งทำให้กระบวนการจัดการกับเส้นพรมแดนและการกำหนดอาณาเขตทวีความสำคัญมากขึ้น ในทางหนึ่งรัฐได้เข้มงวดในเรื่องการเดินทางข้ามเส้นพรมแดนมากขึ้น ผ่านการสร้างกระบวนการที่ซับซ้อน เช่น การตรวจสอบเอกสารข้อมูลส่วนตัว การขอวีซ่า หรือการตรวจสอบการเข้าออกที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวดผ่านนโยบายคนเข้าเมือง การตั้งด่านตรวจ และกฎเกณฑ์ศุลกากรต่าง ๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐที่พยายามรักษาอำนาจอธิปไตยเหนือพรมแดนของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมหรือจัดการพื้นที่ชายแดนได้อย่างเต็มที่เหมือนในอดีต การเข้ามาของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมาพร้อมกับการการค้าเสรี การผ่อนคลายกฎระเบียบและนโยบายระหว่างประเทศ และการเกิดขึ้นของบรรษัทข้ามชาติ ที่สร้างเครือข่ายของห่วงโซ่อุปทานครอบคลุมหลายประเทศ (Arnold, 2004) สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่การเคลื่อนย้ายทรัพยากร เช่น แรงงานข้ามชาติ หรือสินค้าและบริการต่าง ๆ ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนรัฐชาติแบบเดิม (cross-border economy) ซึ่งเต็มไปด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นจากการค้าข้ามพรมแดนเหล่านี้ (Paasi, 2011) ดังที่ Sangkhamanee (2016) ได้กล่าวไว้ว่า เศรษฐกิจชายแดนถือเป็นเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับหลายประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงสละอำนาจอธิปไตยของตนเองบางส่วนผ่านกระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อดึงดูดนักลงทุน หรือธุรกิจต่าง ๆ ให้เข้ามาลงทุน เพื่อกระตุ้นให้การเติบโตของการค้าข้ามพรมแดนรัฐชาตินั้นเติบโตได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นกับประเทศของตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า โลกาภิวัตน์จึงถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่ตอกย้ำถึงความเป็นพลวัตของชายแดนที่เป็นมากกว่าเพียงเส้นที่แบ่งแยกขอบเขตของรัฐ แต่เป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยการเคลื่อนย้าย และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

Ong (2000) ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์อันเป็นพลวัตดังกล่าว ผ่านการวิเคราะห์บทบาท และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบรรษัทข้ามชาติ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร และบทบาทของรัฐชาติในยุคโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ชายแดนของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดย Ong นำเสนอแนวคิดอำนาจอธิปไตยลดหย่อน เพื่อท้าทายมุมมองดั้งเดิมเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งมักถูกมองว่าเป็นอำนาจที่รวมศูนย์และเบ็ดเสร็จเหนือดินแดนและประชากร โดยโต้แย้งว่าในบริบทยุคโลกาภิวัตน์ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้ปรับเปลี่ยนอำนาจอธิปไตยของตนเองในลักษณะที่ซับซ้อนและมีลำดับขั้นเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันและโอกาสที่เกิดจากการเติบโตของเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ทวีความสำคัญมากขึ้น

ภายใต้แนวคิดดังกล่าว รัฐไม่ได้สูญเสียอำนาจอธิปไตยไปอย่างสมบูรณ์ แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการก่อร่างชายแดนผ่านการปรับเปลี่ยนอำนาจอธิปไตยของตนเองในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ การปฏิบัติต่อประชากรที่แตกต่างกัน โดยรัฐใช้กลไกการปกครองที่แตกต่างกันในการจัดการประชากรกลุ่มต่าง ๆ และการสร้าง โดยรัฐจะยินยอมให้บรรษัทข้ามชาติเข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น ด้วยการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจกับบรรษัทเหล่านี้ให้เข้ามาลงทุนภายในประเทศ โดยรัฐจะตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างอำนาจรัฐกับพลวัตเศรษฐกิจโลกภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวบรรษัทข้ามชาติจะมีอำนาจในการบริหารจัดการแรงงาน กำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ หรือแม้แต่มีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ นอกจากนี้รัฐยังมีบทบาทในการสร้างและรักษาเครือข่ายอิทธิพลซึ่งเอื้อประโยชน์อย่างไม่สมส่วนต่อกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า ในขณะที่โลกาภิวัตน์นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ รัฐก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดคตินิยมทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ และในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอยู่

นอกจากรัฐแล้ว ตัวแสดงอื่น ๆ ก็ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางของตนเองในการดำรงชีวิต ภายใต้บริบทของ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน แม้ว่ารัฐจะเคร่งครัดในการตรวจกรองผู้คนที่ย้ายไปมาบริเวณชายแดน แต่ในหลายกรณีผู้คนที่ข้ามไปมาระหว่างชายแดนก็ได้พยายามหาแนวทางในการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐ อาทิ กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ใช้ nomadic strategy หรือกลยุทธ์การถือบัตรหลายชนิด เช่น บัตรแรงงาน บัตรผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือบัตรจากองค์กรเอกชน เพื่ออำนวยความสะดวกในการข้ามพรมแดนและดำรงชีวิตในพื้นที่ชายแดนอย่างราบรื่น แม้รัฐจะใช้มาตรการควบคุมที่เข้มงวด แต่ระบบราชการที่มี

ความคลุมเครือกลับเปิดช่องให้เกิดการต่อรองและความยืดหยุ่นในการเคลื่อนย้าย ซึ่งสะท้อนถึงความสิ้นเปลืองของชายแดนในเชิงปฏิบัติที่ไม่ใช่เพียงเส้นแบ่งทางภูมิศาสตร์หรือกฎหมายเท่านั้น หากแต่เป็นพื้นที่ที่ผู้คนบริเวณชายแดนมีบทบาทในการผลิตสร้างชายแดนรูปแบบใหม่ผ่านการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน (Laungaramsri, 2015) เป็นสนามที่เต็มไปด้วยการต่อรองระหว่างอำนาจรัฐและกลยุทธ์ของตัวแสดงอื่น ๆ ในพื้นที่

ดังนั้น พื้นที่ชายแดนในยุคโลกาภิวัตน์จึงเป็นสนามทดลองที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รัฐ ทู และผู้คนที่ย้ายอยู่บริเวณชายแดนต่างมีบทบาทร่วมกันในการสร้างและแปรเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้มีความเป็นพลวัต ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายควบคุมการเคลื่อนย้าย การหาช่องว่างของกระบวนการควบคุมคนเพื่อข้ามชายแดน เป็นต้น

แม่สอดในฐานะจุดศูนย์กลางของเศรษฐกิจชายแดน และโลกาภิวัตน์ (Mae Sot as a Hub of the Border Economy and Globalization)

แม่สอดตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำเมยซึ่งเป็นพรมแดนธรรมชาติระหว่างไทยและพม่า ทำให้พื้นที่นี้มีความสำคัญทั้งด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ แม่สอดพัฒนาจากชุมชนเล็ก ๆ ที่มีประชากรเพียง 12,000 คนใน พ.ศ. 2480 (Mae Sot Municipality Office, n.d.) สู่การเป็นศูนย์กลางการค้าชายแดนที่สำคัญ โดยเฉพาะหลังจากนโยบายพัวพันอย่างสร้างสรรค์ของอาเซียนต่อพม่า (Constructive Engagement) ของไทยในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ที่ส่งเสริมความร่วมมือกับพม่า และนำไปสู่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อดึงดูดการลงทุนและอุตสาหกรรม (Arnold & Pickles, 2011) ต่อมาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 1 (พ.ศ. 2540) และแห่งที่ 2 (พ.ศ. 2562) ทำให้แม่สอดกลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญบนระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเชื่อมโยงการค้าและขนส่งระหว่างพม่า ไทย ลาว และเวียดนาม แรงงานจากพม่าจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีจำนวนผู้อพยพชาวพม่าระหว่าง 70,000 ถึง 100,000 คนในปี พ.ศ. 2547 (Arnold, 2004)

พลวัตทางเศรษฐกิจของแม่สอดสะท้อนลักษณะของโลกาภิวัตน์ที่ไร้พรมแดน ทั้งในด้านแรงงาน การลงทุน และวัฒนธรรม โดยมีผู้คนจากหลากหลายกลุ่ม เช่น แรงงานพม่า ผู้ประกอบการไทย นักธุรกิจจีน และกลุ่มชาติพันธุ์ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เข้ามาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ ขณะที่สินค้าในตลาดแม่สอดก็มีทั้งจากจีน รัสเซีย และไทย แสดงให้เห็นถึงการบูรณาการของเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นและโลก (Sukplung, 2023) เศรษฐกิจแม่สอดจึงถือเป็นเศรษฐกิจข้ามแดน แม้ว่ารัฐจะพยายามควบคุมพื้นที่ผ่านพรมแดนทางการเมืองและทหาร แต่การเคลื่อนไหวของทุนและแรงงานยังคงดำเนินต่อไป ทั้งผ่านแรงงานและผู้ค้ารายย่อยซึ่งถือเป็นตัวแสดงหลักระดับล่างตั้งแต่ในบริบทโลกาภิวัตน์ (low-end globalization) ไปจนถึงอย่างบรรษัทข้ามชาติซึ่งถือเป็นตัวแสดงระดับสูง (high-end globalization) ที่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมชายแดน (Matthew, 2011)

จากบริบทดังกล่าว พื้นที่ชายแดนแม่สอดได้สะท้อนให้เห็นถึง กระบวนการก่อสร้างพื้นที่ชายแดน ที่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการขีดเส้นอาณาเขตของรัฐเท่านั้น แต่เป็นผลลัพธ์ของพลวัตทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่ซ้อนทับกัน พรมแดนในแม่สอดไม่ได้มีสถานะคงที่ หากแต่ถูกสร้างซ้ำ ปรับเปลี่ยน และต่อรองอยู่ตลอดเวลาผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น นโยบายรัฐอย่างการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ การควบคุมแรงงานข้ามชาติ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนผ่านการปฏิบัติการของผู้คนในท้องถิ่นที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือองค์กรมนุษยธรรม โดยเฉพาะในบริบทโลกาภิวัตน์ แม่สอดกลายเป็นพื้นที่ชายแดนที่เปิดกว้างต่อทุนและแรงงานข้ามชาติในระดับที่ส่งผลให้รัฐต้องปรับบทบาทของตัวเองในการควบคุมอธิปไตยเหนือพรมแดนให้ยืดหยุ่น (flexible sovereignty) เพื่อเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงพยายามใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อจำกัดการเคลื่อนย้ายของประชากรบางกลุ่ม เช่น แรงงานพม่า เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงต้องการศึกษาพลวัตของชายแดนแม่สอด โดยเน้นวิเคราะห์บทบาทของรัฐในฐานะที่เป็นหนึ่งตัวแสดงหลักของกระบวนการผลิตชายแดนภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ รวมถึงการเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้า ทุน และอื่น ๆ ทวิบทบาทมากขึ้น ที่ทำให้เส้นชายแดนระหว่างดูจะเลือนรางลง กลายเป็นพื้นที่พลวัตที่ตัวแสดงต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการผลิตต่อรอง และปรับเปลี่ยนชายแดนมากขึ้น บทความนี้ต้องการศึกษาว่ารัฐนั้นเปลี่ยนบทบาทของตนเองอย่างไรบ้างภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยอาศัยแนวคิด graduated sovereignty ของ Ong (2000) เป็นกรอบการวิเคราะห์ และศึกษาผ่าน

กระบวนการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะตัวแทนของบทบาทของรัฐภายใต้กรอบโลกาภิวัตน์ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการควบคุมผู้คนบริเวณชายแดนในฐานะตัวแทนของรัฐในฐานะผู้ควบคุมชายแดนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ผ่านมุมมองของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทย กับผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แม่สอด โดยเน้นคนพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานในพื้นที่แม่สอด² และกลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ในฐานะผู้ประกอบการ หรือเกษตรกรเป็นหลัก

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์จะมาจากเอกสารชั้นต้น (Desk Research) ได้แก่ นโยบาย รัฐธรรมนูญ คำสั่งของรัฐ และบทสัมภาษณ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลจากการลงภาคสนามในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก ระหว่างวันที่ 5-9 เมษายน 2566 เพื่อสังเกตสภาพแวดล้อมและบรรยากาศของแม่สอดมาประกอบประกอบวิเคราะห์และอภิปราย

Neoliberal Enclave: การปิดล้อมของเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Enclave: The Enclosure of Neoliberalism)

พื้นที่ชายแดนในยุคโลกาภิวัตน์ไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่ชายขอบของรัฐอีกต่อไป หากแต่เป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ที่รัฐเข้ามาจัดวางบทบาทใหม่ ผ่านโครงการ หรือนโยบายต่าง ๆ ที่เปิดพื้นที่ให้กับการลงทุนข้ามชาติ การไหลเวียนของทุนและแรงงาน และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่มีพรมแดนยาวกว่า 5,600 กิโลเมตร นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานการค้าชายแดนของไทยนั้นมีความครอบคลุมเป็นทุนเดิม ด้วยด่านการค้าชายแดน 91 จุด ประกอบด้วยด่านถาวร 38 จุด และด่านชั่วคราว 53 จุด เครือข่ายเหล่านี้ช่วยอำนวยความสะดวกในการค้าขายข้ามชายแดน โดยประมาณ 80% ของการค้าระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเกิดขึ้นผ่านการค้าชายแดน (Sittikan et al., 2023) การค้าชายแดนจึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย

1. ยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศกับเขตเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ของแม่สอด

ภายใต้บริบทยุคโลกาภิวัตน์ ได้มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิ การก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งได้นำไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ที่ทำให้เศรษฐกิจข้ามพรมแดนมีความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย หรือกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคได้ช่วยเสริมสร้างศักยภาพการค้าชายแดนของไทยให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น เช่น โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation Program หรือ GMS-ECP) ที่ผลักดันให้เกิดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน รางรถไฟ และท่าเรือ เพื่อลดช่องว่างด้านระยะทางและเวลาระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน ทำให้เกิดเครือข่ายเศรษฐกิจที่ครอบคลุมและแข็งแกร่งสนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออกในระดับระหว่างประเทศ และเพิ่มขีดความสามารถของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงในการแข่งขันในตลาดโลกในยุคที่เศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หรือ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy หรือ ACMECS) และโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ที่สร้างเวทีสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น ความร่วมมือเหล่านี้ต่างสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยกับภูมิภาคอื่น ๆ มากขึ้น ซึ่งหมายถึงการทวีความสำคัญของพื้นที่ชายแดนในฐานะเป็นจุดเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกันหนึ่งในพื้นที่ที่สะท้อนพลวัตนี้ได้เด่นชัดของไทย คือ พื้นที่ชายแดนแม่สอด ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดตาก ตรงข้ามกับเมืองเมียวดีของพม่า

การเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นในแม่สอดนั้นสะท้อนความเป็นพลวัตของชายแดนที่ซับซ้อน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ ไม่เพียงแต่เปลี่ยนภูมิทัศน์จากพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนดั้งเดิมให้กลายเป็นศูนย์กลางทางโลจิสติกส์และอุตสาหกรรม แต่ยังสะท้อนถึงกระบวนการจัดระเบียบพื้นที่ใหม่โดยรัฐ ซึ่งผลักดันคนบางกลุ่ม เช่น เกษตรกรผู้ค้ารายย่อย หรือแรงงานนอกระบบ ออกจากพื้นที่ที่ถูกจัดให้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง ภายใต้ภาพลักษณ์ของการพัฒนาส่งผลให้แม่สอดกลายเป็นเสมือนเมืองคู่ขนาน (Dual City) ที่พื้นที่หนึ่งเต็มไปด้วยผู้คน การดำรงชีวิต และแรงงานชายแดน ขณะที่

² คำว่า “คนพม่า” ในบทความนี้ ใช้เพื่ออ้างถึงกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ อาทิ พม่า กะเหรี่ยง มอญ ฯลฯ ซึ่งมีถิ่นกำเนิดในประเทศพม่า และได้เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนเข้ามาทำงานหรืออยู่อาศัยในพื้นที่ชายแดนไทย โดยเฉพาะบริเวณอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

อีกพื้นที่ที่กลับไร้ผู้คน แต่เต็มไปด้วยโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับระบบเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ โดยพื้นที่ที่บ่งบอกสถานะดังกล่าวอย่างชัดเจน คือ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก หรือที่รู้จักกันในชื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด (Tak Special Economic Zone) เป็นหนึ่งในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทดังกล่าว ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การสร้างระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ที่มุ่งเชื่อมโยงไทยกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะ ถนน ทางรถไฟ และด่านชายแดน (Realist Blog, 2015) เพื่อสร้างเครือข่ายการขนส่งที่ไร้รอยต่อ ช่วยให้การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และแรงงานข้ามพรมแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เชื่อมต่อกับห่วงโซ่อุปทานโลกโดยมีไทยเป็นศูนย์กลาง รวมไปถึงสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นๆ เช่น การท่องเที่ยว การกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานครไปยังเมืองอื่น ๆ เป็นต้น โดยเพื่อให้กิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นได้อย่างราบรื่นที่สุด รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดให้พื้นที่บางส่วนของแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลแม่สอด ตำบลท่าสายลวด และตำบลแม่ปะ มีพื้นที่รวมประมาณ 5,600 ไร่ โดยตั้งอยู่ติดชายแดนไทย-พม่า ตรงข้ามเมืองเมียวดี

การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่หลายประการ เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อาทิ สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา (Second Thai-Myanmar Friendship Bridge) โครงการสร้างด่านศุลกากรแม่สอดแห่งใหม่ นิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่ รวมไปถึงการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว โดยสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ย่อมมีจุดประสงค์หลัก คือ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่การลงทุน การขนส่งสินค้าและแรงงาน และอื่น ๆ ทำให้มั่นใจว่าสิ่งเหล่านี้สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนไทย-พม่าอย่างราบรื่น ซึ่งในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ธุรกิจขนาดเล็ก ชาวบ้าน เกษตรกรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบที่เคยตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นถูกไล่ออกไป พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นใหม่บริเวณชายแดนแม่สอดจึงกลายเป็นพื้นที่โล่งกว้างที่เต็มไปด้วยถนน รถบรรทุก ด่านศุลกากร รั้วกัน โรงงานอุตสาหกรรม และอื่น ๆ ที่ปราศจากร้านค้า บ้านเรือน ไร่นาเกษตรกรรมของชาวบ้าน (Sungsuwan & Sonsuphap, 2023)

2. การผ่อนปรนกฎหมายของรัฐ

ภายใต้บริบทดังกล่าวกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายต่าง ๆ ของไทยที่รัฐบาลได้ร่างไว้เดิมเพื่อควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ บริเวณชายแดนให้มีเป็นระบบ และเหมาะสมกับบริบทพื้นที่ กลับกลายเป็นปัญหาอุปสรรคแทน โดยเฉพาะกฎหมายผังเมืองที่มีข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการก่อสร้างอาคาร กล่าวคือ พื้นที่หลายส่วนถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียว ห้ามก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม หรือมีข้อกำหนดด้านความสูงและขนาดของอาคาร ทำให้ไม่สามารถพัฒนาโครงการขนาดใหญ่หรือนิคมอุตสาหกรรมได้ นอกจากนี้ การขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารยังต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สามารถดึงดูดการลงทุนได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตอำเภอแม่สอดซึ่งมีศักยภาพสูงในการเป็นประตูการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับพม่า

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้พยายามผ่อนปรน กฎระเบียบ นโยบายต่าง ๆ ที่ตัวรัฐเองเป็นคนร่างไว้เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน นิคมอุตสาหกรรม และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถทำได้ง่าย และรวดเร็วมากขึ้น ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายผังเมืองและกฎหมายการควบคุมอาคารตามคำสั่ง คสช. ที่ 3/2559 (Office of the Council of State, 2016) ซึ่งมุ่งเน้นให้การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องรอการอนุมัติตามกระบวนการปกติของการใช้ผังเมืองหรือการควบคุมอาคารที่อาจใช้เวลานาน สิ่งนี้ช่วยลดอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนา

การยกเว้นกฎหมายผังเมืองดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางความพยายามของรัฐบาลไทยในการจัดทำกฎระเบียบใหม่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้ที่ดินและผังเมือง ที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดโดยเฉพาะ การปรับลดข้อจำกัดทางกฎหมายช่วยให้ผู้ลงทุนสามารถเริ่มต้นกิจการได้เร็วขึ้น เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการผลิต และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้มีความสำคัญในการสร้างงานและการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนที่มี

ศักยภาพสูงอย่างชายแดนแม่สอด การออกมาตรการผ่อนปรนกฎหมายทำให้รัฐสามารถดึงดูดนักลงทุนจากทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ซึ่งการลงทุนเหล่านี้จะทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในระยะยาว

นอกจากนี้รัฐยังออกกฎระเบียบสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนเข้ามาในแม่สอด ดังประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 19/2565 ส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Board of Investment, 2022) ที่ระบุสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่ภาคธุรกิจจะได้รับจากการเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดยนักลงทุนจะได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก การยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นระยะเวลาสูงสุดถึงแปดปี และการลดภาษีเงินได้ของบริษัทเหลืออีก 50% หลังจากช่วงการยกเว้นภาษีแรก สิทธิประโยชน์เหล่านี้ทำให้ต้นทุนการลงทุนในพื้นที่ต่ำลง ซึ่งจะช่วยให้ผู้ลงทุนสามารถใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการหักค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการขนส่ง ไฟฟ้า และการประปา ซึ่งช่วยลดภาระในการดำเนินธุรกิจในระยะยาว โดยทั้งหมดนี้เป็นการเสริมสร้างความน่าสนใจในการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ทางภาษีแล้ว ยังมีสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอื่น ๆ ที่รัฐได้จัดเตรียมเพื่อเสริมสร้างการลงทุน (Tak Special Economic Zone, 2015; Mae Sot Municipality, 2020) เช่น ข้อได้เปรียบในด้านการใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีคุณภาพและมีทักษะที่เหมาะสมกับความต้องการของธุรกิจ โดยภาครัฐได้จัดทำนโยบายและแนวทางที่เอื้อต่อการใช้แรงงานจากต่างประเทศในลักษณะที่เป็นระบบและปลอดภัย ซึ่งช่วยให้ภาคธุรกิจลดความยุ่งยากด้านการบริหารจัดการแรงงาน และสามารถมุ่งเน้นทรัพยากรไปที่การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของตัวเองเป็นหลักได้ หรือข้อได้เปรียบเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคทันสมัยเพื่อรองรับการลงทุน โดยรัฐบาลได้ดำเนินการลงทุนในระบบไฟฟ้า การสื่อสาร และการคมนาคมเพื่อให้ความพร้อมในการรองรับการขยายตัวของกิจการในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การก่อสร้างสถานีไฟฟ้าและระบบส่งพลังงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยลดความเสี่ยงด้านการขาดแคลนพลังงานในภาคอุตสาหกรรม และเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจในระยะยาว หรือการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการให้ข้อมูลและประสานงานเกี่ยวกับการขออนุญาตการลงทุน และการติดต่อกับหน่วยงานรัฐต่าง ๆ การบริการแบบ OSS นี้ช่วยลดความซับซ้อนในการทำธุรกรรมและทำให้กระบวนการทางธุรกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมให้นักลงทุนได้รับประสบการณ์ที่ดีและสามารถเริ่มต้นดำเนินธุรกิจได้ทันที เป็นต้น

3. เสรีนิยมใหม่ และอำนาจอธิปไตยที่ (ไม่) ถดถอย

การกระทำของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องกับแนวคิด Graduated Sovereignty ที่เสนอขึ้นโดย Ong (2000) ที่เสนอว่า รัฐจะยอมลดอำนาจอธิปไตยของตัวเองในพื้นที่บางส่วนซึ่งในกรณีนี้คือ เศรษฐกิจพิเศษ เพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ดังกล่าว โดยจะเปลี่ยนมาใช้กฎหมายที่เปิดโอกาสให้บรรษัทข้ามชาติ หรือองค์กรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เข้ามีบทบาทเป็นเสมือนผู้ปกครองของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั่นเอง

การลดบทบาทอำนาจอธิปไตยของตัวเองดังกล่าวนั้นก็เพื่อกระตุ้นการลงทุนที่จะเกิดขึ้นบริเวณชายแดนไทย-พม่า กระตุ้นการแข่งขันที่จะนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่สนับสนุนการค้าเสรี การลงทุนจากต่างชาติ และการผ่อนปรนกฎระเบียบของรัฐ โดยแนวคิดเสรีนิยมใหม่นี้ถือว่ากลไกตลาดควรเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐจึงควรลดบทบาทในการควบคุมหรือแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นในด้านกฎระเบียบ แรงงาน หรือสิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาลงทุนได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น (Loong, 2019)

กระบวนการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เศรษฐกิจของแต่ละประเทศเชื่อมโยงเข้าหากันผ่านการเคลื่อนย้ายของทุน เทคโนโลยี และแรงงาน โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์เพื่อรองรับการลงทุนข้ามพรมแดน ซึ่งการเปิดพื้นที่ชายแดนให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางการปรับตัวของรัฐเข้ากับกระแสเสรีนิยมใหม่ดังกล่าวที่พบในกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ong, 2000; Arnold, 2012) ดังนั้นในกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด รัฐไทยได้ผลักดันนโยบายที่เน้นการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ เช่น การยกเว้นภาษี การผ่อนปรนกฎระเบียบด้านผังเมือง ชายแดนแม่สอดจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้รัฐต้องปรับโครงสร้างและบทบาทของตนเองให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกที่ขับเคลื่อนด้วยทุนและ

การแข่งขัน การพัฒนาในลักษณะนี้จึงเป็นทั้งผลผลิตและแรงขับของกระแสเสรีนิยมใหม่ภายใต้โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจสร้างทั้งโอกาสในการเติบโต และความเปราะบางในมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน

เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจึงกลายเป็นเสมือนเขตอิทธิพลของเสรีนิยมใหม่ที่รัฐได้วางเขตแดนปิดล้อมเอาไว้ (Neoliberal Enclave) หรือพื้นที่เฉพาะที่ถูกออกแบบและจัดระเบียบใหม่ในเชิงกายภาพและกฎหมายเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ (neoliberal globalization) โดยมีเป้าหมายเพื่อดึงดูดทุนข้ามชาติและส่งเสริมการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่เช่นนี้ รัฐมีกลดบทบาทของตนเองในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นกฎหมายแรงงานและสิ่งแวดล้อม การลดภาษีหรือให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่นักลงทุน การรักษาความปลอดภัยและควบคุมพื้นที่เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ จนกลายเป็นพื้นที่ที่อุดมไปด้วยโอกาสทางเศรษฐกิจ และข้อยกเว้นทางการเมือง (political exceptionalism) กล่าวคือการผ่อนปรน และยกเว้นข้อกฎหมายและสิทธิของผู้คนในพื้นที่เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พร้อมกับการออกแบบพื้นที่ให้มีลักษณะปิด แยกตัวจากชุมชนรอบนอกอย่างชัดเจน ทั้งในเชิงกายภาพและสังคม (Sparke, 2013) ในกรณีแม่สอด รัฐไทยมีบทบาทในการปรับเปลี่ยนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมทางภาษี และจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นการลดทอนอำนาจอธิปไตยของรัฐเองในฐานะผู้ควบคุมชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจึงเป็นเสมือนพื้นที่ในอุดมคติของความเป็นเสรีนิยมใหม่ที่สนับสนุนให้รัฐลดบทบาทของตัวเองลง และปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ของมันเองในการควบคุมราคาสินค้าและบริการ การใช้ที่ดิน และอื่น ๆ เพราะในท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็จะเริ่มทยอยตกลงจากผู้ประกอบการ หรือนักลงทุนชั้นบนสุด ไปจนถึงคนรากหญ้าในพื้นที่เองตามหลักเศรษฐกิจแบบไหลริน (Trickledown economics)

ด้วยเหตุนี้ อำนาจอธิปไตยของรัฐไทยจึงอยู่ในลักษณะที่ลดหย่อนไปเรื่อย ๆ กลายเป็นพื้นที่ที่อำนาจอธิปไตยนั้นไม่ได้เป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่สิ่งที่ใช้ร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการ นักลงทุน และรัฐ ซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจอธิปไตยภายใต้กรอบรัฐชาติสมัยใหม่แบบเดิมที่รัฐควรมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มภายในขอบพรมแดนของตนเอง ดังที่เกิดขึ้นในกรณีลาวที่เขตเศรษฐกิจ Boten ที่รัฐบาลลาวได้เปิดโอกาสในนายทุนจีนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จนเกิดเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลลาวกับกลุ่มนายทุนชาวจีนมีอำนาจอธิปไตยร่วมกัน (Laungaramsri, 2019) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นเสมือนว่า เป็นการทำให้อำนาจอธิปไตยอยู่ภายใต้อิทธิพลของการค้า (commercialization of sovereignty) ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ที่ความร่วมมือระหว่างประเทศ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นมีความสำคัญมากกว่าขอบเขตพรมแดนรัฐชาติแบบเดิม (Palan, 2003; Laungaramsri, 2015) ทว่าในความเป็นจริงแล้ว หากมองลึกลงไปในความเป็นเสรีนิยมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดแล้ว จะพบว่ารัฐนั้นมีบทบาทในทุกการกระทำเพื่อให้ความเป็น Neoliberal Enclave นั้นเกิดขึ้นจริงได้ อำนาจอธิปไตยแบบเดิมของรัฐยังคงอยู่ เพียงแต่มีมานเศรษฐกิจข้ามชายแดนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ทำให้เลือนราง รัฐยังคงคอยควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่เสมอผ่านการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ประกอบการในลักษณะต่าง ๆ รวมไปถึงตั้งแต่การวางยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ การออกกฎหมายผ่อนปรนข้อบังคับผังเมือง และการให้สิทธิประโยชน์ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากอุตสาหกรรมเป้าหมาย เพื่อให้เขตเศรษฐกิจพิเศษบรรลุเป้าหมายที่คาดหวัง รวมไปถึงการไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจระบบอื่น ๆ ภายใต้ subversive economy ที่นอกเหนือไปจากระบบหลักที่อาจจะไม่ถูกกฎหมายด้วย (Fadahunsri & Rosa, 2002)

4. Zomia 2.0 กับบทบาทใหม่ของรัฐในฐานะผู้สานประโยชน์

หากมองในภาพกว้างขึ้น อำนาจอธิปไตยที่ลดหย่อนมีความสอดคล้องกับความเป็น Zomia ในความหมายของ Scott (2009) นั้น Zomia ดั้งเดิมคือพื้นที่หลบหลีกหนีรัฐ เป็นอาณาบริเวณที่ผู้คนแสวงหาวิถีชีวิตนอกเหนือจากระเบียบแบบแผนของรัฐชาติ ผ่านการกระจายตัว การไร้ระบบลำดับชั้น หรือแม้แต่การเลือกที่จะไม่ถูกอ่านโดยรัฐ แต่ในกรณีของแม่สอด ภายใต้ระบบเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐไทยผลักดันตั้งแต่ช่วงปี 2558 เป็นต้นมา พื้นที่แม่สอดกลายเป็นสนามแห่งการจัดวางอำนาจของรัฐในลักษณะใหม่ ซึ่งมีใช้การแผ่อำนาจอย่างตรงไปตรงมาแบบอำนาจอธิปไตย แต่เป็นการสถาปนาอำนาจผ่านการสร้างเงื่อนไขความยืดหยุ่น การผ่อนคลายกฎระเบียบ และการทำให้กฎหมายบางประเภทหนึ่งเงิบอย่างจงใจ เพื่อให้พื้นที่แห่งนี้กลายเป็นกลไกในการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจให้แก่ทุนท้องถิ่น ทุนข้ามพรมแดน และบรรษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะในบริบทความสัมพันธ์ไทย-พม่า ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่

Zomia ที่แม่สอดจึงไม่ใช่พื้นที่ที่ไร้รัฐออกไปอย่างที่ Scott กล่าวไว้ หากแต่เป็น Zomia 2.0 หรือก็คือพื้นที่ที่คัดเลือกรวมอยู่ของรัฐอย่างมีชั้นเชิงตามที่ Rippa (2019) เสนอ แม่สอดลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐไทย แต่กลับมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะผ่านการลงทุนข้ามชาติและเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชายแดนแม่สอดไม่ได้เป็นเพียงเขตปลอดรัฐ แต่เป็นการ “เชิญรัฐเข้ามา” อย่างจำกัด รัฐจะปรากฏตัวในบางมิติ และลดทอนบทบาทตัวเองในบางมิติ ตัวอย่างเช่น ในขณะที่รัฐถอนบทบาทการกำกับดูแลการพัฒนาพื้นที่ สิทธิในการเก็บภาษีและอื่น ๆ อีกด้านหนึ่งรัฐกลับขยายบทบาทในการสนับสนุนการจัดเขตเศรษฐกิจพิเศษผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และการออกกฎระเบียบให้สิทธิพิเศษด้านภาษี นี่คือการกระบวนกรถอยเพื่อรุก รัฐที่ไม่ได้หายไปแต่กลับฝังลึกเข้าไปในกระบวนการทางเศรษฐกิจอย่างแนบเนียน ภายใต้ภาพลักษณ์ของตัวแสดงที่ขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ นอกจากนี้ แม่สอดในฐานะพื้นที่ชายแดนยังเป็นพื้นที่ที่ดูเสมือนว่าจะเต็มไปด้วยสัญญาภาพทางการบังคับใช้กฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น นี่เป็นกลยุทธ์ของรัฐที่เปิดช่องให้ทุนเคลื่อนไหวได้อย่างคล่องตัว กฎระเบียบที่ขัดกับการพัฒนาพื้นที่ที่วางไว้ในตอนแรกเพื่อปกป้องพื้นที่จากการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม กฎระเบียบที่ออกเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนในพื้นที่ และอื่น ๆ ล้วนเป็นมิติที่รัฐเลือกที่จะมองข้าม เพื่อตอบสนองต่อทุนและความคาดหวังในการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในท้ายที่สุด แม่สอดในฐานะ Zomia 2.0 จึงไม่ใช่เพียงการดำรงอยู่ในความห่างไกลเชิงภูมิศาสตร์หรือการปฏิเสธอำนาจรัฐในแบบ Zomia ดั้งเดิม แต่เป็นพื้นที่ที่มีการต่อรองอย่างซับซ้อนระหว่างรัฐ ทุน และชุมชนท้องถิ่น ในพื้นที่ที่ห่างไกลทางการเมือง แต่แนบชิดทางเศรษฐกิจ รัฐไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจจากศูนย์กลางที่มาพร้อมความกดขี่ การทำให้เป็นแบบเดียวกัน การล่าอาณานิคมแบบเดิมอีกต่อไป แต่รัฐกลายเป็นผู้ประสานประโยชน์ที่เปิดพื้นที่ให้นักลงทุนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากความยืดหยุ่นของพื้นที่ชายแดน เพื่อแลกกับการพัฒนาและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นกับประเทศตามคติเสรีนิยมใหม่ การหลีกเลี่ยงนี้รัฐเพียงอย่างเดียวจึงไม่จำเป็นอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่ผลประโยชน์เหล่านั้นจะเกิดขึ้นอย่างเต็มที่ที่สุดได้ รัฐไม่ควรจะเข้าไปมีบทบาทแต่ปล่อยให้กระแสข้ามแดนทางเศรษฐกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ได้ทำงานอย่างเต็มที่ เกิดเป็นการก่อร่างชายแดนจึงเกิดจากการที่ตัวแสดงหลากหลายเข้ามาแทรกแซง ปรับใช้ ตีราคา หรือผลิต พื้นที่ในแบบที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน อำนาจอธิปไตยของรัฐในบริบทนี้จึงกลายเป็นสิ่งที่ยืดหยุ่นและลดหย่อน หรือ graduated ไปโดยปริยาย

โดยสรุป บทบาทของรัฐในพื้นที่ชายแดนแม่สอดนั้นมีลักษณะเป็นพลวัตภายใต้บริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ กล่าวคือ รัฐได้ลดบทบาท หรืออำนาจอธิปไตยเดิมของตนเอง เพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือการลงทุนต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวกสบายที่สุด ปราศจากกฎระเบียบของรัฐที่ถูกมองว่าเป็นอุปสรรค เพื่อให้ประเทศได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากรายได้ที่จะได้จากความเจริญทางเศรษฐกิจข้ามชายแดนมากที่สุด โดยเราสามารถมองบทบาทดังกล่าวได้ชัดเจนในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบข้อบังคับผังเมือง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อเตรียมรองรับการเข้ามาของการลงทุน การพยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดการลงทุนผ่านการออกสิทธิพิเศษทางภาษี ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนการสร้างแม่สอดให้เป็น Neoliberal Enclave และ Zomia 2.0 ที่อำนาจอธิปไตยของรัฐดูเหมือนจะลดหย่อนลงไปจากการปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวเองให้สมทากับอำนาจทางเศรษฐกิจภายใต้บริบทเสรีนิยมใหม่ที่คืบคลานเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น

ชีวิต ความเป็นอื่น และการควบคุมของรัฐ (Life, Otherness, and State Control)

เมื่อมองในมิติของสังคมวัฒนธรรมจะพบว่า บทบาทของรัฐนอกจากจะมีในลักษณะของการผ่อนปรนความเข้มงวดแล้วรัฐได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ พื้นที่ชายแดนซึ่งก็คือ ผู้คนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แม่สอด โดยดังที่กล่าวไปข้างต้นว่าพื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีทั้งผู้ประกอบการชาวไทย ผู้ประกอบการชาวพม่า แรงงานชาวพม่าคนไทยในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีบุคคลหลากหลายสถานะไม่ว่าจะเป็นทหาร พ่อค้า ตำรวจ เจ้าหน้าที่ศุลกากรและอื่น ๆ

ภายใต้บริบทเสรีนิยมใหม่และโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ที่สนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยที่รัฐลดบทบาทลงไปเพื่อเปิดทางให้กลไกตลาดได้ทำงานอย่างเต็มที่นั้น การจะทำให้กระบวนการนี้เกิดขึ้นจริงได้ รัฐไม่ได้เพียงแต่ลดทอนบทบาทตัวเองผ่านการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น ในอีกมิติหนึ่งรัฐได้เข้าไปควบคุมผู้คนในระดับสังคมและปัจเจกบุคคลไปพร้อม ๆ กัน

เกิดเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการควบคุมในพื้นที่ที่ไม่เท่าเทียม ดังที่ Ong (2001) ได้เสนอว่า นอกจากการใช้อำนาจอธิปไตยที่เสมือนถูกทำให้เลื่อนรางในพื้นที่ชายแดนแล้ว หากมองในมุมของด้านสังคมและปัจเจกบุคคล รัฐได้ใช้อำนาจอธิปไตยในการเข้าไปควบคุมและกำกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนหรือที่ Foucault (1976) เรียกว่า ชีวอำนาจ (Biopower) หรือการที่รัฐเข้าควบคุมและจัดการชีวิตของผู้คนในระดับชีวภาพ ผ่านการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ การแพทย์ กฎหมาย สถิติศาสตร์ หรืออื่น ๆ เพื่อควบคุมประชากร เช่น การสาธารณสุข การศึกษา และนโยบายประชากรศาสตร์ ซึ่งต่างจากอำนาจแบบเดิมที่เน้นการบังคับโดยตรง ทว่าระดับของการควบคุมนั้นกลับไม่เท่ากันในแต่ละปัจเจก

ภายใต้บริบทดังกล่าว รัฐได้เลือกจะเข้าไปควบคุมคนพม่า ภายใต้กรอบความคิดความเป็นอื่น และความเป็นคนอื่นที่ต่ำกว่า (Kosem, 2015) สถานะชาติพันธุ์ที่เป็นพม่าได้โดนป้ายความเป็นอื่นเข้าไปแล้วจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้การควบคุมโดยรัฐ ทั้งผ่านกระบวนการออกกฎหมายหรือนโยบาย (Arnold & Pickles, 2011; Arnold & Hewison, 2005) เช่น การออกฎระเบียบให้แรงงานพม่าต้องจดทะเบียนกับนายจ้างเพียงรายเดียว ซึ่งเป็นสร้างของผู้มีมติที่จำกัดเสรีภาพในการเปลี่ยนงาน และยังต้องต่ออายุใบอนุญาตทำงานเป็นระยะ มิฉะนั้นจะถูกจับกุมและส่งกลับประเทศ หรือการใช้กฎหมายแรงงานที่ห้ามแรงงานข้ามชาติจากพม่าในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ทำให้พวกเขาขาดอำนาจต่อรองและตกเป็นเป้าหมายของการละเมิดสิทธิ เป็นต้น ไปจนถึงการกระทำที่นอกเหนือกฎหมายภายใต้บริบท subversive economy เช่น การที่รัฐเลือกใช้ความเป็นคนพม่าในการสร้างความชอบธรรมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องกฎหมายของสถานะของทั้งผู้ประกอบการชาวพม่า หรือแรงงานพม่า หรือแม้กระทั่งใช้ความเป็นอื่นในการหาผลประโยชน์ของตนเอง เช่น การบังคับให้คนพม่าจ่ายส่วยเพื่อแลกกับการได้ทำงานหรือประกอบกิจการต่อ หรือได้บัตรแรงงาน โดยรัฐจะเรียกรับสินบนจากแรงงานที่ไม่มีเอกสาร หรือใช้มาตรการควบคุมที่เข้มงวดเพื่อกดขี่แรงงานให้อยู่ในระบบที่ไม่มีทางเลือก แรงงานจำนวนมากต้องจ่ายค่าความปลอดภัยรายเดือนให้กับนายจ้าง ซึ่งนายจ้างนำไปใช้ติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบโรงงาน ดังนั้นแรงงานพม่าในแม่สอดจึงอยู่ในสภาวะสภาพที่ไร้อำนาจทางกฎหมาย ถูกควบคุมโดยรัฐและนายจ้างโดยไม่มีสิทธิในการปกป้องตนเอง ส่งผลให้พวกเขากลายเป็นแรงงานที่มองไม่เห็นเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจชายแดน แต่ถูกปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะมนุษย์ ทำให้เศรษฐกิจแม่สอดสามารถเจริญเติบโตต่อไปได้ด้วยต้นทุนแรงงานที่ต่ำที่สุด เป็นประโยชน์ต่อกองทุน และผู้ประกอบการในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างต่อเนื่อง เป็นเผด็จการเสรีนิยมใหม่ (neoliberal authoritarianism) ที่รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมแรงงาน โดยใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือ (Erol & Şahin, 2022)

ไม่เพียงแต่คนพม่าเท่านั้นที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐ คนไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทั้งที่เป็นเกษตรกร ไปจนถึงผู้ประกอบการก็ถูกควบคุมโดยรัฐเช่นกัน ดังที่เห็นจากการขยายตัวของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่นำไปสู่การไล่ที่เกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก โดยรัฐได้เข้ายึดที่ดินของชาวบ้านโดยอ้างว่าเป็นที่ดินของรัฐ และภายใต้คำสั่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) หมายเลข 17/2558 ได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ แม้ว่าพวกเขาจะอาศัยอยู่และทำการเกษตรในพื้นที่มาตั้งแต่ทศวรรษ 2490-2500 ก็ตาม (Kuaycharoen et al., 2020 : 57-58) นอกจากนี้เมื่อรัฐมีนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ชาวบ้านหลายรายถูกบังคับให้ออกจากที่ดินโดยไม่ได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรม และในบางกรณี รัฐบาลใช้ข้ออ้างว่าชาวบ้านเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐจึงไม่สมควรได้รับค่าชดเชยเลย อย่างไรก็ตามชาวบ้านยังได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคมในการจัดตั้งกลุ่มเพื่อเจรจากับหน่วยงานรัฐ ซึ่งต่อมาได้ขยายขอบข่ายเคลื่อนไหวไปสู่ระดับนโยบายโดยร่วมกับสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-MOVE) สุดท้ายการเคลื่อนไหวดังกล่าวส่งผลสำเร็จ โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559 มีมติให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พิจารณามาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งทำให้เงินชดเชยเพิ่มขึ้นจาก 36 ล้านบาทเป็น 438 ล้านบาท ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้เงินชดเชยในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเพิ่มขึ้น คือความต้องการของรัฐบาลในการยุติการเคลื่อนไหวของชาวบ้านที่ถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด (Kuaycharoen et al., 2020 : 58) จากการควบคุมดังกล่าวที่เกิดขึ้นทั้งกับคนพม่า และคนไทยในพื้นที่ สามารถสรุปได้ว่าการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเพื่อเข้าควบคุมสังคมและปัจเจกในพื้นที่แม่สอด มีลักษณะเป็น

พีระมิดดัง Figure 1

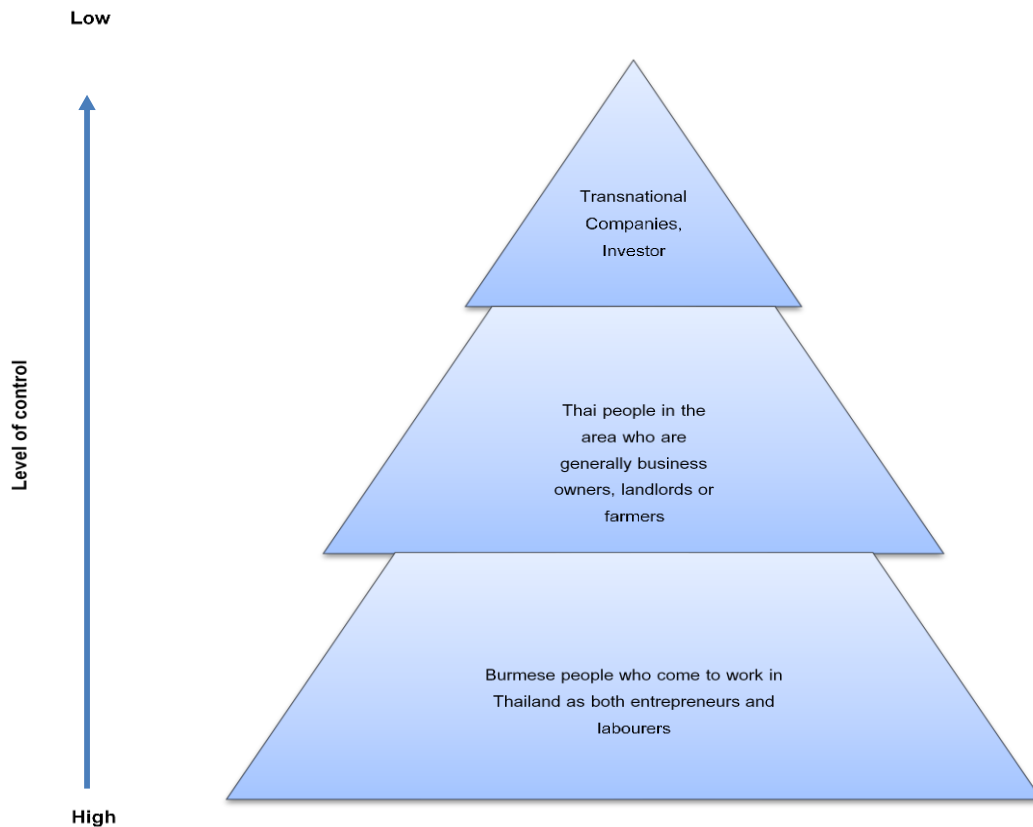


Figure 1 the Pyramid of State Control in the Border Area of Mae Sot

(Source: Thammarativong, 2025)

จาก Figure 1 จะเห็นได้ว่า ระดับการควบคุมจะมากที่สุดอยู่ที่แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ในชั้นต่อมาก็คือคนไทยที่เป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ และน้อยที่สุดอยู่ที่หัวพีระมิดคือกลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ นักธุรกิจต่าง ๆ ที่เข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจแม่สอด ที่รัฐกลับกระทำในทางตรงกันข้าม คือ พยายามลดบทบาทการควบคุมของตนเองให้มากที่สุด

หากพิจารณาร่วมกับชนชั้นทางสังคม และความเป็นอื่นทางเชื้อชาติ พีระมิดนี้แสดงให้เห็นถึง กระบวนการที่รัฐเข้ามาควบคุมกลุ่มคนพม่ามากเป็นพิเศษ ซึ่งแสดงถึงสถานะคนเหล่านี้ที่นอกจากจะเป็นชนชั้นที่อยู่ในลำดับล่างสุดของสังคมแล้วยังเป็นคนสัญชาติอื่นที่รัฐไม่ได้มองว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐไทย คนพม่าไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน ขาดสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การศึกษา สิทธิแรงงาน รวมถึงสิทธิในการรวมกลุ่มและแสดงออกทางการเมือง อีกทั้งยังถูกทำให้มองไม่เห็นในทางกฎหมายและสังคม ส่งผลให้รัฐสามารถใช้อำนาจควบคุม ตรวจสอบ ไล่จับ หรือข่มขู่ได้ง่าย โดยไม่ถูกตั้งคำถาม ในขณะที่เดียวกันคนไทยในพื้นที่เองที่รัฐควรจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิในพื้นที่ทำกินก็กลับถูกลดความสำคัญลง และถูกควบคุมให้ย้ายออกไปจากพื้นที่อยู่อาศัยของตนเองผ่านกลวิธีทางกฎหมายต่าง ๆ โดยไร้มาตรการเยียวยาดูแล ภายใต้นโยบายที่มองว่า การสร้างพื้นที่สำหรับการลงทุนทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แม้คนไทยในพื้นที่จะถูกลดทอนสิทธิเชิงโครงสร้าง แต่ก็ยังคงได้รับสวัสดิการ การรับรองสถานะ และการคุ้มครองบางประการจากรัฐ มากกว่าแรงงานพม่าที่ถูกทำให้เป็นคนนอกของรัฐชาติอย่างชัดเจน ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณา ยอดพีระมิดหรือก็คือกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจรายใหญ่ต่าง ๆ รัฐได้เข้าควบคุมคนกลุ่มนี้น้อยที่สุด อีกทั้งยังพยายามจะลดการควบคุมอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การลงทุนของกลุ่มนี้เป็นไปได้อย่างราบรื่นที่สุด เพราะรัฐเชื่อมั่นในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะได้จากการลงทุนดังกล่าว ด้วยเหตุนี้คนกลุ่มนี้จึงยอดพีระมิด เป็นชนชั้นที่สูงที่สุดของสังคม เป็นชนชั้นที่รัฐเข้ามาควบคุมน้อยที่สุด

นอกจากนี้หากนำพิธีมิตข้างต้นมามองในมิติเชิงพื้นที่แล้ว จะสามารถเห็นได้ชัดในการเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ตลาดอย่างตลาดริมเมยกับตลาดพาเจริญ ค่าแรงงานพม่า และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อมองทั้ง 4 พื้นที่เปรียบเทียบกันจะพบว่าในพื้นที่ตลาดที่มีการปะปนของผู้คน มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนไทย คนพม่า และชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่เข้ามาค้าขายเพื่อเลี้ยงชีพ การดูแลควบคุมจะเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดและเข้มข้น ในตลาดพาเจริญมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเดินตรวจตรากิจกรรมที่เกิดขึ้น ในตลาดริมเมยมีทหารยืนคุมตลอดเวลา มีป้อมทหารตั้งอยู่บริเวณชายแดนเพื่อคอยดูแลการค้าขายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเกิดขึ้นของ subversive economy ที่เกิดจากการต่อรองทางอำนาจระหว่างคนในตลาดกับรัฐเพื่อแลกกับความอยู่รอดในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ เช่นเดียวกันในพื้นที่ค่ายแรงงานพม่า รัฐได้ใช้การควบคุมเชิงพื้นที่เพื่อจำกัดเสรีภาพของแรงงานพม่าในค่าย โดยแรงงานเหล่านี้มักอาศัยอยู่ในหอพักที่ตั้งอยู่ภายในหรือใกล้กับโรงงาน ซึ่งมักถูกออกแบบให้มีรั้วล้อมรอบและมีจุดตรวจรักษาความปลอดภัย จำกัดการเคลื่อนไหวของแรงงานให้อยู่เฉพาะในพื้นที่ทำงานและที่พัก

ในขณะเดียวกันหากพิจารณาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการขนส่งสินค้าของบริษัทขนาดใหญ่ พื้นที่นั้นกลับกว้างใหญ่ การควบคุมค่อนข้างน้อย และมักเป็นในเชิงพิธีการ หรือในบางครั้งมีอาจการทำข้อตกลงกับเบื้องหลังระหว่างรัฐกับผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มความสะดวกสบายในการลงทุนและขนส่งสินค้ามาก่อนแล้ว โรงงานและคลังสินค้าถูกสร้างอยู่ใกล้ชายแดนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ ทำให้มั่นใจว่าวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนไทย-พม่าได้อย่างราบรื่นมากที่สุด โดยปราศจากการบงกชจากการใช้ที่ดินแบบอื่น ๆ ที่ไม่ได้สร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น ไร่เกษตรกรรมของชาวบ้าน ที่อยู่อาศัยของคนไทยในพื้นที่ที่รวมไปถึงร้านค้าขนาดเล็ก ถนนที่เคยถูกใช้สัญจรโดยคนในพื้นที่ ก็กลายเป็นถนนที่เต็มไปด้วยรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่คอยขนส่งสินค้า ชีวิตประจำวันได้ถูกทำให้หายไปและแทนที่ด้วยเม็ดเงินทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นแทน

สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่มีความแตกต่างกันไปตามลำดับชั้นทางสังคม ความเป็นพลเมือง และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้คนในพื้นที่แม่สอด แสดงให้เห็นถึงการจลลิตภาพความเข้มข้นของการควบคุมจากรัฐที่ไม่เท่าเทียมกันในแต่ละกลุ่มคน แม้จะอยู่ภายใต้พรมแดนเดียวกันของราชอาณาจักรสมัยใหม่ คนพม่าซึ่งอยู่ล่างสุดของโครงสร้าง ถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ขาดสิทธิพื้นฐาน และถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ขณะที่กลุ่มทุนกลับได้รับการผ่อนปรน สนับสนุน และลดการแทรกแซงของรัฐ เพื่อเอื้อให้เกิดการลงทุนสูงสุด พื้นที่เหล่านี้จึงเป็นเสมือนอีกด้านหนึ่งของ neoliberal enclave ที่ไม่ได้มีเพียงการเปิดพื้นที่ให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเสรีเท่านั้น แต่ยังเต็มไปด้วยการควบคุมและจัดการชีวิตผู้คนในแบบที่รัฐเห็นว่าเหมาะสมต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนมิติของ biopolitics ที่รัฐใช้การควบคุมทางชีวภาพเพื่อบริหารจัดการคน โดยกำหนดว่าใครควรมีชีวิตแบบใด อยู่ที่ไหน และมีสิทธิแค่ไหน ทั้งยังสะท้อนกระบวนการ reworking of citizenship ที่สิทธิของแรงงานและชาวบ้านในพื้นที่ถูกลดทอนลง ขณะที่กลุ่มทุนและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจกลับได้รับสิทธิประโยชน์และความคล่องตัวมากกว่าเดิม พื้นที่ชายแดนแม่สอดจึงเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นจากกระแสเสรีนิยมใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจแต่กลับก่อให้เกิดการพัฒนาแบบไม่ทั่วถึง (uneven development) ระหว่างพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับชุมชนโดยรอบ

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนในแม่สอดเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไม่ได้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเสมอภาคในทุกพื้นที่ แต่เลือกใช้อย่างยืดหยุ่นและจำแนกตามศักยภาพทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละพื้นที่ ทำให้พรมแดนของราชอาณาจักรในยุคโลกาภิวัตน์กลายเป็นพื้นที่ของการจัดการที่มีลำดับชั้นอย่างชัดเจนภายใต้ระบอบเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมใหม่ หากพิจารณาภายใต้บริบทนี้แล้ว เศรษฐกิจของแม่สอดที่ภายนอกดูเหมือนจะขับเคลื่อนด้วยตรรกะทางเศรษฐกิจ (economic logic) แบบเสรีนิยมใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการค้าขายเสรี ความหลากหลายของผู้คนที่สัญจรข้ามพรมแดน และการลดบทบาทของรัฐในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลับพบว่าภายใต้ระดับสังคมและชีวิตปัจเจก รัฐยังคงแทรกซึมอยู่ผ่านกลไกทางอำนาจที่ซับซ้อน รัฐไม่เพียงแต่สร้าง neoliberal enclave เพื่อเปิดพื้นที่แก่กลไกตลาดเท่านั้น แต่ยังใช้อำนาจควบคุมผ่านการสร้างความชอบธรรมโดยอาศัยตรรกะทางวัฒนธรรม (cultural logic) โดยเฉพาะในมิติของชาติพันธุ์และความเป็นอื่น เช่น การทำให้คนพม่ากลายเป็นคนนอกที่ต้องถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ถูกริดไถ หรือจ่ายส่วยให้รัฐเพื่อดำรงชีพต่อไป (Kosem, 2015 : 38) ในขณะเดียวกัน คนไทยเองก็ถูกผลักออกจากพื้นที่ทำกินของตนเพื่อหลีกทางให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐเห็นว่าสำคัญกว่า สิ่งเหล่านี้สะท้อนว่ารัฐมิได้หายไปจากพื้นที่ชายแดนตามภาพของเสรีนิยมใหม่ หากแต่ยังคงใช้อำนาจควบคุมในระดับลึก โดยเฉพาะกับกลุ่มคนที่รัฐมองว่าไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย หรือถูกมองว่าไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเทียบเท่าเม็ดเงินจากการลงทุนต่าง ๆ ตรรกะทางวัฒนธรรมจึงกลายเป็นกลไกสำคัญที่รัฐใช้เพื่อเสริมสร้างความให้กับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้แสดงถึงบทบาทของรัฐในการควบคุม

และกดขี่ภายใต้ภาพลักษณ์ของความเจริญเติบโตและการพัฒนา เกิดเป็นอำนาจอธิปไตยที่ลดหย่อนไปมาระหว่างการผ่อนปรนผ่านการการเปิดพื้นที่เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการเข้มงวดผ่านการการควบคุมผู้คนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ

บทสรุป (Conclusion)

ชายแดนแม่สอดเติบโตขึ้นท่ามกลางแรงผลักดันของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ที่แปลงพื้นที่ชายแดนให้เป็นจุดบรรจบกับของบรรษัทข้ามชาติ แรงงานเคลื่อนย้าย และรัฐที่แทรกแซงผ่านนโยบายส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะในรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งในมุมมองนี้อาจดูเหมือนว่ารัฐลดบทบาทของตนเองลงเพื่อเปิดทางให้ตลาดเสรีทำงานได้อย่างเต็มที่ หากแต่บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่ตรงกันข้าม รัฐไทยยังคงมีบทบาทอย่างลึกซึ้งในการควบคุมคนในพื้นที่ จัดระเบียบพื้นที่ และสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุน ขณะเดียวกันก็จำกัดสิทธิและการเคลื่อนไหวของคนในพื้นที่อย่างเป็นระบบ รัฐเลือกใช้ความยืดหยุ่นในการใช้อำนาจอย่างจำแนก โดยมอบความคล่องตัวให้แก่ทุนแต่ควบคุมกลุ่มคนในพื้นที่ให้ดำเนินตามเป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องการ ดังนั้นพื้นที่ชายแดนแม่สอดไม่อาจอธิบายได้เพียงในฐานะเป็นจุดบรรจบของเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้บริบทเสรีนิยมใหม่ และโลกาภิวัตน์เพียงอย่างเดียว แต่เป็นพื้นที่ที่ตัวแสดงต่าง ๆ ได้ต่อรอง แลกเปลี่ยนภายใต้กระบวนการก่อร่างชายแดน รัฐในฐานะตัวแสดงหนึ่งได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง จนเกิดเป็นภาพที่อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นลดหย่อนไปตามบริบท ดังที่เห็นจากที่แม่สอดเป็นเสมือน Neoliberal Enclave หรือ Zomia 2.0 ซึ่งหมายถึง พื้นที่ชายแดนที่ห่างไกลจากรัฐในเชิงการบริหาร แต่กลับเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างเข้มข้น และกลายเป็นพื้นที่ที่ต่อรองอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และประชากร รัฐไม่ได้หายไป แต่แปลงบทบาทของตนให้เหมาะสมกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ใช้อำนาจผ่านตรรกะทางวัฒนธรรม เช่น การทำให้คนพม่ากลายเป็นคนนอกที่ต้องถูกควบคุม และกลายเป็นแหล่งรายได้ทางอ้อมของรัฐ เป็นต้น

สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ไม่ได้ตอกย้ำการแยกกันของมิติทางเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ในปัจจุบันที่เน้นการค้าข้ามพรมแดนการลงทุน และความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการลดบทบาทของรัฐเพื่อปล่อยให้กลไกตลาดได้ทำงานอย่างเต็มที่ และมิติทางการเมืองภายใต้กรอบรัฐชาติสมัยใหม่ที่รัฐยังต้องรักษาอธิปไตย ควบคุมชายแดน และจัดการกับสิ่งที่มองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง อย่างที่ตรรกะของกระแสเสรีนิยมใหม่ภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจพยายามตอกย้ำและนำเสนอต่อสาธารณชนมาโดยตลอด หากแต่เป็นการตอกย้ำการผสมกลมรวมระหว่างสองมิตินี้เข้าด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ พื้นที่ชายแดนอย่างแม่สอดจึงกลายเป็นจุดตัดสำคัญของพลวัตของการผสมกันระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าว ผ่านมิติของบทบาทรัฐที่เข้าไปมีส่วนในกระบวนการก่อร่างชายแดนแม่สอด ที่ไม่เพียงเปิดให้ทุนเคลื่อนไหว แต่ยังเป็นพื้นที่ของการจัดการชีวิต ความมั่นคง และความไม่เท่าเทียม

บทความนี้จึงมีส่วนสำคัญในการนำเสนอแนวทางการศึกษาชายแดนที่ผสมทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และชีวิตประจำวัน เพื่อทำความเข้าใจชายแดนไทยในโลกสมัยใหม่ในฐานะพื้นที่ที่รัฐไม่หายไป และไม่เป็นเพียงในฐานะผู้ปกครองเท่านั้น แต่ในฐานะผู้ปรับตัว ผู้จัดการ และผู้เลือกปฏิบัติภายใต้แรงกดดันของเศรษฐกิจโลกยุคใหม่อย่างมีกลยุทธ์มากกว่าที่เคย เป็นการเปิดมุมมองใหม่ในการศึกษาประเด็นการพัฒนา ทฤษฎีชายแดน และเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านการบูรณาการทั้งสามแนวคิดเข้าด้วยกัน โดยกรณีศึกษาแม่สอดสามารถทำหน้าที่เป็นต้นแบบในการทำความเข้าใจพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะคล้ายกันในประเทศโลกใต้ ซึ่งล้วนเผชิญกับความท้าทายร่วมทั้งในมิติของรัฐ ชุมชน และพลวัตเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์เช่นเดียวกับแม่สอด

รายการเอกสารอ้างอิง (References)

- Arnold, D. (2004). *The Situation of Burmese Migrant Workers in Mae Sot, Thailand* (Searc Working Paper Series No. 71). Hong Kong: Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong.
- Arnold, D., & Hewison, K. (2005). Exploitation in Global Supply Chains: Burmese Workers in Mae Sot. *Journal of Contemporary Asia*, 35(3), 319-340. <https://doi.org/10.1080/00472330580000191>

- Arnold, D., & Pickles, J. (2011). Global Work, Surplus Labor, and the Precarious Economies of the Border. *Antipode*, 43(2), 1598-1624. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00899.x>
- Arnold, D. (2012). Spatial Practices and Border SEZs in Mekong Southeast Asia. *Geography Compass*, 6, 740-751. <https://doi.org/10.1111/gec3.12012>
- Board of Investment. (2022). *Announcement of the Board of Investment No. 19/2565: Investment Promotion Measure in Special Border Economic Zones*. Bangkok: Thailand: Board of Investment.
- Dean, K., Sarma, J., & Rippa, A. (2022). Infrastructures and B/Ordering: How Chinese Projects Are Ordering China–Myanmar Border Spaces. *Territory, Politics, Governance*, 12(8), 1177–1198. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2108892>
- Erol, M. E., & Şahin, Ç. E. (2022). Labour Unions Under Neoliberal Authoritarianism in The Global South: The Cases of Turkey And Egypt. *Canadian Journal of Development Studies*, 44(1), 131–150. <https://doi.org/10.1080/02255189.2022.2119945>
- Fadahunsi, A., & Rosa, P. (2002). Entrepreneurship and Illegality: Insights from the Nigerian Cross-border Trade. *Journal of Business Venturing*, 17(5), 397-429. [https://doi.org/10.1016/S0883-9026\(01\)00073-8](https://doi.org/10.1016/S0883-9026(01)00073-8)
- Foucault, M. (1976). *The History of Sexuality, Volume 1: The Will to Knowledge*. New York: Pantheon Books.
- Kosem, S. (2010). Intersectionality of Ethnic and Nation-State Boundaries in Mae Sot Border Town Markets. *Journal of Social Sciences, Chiang Mai University*, 22(2), 11-51. (In Thai)
- Kuaycharoen, P., & Others. (2020). *Special Economic Zones and Land Dispossession in the Mekong Region*. Bangkok: Land Watch Thai.
- Laungaramsri, P. (2015). Commodifying Sovereignty: Special Economic Zones and the Neoliberalization of the Lao Frontier. In Y. Santasombat, (Ed.). *Impact of China's Rise on the Mekong Region*, (pp. 117–146). New York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137476227_5
- Laungaramsri, P. (2019). China in Laos: Enclave Spaces and the Transformation of Borders in the Mekong Region. *The Australian Journal of Anthropology*, 30, 195-211. <https://doi.org/10.1111/taja.12319>
- Loong, S. (2019). The Neoliberal Borderscape: Neoliberalism's Effects on the Social Worlds of Migrants Along the Thai-Myanmar Border. *Political Geography*, 74, Article number 102035, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.102035>.
- Mae Sot Municipality. (2020). *Sarup Praden Namsanoe Rueang Kan Chattang Thetsaban Nakhon Mae Sot Pen Ongkon Pokkhong Thongthin Rupbaep Phiset, Khana Anukammathikan Kan Borihan Ratchakan Rupbaep Phiset Lae Krachai Amnat Nai Khana Kammathikan Krachai Amnat, Kan Pokkhong Suan Thongthin Lae Kan Borihan Ratchakan Rupbaep Phiset, Sapha Phuthan Ratsadon*. [Summary Presentation on the Establishment of Mae Sot Municipality as a Special Form of Local Government, Sub-Committee on Special Administration and Decentralization Under the House of Representatives Committee on Local Administration and Special Governance]. Retrieved 10 February 2025, from https://www.nakhonmaesotcity.go.th/webs/images/attachment_content/บรรยายสรุปท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ%20นครแม่สอด.pdf. (In Thai)
- Mae Sot Municipality Office. (n.d.). *Khongmun Phuenthan Lae Sakyaphap Khong Thetsaban Nakhon Mae Sot*. [Basic Information and Potential of Mae Sot Municipality]. Retrieved 8 May 2025, from https://www.nakhonmaesotcity.go.th/webs/images/attachment_content/สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด.pdf. (In Thai)
- Matthew, G. (2011). *Ghetto at the Center of the World: Chungking Mansion, Hong Kong*. Chicago: University of Chicago Press.
- Office of the Council of State. (2016). *Ncpo's Order 3/2559 on the Legal Exemption of Urban Planning Law and Building Control Law in Special Economic Zones*. Retrieved 19 February 2025 from https://data.thailand.opendevlopmentmekong.net/th/laws_record/3-2559. (In Thai)

- Ong, A. (2000). Graduated Sovereignty in South-East Asia. *Theory, Culture & Society*, 17(4), 55–75.
<https://doi.org/10.1177/02632760022051310>
- Ong, A. (2001). Zone of New Sovereignty in Southeast Asia. In P. Richard, & M. Bill, (Eds.). *Globalization Under Construction: Governmentality, Law, and Identity*, (pp. 36-69), Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Paasi, A. (2011). A Border Theory: An Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars?. In D. Wastl-Walter (Ed.), *The Routledge Research Companion to Border Studies*, (pp. 11–31). London: Routledge.
- Palan, R. (2003). *The Offshore World: Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Realist Blog. (2015). *Mae Sot Khet Setthakit Phiset Muen Lan*. [Mae Sot: The Billion-Baht Special Economic Zone]. Retrieved 19 February 2025 from <https://thelist.group/realist/blog/แม่สอด-เขตเศรษฐกิจพิเศษ/>. (In Thai)
- Rippa, A. (2019). Zomia 2.0: Branding Remoteness and Neoliberal Connectivity in the Golden Triangle Special Economic Zone, Laos. *Social Anthropology*, 27(2), 253-269. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12649>
- Rippa, A. (2022). Imagined Borderlands: Terrain, Technology and Trade In the Making and Managing of the China-Myanmar Border. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 43, 287-308. <https://doi.org/10.1111/sjtg.12429>
- Rumford, C. (2012). Towards a Multiperspectival Study of Borders. *Geopolitics*, 17(4), 887–902.
- Sangkhamanee, J. (2016). *Limology: Khet-Khanda Epistemology of In-Between Spaces*. Bangkok: Siam Publishing House. (In Thai)
- Scott, J. (2009). *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Sittikan, P., & Others. (2023). Development of Border Special Economic Zones. *Journal of Administrative and Social Sciences Review*, 6(2), 229-236. (In Thai)
- Sparke, M. (2013). *Introducing Globalization: Ties Tension and Uneven Integration*. United Kingdom: Wiley-Blackwell.
- Sukplung, R. (2023). *Strategic Business Development Plan of Special Economic Development Zone; Case Study: Tak Province*. Master Thesis, M.M. in Management, Mahidol University, Thailand. (In Thai)
- Sungsuwan, N., & Sonsuphap, R. (2023). The Special Economic Zone: A Regulation of Cross-Border Trading in a Developing Economy. *Journal of Governance & Regulation*, 12(4), 165–172. <https://doi.org/10.22495/jgrv12i4art16>.
- Tak Special Economic Zone. (2015). *Samnakngan Khet Phatthana Setthakit Phiset Tak*. [Tak Special Economic Zone Office]. Retrieved 8 February 2025, from <https://www.taksezone.com/th/page/taksezoneoffice.html>. (In Thai)
- Winichakul, T. (2004). *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of the Nation*. Chiang Mai: Silkworm Book.