



โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยง
งานวิจัยกับภาคนโยบาย

ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 เดือนกันยายน 2553

B u l l e t i n

TRF Policy

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ISSN 1906-943X

มิติด้านกฎหมายกับการค้า
และธุรกิจชายแดน **ไทย - ลาว**



Contents

TRF News 4

การสำรวจสถาบันวิจัยเชิงนโยบาย

TRF Forum 6

เวที สกว. (TRF FORUM)

TRF Policy 8

Research Update!

Editor's Note บรรณาธิการแถลง

การค้าชายแดนเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมากในช่วง 4 - 5 ปีที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการบูรณาการในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Integration) เป็นทั้งเหตุและผลของการค้าชายแดนที่เพิ่มมากขึ้นในระดับนโยบายมีความคาดหวังว่าเมื่ออาเซียนกลายเป็นประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community) ในอีก 5 ปีข้างหน้าแล้ว การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตสินค้าและบริการข้ามแดนระหว่างประเทศในภูมิภาคจะเพิ่มขึ้นจากระดับปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อเป็นการสนองตอบต่อกระแสการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

สกว. ได้สนับสนุนโครงการวิจัยหลายโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการข้ามพรมแดน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ทราบถึงสถานะและปัญหา/อุปสรรคของการค้าชายแดน ตลอดจนจนแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อกระตุ้นให้การบูรณาการทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเป็นไปอย่างสมบูรณ์

ประเด็นที่จะนำเสนอในจดหมายข่าว TRF Policy Bulletin ฉบับนี้ จึงเน้นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมการค้า/ธุรกิจข้ามพรมแดนเป็นสำคัญ เริ่มจากบทสรุปของการประชุม TRF Forum ว่าด้วยมิติด้านกฎหมายกับการค้าและธุรกิจชายแดนไทย-ลาว ซึ่งจัดไปเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2553 ที่ผ่านมา ในส่วนของ TRF Policy Research Update ในฉบับนี้ มีการนำเสนอประเด็นสำคัญจากงานวิจัยสองเรื่อง ซึ่งก็เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับธุรกิจชายแดนและการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามพรมแดนเช่นกัน

นอกจากงานวิจัยที่นำเสนอในจดหมายข่าวฉบับนี้แล้ว สกว. ยังมีโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนอีกจำนวนมาก ซึ่งศึกษาชายแดนทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ความคาดหวังของ สกว. ก็คือ การเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการบูรณาการของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งแน่นอนว่าการบูรณาการดังกล่าวจะมาพร้อมกับการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการมองพรมแดนและบทบาทของชายแดนอย่างสิ้นเชิง การเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลและองค์ความรู้เพื่อรองรับการบูรณาการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น ขณะนี้โครงการวิจัยส่วนมากเป็นโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน ซึ่งจะได้นำเสนอผ่านเวทีต่างๆ เมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นแล้ว



เวที สกว. TRF FORUM

“มิติด้านกฎหมายกับการค้า และธุรกิจชายแดนไทย-ลาว”

เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2553 ที่ผ่านมา สกว. ได้จัดการประชุมเวที สกว. (ครั้งที่ 14) ขึ้นภายใต้หัวข้อ “มิติด้านกฎหมายกับการค้าและธุรกิจชายแดนไทย-ลาว” โดยมีนักวิจัยสองท่านจากคณะนิติศาสตร์ และคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นผู้เสนอผลงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและธุรกิจชายแดนไทย-ลาว บริเวณจังหวัดอุบลราชธานี งานวิจัยทั้งสองนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสถานการณ์ ปัญหา และข้อจำกัดด้านการค้าและธุรกิจข้ามพรมแดนระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงระเบียบกติกาต่างๆ ให้สอดคล้องกับทิศทางการบูรณาการทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน โดยนักวิจัยทั้งสองท่านได้นำเสนอข้อค้นพบที่น่าสนใจบางประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

อ่านต่อหน้า 6 >>

TRF POLICY RESEARCH Update!

งานวิจัยของ สกว. ที่อยากจะนำมา Update ในฉบับนี้มีสองเรื่อง เรื่องแรกเป็นผลงานวิจัยของ ดร.บุศรา ลิมมีธินธรกุล (อาจารย์ประจำคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) และคณะ ส่วนเรื่องที่สองเป็นของ อาจารย์พิทยา ฟูสาย (อาจารย์ประจำวิทยาลัยนานาชาติภูมิภาคร่วมน้ำโขง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย) และคณะ ทั้งสองเรื่องให้มุมมองเกี่ยวกับกิจกรรมของมนุษย์บริเวณพรมแดน ในมิติที่ต่างกัน โดยงานวิจัยของ ดร.บุศรา และคณะ เน้นไปที่การเกษตรแบบมีพันธสัญญาบริเวณชายแดนไทย-ลาว ผังภาคเหนือ ส่วนของอาจารย์พิทยา และคณะ เน้นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ บริเวณชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งสองเรื่องมีประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

อ่านต่อหน้า 8 >>



การสำรวจสถาบันวิจัย

เชิงนโยบาย

ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์
ข้ามชาติ ได้ทำการสำรวจสถาบันวิจัย
เชิงนโยบาย ในช่วงระหว่างเดือน
พฤษภาคม - มิถุนายน 2553 ที่ผ่านมา
เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้น ประกอบการ
ประชุมเพื่อการพัฒนา Think Tank
ในประเทศไทย ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 6
กันยายน 2553 ที่ผ่านมากับ
คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โดยความร่วมมือของ สกว. กระทรวง
การต่างประเทศ และคณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การสำรวจสถาบันวิจัยดังกล่าวเป็นการสำรวจเบื้องต้น (Preliminary Survey) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก
ในการสำรวจคือ (1) เพื่อให้ทราบถึงลักษณะทั่วไปของสถาบันวิจัยเชิงนโยบายในประเทศไทย (2)
เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับความสามารถในด้านต่างๆ ของสถาบันวิจัย เช่น ด้านบุคลากร
งบประมาณ ผลงานวิจัย เป็นต้น (3) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของสถาบันวิจัย และ (4)
เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาสถาบันวิจัยไปสู่ Think Tank อาชีพที่สามารถตอบสนองความ
ต้องการของภาครัฐ

สถาบันวิจัยที่เลือกสำรวจเป็นสถาบันวิจัยที่ทำการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ซึ่งตัวงานวิจัยอาจเป็นงานวิจัย
เชิงนโยบายหรือเป็นงานวิจัยปรากฏการณ์ที่อาจมีนัยทางนโยบายก็ได้ และจะเป็นหน่วยงานอิสระหรือ
สังกัดหน่วยงานรัฐหรือมหาวิทยาลัยก็ได้ และเนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ การสำรวจ
ครั้งนี้จึงครอบคลุมสถาบันวิจัยเพียง 45 แห่งเท่านั้น โดยเลือกจากสถาบันที่เป็นที่รู้จัก ซึ่งได้มาจาก
รายงานการประชุมสถาบันวิจัยที่ผ่านๆ มา ประกอบกับการสืบค้นเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ Google สถาบัน
วิจัยที่เน้นทำการสำรวจเป็นพิเศษ คือ สถาบันวิจัยในสังกัดมหาวิทยาลัยในส่วนกลาง และมหาวิทยาลัย
ในภูมิภาคบางแห่ง เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าสถาบันวิจัยอิสระมีค่อนข้างน้อย และส่วนมากสถาบัน
ที่มีบทบาทในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในประเทศไทยมักจะเป็นสถาบันที่สังกัดมหาวิทยาลัย วิธีการ
สำรวจมีการดำเนินการในสองรูปแบบ คือ การสำรวจทางจดหมาย (Mail Survey) และทางโทรศัพท์
(Telephone Survey) ผลปรากฏว่า จากจำนวนสถาบันที่เลือกทำการสำรวจทั้งสิ้น 45 แห่ง มีสถาบัน
ที่ตอบแบบสอบถาม 26 แห่งเท่านั้น

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการสำรวจ อาจพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

- สถาบันวิจัยส่วนมากเป็นสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เน้นทำวิจัยในสาขาใดสาขาหนึ่ง โดยเฉพาะ มีสถาบันจำนวนน้อยที่เน้นงานวิจัยหลายสาขา (Multidisciplinary Research)
- ประเภทของงานวิจัยที่มีการดำเนินการมากที่สุดคือ งานวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) รองลงมาคือ การศึกษาความเป็นไปได้หรือประเมินผลโครงการ และงานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research)
- แหล่งงบประมาณที่สำคัญของหน่วยงานวิจัยมาจากหน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ รองลงมาคือ หน่วยงานด้านการให้ทุนวิจัย (หรือ Granting Agency)
- รูปแบบการดำเนินการวิจัยหลักๆ ของสถาบันวิจัยประกอบด้วย การรับทำวิจัยให้กับหน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการวิจัยด้วยงบประมาณของตนเอง และจ้างช่วงต่อ (Contract out) ให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นทำ เนื่องจากสถาบันวิจัยส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณวิจัยจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ดังนั้น รูปแบบการดำเนินการวิจัยที่พบมากที่สุดจึงเป็นการรับทำวิจัยให้กับหน่วยงานเหล่านั้น ภายใต้โจทย์วิจัยที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้กำหนด
- สถาบันวิจัยจำนวนมาก ยังถือว่าเป็นสถาบันวิจัยขนาดเล็ก โดยมีงบประมาณการวิจัย (ปี 2552) ไม่เกิน 5 ล้านบาท และมีสถาบันวิจัยจำนวนน้อยมากที่มีงบฯ วิจัยเกินกว่า 10 ล้านบาท
- บุคลากรของสถาบันวิจัยโดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ เป็นบุคลากรด้านการวิจัย และบุคลากรด้านธุรการ บุคลากรด้านการวิจัยของสถาบันวิจัยนั้นสามารถแบ่งได้เป็นนักวิจัยที่ไม่ประจำ (Part-time researcher) กับนักวิจัยประจำ (Fulltime/ In-house researcher) ซึ่งโดยทั่วไป สถาบันส่วนมาก จะมีนักวิจัย Part-time มากกว่านักวิจัยประจำ เนื่องจากการใช้นักวิจัย Part-time มีความยืดหยุ่นด้านงบประมาณและการบริหารจัดการมากกว่า
- สถาบันที่สำรวจมีแนวทางหลักๆ ในการเผยแพร่ผลงานวิจัย คือ การตีพิมพ์วารสาร จุลสาร หรือเอกสารงานวิจัย การจัดประชุม สัมมนาทางวิชาการ และการจัด Workshop และการส่งผลงานวิจัยไปให้หน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์โดยตรง

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ของสถาบันวิจัยที่ทำการสำรวจที่พบคือ

- การขาดแคลนงบประมาณในการวิจัย มีงบประมาณไม่เพียงพอในการทำโครงการที่ต่อเนื่อง
- ขาดบุคลากรด้านการวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงความเชี่ยวชาญในสาขาที่เฉพาะเจาะจง
- ไม่ได้ได้รับความสะดวกจากหน่วยงานภาครัฐ ในการขอข้อมูลที่จำเป็นบางอย่างและมีข้อติดขัดในเรื่องระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติของทางราชการ
- ขาดข้อมูลเกี่ยวกับทุนวิจัย
- นักวิจัยจำนวนมาก (โดยเฉพาะอาจารย์ในมหาวิทยาลัย) ไม่มีความเข้าใจหรือไม่มีความสนใจในการทำงานวิจัยเชิงนโยบาย
- ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงนโยบาย เพราะเน้นให้การสนับสนุนงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก
- การจัดสรรงบประมาณวิจัยของรัฐและของหน่วยงานวิจัยไม่ทั่วถึง มีการกระจุกตัวอยู่กับบางสถาบันเท่านั้น
- ไม่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายงานวิจัย และไม่มีการประสานงานในด้านการวิจัยระหว่างสถาบันวิจัยด้วยกันเอง การทำวิจัยมีลักษณะต่างคนต่างทำและแข่งขันกัน

ข้อเสนอแนะที่สถาบันวิจัยนำเสนอเพื่อการปรับปรุงระบบการวิจัยของประเทศ ประกอบด้วย

- สร้างเครือข่ายความร่วมมือเชิงสถาบันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ซึ่งอาจเป็นลักษณะไตรภาคี อันประกอบไปด้วยสถาบันวิจัย หน่วยงานสนับสนุนทุนวิจัย และผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย เพื่อบูรณาการแผนและทิศทางการวิจัยของประเทศ
- ทำให้งานวิจัยนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
- ระเบียบ แนวปฏิบัติและกลไกภายในมหาวิทยาลัยที่เป็นข้อจำกัดการทำวิจัยเชิงนโยบายควรได้รับการแก้ไข
- ควรมีกลไกสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นผู้ให้ทุนวิจัย
- หน่วยงานที่ให้ทุนวิจัยควรมีการจัดสรรงบประมาณการวิจัยให้เหมาะสมตามพื้นที่ และตามสาขาวิชา ไม่ควรให้งบประมาณวิจัยกระจุกตัวอยู่กับสถาบันใดสถาบันหนึ่ง หรือสาขาใดสาขาหนึ่งมากเกินไป
- สร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยที่มีจุดเน้นของงานวิจัยที่คล้ายคลึงกัน มีประเด็นวิจัยในเรื่องเดียวกัน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Resource Sharing) และเพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในประเด็นที่วิจัย
- สนับสนุนให้แต่ละสถาบันมีความเชี่ยวชาญในการวิจัยเฉพาะเรื่อง/เฉพาะประเด็น แต่ควรให้มีหน่วยงานกลางในการบูรณาการองค์ความรู้ที่ได้จากสถาบันวิจัยแต่ละแห่ง
- ควรให้องค์กรระหว่างประเทศหรือหน่วยงานวิจัยจากต่างประเทศที่อาจทำวิจัยเกี่ยวกับเมืองไทยเข้ามาร่วมมือในเครือข่ายสถาบันวิจัยมากขึ้น

เวที สกว. (TRF FORUM)



ปัญหาทางกฎหมายในการนำของผ่านแดนไทย-ลาว : ศึกษารณีย์ไม้และซากสัตว์ โดย... อาจารย์ตรีเนตร สาระพงษ์

ที่มาของประเด็นการศึกษา

- ช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา มีปัญหาข้อพิพาททางกฎหมายระหว่างลาวกับไทยเรื่อง “การนำสินค้าผ่านแดน” โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าประเภททุเรียนและสุรา และไม้ควบคุมบางชนิด (เช่น ไม้พะยุง) ซึ่งสินค้าเหล่านี้ เป็นสินค้าที่มีต้นกำเนิดที่ประเทศลาว และนำผ่านประเทศไทยไปสู่ประเทศที่สาม หรือเป็นสินค้าจากประเทศที่สาม ซึ่งนำเข้าสู่ประเทศลาวผ่านประเทศไทย
- กรณีพิพาททางกฎหมายเกิดขึ้นเนื่องจากตามกฎหมายไทย การนำเข้า/ส่งออกสินค้าประเภทสุราและทุเรียน จะต้องมีการขออนุญาต ซึ่งสำนักงานกฤษฎีกา ตีความว่า การนำสินค้าผ่านแดนต้องมีการนำสินค้าเข้ามาก่อนแล้วจึงส่งออก ดังนั้น สินค้าเหล่านี้จึงต้องมีการขออนุญาตในการนำเข้า/ส่งออก ส่วนทางการลาวเห็นว่า กรณีการนำสินค้าผ่านแดนเป็น

คนละกรณีกับการนำเข้า/ส่งออก ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ซึ่งทางการลาวได้อ้างอนุสัญญาบาเซิลว่า ด้วยการรองรับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่ง (14 ประเทศทั่วโลก) มาเป็นข้อชี้แจง

- ในกรณีไม้พะยุง มีข้อพิพาททางกฎหมายว่า การ “ผ่านแดน” “ถ่ายลำ” ไม้ จาก สปป. ลาว ไปยังประเทศที่สาม หรือจากประเทศที่สาม ผ่านไทย จะต้องมีการควบคุมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่
- งานวิจัยชิ้นนี้จึงวางวัตถุประสงค์ไว้สองประการ คือ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการนำของผ่านประเทศ กรณีไทย-ลาว เน้นกรณีไม้และซากสัตว์ และ (2) เพื่อศึกษาแนวทางการเปลี่ยนแปลงและพัฒนากฎหมายในการนำของผ่านประเทศ ศึกษากรณีไม้และซากสัตว์ระหว่างไทย-ลาว



ข้อค้นพบที่สำคัญ

- ลาวมีสิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับสิทธิดังกล่าวได้แก่
 - ① **อนุสัญญาบาเซิลว่า** ซึ่งเกิดขึ้นจากหลักเสรีภาพในการผ่านแดนในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าทะเลเป็นของมนุษยชาติที่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ได้รวมถึงรัฐไร้ชายฝั่งด้วย ซึ่งลาวใช้อนุสัญญาบาเซิลว่า อ้างถึงสิทธิในการผ่านแดนไทยไปประเทศที่สาม โดยตามอนุสัญญาดังกล่าว ลาวมีสิทธิที่จะผ่านแดนของไทย ไม่ว่าจะมีการปักปันค้ำระหว่างทางหรือมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งหรือไม่ก็ตาม และยังมีหลักการห้ามเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นหลักการสำคัญอยู่ในอนุสัญญาดังกล่าว
 - ② **ข้อตกลงแกตต์** ซึ่งถึงแม้ลาวไม่ได้นำมาเป็นข้ออ้างแต่ก็มีสิทธิตามที่ระบุในข้อตกลง และถึงแม้ว่าแกตต์จะไม่ใช่อนุสัญญาว่าด้วยการผ่านแดนโดยตรงก็ตาม แต่แกตต์ก็ระบุเรื่องหลักการยกเว้นภาษีศุลกากรในการผ่านแดนซึ่งเป็นเรื่องที่อนุสัญญาบาเซิลว่าไม่ได้เขียนเอาไว้
 - ③ **อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง** ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไปในการออกสู่ทะเลของรัฐไร้ชายฝั่ง อนุสัญญาดังกล่าวไม่มีรายละเอียดที่จะนำไปปฏิบัติได้ทันที จึงทำให้ต้องมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านเพื่อกำหนดรายละเอียดเสียก่อน ซึ่งไทยกับลาวก็ได้มีการทำข้อตกลงว่าด้วย การขนส่งทางถนนระหว่าง ไทย-ลาว และข้อตกลงทวิภาคีอีกสองฉบับ
 - ④ **อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง** ซึ่งมีการบัญญัติในเรื่องหลักเสรีภาพในการผ่านแดน หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่าน หลักการเท่าเทียมกันในการปฏิบัติ และหลักการปกป้องตนเอง
- อย่างไรก็ตาม ตามหลักการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรมของรัฐทางผ่านไทยมีความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะปกป้องสิทธิของตนเองได้

- การตีความกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อคำว่า “ผ่านแดน” มีความไม่คงเส้นคงวาและได้กลายเป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานรัฐอื่นๆ ปฏิบัติตาม เช่น กรณีเรื่อง 305/2548 ซึ่งพระราชบัญญัติสุรากำหนดไว้ว่า ถ้า**นำเข้าหรือส่งออก**ต้องขออนุญาต แต่สำนักงานกฤษฎีกากลับตีความว่า **นำเข้าแล้วค่อยส่งออก** ซึ่งกลายเป็นบรรทัดฐานให้หลายหน่วยงานตีความกฎหมายของตนเองว่าการผ่านประเทศคือการนำเข้าก่อนแล้วค่อยส่งออก เป็นต้น
- การออกกฎหมายผ่านแดนมีการดำเนินการแบบต่างคนต่างทำ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศที่แต่ละหน่วยงานก็สร้างบทบัญญัติ

ของตัวเอง และระดับภูมิภาคอาเซียนที่ประเทศภาคีแต่ละประเทศต่างเขียนกฎหมายผ่านแดนของตนเอง ทั้งนี้ อาเซียนก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะเป็นผู้ออกกฎหมายที่เป็นต้นแบบให้ประเทศสมาชิกนำไปเขียนตาม ยิ่งไปกว่านั้น แม้แต่หน่วยงานส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในประเทศเดียวกันก็ยังมีกรณีโต้เถียงกันอยู่ เช่น มีความขัดแย้งระหว่างกรมศุลกากรกับหน่วยงานระดับปฏิบัติในท้องถิ่น เป็นต้น

- สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อจากนี้ไป คือ การเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและนักกฎหมายมาประชุมระดมสมอง เพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหา/ข้อพิพาทและพัฒนากฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงธุรกิจเกษตรแบบมีพันธะสัญญา ระหว่างอุบลราชธานี-จำปาสัก โดย... ดร.เนธิกร บุญพรานนท์

- ความเป็นมาของการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา (Contract Farming: CF) ระหว่างอุบลราชธานีและแขวงจำปาสัก เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2547 โดยมีข้อตกลงในระดับชาติระหว่างไทยกับลาวที่สร้างขึ้นจากการประชุมเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2547 ซึ่งทั้งสองฝ่ายตกลงให้มีการดำเนินมาตรการสนับสนุนการลงทุนด้านเกษตร โดยเฉพาะการเกษตรแบบมีพันธะสัญญากับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ความตกลงดังกล่าวยังเป็นเพียงนโยบายเนื่องจากขาดการสนับสนุนงบประมาณและยังไม่มีการพูดคุยกันในพื้นที่ชายแดนอย่างจริงจัง จนกระทั่ง พ.ศ. 2550 ได้มีโครงการตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตรที่เรียกว่าคณะกรรมการจัดทำตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรจังหวัดอุบลราชธานีกับแขวงจำปาสัก ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงเป็นหัวหน้าของแต่ละฝ่ายในการดำเนินการ และมีการประชุมวางแผนความร่วมมือระหว่างพาณิชย์จังหวัดแห่งราชอาณาจักรไทยกับหัวหน้าแผนกอุตสาหกรรมและการค้า สปป.ลาว เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ณ จังหวัดอุบลราชธานี ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 มีการลงนามสัญญาตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรของผู้ประกอบการทั้ง 2 ฝ่ายในสัญญาจำนวน 19 สัญญา ครอบคลุมสินค้าเกษตร 15 ชนิด และในวันที่ 25 ก.พ. 2553 ก็มีการลงนามทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการ CF

อุบลราชธานีและจำปาสัก โดยมีผู้ประกอบการฝ่ายไทยจำนวน 20 ราย และผู้ประกอบการลาว 2 ราย ร่วมลงนาม

- ข้อตกลง/สัญญาการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาระหว่างผู้ประกอบการของไทยและลาวมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่สัญญา CF ส่วนใหญ่เป็นสัญญาด้วยวาจา (Gentle Man Agreement) เนื่องจากข้อจำกัดของเกษตรกร ในแขวงจำปาสักซึ่งส่วนใหญ่มีเพียงการศึกษาระดับพื้นฐาน รวมถึงอุปสรรคด้านการใช้ภาษาในการสื่อสาร
- การดำเนินการเกษตรแบบมีพันธะสัญญามีผู้ที่เกี่ยวข้องหลักๆ อยู่สามส่วน ได้แก่ เกษตรกรผู้ผลิตของฝ่ายลาว คนกลาง (Broker) ชาวลาว และผู้ประกอบการไทย โดยปัจจุบันผู้ประกอบการไทยยังไม่สามารถเข้าไปรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรลาวได้โดยตรง เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายของลาว ดังนั้น คนที่มีหน้าที่เชื่อมโยงให้เกิดการทำ CF ระหว่างผู้ประกอบการไทยกับเกษตรกรลาวในปัจจุบันก็คือคนกลางที่เป็นคนลาว ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้อำนวยความสะดวกทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย/กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าข้ามแดน
- ที่ผ่านมามีปัญหาในการดำเนินการบางอย่างที่สำคัญคือ

- ① การปฏิบัติผิดเงื่อนไขตามสัญญาโดยคู่ค้าทั้งสองฝ่าย แต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้โดยกระบวนการเจรจา และถึงแม้ว่าผู้ผลิตจะมองว่าตนเองมีความเสี่ยงในสัญญาค่อนข้างสูง แต่ก็พึงพอใจกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น
 - ② มีอุปสรรคเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ/ข้อกฎหมาย ในการดำเนินธุรกิจสินค้าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในฝ่ายลาวและมีการตีความข้อกฎหมายของฝ่ายลาวที่ไม่สอดคล้องกับฝ่ายไทย
 - ③ ฝ่ายผู้ประกอบการ มีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานของผลผลิตไว้สูง ไม่รับซื้อผลผลิตตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ หรือซื้อผลผลิตแค่บางส่วน และการสนับสนุนแก่เกษตรกรไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้
 - ④ ฝ่ายเกษตรกร มีการขายผลผลิตให้แก่ผู้ซื้ออื่นที่ให้ราคาสูงกว่าที่ได้ตกลงไว้ก่อน ซึ่งเป็นการผิดเงื่อนไขของสัญญา นอกจากนี้ ยังพบปัญหาคุณภาพผลผลิตยังต่ำ ซึ่งเกิดจากการที่เกษตรกรขาดความรู้ด้านการกสิกรรม
- ข้อเสนอ
 - ① ควรมีนโยบายและแนวทางการปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรผู้ผลิตสามารถทำสัญญากับผู้ประกอบการคู่ค้าฝ่ายไทยโดยตรง
 - ② ควรมีการจัดการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มให้แก่เกษตรกร
 - ③ ควรมีการเสริมสร้างความเชื่อมั่นการสร้างความเข้าใจร่วมกัน และมีความจริงจังต่อกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
 - ④ ควรมีการการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันให้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรแบบมีพันธะสัญญา
 - ⑤ เมื่อพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์อันมียุทธศาสตร์เป็นตัวกำหนดอาจกล่าวได้ว่าการตลาดสินค้าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาสามารถเป็นเครื่องมือทางนโยบายสำหรับเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาติ
 - ⑥ ระบบการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาเป็นเรื่องของกระบวนการเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องใช้มุมมองและแนวคิดทั้งด้านการผลิต นโยบาย กฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติและมุมมองอีกหลากหลายแง่มุมเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วม

TRF POLICY RESEARCH UPDATE!

1. การจัดการธุรกิจเกษตรชายแดนไทย-ลาวโดยองค์กรชุมชนท้องถิ่น : กรณีศึกษา ชุมชนบ้านฮวก จังหวัดพะเยา โดย นุศรา ลีปวีณดิษฐ์กุล และคณะ

กิจกรรมการเกษตรแบบมีพันธสัญญา (CF) ในกรณีบ้านฮวก อ.ภูซาง จ.พะเยา มีประเด็นที่มีความแตกต่างจาก CF ในเขตพื้นที่อื่นๆ คือ ประการแรก เป็นการทำให้ CF ข้ามพรมแดน ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความแตกต่างด้านกฎระเบียบ แนวปฏิบัติ และแนวทางบังคับให้เป็นไปตามสัญญาที่ยุ่ยยากและซับซ้อนมากกว่า CF ที่ทำในประเทศ ประการที่สอง CF ของกรณีบ้านฮวกดำเนินการโดยกลุ่มเกษตรกรและผู้ผลิตขนาดเล็ก ซึ่งรวมกลุ่มกันขึ้นเป็นกลุ่มธุรกิจผู้ประกอบการ มีบทบาทเป็นผู้รับซื้อผลผลิต (หรือ Contractor) ในระบบความสัมพันธ์แบบ CF โดยมีเกษตรกรลาวบริเวณเมืองคอบ แขวงไซยะบุรีเป็นผู้ผลิต

การดำเนินการที่ผ่านมาถึงแม้จะมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ผลประกอบการของกลุ่มก็เป็นไปได้ด้วยดี เช่น กลุ่มมีทุนดำเนินการ 69 ล้านบาท มีรายได้มากกว่า 100 ล้านบาท และมีเงินออมกว่า 250,000 บาท หลังการปันผลให้สมาชิกแล้ว เป็นต้น จากการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่เอื้อให้กลุ่มประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย (1) การที่กลุ่มมีแรงจูงใจจากการปันผลทางเศรษฐกิจให้แก่สมาชิกอย่างทั่วถึง (2) มีนโยบายต่อการสนับสนุนการทำ CF กับเพื่อนบ้าน (3) มีการสร้างทุนทางสังคมระหว่างสมาชิกกลุ่มด้วยกันเอง และระหว่างกลุ่มกับชุมชน (4) กลุ่มมีความสามารถในการพัฒนาระบบองค์กรธุรกิจเพื่อการผลิตและการตลาด และ (5) มีการเชื่อมโยงและประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มกับเกษตรกรลาว

จากการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การทำธุรกิจเกษตรข้ามพรมแดนของกลุ่มชาวบ้านบ้านฮวก (และอาจรวมถึงกลุ่มอื่นๆ) ยังต้องการการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้ามาดูแลในเรื่องการทำสัญญาธุรกิจการเกษตรไทย - ลาว เนื่องจากเกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการทำสัญญา และที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานใดๆ เข้ามาดูแลในจุดนี้
2. บทบาทของภาครัฐและสถาบันการศึกษาที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร วิทยาการจัดการแผนใหม่ยังมีความจำเป็นอยู่มากต่อการประกอบธุรกิจเกษตรข้ามพรมแดนของกลุ่มเกษตรกรในชุมชน
3. หากมีการลงทุนของรัฐบาลไทยในพื้นที่ (อำเภอภูซางและเมืองคอบ) ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการคมนาคม ระบบชลประทานขนาดเล็ก การพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร และการจัดการสิ่งแวดล้อม จะเป็นการเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และนำไปสู่การพัฒนาธุรกิจการเกษตรข้ามพรมแดนที่ยั่งยืนได้
4. นอกจากนั้น ในความเห็นของกลุ่มเกษตรกรบ้านฮวก ยังเชื่อว่าโควตานำเข้ายังเป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะหากสินค้าการเกษตรมีภาษีนำเข้าเป็น 0% ตามกรอบ AFTA อาจมีการผูกขาดทางการค้าเกิดขึ้น เช่น อาจมีบริษัทรายใหญ่ที่ต้องการจะเข้ามาผูกขาดผลประโยชน์ทางการค้า โดยไม่รับซื้อสินค้าทางการเกษตรจากภายในประเทศ และหันไปนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศแทนเมื่อภาษีนำเข้าเป็น 0%

2. กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน : กรณีศึกษา กลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ คะยาห์ และกะเหรี่ยง โดย พิกญา ฟูสาย และคณะ

งานวิจัยนี้มีจุดเน้น 3 ประเด็นหลักๆ ได้แก่ (1) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพของกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ คะยาห์ และกะเหรี่ยง เข้ามาบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน (2) ศึกษาเส้นทาง และกระบวนการอพยพ และ (3) ศึกษากระบวนการการเข้าสู่ตลาดแรงงานของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการอพยพหลายปัจจัย ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง ได้แก่ ความไม่พอใจในสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศ หรือรัฐต้นทาง นอกจากนี้ ก็ยังมีเรื่องของความรุนแรงซึ่งกระทำโดยรัฐบาลทหารพม่าต่อกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ ส่วนปัจจัยที่เป็นตัวดึงดูดของประเทศปลายทางที่พบคือ 1. ปัจจัยด้านสังคม เนื่องจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน (เมืองปลายทางของผู้อพยพ) มีโครงสร้างทางสังคมที่ไม่แตกต่างจากผู้อพยพมากนัก มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และการดำรงอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ คะยาห์ และกะเหรี่ยง ดังนั้นผู้อพยพจึงไม่รู้สึกแปลกแยก 2. มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองต้นทาง 3. มีความสะดวกในการข้ามพรมแดน เนื่องจากแม่ฮ่องสอนมีพรมแดนติดกับรัฐฉาน รัฐคะยาห์ และรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นพรมแดนที่ทอดยาวถึง 483 กิโลเมตร 4. ผู้อพยพรู้สึกปลอดภัยมากกว่า เนื่องจากไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงในประเทศไทย และ 5. การที่รัฐบาลไทยมีนโยบายที่ค่อนข้างผ่อนผันต่อการอพยพเข้ามาของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในประเด็นสำคัญๆ ได้แก่

1. การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง โดยพิจารณาจากความต้องการและความจำเป็นในการใช้แรงงานข้ามชาติให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และมีความสมดุลกับประเด็นความมั่นคง
2. การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพควรมีความชัดเจน และแน่นอน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง ทำให้ผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเกิดความสับสนและไม่มั่นใจในทิศทางนโยบายของรัฐบาล นำไปสู่ปัญหาต่างๆ ในการจ้างงาน
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานข้ามชาติควรมีการประสานและเชื่อมโยงด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการลักลั่นและซ้ำซ้อน ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินงานที่ผ่านมามีปัญหาในเรื่องของความผิดพลาดที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับการได้รับสถานะของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น
4. รัฐบาลควรมีการปรับฐานคิดในการกำหนดนโยบายต่อแรงงานข้ามชาติจาก “การควบคุม” มาเป็น “การบริหารและจัดการ” เพราะยังมีการควบคุมมากเท่าใด ก็มีการลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งหากรัฐบาลควบคุมมากจนเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อภาคการผลิตของประเทศ ซึ่งขณะนี้แรงงานเหล่านี้วันวันจะมีความจำเป็นมากขึ้นในระบบการผลิต