



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า
ของประเทศไทย: จุดอ่อนและแนวทางการพัฒนา

จัดทำโดย นายพิชญเดช โอสถานนท์
รหัส 17004

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า
ของประเทศไทย: จุดอ่อนและแนวทางการพัฒนา

จัดทำโดย นายพิชญเดช โอสถานนท์
รหัส 17004

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ปัญญรักษ์ พูลทรัพย์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย: จุดอ่อนและแนวทางการพัฒนา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ กระบวนการ และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย วิเคราะห์จุดอ่อนของหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทการบริหารจัดการชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยศึกษาจากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พัฒนาการของหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งในมิติด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผลการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2559 ยังคงมีความเหมาะสมในระดับหลักการ และสะท้อนเจตนารมณ์สำคัญของจุดผ่อนปรนการค้าในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดน สนับสนุนการดำรงชีวิตของประชาชน และส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่ชายแดน ควบคู่กับการรักษาความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม บริบทการบริหารจัดการชายแดนในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการค้า เทคโนโลยี ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติรูปแบบใหม่ จึงทำให้หลักเกณฑ์เดิมมีข้อจำกัดในการนำไปใช้ตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน

ผลการศึกษาสามารถสรุป จุดอ่อนสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) หลักเกณฑ์ยังมีลักษณะเป็นกรอบเชิงหลักการ โดยขาดนิยาม องค์ประกอบ ตัวชี้วัด และเกณฑ์ที่สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างเป็นรูปธรรม (2) หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรยังไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติจริงในบางประการ โดยเฉพาะความพร้อมและความเห็นพ้องของประเทศเพื่อนบ้าน (3) กระบวนการพิจารณาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและหลายฐานกฎหมาย ทำให้ยังมีข้อจำกัดด้านความชัดเจนของบทบาท อำนาจหน้าที่ และความเชื่อมโยงของกระบวนการ (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ยังไม่ได้รับการกำหนดเป็นกระบวนการที่เป็นระบบ และ (5) หลักเกณฑ์ยังรองรับบริบทชายแดนและความเสี่ยงรูปแบบใหม่ได้ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการประเมินความเสี่ยง การบูรณาการข้อมูล และการทบทวนสถานะของจุดผ่อนปรนการค้าตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญมิได้

อยู่ที่หลักเกณฑ์เดิมไม่เหมาะสมทั้งหมด หากแต่อยู่ที่ความจำเป็นในการยกระดับจาก “กรอบเชิงหลักการ” ไปสู่ “เกณฑ์เชิงตัดสินใจ” ที่มีความชัดเจน เป็นระบบ และสามารถนำไปใช้ได้จริง

ในการจัดทำข้อเสนอผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิด Comprehensive Border Security Cooperation (CBSC) ของ Mohd Huda and Sa'ad (2023) มาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการพัฒนาหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย โดยมุ่งรักษาจุดแข็งของหลักเกณฑ์เดิม ขณะเดียวกันแก้ไขข้อจำกัดที่พบจากการศึกษาให้สามารถรองรับมิติด้านความมั่นคง การอำนวยความสะดวกทางการค้า การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างสมดุล กรอบข้อเสนอประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ (1) การพัฒนากฎหมายและหลักเกณฑ์ (legal framework) (2) การพัฒนากลไกบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (border institution) (3) การเสริมสร้างความต่อเนื่องของเจตจำนงเชิงนโยบาย (political commitment) (4) การพัฒนาการกำกับดูแลด้านความมั่นคง (security governance) (5) การบูรณาการทางสังคม โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (society integration) และ (6) การเชื่อมโยงจุดผ่อนปรนการค้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน (border prosperity)

ในเชิงการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ควรเริ่มจากการทบทวนหลักเกณฑ์หรือจัดทำแนวปฏิบัติเสริมภายใต้หลักเกณฑ์เดิม โดยกำหนดองค์ประกอบและตัวชี้วัดสำหรับประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ให้ชัดเจน ครอบคลุมอย่างน้อย 3 มิติ ได้แก่ ความมั่นคงและความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็นและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม และความพร้อมในการบริหารจัดการ รวมทั้งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ประเภทสินค้าและกิจกรรมทางการค้า รูปแบบหลักฐานแสดงความเห็นพ้องหรือความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้าน และตรวจสอบสถานะของช่องทางตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายศุลกากร ตั้งแต่ก่อนเสนอเปิดจุด เพื่อป้องกันปัญหาการได้รับความเห็นชอบในเชิงนโยบายแต่ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการค้าได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

ในด้านกระบวนการบริหารจัดการ ควรจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานมาตรฐาน (standard operating procedure: SOP) กลางที่เชื่อมโยงการดำเนินงานตั้งแต่การเสนอความต้องการจากพื้นที่ การประเมินความพร้อม การประสานประเทศเพื่อนบ้าน การพิจารณาเปิด การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้า โดยกำหนดบทบาทของจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงานด้านความมั่นคง และหน่วยงานควบคุมชายแดนที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ทั้งนี้ ควรใช้กลไกที่มีอยู่เดิมเป็นฐาน และหลีกเลี่ยงการเพิ่มหน่วยงานหรือขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ขณะเดียวกัน ควรพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยง (risk assessment framework) สำหรับจุดผ่อนปรนการค้า เพื่อให้หน่วยงานสามารถประเมินสถานการณ์ร่วมกันและกำหนดมาตรการควบคุมให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของ

แต่ละพื้นที่ รวมทั้งจัดทำแนวทางรองรับการเปลี่ยนผ่านจากสถานการณ์ปกติไปสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยกำหนดเงื่อนไข ผู้มีอำนาจสั่งการ และช่องทางการประสานงานที่ชัดเจน

นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการทบทวนสถานะของจุดผ่อนปรนการค้าเป็นระยะ โดยอาจกำหนดรอบการประเมินทุก 3 ปี เพื่อพิจารณาจากระดับการใช้งานจริง สถานการณ์ด้านความมั่นคง ปริมาณและมูลค่าการค้า ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ต้นทุนและทรัพยากรของภาครัฐ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งผลการประเมินควรนำไปสู่การพิจารณาสถานะ ยกย่อง ปรับเงื่อนไข หรือยกเลิกจุดผ่อนปรนการค้าได้ตามความเหมาะสม

สำหรับมิติของพื้นที่ ควรกำหนดกลไกการรับฟังและรวบรวมข้อมูลจากประชาชน ผู้ประกอบการ หอการค้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการและผลกระทบในพื้นที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณา โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีสถานะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของภาครัฐ มิใช่การถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจ ควบคู่กับการนำศักยภาพและความต้องการทางการค้า ประโยชน์ต่อประชาชนและเศรษฐกิจท้องถิ่น ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม ความเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจโดยรอบ และความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐมาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างเป็นระบบ โดยไม่ควรกำหนดปริมาณหรือมูลค่าการค้าเป็นเงื่อนไขตายตัวในระดับเดียวกับจุดผ่านแดนถาวร เนื่องจากจุดผ่อนปรนการค้ายังมีบทบาทในการสนับสนุนเศรษฐกิจระดับชุมชนและการดำรงชีวิตของประชาชนชายแดน

ในระยะต่อไปหากข้อเสนอข้างต้นได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ คาดว่าจะช่วยให้หลักเกณฑ์มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานมากขึ้น กระบวนการพิจารณามีประสิทธิภาพและโปร่งใส การตัดสินใจคำนึงถึงความเสี่ยงด้านความมั่นคงอย่างรอบด้าน การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกทางการค้าสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ โดยเป้าหมายสำคัญมิใช่การเพิ่มจำนวนจุดผ่อนปรนการค้า หากแต่เป็นการพัฒนาระบบให้ประเทศไทยมีจุดผ่อนปรนการค้าที่มีความจำเป็นสามารถใช้งานได้จริง มีความปลอดภัย และมีความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรของรัฐ อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการชายแดนที่สามารถสร้างดุลยภาพระหว่าง ความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถ การสนับสนุน และความร่วมมือจากบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายฉัตรชัย บางชวด เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ นายวรณัฐ คงเมือง รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่กรุณาให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ผู้เขียนสมัครเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต ครั้งนี้ อันเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนได้เพิ่มพูนทั้งความรู้ ประสบการณ์ และมุมมองในการปฏิบัติราชการ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร เอกอัครราชทูต ปัญุรักษ์ พูลทรัพย์ และศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู อาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ที่กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และข้อสังเกตที่ช่วยให้ผู้เขียนสามารถพัฒนา รายงานฉบับนี้ให้มีความชัดเจน รอบด้าน และมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานในกองความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้านทุกคน ที่ช่วยแบ่งเบาและรับภาระงานบางส่วนแทนผู้เขียนตลอดช่วงเวลาของการฝึกอบรม โดยเฉพาะ คุณธนกานต์ ปัญจลักษณ์ ที่รับผิดชอบภารกิจสำคัญหลายประการในช่วงที่ผู้เขียนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งขอขอบคุณ คุณทรงกลด ขาวแจ้ง คุณอดิสร สิทธิการ และคุณรวินทร์นิภา การินทร์ ที่กรุณาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นด้านสาระเพิ่มเติม ซึ่งมีส่วนสำคัญในการเพิ่มเติมเนื้อหา และมุมมองของรายงานฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณคุณคุณพลเทพ ธนโกเศศ (นบท. 16) ซึ่งได้แนะนำให้ ผู้เขียนสมัครเรียนหลักสูตรนี้เพราะเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่องานอย่างแท้จริง และขอขอบคุณ คุณนรวิชัย กล่อมจิตต์ ที่ให้คำแนะนำในมุมมองข้าราชการรุ่นใหม่ตลอดจนช่วยรับเป็นธุระในงานต่าง ๆ หลังบ้านในช่วงเวลาที่ผู้เขียนไม่ได้เข้าปฏิบัติงาน

ขอขอบคุณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถานที่ที่วางรากฐานทางวิชาการ วิธีคิด และกระบวนการวิเคราะห์ให้แก่ผู้เขียนนับตั้งแต่ระดับปริญญาตรี โดยเฉพาะตำราเรียน และคำสอนของ รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา ผู้ล่วงลับ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่ช่วยให้ผู้เขียนสามารถนำมาจัดทำรายงานฉบับนี้ได้ลุล่วง

ขอขอบพระคุณ นายประสิทธิ์ และนางสุไลรัตน์ โอสถานนท์ บิดาและมารดาของผู้เขียน ผู้เป็นกำลังใจเสมอมา แม้ในช่วงเวลาที่ต้องรักษาตัวจากอาการเจ็บป่วยก็ยังคอยสอบถามการเรียนของผู้เขียนอยู่เป็นระยะไม่ต่างจากตอนที่ผู้เขียนศึกษาอยู่ชั้นมัธยมและมหาวิทยาลัย

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบพระคุณ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ตลอดจนคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ที่ได้ให้การดูแลและอำนวยความสะดวกตลอดระยะเวลาการฝึกอบรม และขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรทุกท่าน ที่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และมุมมองที่หลากหลาย ซึ่งมีได้เพียงช่วยเติมเต็มการเรียนรู้ในหลักสูตร หากยังเป็นความทรงจำและมิตรภาพที่มีคุณค่าสำหรับผู้เขียน ซึ่งไม่บ่อยนักที่ผู้เขียนจะได้มีโอกาสศึกษาในหลักสูตรลักษณะนี้

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักเกณฑ์และการบริหารจัดการจุดอ่อนปรนการค้าของประเทศไทย ตลอดจนเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลผู้สนใจต่อไป ทั้งนี้ หากรายงานฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือความคลาดเคลื่อนประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และยินดีรับข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนางานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

พิชญเดช โอสถานนท์

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ณ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา	1
1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน	6
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา	8
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา	8
2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา	18
2.3 สรุปผลการศึกษา	34
บทที่ 3 ข้อเสนอ	38
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ	39
3.2 ผลลัพธ์ที่คาดหวัง	44
บรรณานุกรม	48
ภาคผนวก	52
ประวัติผู้เขียน	62

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปพัฒนาการหลักเกณฑ์จุดผ่อนปรนการค้าของไทย	17
ตารางที่ 2	สรุปภาพรวมการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ของไทยในปัจจุบัน	20
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบขั้นตอนการส่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดน 4 ประเภท	21
ตารางที่ 4	สรุปแสดงบทบาทและอำนาจการตัดสินใจจุดผ่อนปรนการค้า	27
ตารางที่ 5	สรุป เขตทางทะเลกับการบริหารจัดการตามกฎหมายและความมั่นคง	37
ตารางที่ 6	สรุปแนวคิดบทที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ : กรอบแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรน การค้าของประเทศไทย	46

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

1.1.1 ความเป็นมา

ประเทศไทยมีพรมแดนทางบกติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ ได้แก่ เมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และมาเลเซีย พื้นที่ชายแดนจึงมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ทั้งในด้านความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าชายแดนและการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาคที่มีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนและการกำหนดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการสร้างดุลยภาพระหว่างการอำนวยความสะดวกด้านการค้า การเดินทางของประชาชน และการรักษาความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์บริเวณชายแดนในปัจจุบันมีความซับซ้อนและแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยยังคงเผชิญภัยคุกคามที่สำคัญ อาทิ การลักลอบลำเลียงยาเสพติดจากพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ การค้าอาวุธ อาชญากรรมข้ามชาติ การหลอกลวงทางออนไลน์ (Call Centre) การฟอกเงิน การลักลอบเข้าเมือง และการเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน ตลอดจนความเสี่ยงจากโรคติดต่อและโรคอุบัติใหม่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนมีความเชื่อมโยงกับการใช้พื้นที่ชายแดนและช่องทางผ่านแดน ทั้งช่องทางที่ถูกกฎหมายและช่องทางธรรมชาติ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวม

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน และการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการชายแดน พ.ศ. 2566-2570 ซึ่งกำหนดให้มีการพัฒนาและยกระดับจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันภัยคุกคามและการบังคับใช้กฎหมาย¹

¹ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566-2570)

ภายใต้ระบบการบริหารจัดการชายแดนของประเทศไทย **หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด-ระงับ หรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ** ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2559 ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีจุดผ่านแดน 4 ประเภท (เขตแดนทางบกที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน) ซึ่งแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์และความสำคัญแตกต่างกันตามระดับของการบริหารจัดการชายแดน โดยปัจจุบันจุดผ่านแดนของไทยประกอบด้วย 4 ประเภท ดังนี้

1) จุดผ่านแดนถาวร จัดตั้งขึ้นจากความตกลงระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศ เพื่อรองรับการเดินทางของบุคคล ยานพาหนะ และการค้าระหว่างประเทศอย่างเต็มรูปแบบ จึงมีความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกควบคู่กับการควบคุมด้านศุลกากร คนเข้าเมือง และการตรวจปล่อยสินค้า

2) จุดผ่านแดนชั่วคราว เปิดขึ้นเป็นการเฉพาะกิจเพื่อรองรับเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็นเฉพาะคราว โดยมีได้มีวัตถุประสงค์ด้านการค้าเป็นหลัก²

3) จุดผ่อนปรนการค้า จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าขายและการแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดนของทั้งสองประเทศ โดยมุ่งสนับสนุนเศรษฐกิจชายแดนและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่น

4) จุดผ่อนปรนพิเศษ เป็นจุดผ่านแดนที่รัฐบาลตกลงเปิดเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่ที่ยังไม่สามารถยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ แต่มีความจำเป็นในการรองรับการค้า การท่องเที่ยว หรือการเดินทางของบุคคลและยานพาหนะ ภายใต้เงื่อนไขและมาตรการควบคุมเฉพาะ³

แม้จุดผ่านแดนทั้ง 4 ประเภทจะอยู่ภายใต้กรอบการบริหารจัดการชายแดนเดียวกัน แต่แต่ละประเภทได้รับการออกแบบขึ้นเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน ทั้งในด้านความมั่นคง การอำนวยความสะดวกในการเดินทาง และการส่งเสริมเศรษฐกิจชายแดน โดยเฉพาะ **จุดผ่อนปรนการค้า** ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากจุดผ่านแดนประเภทอื่น กล่าวคือ มุ่งเน้นการส่งเสริมการค้าระดับท้องถิ่นและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดนเป็นสำคัญ อีกทั้งยังมีรูปแบบ

² ตัวอย่างจุดผ่านแดนชั่วคราว เช่น จุดผ่านแดนชั่วคราวเพื่อการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 5 (บึงกาฬ-บอลิคมไซ) จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ บุคคลและพาหนะที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างสะพาน ให้สามารถเข้า-ออกบริเวณเขตก่อสร้างระหว่างบ้านดอนยม จังหวัดบึงกาฬ กับบ้านก้วยอุดม แขวงบอลิคมไซ สปป.ลาว ตามข้อตกลงและข้อกำหนดสำหรับเขตก่อสร้างที่ทั้งสองฝ่ายกำหนดร่วมกัน ทั้งนี้ ไม่ได้เปิดสำหรับการเดินทางทั่วไป แต่จำกัดการใช้เฉพาะบุคคลและพาหนะที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างสะพาน จึงสะท้อนลักษณะสำคัญของ “จุดผ่านแดนชั่วคราว” ที่เปิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและมีขอบเขตการใช้ที่จำกัด

³ ตัวอย่างจุดผ่อนปรนพิเศษ จังหวัดนครพนม ได้แก่ การเปิดจุดผ่อนปรนพิเศษ ณ จุดผ่อนปรนการค้าอำเภอธาตุพนม เป็นการชั่วคราวในช่วงงานมัสการองค์พระธาตุพนม ประจำปี 2569 เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างประชาชนไทย-ลาว โดยกำหนดระยะเวลา กลุ่มบุคคล และวัตถุประสงค์การเดินทางไว้อย่างชัดเจน โดยไม่ครอบคลุมการขนส่งสินค้าเพื่อการค้า

การบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ และหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างจากจุดผ่านแดนประเภทอื่น จึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพื่อประเมินความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และหาแนวทางในการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการบริหารจัดการ ชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไป

1.1.2 ความสำคัญของการศึกษาเรื่องจุดผ่อนปรนการค้า

1) จุดผ่อนปรนการค้าถือเป็นจุดผ่านแดนประเภทหนึ่งตามหลักเกณฑ์ของไทย⁴ โดยที่ผ่านมามีคำว่า “จุดผ่อนปรนการค้า” ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการ เป็นเพียงคำเรียกที่ใช้ในการประชุมในกลไกของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและของกระทรวงมหาดไทย เพียงเท่านั้น โดยที่ผ่านมาก่อนปี พ.ศ. 2559 มีการกำหนดแนวทางในการเปิดอย่างกว้าง ๆ ภายใต้มติของการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่ได้มีการดำเนินการที่อาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายเฉพาะ เพียงแต่ออกแนวนโยบายเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยแนวคิดการจัดตั้งจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยมีพัฒนาการมาจาก นโยบายฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งมุ่งส่งเสริมการติดต่อระหว่างประชาชน การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภคในระดับท้องถิ่น ภายหลังจากดำเนินนโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้พัฒนาหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยใน พ.ศ. 2530 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและของกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเริ่มถกแถลงเสนอแนวทางการผ่อนปรนการค้ากับชุมชนชายแดนฝั่งประเทศลาว ก่อนจะขยายแนวคิดดังกล่าวไปยังชายแดนด้านอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

2) ความสำคัญของจุดผ่อนปรนการค้า คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2559 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเปิด ระบุ และปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ โดยจุดผ่อนปรนการค้าก็เป็นจุดผ่านแดนประเภทหนึ่งที่ถูกกำหนดอยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนประเภทหนึ่งที่สำคัญ ใช้ในการรองรับการค้าชายแดนและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ยังไม่มีการเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวร อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สามารถส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจระดับพื้นที่และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านได้⁵ อย่างไรก็ตาม การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าไม่ใช่เพียงการพิจารณาด้านเศรษฐกิจ หากแต่ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านความมั่นคง ความพร้อมของพื้นที่ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านควบคู่กันไป

⁴ หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด-ระบุ หรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ (มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 มกราคม 2559) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และประเภทของจุดผ่านแดน ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรนการค้า และจุดผ่อนปรนพิเศษ รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเปิด ระบุ หรือปิดจุดผ่านแดน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายด้านความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน

⁵ จุดผ่อนปรนการค้า จะมีเฉพาะชายแดน 3 ประเทศเท่านั้น คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ส่วนมาเลเซียจะมีเพียงจุดผ่านแดนถาวร

แม้ว่าประเทศไทยจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าอยู่แล้ว แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดถ้อยคำอย่างกว้าง ๆ และไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามที่ชัดเจน⁶ โดยหลักเกณฑ์ได้กำหนดการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ดังนี้

(1) เป็นจุดผ่านแดนที่เปิดขึ้นเพื่อรองรับการค้าขายและการแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ชายแดนของทั้งสองประเทศ โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁷ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ และกำหนดเงื่อนไขของจุดผ่อนปรนการค้าแต่ละแห่งให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่การจัดตั้งจุดผ่อนปรนการค้า

(2) ถือเป็นนโยบายสำคัญของภาครัฐในการส่งเสริมการค้าชายแดน การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ และการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ

(3) การดำเนินการในพื้นที่จุดผ่อนปรนการค้า ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อแนวสันปันน้ำและหลักเขตแดน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ผู้ศึกษาเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่กำหนดไว้มีลักษณะเป็นเพียงกรอบนโยบายในภาพรวมและกว้าง จึงอาจทำให้เกิดการตีความและนำไปปฏิบัติแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะ

⁶ หลักเกณฑ์ฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี 26 มกราคม 2559 ไม่ได้กำหนดนิยามของจุดผ่านแดนแต่ละประเภท ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้คำนิยาม "จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า" คือ "ช่องทางที่รัฐบาลไทยเปิดเพื่อช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในด้านมนุษยธรรมและส่งเสริมความสัมพันธ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยการผ่อนปรนให้มีการค้าขายสินค้าอุปโภค-บริโภคที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อผลทางด้านจิตวิทยา จุดผ่อนปรนทางการค้า ถือเป็นเปิดฝ่ายเดียว"

⁷ การเปิดจุดผ่านแดนทุกประเภทของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรนพิเศษ หรือจุดผ่อนปรนการค้า อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดย มาตรา 5 กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ขณะที่ มาตรา 11 กำหนดให้บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องเดินทางผ่านช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ และตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ มาตรา 23 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะต้องนำพาหนะเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรผ่านช่องทางและตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เดิม มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ต่อมา ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 87/2557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 ได้แก้ไขมาตรา 5 ให้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการร่วมตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (การแก้ไขดังกล่าวมีที่มาจากการปรับโครงสร้างการกำกับดูแลงานด้านคนเข้าเมืองภายหลังการประกาศใช้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี จึงมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบังคับบัญชา) ส่งผลให้การออกประกาศกำหนดช่องทางเข้า-ออกและการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ต้องอาศัยอำนาจร่วมของผู้รักษาการทั้งสองตำแหน่ง และในทางปฏิบัติประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการเปิดจุดผ่านแดนจึงปรากฏลายมือชื่อของ นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกัน อันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 11 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว

ประเด็นในเรื่อง “ความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองประเทศ” ซึ่งไม่ได้ถูกกำหนดเป็นปัจจัยในการพิจารณาจุดผ่านแดนประเภทนี้ รวมทั้งยังไม่มีวิเคราะห้อย่างชัดเจนว่ากระบวนการพิจารณาในปัจจุบันมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนในด้านใดบ้าง ทั้งในด้านบทบาทของหน่วยงาน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การประเมินความเสี่ยงด้านความมั่นคง และการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน

1.1.3 ความสำคัญของการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ ผู้ศึกษาหวังว่าจะช่วยสร้างความเข้าใจในเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อนของระบบในปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาให้ดียิ่งขึ้นและสามารถสร้างดุลยภาพระหว่างการรักษาความมั่นคงของรัฐ การส่งเสริมเศรษฐกิจชายแดน และความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.4 คำถามในการศึกษา

หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยควรได้รับการพัฒนาอย่างไร เพื่อให้สามารถรองรับการบริหารจัดการชายแดนที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบทความมั่นคงชายแดนในปัจจุบัน

คำถามย่อย (1) หลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยในปัจจุบันมีลักษณะและขั้นตอนอย่างไร (2) หลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยมีจุดอ่อน ข้อจำกัดในประเด็นใดบ้าง และ (3) ประเทศไทยควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่นคงกับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน

1.1.5 ข้อโต้แย้งในการศึกษา

การศึกษานี้ตั้งอยู่บนข้อโต้แย้งว่า แม้ประเทศไทยจะมีหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว แต่ระบบดังกล่าวยังมีจุดอ่อนบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการชายแดนในปัจจุบัน การวิเคราะห์จุดอ่อนของหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ให้มีความเหมาะสม โปร่งใส และสามารถสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่นคงกับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนได้ดียิ่งขึ้น

1.1.6 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ กระบวนการ แนวปฏิบัติและกลไกการพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย

2) เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อนของหลักเกณฑ์การพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในมิติด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3) เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยให้สอดคล้องกับบริบทการบริหารจัดการชายแดนในปัจจุบัน

1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานหลักด้านการจัดทำนโยบายและอำนาจการด้านความมั่นคงของประเทศ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ที่ได้กำหนดบทบาทของ สศช. ในการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ การบูรณาการการดำเนินงานด้านความมั่นคงระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานด้านความมั่นคงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในมิติความมั่นคงภายในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งรวมถึงเรื่องการบริหารจัดการชายแดน โดยมีนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.2.1 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566-2570)

ได้กำหนดประเด็นการบริหารจัดการชายแดนไว้ในนโยบายและแผนความมั่นคงที่ 3 เรื่อง การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติพื้นที่ชายแดน ซึ่งมุ่งให้พื้นที่ชายแดนมีความมั่นคงปลอดภัย ควบคู่กับการเป็นพื้นที่แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าชายแดน และการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยกำหนดกลยุทธ์หลักที่ 2 การยกระดับและพัฒนาจุดผ่านแดนให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันภัยคุกคามและเชื่อมโยงเศรษฐกิจ การค้า และการสัญจรข้ามแดนเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ภายใต้กลยุทธ์ดังกล่าวได้มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การอำนวยความสะดวกในการเดินทางและการค้าชายแดน ควบคู่กับการยกระดับประสิทธิภาพในการป้องกันและเฝ้าระวังภัยคุกคาม โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการผลักดันการยกระดับจุดผ่านแดนผ่านกลไกความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

1.2.2 แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการชายแดน พ.ศ. 2566-2570

ได้กำหนดแนวทางการศึกษาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ และการเตรียมความพร้อมในการยกระดับจุดผ่านแดน โดยให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยด้านความมั่นคง ตลอดจนส่งเสริมการบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบครบวงจร

1.2.3 หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด ระบุ หรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ

หลักเกณฑ์ดังกล่าวระบุหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเดินทาง การค้าชายแดน และการบริหาร

จัดการพื้นที่ชายแดน โดยแบ่งออกเป็นหลายประเภทตามระดับความพร้อมของพื้นที่ ความจำเป็นด้านเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และการพิจารณาถึงความมั่นคง ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรนการค้า และจุดผ่อนปรนพิเศษ ซึ่งแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ขอบเขตการใช้งาน และหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน

ดังนั้น การศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย ในรายงานฉบับนี้ จึงมีความสำคัญและสอดคล้องกับภารกิจและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งในด้านการพัฒนาระบบบริหารจัดการชายแดน การยกระดับประสิทธิภาพการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และการสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ผลการศึกษาคาดว่าจะ成为ประโยชน์ต่อการทบทวนและพัฒนาหลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าให้มีความเหมาะสม

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา

2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะไม่พบงานวิชาการที่มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องระบบและหลักเกณฑ์จุดผ่อนปรนของประเทศไทยโดยตรง แต่พบว่ามีงานวิชาการที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้ โดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1.1 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการชายแดนและจุดผ่านแดน (border management)

2.1.1.1 ตัวแบบบริหารจัดการและความร่วมมือด้านความมั่นคงชายแดน

งานศึกษาในกลุ่มนี้มองว่าการบริหารจัดการชายแดนในปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่เพียงการกำหนดเส้นเขตแดนที่แน่นแต่ในเรื่องการจัดสรร การกำหนดแนวเขต การปักปัน หรือการควบคุมการผ่านเข้า-ออกของบุคคลและสินค้า หากแต่เป็นกระบวนการเชิงนโยบายที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น Mohd Huda และ Sa'ad (2023) ได้เสนอ **Comprehensive Border Security Cooperation (CBSC) Model** ซึ่งระบุว่า ความร่วมมือด้านความมั่นคงชายแดนที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยองค์ประกอบสำคัญ 6 ด้าน ได้แก่ กรอบกฎหมาย สถาบันชายแดน เจตจำนงของรัฐบาล การกำกับด้านความมั่นคง การบูรณาการทางสังคม และความมั่งคั่งของพื้นที่ชายแดน⁸ ส่วนในแนวคิด **Integrated Border Management (IBM)** ของธนาคารโลก และ **Coordinated Border Management (CBM)** ขององค์การศุลกากรโลก (WCO) มีหลักการสำคัญ คือ การบูรณาการหรือประสานการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าและการเดินทาง

⁸ โดยแนวคิด CBSC Model ของ Sa'ad, Shahrizal, and Mohd Ikbāl Mohd Huda ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) กรอบกฎหมาย (legal framework) ซึ่งเน้นความชัดเจนของกฎหมาย กติกา และบทบาทของหน่วยงาน (2) สถาบันชายแดน (border institution) ซึ่งเป็นกลไกสำหรับการประสานงานและดำเนินความร่วมมือ (3) เจตจำนงทางการเมือง (political commitment) ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนเชิงนโยบายและทรัพยากรจากรัฐบาล (4) การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (security governance) ซึ่งเน้นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐ (5) การบูรณาการทางสังคม (society integration) ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน และ (6) ความมั่งคั่งของพื้นที่ชายแดน (border prosperity) ซึ่งมุ่งเชื่อมโยงการบริหารชายแดนกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคมของพื้นที่ชายแดน

ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ควบคู่กับการรักษาความมั่นคงของรัฐ แนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูล การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติร่วม และการประสานงานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ มากกว่าการรวมอำนาจไว้ในหน่วยงานเดียว

2.1.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการค้าชายแดน

การมีช่องทางผ่านแดนและการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ชายแดนส่งผลเชิงบวกต่อการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยเฉพาะการค้าข้ามแดนขนาดเล็กหรือ Informal Cross-Border Trade (ICBT) ที่งานศึกษาหลายชิ้นเสนอว่ารัฐควรออกแบบมาตรการที่เหมาะสม เช่น Park, Lim และ Murali (2023) อธิบายว่า การค้าชายแดนแบบไม่เป็นทางการ คือ กิจกรรมการค้าข้ามพรมแดนที่ดำเนินการโดยผู้ค้ารายย่อยที่ไม่ได้จดทะเบียนและอยู่นอกระบบกฎหมายหรือระบบภาษีของรัฐ โดยเสนอว่าการพัฒนานโยบายเพื่อเพิ่มการเข้าถึงช่องทางการค้าในระบบ การลดภาระภาษี และการจัดตั้งระบบการค้าแบบง่าย (Simplified Trade Regime: STR) สามารถจูงใจให้ผู้ค้าค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ พร้อมทั้งช่วยสร้างสมดุลระหว่างรายได้ของรัฐ ผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ และลดแรงจูงใจในการค้าผิดกฎหมาย⁹

ในบริบทของประเทศไทย เนตรดาว เถาถวิล และ พฤกษ์ เถาถวิล (2560) ศึกษาการค้าชายแดนนอกระบบบริเวณชายแดนไทย-ลาว และเสนอว่า การค้าชายแดนจำนวนมากมิได้เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายโดยกำเนิด หากแต่เป็นวิถีการค้าดั้งเดิมของประชาชนชายแดนที่ถูกจัดให้อยู่ “นอกระบบ” ภายหลังจากรัฐกำหนดกฎหมายและระเบียบควบคุมการผ่านแดนและการค้าระหว่างประเทศ ผู้วิจัยจึงเสนอให้ใช้คำว่า “การค้าชายแดนอย่างไม่เป็นทางการ (informal border trade)” แทนคำว่า “การค้าชายแดนนอกระบบ” เพื่อสะท้อนว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นการค้าของประชาชนชายแดนที่บางขั้นตอนอาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐ แต่ยังมีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีพและเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้งยังเสนอให้แยกการค้าประเภทนี้ออกจาก “การค้าสิ่งผิดกฎหมาย” เช่น ยาเสพติดหรือสินค้าต้องห้าม ซึ่งควรได้รับการควบคุมและปราบปรามอย่างเด็ดขาด ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยและประเทศลาว จะดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและเพิ่มการอำนวยความสะดวกด้านศุลกากร แต่การค้าชายแดนอย่างไม่เป็นทางการยังคงดำรงอยู่ เนื่องจากผู้ค้ารายย่อยมองว่าการเข้าสู่ระบบมีขั้นตอนที่ซับซ้อน มีต้นทุนสูง และไม่สอดคล้องกับวิถีการค้าของชุมชนชายแดน ผู้ค้าจึงเลือกใช้ทั้งช่องทางในระบบและนอกระบบควบคู่กัน โดยอาศัยเครือข่ายผู้ค้า ความไว้วางใจ และการปรับตัวต่อกฎระเบียบของรัฐ ส่งผลให้การค้าในระบบและการค้าอย่างไม่เป็นทางการมีลักษณะเกี่ยวพันกันมากกว่าการแยกขาดจากกัน¹⁰

⁹ Informal Cross-Border Trade in Africa: Operations, Policy, and Opportunities,

¹⁰ การค้าชายแดนนอกระบบ: เงื่อนไข กลไก และการจัดการของหน่วยงานรัฐ กรณีศึกษาชายแดนไทย-ลาว

นอกจากนี้ งานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าการจัดตั้งจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่อนปรนทางการค้า และการจัดระเบียบด่านประเพณี มีส่วนสำคัญในการขยายตัวของเศรษฐกิจชายแดน เนื่องจากช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้าและก่อให้เกิดเครือข่ายทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนสองฝั่งพรมแดน อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐเพิ่มมาตรการควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวดภายใต้นโยบายความมั่นคง การค้าชายแดนทั้งในระบบและอย่างไม่เป็นทางการกลับชะลอตัว ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการจ้างงานในพื้นที่ชายแดน ผู้วิจัยจึงเสนอให้ใช้แนวทางการบริหารจัดการชายแดนเชิงพื้นที่ (area-based border management) ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจุดผ่านแดน และสร้างสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกทางการค้า การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และการรักษาความมั่นคงของรัฐ

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังพบวรรณกรรมของนักวิชาการไทยที่น่าสนใจที่ศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการบริหารจัดการชายแดน อาทิ ปฐวี โชติอนันต์ (2556)¹¹ ได้ศึกษาการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด พบว่า การบริหารจัดการชายแดนของไทยยังขาดการบูรณาการ เนื่องจากโครงสร้างรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วนทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานไม่เป็นเอกภาพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัด จึงเสนอให้เพิ่มการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนงานศึกษาของ กมลทิพย์ ตรีเดช (2561)¹² ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าชายแดนไทย-สปป.ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน แม้พื้นที่ศึกษาจะมีช่องทางการค้าชายแดนรวม 36 แห่ง แต่การบริหารจัดการจุดผ่านแดนยังประสบปัญหาด้านการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ผู้วิจัยระบุว่าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนผ่านคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาส่วนใหญ่ยังอยู่บนมุมมองของหน่วยงานราชการและผลประโยชน์ของรัฐในภาพรวม ขณะที่ยังขาดการประเมินผลและการวิเคราะห์ปัญหาเฉพาะของจุดผ่านแดนแต่ละแห่ง ผู้วิจัยจึงเสนอให้พัฒนาระบบบริหารจัดการจุดผ่านแดนแบบบูรณาการ ยกย่องโครงสร้างพื้นฐาน และเพิ่มการประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

งานศึกษาของ วิพล ทรัพย์อำนวยพร (2545) ได้ศึกษาศักยภาพของจุดผ่อนปรนทางการค้าช่องภูตู จังหวัดอุดรธานี สະທ້ອນວ່າแม้จุดผ่อนปรนจะมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นจุดผ่านแดนถาวรจากความได้เปรียบด้านที่ตั้ง ประวัติศาสตร์ และโครงข่ายคมนาคม แต่ยังประสบข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณการค้าจริง การไม่มีเจ้าหน้าที่

¹¹ รัฐบาลกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษา อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด

¹² แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าชายแดนไทย-สปป.ลาวในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

ศุลกากรประจำด่าน ความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน และข้อจำกัดด้านการใช้พื้นที่ ส่งผลให้ผู้วิจัยเสนอให้ยกระดับจุดผ่อนปรนที่มีศักยภาพเป็นจุดผ่านแดนถาวร พร้อมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสภาพการค้าจริง

ในส่วนของตัวแบบต่างประเทศ Brown และคณะ (2023)¹³ ศึกษาการค้าข้ามแดนแบบไม่เป็นทางการ (Informal Cross-Border Trade: ICBT) บริเวณชายแดนอินเดีย-บังกลาเทศ อธิบายการค้าข้ามแดนแบบไม่เป็นทางการผ่านแนวคิด jugaad ซึ่งหมายถึง การปรับตัวและการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร ผลการศึกษาพบว่า แม้ผู้ค้าจะสามารถปรับตัวและสร้างกลไกการค้าภายใต้ข้อจำกัดได้ แต่การกำกับดูแลของรัฐที่เข้มงวดกลับส่งผลให้คนกลางและเจ้าหน้าที่รัฐได้รับประโยชน์จากระบบมากกว่าผู้ค้ารายย่อย ทำให้ผู้ค้ารายย่อยยังคงเผชิญความเปราะบางในการประกอบอาชีพ ผู้วิจัยเสนอว่า “Border Haat” ซึ่งเป็นตลาดชายแดนที่รัฐบาลอินเดียและบังกลาเทศร่วมกันจัดตั้ง เป็นกลไกที่ช่วยรองรับการค้าขนาดเล็กของประชาชนในพื้นที่ชายแดนภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐ โดยกำหนดพื้นที่ ผู้มีสิทธิ์เข้าใช้ ประเภทสินค้า และมูลค่าการซื้อขายที่ชัดเจน จึงมี ข้อดี คือ ช่วยสร้างรายได้และลดความยากจนของประชาชนชายแดน ลดแรงจูงใจในการลักลอบค้า และส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนสองฝั่งชายแดนผ่านการค้าท้องถิ่นที่ถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังชี้ให้เห็นว่า ระบบดังกล่าวยังมี ข้อจำกัด ได้แก่ การจำกัดพื้นที่และผู้มีสิทธิ์เข้าร่วม การควบคุมของรัฐที่ยังมีความเข้มงวดในหลายพื้นที่ ตลอดจนปัญหาการแทรกแซงของคนกลางและเจ้าหน้าที่บางส่วน ซึ่งอาจลดประสิทธิภาพของตลาดและทำให้ผู้ค้ารายย่อยยังคงมีความเปราะบาง ดังนั้น ในความเห็นของผู้ศึกษามองว่าแนวคิดตลาดชายแดนดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับหลักการของจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยที่มุ่งใช้การค้าชายแดนขนาดเล็กเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แม้ว่าจะมีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกันก็ตาม

ในส่วนประเทศจีน มีการกำหนดนโยบายส่งเสริมการค้าชายแดนเพื่อสนับสนุนการเปิดประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน โดยการค้าชายแดนแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) การค้าระหว่างประชาชนในพื้นที่ชายแดน (Border Trade among Border Residents) คือ รัฐอนุญาตให้ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตที่รัฐกำหนดภายในระยะ 20 กิโลเมตรจากแนวชายแดนสามารถซื้อขายสินค้าได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด โดยผู้ค้าต้องมีใบอนุญาตการค้าเฉพาะบุคคล

¹³ Government of the Republic of India and Government of the People's Republic of Bangladesh, Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of India and the Government of the People's Republic of Bangladesh on Border Haats (2010), ข้อ 1-4. และ Alison Brown และคณะ, “Contested Spaces of Exchange: Informal Cross-Border Trade on the India-Bangladesh Border,” Forum for Development Studies 50, no. 1 (2023): 121-143.

สินค้าทุกชนิดต้องสำแดงต่อศุลกากร และได้รับการยกเว้นอากรสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีมูลค่าไม่เกิน 8,000 หยวนต่อคนต่อวัน ทั้งนี้ สินค้าบางประเภท เช่น ยาสูบ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เครื่องสำอาง ข้าว และสินค้าเครื่องจักรไฟฟ้า ไม่อยู่ในรายการที่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษี และ (2) การค้าชายแดนขนาดเล็ก (Minor Cross-Border Trade) เป็นการค้าระหว่างผู้ประกอบการในพื้นที่ชายแดนผ่านด่านที่รัฐบาลกำหนด โดยผู้ประกอบการต้องได้รับอนุมัติและสิทธิในการดำเนินการค้าชายแดนจากหน่วยงานของรัฐก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้¹⁴ ผู้ศึกษาสังเกตว่างานศึกษาในกลุ่มนี้ทำให้เห็นพัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคง การอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจพื้นที่ ตลอดจนเน้นความสำคัญของการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน อย่างไรก็ตามงานศึกษาที่ผ่านมามุ่งอธิบายแนวคิดหรือศึกษาปัญหาการบริหารจัดการชายแดนและการค้าชายแดนในภาพรวมหรือในระดับพื้นที่เป็นหลัก ขณะที่ยังมีการศึกษาค่อนข้างน้อยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในระดับนโยบายของประเทศไทย ในส่วนรูปแบบของต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่า Border Haat ของอินเดียมุ่งใช้การค้าชายแดนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ขณะที่ border trade policy ของจีนให้ความสำคัญกับการกำหนดหลักเกณฑ์และการกำกับดูแลโดยรัฐอย่างเป็นระบบ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่จุดผ่อนปรนการค้า มีลักษณะผสมผสานทั้งสองแนวทาง กล่าวคือ มุ่งส่งเสริมเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน ควบคู่กับการกำหนดหลักเกณฑ์และกลไกการกำกับดูแลโดยรัฐเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างการอำนวยความสะดวกทางการค้าและความมั่นคงของประเทศ

2.1.2 แนวคิดการมีจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

ความเกี่ยวข้องของ สมช. ในเรื่องการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ นั้น ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามที่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2519 เรื่อง การประกาศปิด-เปิดพรมแดน ที่มอบหมายให้ สมช. มีอำนาจกลั่นกรองก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี¹⁵ นโยบายจุดผ่อนปรนการค้าของไทยเริ่มกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบจากการประชุมส่วนราชการที่

¹⁴ “A Look at China’s Border Trade Policy,”

¹⁵ มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ โดยกำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการประกาศเปิด-ปิดพรมแดน ดังนี้ 1.การประกาศเปิดหรือปิดพรมแดนในระยะยาว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการประกาศได้ แต่ต้องเสนอเรื่องผ่าน สมช. เพื่อพิจารณาและเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการ 2.กรณีเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินด้านความมั่นคงตามแนวชายแดน หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น กระทรวงมหาดไทย หรือ กอ.รมน.(โดยประสานกับกระทรวงการต่างประเทศ) สามารถประกาศเปิดหรือปิดพรมแดนได้ทันที แต่ต้องแจ้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทราบโดยด่วน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายของรัฐบาล ค้นหาเพิ่มเติมได้จากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 เมษายน 2519 เรื่อง การประกาศปิด-เปิดพรมแดน

เกี่ยวข้องเมื่อ วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2530¹⁶ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าบริเวณชายแดนไทย-ลาว และให้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับจังหวัดชายแดนทั่วประเทศ¹⁷ โดยมีแนวคิดให้จุดผ่อนปรนการค้าเป็นมาตรการพิเศษเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ชายแดน ในช่วงที่การค้าผ่านด่านปกติยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบจากข้อจำกัดด้านความมั่นคงและสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้แนวคิดดังกล่าว รัฐมองจุดผ่อนปรนการค้าเป็น กลไกด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาความสัมพันธ์ชายแดน มากกว่าช่องทางการค้าระหว่างประเทศในเชิงพาณิชย์ โดยมุ่งส่งเสริมการค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นระหว่างประชาชนกับประชาชน (people-to-people trade) ในพื้นที่ชายแดน เพื่อสนับสนุนการค้าของประชาชนและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชนสองฝั่งชายแดน ภายใต้การกำหนดพื้นที่วันเวลา และมาตรการควบคุมที่เหมาะสม¹⁸ อย่างไรก็ดี การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจุดผ่อนปรนการค้าของไทยมิได้เกิดขึ้นในคราวเดียว หากแต่ค่อย ๆ พัฒนาตามบริบทด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

ในระยะแรก คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว ได้วางกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน ในการประชุมครั้งที่ 11/2531 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2531 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดระบบการบริหารจัดการจุดผ่านแดนของประเทศไทยอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้การพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่ สถานการณ์ด้านความมั่นคง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม พร้อมทั้งจำแนกจุดผ่านแดนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนการค้า

แนวทางการพิจารณาเปิดจุดผ่านแดนห้วงเวลานั้นเป็นกรอบเชิงนโยบายอย่างกว้าง ๆ อาศัยการพิจารณาจากการประชุมในแต่ละครั้ง ต่อมาเมื่อการค้าชายแดนขยายตัวมากขึ้น ในปี 2539 คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวได้ย้่าว่า แม้จังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยจะ

¹⁶ คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน, เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การทบทวนนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการค้า ณ จุดผ่อนปรนการค้า, การประชุมครั้งที่ 4/2542, วันที่ 22 กันยายน 2542, หน้า 2-5.

¹⁷ ในช่วงทศวรรษ 2520-2530 สถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ สปป.ลาว กัมพูชา และเมียนมา ยังมีข้อจำกัดด้านความมั่นคงและระบบการค้าระหว่างประเทศ ทำให้การเปิดด่านถาวรหรือการค้าปกติยังดำเนินการได้ไม่เต็มที่ รัฐบาลไทยจึงกำหนด "จุดผ่อนปรนการค้า" เพื่อให้ประชาชนตามแนวชายแดนสามารถซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีพระหว่างกันได้ เป็นการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนชายแดน โดยใช้การเปิดจุดผ่อนปรนบริเวณ ชายแดนไทย-ลาว เป็นกรณีแรก ก่อนนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้จังหวัดชายแดนอื่นทั่วประเทศ

¹⁸ หลักเกณฑ์การค้าผ่านจุดผ่อนปรนการค้า (พ.ศ. 2530) กำหนดให้เป็นการค้าขนาดเล็กกระหว่างประชาชนในพื้นที่ชายแดน โดยอนุญาตให้ซื้อขาย สินค้าอุปโภคบริโภคและสิ่งของจำเป็นต่อการดำรงชีพ เท่านั้น ไม่รวม ไม้และสินค้าต้องห้ามตามกฎหมาย เพื่อให้จุดผ่อนปรนเป็นช่องทางช่วยเหลือประชาชนและส่งเสริมความสัมพันธ์ชายแดน ไม่ใช่ช่องทางสำหรับการค้าระหว่างประเทศในเชิงพาณิชย์

เสนอขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้า แต่การอนุญาตเปิดต้องอยู่ภายใต้การประเมินของฝ่ายความมั่นคง การประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน และการพิจารณาผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หากพื้นที่ใดยังมีสถานการณ์ความไม่สงบหรือมีความเสี่ยงด้านความมั่นคง ก็สามารถชะลอการเปิดจุดผ่อนปรนไว้ก่อนได้¹⁹ ในปี 2540 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ปรับโครงสร้างการบริหาร โดยแต่งตั้ง **คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน** ขึ้นใหม่แทนอนุกรรมการฯ เดิม แต่หน้าที่และอำนาจคงเดิม เพื่อทำหน้าที่ศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์ และประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน²⁰ อย่างไรก็ตาม การใช้จุดผ่อนปรนการค้าในทางปฏิบัติเริ่มเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์เดิม จึงทำให้คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนในการประชุมครั้งที่ 4/2542 มีการทบทวนนโยบายและแนวทางปฏิบัติ โดยพบว่าหลายพื้นที่ถูกใช้เป็นช่องทางสำหรับการส่งออก-นำเข้าสินค้าเชิงพาณิชย์ การเดินทางไปเล่นการพนัน และกิจกรรมอื่นที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของจุดผ่อนปรน ที่ประชุมจึงยืนยันว่า **จุดผ่อนปรนการค้าควรเป็นช่องทางสำหรับการค้าขนาดเล็กของประชาชนในพื้นที่ชายแดน** และเห็นว่าการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมควรดำเนินการเป็นรายกรณี โดยไม่กระทบต่อบทบาทหลักของจุดผ่อนปรนในการส่งเสริมความสัมพันธ์และคุณภาพชีวิตของประชาชนชายแดน²¹

ในปี 2544 คณะอนุกรรมการฯ ได้นำเรื่องจุดผ่อนปรนการค้ามาทบทวนอีกครั้ง เพื่อปรับปรุงแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากขึ้นในระยะต่อมา²² จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในปี 2555 เมื่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรวบรวมมติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการ และแนวทางปฏิบัติที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2531 มาจัดทำเป็น **"หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ"** เพื่อใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ เงื่อนไข และขั้นตอนการพิจารณาของจุดผ่านแดนแต่ละประเภทอย่างชัดเจน พร้อมกำหนดให้การเปิดจุดผ่านแดนต้อง

¹⁹ คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว, เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าชายแดน ไทย-พม่า ด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, การประชุมครั้งที่ 5/2539, วันที่ 2 กรกฎาคม 2539.

²⁰ คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน, เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนใหม่, การประชุมครั้งที่ 2/2540, วันที่ 26 กันยายน 2540

²¹ คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน, เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การทบทวนนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการค้า จุดผ่อนปรนการค้า, การประชุมครั้งที่ 4/2542, วันที่ 22 กันยายน 2542.

²² คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน, รายงานการประชุม ครั้งที่ 4/2544, เรื่อง การทบทวนนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับจุดผ่อนปรนการค้า.

พิจารณาควบคู่กันทั้งด้านความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความพร้อมของพื้นที่ ปริมาณการค้าและการเดินทาง รวมถึงความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง²³

ภายหลังการใช้หลักเกณฑ์ปี 2555 ในทางปฏิบัติยังมีช่องว่างในเรื่อง **การระงับหรือปิดจุดผ่านแดน** โดยเฉพาะเมื่อเกิดสถานการณ์ด้านความมั่นคงบริเวณชายแดนไทยหน่วยงานต่าง ๆ ยังตีความอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินการแตกต่างกัน คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนจึงได้สั่งทบทวนหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการประชุมปี 2558 โดยเห็นพ้องว่า แม้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดจุดผ่านแดนจะมีความชัดเจนแล้ว แต่จำเป็นต้องเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ **การระงับและการปิดจุดผ่านแดน** รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่และกระบวนการประสานงานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานด้านความมั่นคงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น²⁴

ผลจากการทบทวนดังกล่าวนำไปสู่การประกาศใช้ **หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ฉบับปรับปรุง ปี 2559** ซึ่งนอกจากจะคงหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนตามปี 2555 แล้ว ยังได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับหรือปิดจุดผ่านแดนเป็นครั้งแรก โดยกำหนดเหตุที่สามารถสั่งปิดได้ เช่น การสู้รบ ภัยพิบัติ เหตุที่กระทบต่ออธิปไตย ความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน หรือสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง พร้อมกำหนดอำนาจและลำดับขั้นการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน ส่งผลให้การบริหารจัดการจุดผ่านแดนของไทยมีระบบที่ครอบคลุมตั้งแต่ การเปิด การควบคุม การระงับ และการปิดจุดผ่านแดนอย่างเป็นรูปธรรม²⁵ ในส่วนของ “คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน” ปัจจุบันได้ปรับชื่อใหม่เป็น “คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิด-ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ”

โดยสรุปแล้วพัฒนาการของหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นวิวัฒนาการของการบริหารจัดการชายแดนของประเทศไทยภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจากการออกแบบนโยบายในคราวเดียว หากแต่พัฒนาผ่านกระบวนการปรับตัวของสถาบันของรัฐอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การกำหนดจุดผ่อนปรนในฐานะมาตรการด้านมนุษยธรรมและความมั่นคงชายแดน ไปสู่การเป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนและการบริหารความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การเปลี่ยนแปลง

²³ คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน, รายงานการประชุม ครั้งที่ 1/2555 และ ครั้งที่ 2/2555, เรื่อง หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ.

²⁴ คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน, รายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2558, เรื่อง การทบทวนหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการเปิด-ปิดจุดผ่านแดน.

²⁵ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ฉบับปรับปรุงของคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน

ดังกล่าวสะท้อนทั้งพัฒนาการของแนวคิดด้านความมั่นคงของประเทศไทย และการเรียนรู้เชิงนโยบายที่นำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น

2.1.3 แนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ (public policy)

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่รัฐนำปัญหาสาธารณะเข้าสู่การพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน โดยเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย Anderson (1979) อธิบายว่า ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ (official policy makers) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วยผู้กำหนดนโยบายหลัก เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ตลอดจนหน่วยงานราชการหรือข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายละเอียดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ ผู้กำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial policy makers) เช่น กลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ ภาคเอกชน และสื่อมวลชน ซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้ แม้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายโดยตรง ขณะที่ Milward (1984) อธิบายว่า ระบบราชการมิได้ทำหน้าที่เพียงนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ยังเป็น ตัวแสดงเชิงนโยบาย (Policy Actors) ที่มีบทบาทในการตีความ ปรับรายละเอียด และกำหนดทิศทางของนโยบายผ่านความเชี่ยวชาญและข้อมูลที่ครอบครอง²⁶

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ ตัวแบบการกำหนดนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) ของ Lindblom (1959) ซึ่งอธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายมักเกิดจากการปรับปรุงนโยบายเดิมทีละเล็กละน้อย มากกว่าการออกแบบใหม่ทั้งระบบ เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล เวลา และความแตกต่างของผู้เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกัน Bureaucratic Politics Model ของ Allison (1971) ชี้ให้เห็นว่า ผลลัพธ์ของนโยบายเป็นผลจากการต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ และผลประโยชน์แตกต่างกัน จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะการประนีประนอมและค่อยเป็นค่อยไป²⁷ สำหรับการศึกษาครั้งนี้ แนวคิดด้านนโยบายสาธารณะช่วยอธิบายกระบวนการกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลายฝ่าย ทั้งคณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ชายแดน การที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการปรับเปลี่ยนผ่านมติและคำสั่งหลายช่วงเวลาโดยมิได้มีการปรับปรุงทั้งระบบ สะท้อนลักษณะของการกำหนดนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปและการต่อรองระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการวิเคราะห์จุดอ่อนของหลักเกณฑ์และกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของงานศึกษาในครั้งนี้

²⁶ การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง ของจุมพล หนีมพานิช

²⁷ พิทยา บวรวัฒนา, เอกสารประกอบการสอนทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 78.

ตารางที่ 1 สรุปพัฒนาการหลักเกณฑ์จุดผ่อนปรนการค้าของไทย

ปี	การดำเนินการสำคัญ
2519	กรม. มีมติเรื่อง "การประกาศปิด-เปิดพรมแดน" มอบอำนาจให้ สมช. เป็นหน่วยงานกลั่นกรองข้อเสนองานของหน่วยงานตามกฎหมายก่อนเสนอ กรม.
2530	สมช. ประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหารือแนวทางการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าเริ่มจากแนวชายแดนไทย-ลาว เป็นครั้งแรก และใช้เป็นแนวทางร่วมกับของหน่วยงานต่างๆ
2531	คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว ภายใต้คณะกรรมการรื้อถอนงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติวางกรอบนโยบายอย่างเป็นระบบครั้งแรก แบ่งจุดผ่านแดนเป็น 3 ประเภท คือ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนการค้า
2539	คณะกรรมการฯ เน้นย้ำว่าการเปิดจุดผ่อนปรนต้องผ่านการประเมินของฝ่ายความมั่นคงโดยต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ความปลอดภัยตามแนวชายแดน และความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระยะยาวและการประสานกับประเทศเพื่อนบ้านก่อนเสมอ (ชะลอการเปิดได้หากยังมีความเสี่ยง)
2540	สมช. ปรับโครงสร้าง ตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน" ขึ้นใหม่แทน
2542	พบการใช้จุดผ่อนปรนเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์ (การค้าเชิงพาณิชย์ การพนัน ฯลฯ)
-2544	โดยคณะกรรมการฯ เน้นย้ำให้เป็นช่องทางการค้ารายย่อยของประชาชนชายแดนเท่านั้น
2555	สมช. รวบรวมมติ กรม./มติคณะกรรมการ/แนวปฏิบัติตั้งแต่ปี 2531 จัดทำเป็น "หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ" ที่เป็นมาตรฐานเดียว
2558	พบจุดอ่อน คือ ไม่มีหลักในการ "การระงับ/ปิด" จุดผ่านแดน คณะกรรมการฯ จึงมีการสั่งทบทวนหลักเกณฑ์ปี 2555
2559	ประกาศใช้ "หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ" ฉบับปรับปรุง — เพิ่มหลักเกณฑ์การระงับ/ปิดจุดผ่านแดนเป็นครั้งแรก โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

จากการทบทวนวรรณกรรมรวมถึงงานศึกษาต่าง ๆ ทำให้เห็นพัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคง การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ตลอดจนเน้นความสำคัญของการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและการกำหนดกลไกการบริหารจัดการที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมายังมุ่งอธิบายแนวคิดหรือศึกษาปัญหาการบริหารจัดการชายแดนและการค้าชายแดนในภาพรวมหรือในระดับพื้นที่เป็นหลัก ขณะที่ยังมีการศึกษาค่อนข้างน้อยเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในระดับนโยบายของประเทศไทย ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยวิเคราะห์หลักเกณฑ์ กระบวนการพิจารณา บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจุดอ่อนและแนวทางการพัฒนาระบบการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย

ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นสำคัญในการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

- (1) หลักเกณฑ์และบทบาทของตัวแสดงในการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย
- (2) การวิเคราะห์จุดอ่อนของหลักเกณฑ์และกระบวนการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า โดยการศึกษาครั้งนี้ดำเนินการโดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การเก็บข้อมูลจากเอกสารขั้นต้น นโยบายกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ อันได้แก่ งานวิจัย บทความ งานวิชาการ ตลอดจนประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการเกี่ยวกับเรื่องจุดผ่อนปรนการค้า และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ สรุปผล ภายใต้กรอบแนวคิดและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการชายแดนในอนาคต

2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

2.2.1 หลักเกณฑ์และบทบาทของตัวแสดงในการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย

2.2.1.1 หลักเกณฑ์เปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ของประเทศไทย

ในช่วงการทบทวนวรรณกรรมจะเห็นว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาเปิดจุดผ่านแดนของประเทศไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 โดยค่อย ๆ ปรับปรุงและต่อยอดจากมติการประชุมของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จนมาสู่การเสนอหลักเกณฑ์กลางต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทในแต่ละช่วงเวลา จนพัฒนาเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการบริหารจัดการจุดผ่านแดนในปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด-ระงับ หรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ (มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 มกราคม 2559) กำหนดให้ประเทศไทยมีจุดผ่านแดน 4 ประเภท สรุปได้ดังนี้ 1) **จุดผ่านแดนถาวร** เป็นจุดผ่านแดนที่จัดตั้งขึ้นจากการตกลงในระดับนโยบายของรัฐบาลของทั้งสองประเทศอย่าง

เป็นทางการ เพื่อรองรับการค้า การเดินทางของบุคคล ยานพาหนะ และการเดินทางเข้า-ออกของบุคคลจากประเทศที่สามตามระบบสากลและความตกลงระหว่างประเทศ การเปิดจุดผ่านแดนถาวร จึงต้องพิจารณาปัจจัยหลายด้าน เช่น ปริมาณการค้าและการเดินทาง ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม ความพร้อมของหน่วยงานประจำด่าน ตลอดจนผลกระทบด้านความมั่นคงและการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ 2) **จุดผ่านแดนชั่วคราว** เป็นจุดผ่านแดนที่เปิดขึ้นเป็นการเฉพาะกิจเพื่อรองรับเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็นเฉพาะคราว โดยมีได้มีวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจการค้า และใช้ในกรณีที่พื้นที่ดังกล่าวไม่มีจุดผ่านแดนประเภทอื่น หรือมีแต่ไม่สามารถใช้งานได้หรือไม่เหมาะสมด้วยเหตุผลต่าง ๆ การเปิดจุดผ่านแดนประเภทนี้จึงเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มิใช่การจัดตั้งจุดผ่านแดนถาวร 3) **จุดผ่อนปรนการค้า** เป็นจุดผ่านแดนที่เปิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าขายและแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดนของทั้งสองประเทศ โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า พร้อมกำหนดเงื่อนไขของแต่ละจุดให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้การส่งเสริมจุดผ่อนปรนการค้าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐ เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจชายแดนและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ และ 4) **จุดผ่อนปรนพิเศษ** เป็นจุดผ่านแดนที่รัฐบาลตกลงเปิดในระดับนโยบายในกรณีที่พื้นที่ดังกล่าวยังไม่สามารถยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ แต่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเพื่อไม่ให้ประเทศสูญเสียโอกาสด้านการค้า การท่องเที่ยว หรือการเดินทางของบุคคลและยานพาหนะ โดยกำหนดเงื่อนไข วิธีการ และมาตรการควบคุมเป็นกรณีพิเศษภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากในอนาคตมีการยกระดับพื้นที่ดังกล่าวเป็นจุดผ่านแดนถาวร จะต้องยุติการใช้จุดผ่อนปรนพิเศษทันที

การระงับหรือปิดจุดผ่านแดนสามารถดำเนินการได้เมื่อเกิดสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือการบริหารจัดการชายแดน เช่น ภาวะสงครามหรือการจลาจล ภัยพิบัติร้ายแรง ความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน การกระทำที่กระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน การดำเนินการของประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลกระทบต่อแนวเขตแดน หรือสถานการณ์อื่นที่กระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ **สำหรับจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนพิเศษ ใช้กระบวนการในลักษณะเดียวกัน** กล่าวคือ จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เสนอเรื่องต่อกระทรวงมหาดไทย จากนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากเกิดเหตุเร่งด่วนหรือฉุกเฉินด้านความมั่นคง หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนได้ทันที แล้วจึงแจ้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เพื่อกลั่นกรองเหตุผลก่อนรายงานนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่อไป **จุดผ่อนปรนการค้า มีความแตกต่างจากจุดผ่านแดนประเภทอื่น** เนื่องจาก

ในกรณีปกติ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาสั่งระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าได้ตามความเหมาะสม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบโดยทันที โดยไม่ต้องผ่านการเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี แต่หากเป็นกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินด้านความมั่นคง ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถสั่งระงับหรือปิดได้ทันทีเช่นเดียวกับจุดผ่านแดนประเภทอื่น พร้อมแจ้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อกลั่นกรองก่อนรายงานนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่อไป นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ยังมอบหมายให้กองกำลังในพื้นที่ร่วมกับจังหวัด โดยศูนย์สั่งการชายแดนจังหวัด เป็นกลไกพิจารณาความเหมาะสมในการระงับหรือปิดจุดผ่านแดนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ก่อนรายงานตามลำดับชั้น พร้อมทั้งประสานกระทรวงการต่างประเทศในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ตารางที่ 2 สรุปภาพรวมการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ของไทยในปัจจุบัน

ประเภทจุดผ่านแดน	วัตถุประสงค์	เกณฑ์การพิจารณาที่ระบุไว้ชัดเจน	เงื่อนไข "ความเห็นพ้องของทั้งสองประเทศ" หรือไม่	เงื่อนไขความมั่นคงระบุไว้อย่างชัดเจนหรือไม่	ผู้มีอำนาจอนุมัติเปิด
จุดผ่านแดนถาวร	การค้า การท่องเที่ยว การสัญจรของประชาชนทั้งสองประเทศ	ปริมาณการค้า / การเดินทาง / ความพร้อมด้านคมนาคม / ความพร้อมของหน่วยงานไม่มีปัญหาความมั่นคงทั้งก่อนและหลังเปิด	ระบุชัดเจน	ระบุชัดเจน	กรม. (ผ่านมติอนุกรรมการสมช.)
จุดผ่านแดนชั่วคราว	เฉพาะกิจ ฉุกเฉิน ไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การค้า	ต้องเป็นเหตุฉุกเฉินเฉพาะคราวและ ปิดทันทีเมื่อภารกิจเสร็จ	ไม่ระบุชัดเจน	ไม่ระบุชัดเจน	กรม. (ผ่านมติอนุกรรมการสมช.)
จุดผ่อนปรนการค้า	ช่วยเหลือมนุษยธรรม การค้าสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ประชาชนท้องถิ่น	การค้าสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น กำหนดเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่ และไม่กระทบหลักเขตแดน	ไม่ระบุชัดเจน	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน มีเพียงเงื่อนไขทั่วไปเรื่องสันติภาพ/น้ำ/หลักเขตแดน	ผู้ว่าราชการจังหวัด (อำนาจที่มอบจากนายกรัฐมนตรีและ รมว. มหาดไทย)

ประเภทจุดผ่านแดน	วัตถุประสงค์	เกณฑ์การพิจารณาที่ระบุไว้ชัดเจน	เงื่อนไข "ความเห็นพ้องของทั้งสองประเทศ" หรือไม่	เงื่อนไขความมั่นคงระบุไว้อย่างชัดเจนหรือไม่	ผู้มีอำนาจอนุมัติเปิด
จุดผ่อนปรนพิเศษ ²⁸	เปิดในจุดที่ยังไม่สามารถยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ เพื่อไม่ให้ประเทศเสียโอกาสด้านการค้า การท่องเที่ยว และการสัญจร	ปริมาณการค้าและการเดินทางสูง ความพร้อมด้านคมนาคม ความพร้อมของหน่วยงาน การเชื่อมโยงกับจุดอื่น ไม่มีปัญหาความมั่นคง และไม่กระทบหลักเขตแดน	ไม่ได้ระบุไว้โดยตรง แต่โดยลักษณะของหลักเกณฑ์ต้องอาศัยความพร้อมของทั้งสองฝ่าย	กำหนดชัดเจน	กรม. (ผ่านมติอนุกรรมการสมช.)

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบขั้นตอนการส่งเรื่องหรือปิดจุดผ่านแดน 4 ประเภท

ประเภทจุดผ่านแดน	ในสถานการณ์ปกติ	กระบวนการกรณีเร่งด่วน/ฉุกเฉินด้านความมั่นคง	ผู้มีอำนาจสูงสุดในภาวะปกติ
จุดผ่านแดนถาวร	จังหวัดและหน่วยงานในพื้นที่เสนอ → กระทรวงมหาดไทยพิจารณา → นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ → เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ	ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายสั่งระงับ/ปิดได้ทันที แต่ต้องแจ้ง สมช. โดยด่วนเพื่อกลับกรองเหตุผลและดุลยพินิจก่อนแจ้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี	คณะรัฐมนตรี
จุดผ่านแดนชั่วคราว	เหมือนจุดผ่านแดนถาวรทุกประการ	เหมือนจุดผ่านแดนถาวรทุกประการ	คณะรัฐมนตรี
จุดผ่อนปรนการค้า	ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาความเหมาะสมส่งเรื่องหรือปิดได้เอง เพียงรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ โดยทันที — ไม่ต้องผ่านนายกรัฐมนตรี / คณะรัฐมนตรี	เหมือนจุดผ่านแดนถาวรทุกประการ	ผู้ว่าราชการจังหวัด (ระดับพื้นที่)

²⁸ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตจากประสบการณ์การทำงานมีข้อสังเกตว่า “จุดผ่อนปรนพิเศษ” มีเกณฑ์การพิจารณาเกือบทั้งหมดเช่นเดียวกับจุดผ่านแดนถาวร ทั้งในด้านปริมาณการค้า ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมของหน่วยงาน ความมั่นคง และผลกระทบต่อหลักเขตแดน แตกต่างจากจุดผ่อนปรนการค้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้าของประชาชนชายแดนและกำหนดเงื่อนไขในลักษณะทั่วไป ดังนั้น ในเชิงนโยบายจุดผ่อนปรนพิเศษจึงมีลักษณะเป็นกลไกเปลี่ยนผ่าน (transitional mechanism) ระหว่างจุดผ่อนปรนการค้ากับจุดผ่านแดนถาวร มากกว่าจะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของจุดผ่อนปรนการค้า

ประเภทจุดผ่านแดน	ในสถานการณ์ปกติ	กระบวนการกรณีเร่งด่วน/ฉุกเฉินด้านความมั่นคง	ผู้มีอำนาจสูงสุดในภาวะปกติ
จุดผ่อนปรนพิเศษ	เหมือนจุดผ่านแดนถาวรทุกประการ (เสนอ มท. → นายกฯ เห็นชอบ → ครม. มีมติ)	เหมือนจุดผ่านแดนถาวรทุกประการ	คณะรัฐมนตรี

2.2.1.2 ตัวแสดง บทบาท อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า

การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยมีลักษณะเป็น **เครือข่ายของตัวแสดงเชิงนโยบาย (policy actors)** ที่ประกอบด้วยหน่วยงานหลายระดับ ซึ่งมีบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกันตามลำดับชั้นของการตัดสินใจ ตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับกลั่นกรอง ไปจนถึงระดับปฏิบัติ โดยแต่ละหน่วยงานมีความเชื่อมโยงและพึ่งพากันตลอดกระบวนการพิจารณา ดังนี้

คณะรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดกรอบในระดับนโยบายและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการเปิด ระบุ หรือปิดจุดผ่านแดนบางประเภทตามหลักเกณฑ์ปี 2559

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ให้ความเห็นชอบขั้นสุดท้ายในการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศกระทรวงและมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการในระดับพื้นที่ ซึ่งสะท้อนว่าการเปิดจุดผ่อนปรนการค้ายังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารส่วนกลาง แม้จะไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเช่นเดียวกับจุดผ่านแดนถาวร²⁹

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพ (สมช.) มีบทบาทเป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการจุดผ่านแดน โดยทำหน้าที่ศึกษา กำหนดและทบทวนหลักเกณฑ์ กลั่นกรองข้อเสนอ และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านคณะกรรมการพิจารณาการเปิด-ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้ ในสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง สมช. ยังสามารถมอบหมายให้หน่วยงานด้านความมั่นคงดำเนินการควบคุมการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนได้ตามความเหมาะสม สะท้อนบทบาทของ สมช. ในฐานะหน่วยงานที่เชื่อมโยงมิติด้านความมั่นคงกับการบริหารจัดการชายแดน ภายในโครงสร้างของ สมช. ยังมี **คณะกรรมการร้อยกรองงานของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพ** และ **คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิด-ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ** ทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ก่อนส่งต่อให้กระทรวงมหาดไทยเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรีพิจารณา ส่งผลให้

²⁹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพ (NSC-1) ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับกลไกการพิจารณาการเปิด-ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ , สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, วันที่ 29 กรกฎาคม 2569.

กระบวนการเปิดจุดผ่อนปรนการค้ามีการกลั่นกรองในหลายระดับ ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยสร้างความรอบคอบในการตัดสินใจ แม้รายละเอียดดังกล่าวจะไม่ปรากฏชัดในหลักเกณฑ์ที่เผยแพร่สู่สาธารณะ³⁰

กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการเชื่อมโยงระหว่างระดับพื้นที่กับระดับนโยบาย โดยตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเสนอจากจังหวัดก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ รวมทั้งดำเนินการออกประกาศกระทรวงเมื่อได้รับความเห็นชอบและเป็นผู้รับรายงานเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าในกรณีปกติ จึงมีบทบาทสำคัญทั้งในกระบวนการเปิดและการกำกับดูแลการดำเนินงานภายหลังการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า

กระทรวงการต่างประเทศ จะมีได้อำนาจโดยตรงตามหลักเกณฑ์ปี 2559 แต่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคี ทั้งนี้ ผลการสัมภาษณ์สะท้อนว่า ในทางปฏิบัติการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าจำเป็นต้องอาศัยความเห็นพ้องของประเทศเพื่อนบ้าน แม้หลักเกณฑ์จะมีได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนก็ตาม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเดินทางเข้า-ออกของบุคคลและการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณจุดผ่อนปรนการค้า โดยเฉพาะ **สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง** ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รวมถึงตรวจสอบเอกสารและเงื่อนไขการเดินทางผ่านช่องทางที่กำหนด ขณะที่ **ตำรวจตระเวนชายแดนและหน่วยตำรวจในพื้นที่** มีบทบาทด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การเฝ้าระวัง และการป้องกันการกระทำผิดตามแนวชายแดน ทั้งนี้ บทบาทของตำรวจจึงครอบคลุมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่การเดินทางที่ถูกต้องตามกฎหมายและการควบคุมความเสี่ยงด้านความมั่นคงที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า

กรมศุลกากร มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า การดำเนินพิธีการศุลกากร ตลอดจนการตรวจสอบและควบคุมสินค้าที่ผ่านจุดผ่อนปรนการค้าให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการประกาศเปิดจุดผ่อนปรนการค้าไม่ได้ทำให้ช่องทางดังกล่าวมีสถานะเป็นทางอนุวัติตามกฎหมายศุลกากรโดยอัตโนมัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัด ถือเป็นตัวแสดงหลักในระดับพื้นที่ โดยมีบทบาทในการเสนอการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ประเมินความพร้อมของพื้นที่ และประสานงานกับประเทศ

³⁰ สัมภาษณ์ NSC-1, วันที่ 29 กรกฎาคม 2569.

เพื่อนบ้านในเบื้องต้น³¹ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้มีอำนาจสั่งระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าในกรณีปกติได้โดยตรง และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบโดยไม่ต้องผ่านนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งสะท้อนการกระจายอำนาจเพื่อให้การบริหารจัดการสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว

หน่วยงานด้านความมั่นคง ได้แก่ ฝ่ายปกครอง กองทัพบก กองทัพภาค และกองกำลังตามแนวชายแดน มีบทบาทสำคัญทั้งในการดูแลความสงบเรียบร้อยบริเวณจุดผ่อนปรน³² และในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนได้ทันที ก่อนรายงานให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาถ้อยแถลงในภายหลัง

2.2.1.3 กระบวนการเสนอ พิจารณา และตัดสินใจ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกลไกการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า **อธิบายว่ากระบวนการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของไทยที่เป็นแนวปฏิบัติจาก โดยอาศัยหลักเกณฑ์ฯ 2559 สามารถสรุปได้ 7 ขั้นตอน** ได้แก่ (1) จังหวัดพิจารณาความพร้อมและหารือกับประเทศเพื่อนบ้านจนได้ข้อยุติร่วมกัน (2) เสนอเรื่องผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (3) คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิด-ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ พิจารณา (4) คณะกรรมการรื้อรองงานของ สมช. พิจารณา (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ (6) กระทรวงมหาดไทยออกประกาศและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ (7) จังหวัดออกประกาศกำหนดจุดผ่อนปรนการค้า ช่องทางเข้า-ออก และวันเวลาทำการ³³

³¹ แม้หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนของไทยจะกำหนดขั้นตอนการพิจารณาภายในประเทศไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ การเปิดจุดผ่อนปรนการค้ายังต้องอาศัย ความเห็นชอบร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านกลไกความร่วมมือชายแดนก่อน จึงจะสามารถดำเนินการตามกระบวนการของฝ่ายไทยได้ เช่น กรณี การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าท่าเทียบเรืออำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดนครพนม สะท้อนว่าการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในทางปฏิบัติต้องอาศัยความเห็นชอบร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านก่อนดำเนินการ โดยมีการหารือผ่านกลไกความร่วมมือไทย-ลาวหลายระดับ ทั้งคณะทำงานเฉพาะกิจร่วม คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดน (RBC) และการประชุมระหว่างจังหวัดนครพนมกับแขวงบอลิคำไซ ก่อนที่ทั้งสองฝ่ายจะเห็นชอบร่วมกันให้เปิดเป็นจุดผ่อนปรนการค้าในฝั่งไทยและด่านประเพณีในฝั่ง สปป.ลาว ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ที่ทำการปกครองอำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดนครพนม, การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้า ท่าเทียบเรืออำเภอบ้านแพ้ว สู่จุดผ่านแดนถาวร ท่าเทียบเรืออำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดนครพนม (นครพนม: ที่ทำการปกครองอำเภอบ้านแพ้ว, 2568).

³² ตัวอย่างจุดผ่อนปรนฝั่งไทย-ลาว หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำ ได้แก่ ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค ฝ่ายปกครอง กองอาสารักษาดินแดน ทหารพราน ตำรวจตระเวนชายแดน หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง (นรข.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ด้านการตรวจคนเข้าเมือง พิธีการศุลกากร การรักษาความมั่นคง และการควบคุมสินค้าตามกฎหมาย ข้อมูลจากสัมภาษณ์ NSC-1, วันที่ 29 กรกฎาคม 2569.

³³ สัมภาษณ์ NSC-1, วันที่ 29 กรกฎาคม 2569.

ข้อค้นพบสำคัญคือ การเปิดจุดผ่อนปรนการค้ายังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับจุดผ่านแดนประเภทอื่น เพียงแต่ไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี ขณะที่ การระงับหรือปิด จุดผ่อนปรนการค้าในกรณีปกติเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ส่วนกรณีฉุกเฉิน ทุกประเภทของจุดผ่านแดนสามารถสั่งระงับหรือปิดได้ทันทีตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรายงานให้ สมช. พิจารณาภายหลัง เมื่อเปรียบเทียบกระบวนการทั้งสี่ประเภทของจุดผ่านแดน พบว่าแม้การระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าจะมีขั้นตอนที่รวดเร็วและยืดหยุ่นที่สุด แต่การเปิดจุดผ่อนปรนกลับต้องผ่านการพิจารณาหลายชั้น ตั้งแต่ระดับจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สมช. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรี ก่อนประกาศใช้ ส่งผลให้กระบวนการเปิดใช้เวลาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมของพื้นที่และการหารือกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งผู้ปฏิบัติงานระบุว่า เป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานที่สุด นอกจากนี้ รายงานการศึกษายังสะท้อนว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่มีลักษณะเป็นกรอบกว้างและยังขาดคำนิยามที่ชัดเจนในบางประเด็น ซึ่งอาจส่งผลต่อการตีความและการปฏิบัติในอนาคต

2.2.1.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ชายแดน

แม้เจตนารมณ์ดั้งเดิมของการจัดตั้งจุดผ่อนปรนการค้าจะมุ่งส่งเสริมการค้าระหว่างประชาชนในพื้นที่ชายแดน แต่จากการศึกษาสะท้อนว่าหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณา ยังไม่กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ประกอบการในพื้นที่อย่างเป็นทางการ โดยการตัดสินใจยังคงดำเนินการผ่านหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ต่างจากบางประเทศ เช่น **Border Haats** ระหว่างอินเดีย-บังกลาเทศ ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ร่วมพิจารณา³⁴ ในระดับพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติสะท้อนว่า การริเริ่มเปิดจุดผ่อนปรนการค้าหรือยกระดับจุดผ่านแดนมิได้เกิดจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่มีความต้องการและแรงผลักดันจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เข้ามาประกอบ โดยเฉพาะผู้ประกอบการและภาคเอกชน ซึ่งในบางพื้นที่มีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มหรือผลักดันการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า เนื่องจากเห็นถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นต่อพื้นที่และผู้ประกอบการ ทั้งนี้ อำเภอบางแห่งหน่วยงานระดับพื้นที่มีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลและความต้องการดังกล่าวจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ก่อนนำเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในระดับที่สูงขึ้น³⁵ สอดคล้องกับความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่มองว่าควรยกระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เป็นกระบวนการที่

³⁴ Border Haats ระหว่างอินเดีย-บังกลาเทศ ซึ่งจัดให้มีคณะกรรมการบริหารระดับพื้นที่ (Haat Management Committee) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ร่วมพิจารณา

³⁵ สัมภาษณ์ NSC-1, วันที่ 10 สิงหาคม 2569 (สัมภาษณ์เพิ่มเติม)

ชัดเจนในหลักเกณฑ์ โดยกำหนดให้การเปิดหรือยกระดับจุดผ่อนปรนการค้ามีการหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ (local border consultation) อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อรวบรวมข้อมูล ความต้องการ และผลกระทบจากประชาชน อปท. ผู้ประกอบการ หอการค้า และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมเป็นการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น มิใช่การถ่ายโอนอำนาจตัดสินใจ ซึ่งยังคงเป็นอำนาจของภาครัฐโดยคำนึงถึงความมั่นคง กฎหมาย เขตแดน และประโยชน์สาธารณะโดยรวม³⁶ ดังนั้น จึงสะท้อนว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบบริหารจัดการจุดผ่อนปรนการค้าของไทยเป็นจุดอ่อนสำคัญประการหนึ่งที่แต่ละพื้นที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกันที่ชัดเจน

โดยสรุปหากเชื่อมโยงกับแนวคิดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมจะพบว่า กระบวนการพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยมิได้เป็นเพียงการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นกระบวนการที่หน่วยงานกำหนดแนวปฏิบัติที่อาศัยการประสานงาน ใช้ดุลพินิจร่วมกันของหลายหน่วยงาน สะท้อนว่าหน่วยงานภาครัฐมิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบาย แต่เป็น **ตัวแสดงเชิงนโยบาย (policy Actors)** ที่ร่วมกำหนดทิศทางและผลลัพธ์ของนโยบายผ่านอำนาจหน้าที่ ความเชี่ยวชาญ และดุลพินิจของแต่ละหน่วยงาน สอดคล้องกับ **Bureaucratic Politics Model** ของ Allison (1971) ที่อธิบายว่าผลลัพธ์ของนโยบายเป็นผลจากการต่อรองและปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ มากกว่าการตัดสินใจของศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียว และสอดคล้องกับแนวคิดของ Anderson (1979) ที่มองว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงหลายฝ่าย โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ได้สะท้อนให้เห็นว่า แม้อำนาจในการตัดสินใจเปิดจุดผ่อนปรนการค้าจะยังคงอยู่ภายใต้กลไกของภาครัฐ แต่การกำหนดวาระและการริเริ่มข้อเสนอในระดับพื้นที่มิได้เกิดจากหน่วยงานราชการเพียงฝ่ายเดียว หากยังได้รับอิทธิพลจากความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่ โดยอำเภอและจังหวัดทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างความต้องการดังกล่าวกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐ

³⁶ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 13 สิงหาคม 2569

ตารางที่ 4 สรุปแสดงบทบาทและอำนาจการตัดสินใจจุดผ่อนปรนการค้า

หน่วยงาน	บทบาทหลัก	อำนาจตัดสินใจ
นายกรัฐมนตรี	ให้ความเห็นชอบในระดับนโยบาย	ให้ความเห็นชอบการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าเป็นลำดับสุดท้ายก่อนกระทรวงมหาดไทยออกประกาศ (ไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี)
สมช. (คณะกรรมการ ร้อยกรองฯ และ คณะอนุกรรมการฯ)	กลั่นกรอง ประสานงาน เป็นเจ้าภาพ คณะอนุกรรมการฯ	พิจารณาความเหมาะสมของข้อเสนอ กลั่นกรองผ่านคณะอนุกรรมการและ คณะกรรมการร้อยกรอง ก่อนเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรี
กระทรวงมหาดไทย	ตรวจสอบข้อเสนอของจังหวัดในการ เปิด และออกประกาศเปิดจุดผ่อนปรนในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ สมช. เห็นชอบ	รับข้อเสนอจากจังหวัด เสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา และภายหลัง นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ออกประกาศกระทรวงและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา
กระทรวงการต่างประเทศ	ประสานความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ	ไม่มีอำนาจตามหลักเกณฑ์ปี 2559 โดยตรง แต่อาจสนับสนุนการ ประสานงานระหว่างประเทศตาม ความเหมาะสม
จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)	หน่วยงานริเริ่มและดำเนินการใน พื้นที่	พิจารณาความพร้อมของพื้นที่หารือ กับประเทศเพื่อนบ้าน เสนอเปิดจุด ผ่อนปรนการค้า และภายหลังได้รับความเห็นชอบ ออกประกาศกำหนด จุดผ่อนปรน ช่องทางเข้า-ออก และ วันเวลาทำการ รวมทั้งมีอำนาจสั่ง ระงับหรือปิดในภาวะปกติ
หน่วยงานความมั่นคง (กองทัพบก/กองกำลัง ชายแดน/ตำรวจ)	ดูแลความสงบเรียบร้อยในภาวะปกติ และปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน	ให้ความเห็นด้านความมั่นคง และใน กรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินสามารถใช้ อำนาจตามกฎหมายสั่งระงับหรือปิด ได้ แล้วแจ้ง สมช. ต่อไป

หน่วยงาน	บทบาทหลัก	อำนาจตัดสินใจ
ประเทศเพื่อนบ้าน (ข้อค้นพบจากการ สัมภาษณ์)	คู่เจรจาในระดับพื้นที่	หารือและให้ความเห็นพ้องผ่านกลไก ความร่วมมือชายแดนก่อนจังหวัด เสนอเปิด แม้หลักเกณฑ์ปี 2559 จะ ไม่ได้กำหนดไว้โดยตรง
ผู้มีส่วนได้เสียนอกภาครัฐ อาทิ ภาคเอกชน/ ผู้ประกอบการ	เสนอ/ผลักดันการเปิดจุดผ่อนปรน การค้า โดยเฉพาะเมื่อเห็นศักยภาพ และประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อพื้นที่ รวมทั้งให้ข้อมูลด้านการค้าและความ ต้องการของภาคธุรกิจ (แตกต่างกันไป แต่ละพื้นที่)	ไม่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง มีบทบาท ในการเสนอข้อมูลและผลักดัน ข้อเสนอจากระดับพื้นที่

2.2.2 การวิเคราะห์จุดอ่อนของหลักเกณฑ์และกระบวนการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า

2.2.2.1 ความคลุมเครือของหลักเกณฑ์และการขาดคำนิยามที่ชัดเจน

หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าตามมติคณะรัฐมนตรี กำหนด
เงื่อนไขไว้เพียง 3 ประการ ได้แก่ (1) เป็นจุดผ่านแดนที่เปิดขึ้นเพื่อรองรับการค้าชายและ
การแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน
(2) เป็นนโยบายเพื่อส่งเสริมการค้าชายแดนและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชน และ
(3) ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อแนวสันปันน้ำและหลักเขตแดน อย่างไรก็ตาม มิได้กำหนดนิยามของ
"จุดผ่อนปรนการค้า" ไว้อย่างชัดเจน ทั้งในแง่สถานะของจุดผ่านแดน ขอบเขตของการค้า หรือ
ความหมายของประชาชนในพื้นที่ชายแดน

ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักการทูตกระทรวง
การต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเห็นว่า การพิจารณาเปิดหรือยกระดับจุดผ่านแดนไม่ควร
พิจารณาเฉพาะศักยภาพด้านการค้าและเศรษฐกิจของพื้นที่ แต่ควรพิจารณาความพร้อมของพื้นที่ใน
มิติอื่นประกอบด้วย โดยเฉพาะด้านความมั่นคง สถานะของพื้นที่ และข้อจำกัดทางกายภาพ อาทิ
พื้นที่ที่มีปัญหาทุ่นระเบิด พื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับสถานะและการจัดทำเขตแดน
ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า “ศักยภาพทางเศรษฐกิจ” มิได้หมายความว่าพื้นที่ดังกล่าวจะมี “ความพร้อม”
สำหรับการเปิดจุดผ่านแดนเสมอไป จึงควรมีการประเมินความพร้อมของพื้นที่อย่างเป็นระบบก่อนเข้า
สู่กระบวนการพิจารณาส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องอาศัยการตีความจากแนวปฏิบัติหรือเอกสาร
อธิบายของแต่ละหน่วยงานประกอบการดำเนินงาน³⁷ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมผู้ปฏิบัติงาน

³⁷ สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศ (กต.-01), 11 สิงหาคม 2569

ของกระทรวงมหาดไทยสะท้อนว่า แม้หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าตามมติ คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2559 ยังคงมีความเหมาะสมในระดับหลักการ โดยเฉพาะการรักษาสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดนกับการรักษาความมั่นคง แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในด้านรายละเอียดสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจเปิดจุดผ่อนปรนการค้า โดยเฉพาะการขาดเกณฑ์ขั้นต่ำที่สามารถวัดได้เกี่ยวกับปริมาณและมูลค่าการค้า จำนวนผู้ใช้บริการ ความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระบบคมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน งบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่ ตลอดจนยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการเปรียบเทียบความเหมาะสมกับจุดผ่านแดนหรือจุดผ่อนปรนการค้าที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง³⁸ ประเด็นดังกล่าวสะท้อนว่า ข้อจำกัดของหลักเกณฑ์ในปัจจุบันมิได้อยู่ที่การกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดหรือผ่อนปรนเกินไป หากแต่อยู่ที่การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะเชิงหลักการ โดยยังขาดองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่ช่วยให้หน่วยงานสามารถประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบและใช้เป็นฐานในการตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในระดับนโยบาย นำไปสู่ความยากของหน่วยงานในการกำหนดเกณฑ์เชิงปฏิบัติ

2.2.2.2 ความไม่สอดคล้องระหว่างหลักเกณฑ์กับการปฏิบัติจริงและความเข้มข้นของหลักเกณฑ์

เมื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนทั้ง 4 ประเภท บ่งชี้ว่ามีเพียงจุดผ่านแดนถาวรเท่านั้นที่กำหนดให้ **"ความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองประเทศ"** และ **"เงื่อนไขด้านความมั่นคง"** เป็นองค์ประกอบบังคับของการพิจารณา ขณะที่หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้ามิได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเพียงให้คำนึงถึงผลกระทบต่อแนวสันปันน้ำและหลักเขตแดน ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า หลักเกณฑ์ได้ออกแบบให้จุดผ่อนปรนการค้าเป็นกลไกที่มุ่งอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดนและการดำเนินกิจกรรมในระดับพื้นที่ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการซับซ้อนเช่นเดียวกับการเปิดจุดผ่านแดนถาวร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ จังหวัดยังคงต้องดำเนินการหารือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกความร่วมมือหลายระดับ ก่อนที่ทั้งสองฝ่ายจะให้ความเห็นชอบร่วมกันในการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ยังสะท้อนในทิศทางเดียวกัน โดยผู้ให้ข้อมูลเสนอว่าควรกำหนดกลไกหรือเอกสารยืนยันความเห็นพ้องของทั้งสองประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นองค์ประกอบของการพิจารณาอย่างชัดเจน เนื่องจากแม้การได้รับความเห็นชอบจากอีกฝ่ายจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในทางปฏิบัติ แต่กลับมิได้ปรากฏอยู่ใน

³⁸ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 13 สิงหาคม 2569 ซึ่งท่านยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าหลักเกณฑ์สำหรับ “การเปิด” จุดผ่อนปรนการค้ามีรายละเอียดน้อยกว่าหลักเกณฑ์ของจุดผ่านแดนถาวรมาก โดยยังไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำที่ชัดเจนในเรื่องปริมาณการค้า จำนวนผู้ใช้บริการ ความพร้อมของบุคลากร สดม. หน่วยกักกันพืชและสัตว์ ระบบคมนาคม งบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ ตลอดจนไม่มีหลักเกณฑ์ให้เปรียบเทียบกับจุดผ่านแดนหรือจุดผ่อนปรนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงอย่างเป็นระบบ

หลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการ ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรกับแนวปฏิบัติจริง และอาจก่อให้เกิดความล่าช้าหรือความไม่ชัดเจนในการดำเนินการเมื่อประเทศเพื่อนบ้านยังไม่พร้อมหรือยังมิได้ให้ความเห็นชอบ³⁹ นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากนักการทูตกระทรวงการต่างประเทศสะท้อนว่า แม้หลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับจุดผ่อนปรนการค้าและจุดผ่านแดนถาวรควรมีแนวทางที่สอดคล้องกันในประเด็นสำคัญ เช่น การประเมินด้านความมั่นคง ความพร้อมของพื้นที่ และความสามารถในการบริหารจัดการ แต่ระดับความเข้มข้นของเงื่อนไขไม่จำเป็นต้องเท่ากัน เนื่องจากจุดผ่านแดนแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์และบริบทที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะจุดผ่อนปรนการค้าซึ่งมุ่งอำนวยความสะดวกด้านการค้าของประชาชนในพื้นที่ จึงไม่จำเป็นต้องมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบการบริหารจัดการในระดับเดียวกับจุดผ่านแดนถาวร รวมทั้งปริมาณการค้าและจำนวนการเดินทางเข้า-ออกไม่ควรถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขในระดับเดียวกับจุดผ่านแดนถาวร หากแต่ควรพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทและประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับประกอบกัน⁴⁰

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์มิได้อยู่เฉพาะการขาดเงื่อนไขด้านความมั่นคงหรือความเห็นพ้องของประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกำหนดระดับความเข้มข้นของเกณฑ์ที่เหมาะสมกับจุดผ่านแดนแต่ละประเภท ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาตามวัตถุประสงค์และบริบทของพื้นที่ รวมถึงการประเมินความพร้อมของพื้นที่ควรพิจารณาในลักษณะบูรณาการ โดยไม่ควรให้น้ำหนักเฉพาะปัจจัยด้านความมั่นคงหรือศักยภาพทางเศรษฐกิจเพียงด้านใดด้านหนึ่ง เนื่องจากพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจอาจยังไม่มีความพร้อมสำหรับการเปิดจุดผ่านแดนในทางปฏิบัติ หากมีข้อจำกัดด้านความมั่นคง กฎหมาย โครงสร้างพื้นฐาน หรือขีดความสามารถของหน่วยงาน ดังนั้น หลักเกณฑ์ควรสามารถแยกแยะระหว่าง “ความจำเป็นในการเปิด” กับ “ความพร้อมในการเปิด” เพื่อให้การตัดสินใจมีความรอบด้านมากขึ้นรวมถึง

2.2.2.3 ข้อจำกัดของกระบวนการพิจารณาและฐานอำนาจตามกฎหมาย

1) กระบวนการเปิดจุดผ่อนปรนการค้ามีขั้นตอนการพิจารณาหลายลำดับขั้น ขณะที่การระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วกว่า ซึ่งหากต้องการอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการค้าขายของประชาชนในพื้นที่ จึงควรปรับลดขั้นตอนหรือจำนวนกลไกในระดับนโยบาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ภายหลังการประกาศใช้หลักเกณฑ์ปี 2559 พบปัญหาในการบังคับใช้เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากหลักเกณฑ์กำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการจุดผ่านแดนไว้แต่เมื่อพิจารณาฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แล้ว อำนาจในการเปิด ระงับ

³⁹ สัมภาษณ์ NSC-1, วันที่ 29 กรกฎาคม 2569.

⁴⁰ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล กต.-01

หรือปิดจุดผ่านแดนเป็นอำนาจเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยต้องหาหรือสำนักงาน ก.พ.ร. และได้รับความเห็นว่าไม่สามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้⁴¹ ดังนั้น หลักเกณฑ์ฯ ยังปรากฏช่องว่างด้านกฎหมาย (legal gap) ระหว่างหลักเกณฑ์เชิงนโยบายกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ส่งผลให้การกำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดบางประการไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่หลักเกณฑ์มุ่งหมายไว้

นอกจากประเด็นด้านฐานอำนาจของหน่วยงานแล้วข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมยังสะท้อนถึงข้อจำกัดที่เกิดจากความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างสถานะของจุดผ่อนปรนการค้ากับสถานะของช่องทางตามกฎหมายศุลกากร โดยการประกาศเปิดจุดผ่อนปรนการค้ามิได้ทำให้ช่องทางดังกล่าวสามารถใช้สำหรับการนำเข้าและส่งออกสินค้าได้โดยอัตโนมัติ หากช่องทางนั้นมีได้มีสถานะเป็นทางอนุมัติตามกฎหมายศุลกากร การดำเนินการในทางปฏิบัติอาจจำเป็นต้องใช้กระบวนการอนุญาตเป็นรายกรณีสำหรับการใช้ทางอื่นนอกจากทางอนุมัติ⁴² ซึ่งส่งผลให้เกิดขั้นตอนเพิ่มเติมและต้องใช้ทรัพยากรของหน่วยงานในการดำเนินการ⁴³ ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาของการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะขั้นตอนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายปกครองหรือด้านความมั่นคงเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับความสะดวกคล่องระหว่างฐานอำนาจและกระบวนการของหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ จุดผ่านแดนด้วย ดังนั้น การพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าจึงควรคำนึงถึงสถานะของช่องทางตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระยะเริ่มต้น เพื่อให้การประกาศเปิดจุดสามารถนำไปสู่การใช้งานได้จริง และลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการภายหลังการเปิดจุด

2) ผลการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2559 ได้กำหนดกระบวนการตัดสินใจสำหรับ **สถานการณ์ปกติ** ไว้อย่างชัดเจน โดยเริ่มจากการที่จังหวัดเสนอความต้องการผ่านกระทรวงมหาดไทย ก่อนนำเสนอสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิด ระบาย และปิดจุดผ่านแดน และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ส่วนการบริหารจัดการในชีวิตประจำวัน เช่น การกำหนด

⁴¹ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือ ที่ มท 0204.3/6068 เรื่อง ข้อปรึกษาหารือเรื่องการมอบอำนาจตามมติการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน ครั้งที่ 1/2559, 21 กุมภาพันธ์ 2567 (อ้างถึงบันทึกความเห็นคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 2/2566 ลงวันที่ 19 กันยายน 2566).

⁴² “ช่องทางอื่นนอกจากทางอนุมัติ” ตามมาตรา 86 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 เป็นกลไกที่เปิดให้นำเข้า-ส่งออกสินค้าทางอื่นนอกเหนือจากทางอนุมัติได้เป็นกรณี ๆ ไป โดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศุลกากรและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

⁴³ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 13 สิงหาคม 2569

วัน เวลา หรือการระงับการเปิดใช้เป็นการชั่วคราวในกรณีปกติ อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการดำเนินการในสถานการณ์วิกฤตจาก **กรณีศึกษาจริง** โครงสร้างการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ **ในกรณีวิกฤตด้านความมั่นคง** สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีมติให้กองทัพบกเป็นหน่วยหลักในการ ควบคุมการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนทุกประเภท และกระจายอำนาจไปยังกองทัพอากาศและหน่วยเฉพาะกิจ ในพื้นที่⁴⁴

ขณะที่**กรณีวิกฤตด้านสาธารณสุข**⁴⁵ กระทรวงมหาดไทยสามารถสั่ง การโดยตรงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้ระงับการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าได้ ซึ่งแม้หลักเกณฑ์ฯ จะ กำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้า และเปิดช่องให้ หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการได้ในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน แต่หลักเกณฑ์ฯ ยังมีได้ กำหนดความสัมพันธ์หรือเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานด้านความมั่นคงไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติแต่ละ สถานการณ์อาศัยคำสั่งหรือมติเฉพาะกิจในการกำหนดผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อน ให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติการบริหารจัดการจุดผ่อนปรนการค้ามี กลไกการตัดสินใจอย่างน้อย 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) กลไกปกติภายใต้การกำกับของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย (2) กลไกการสั่งการโดยตรงของกระทรวงมหาดไทยในกรณีวิกฤตด้านสาธารณสุข และ (3) กลไกการ ควบคุมโดยกองทัพในกรณีวิกฤตด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2559 ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ชัดเจนสำหรับการเปลี่ยนผ่านอำนาจ (transition) ระหว่างกลไกทั้งสามดังกล่าว ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในแต่ละสถานการณ์ต้อง อาศัยมติหรือคำสั่งเฉพาะกิจเป็นสำคัญ อันสะท้อนถึงช่องว่างเชิงโครงสร้างของหลักเกณฑ์ในการ รองรับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

2.2.2.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักเกณฑ์ฯ การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในปัจจุบันยังมิได้ กำหนดรูปแบบหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ชายแดน ไว้อย่างเป็นระบบ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมสะท้อนว่าแม้จังหวัดจะสามารถรวบรวมข้อมูลและ ความคิดเห็นจากหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้ แต่หลักเกณฑ์ปัจจุบันยังมิได้กำหนดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการอย่างชัดเจน ส่งผล

⁴⁴ ไทยพีบีเอส, ทบ.กำหนด 4 มาตรการควบคุมการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนไทย-กัมพูชา, [ออนไลน์], 7 มิถุนายน 2568, แหล่งที่มา: <https://www.thaibps.or.th/news/content/352976> [31 กรกฎาคม 2569]

⁴⁵ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0804.3/1688 เรื่อง การพิจารณาการระงับการใช้ช่องทาง ณ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่อนปรนการค้า และจุดผ่อนปรนพิเศษ เป็นการชั่วคราวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019, 20 มีนาคม 2563.

ให้รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งที่ประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้บริการขนส่ง และภาคการผลิตในพื้นที่เป็นกลุ่มที่มีข้อมูลเกี่ยวกับ ความต้องการใช้ประโยชน์จากจุดผ่อนปรนการค้าโดยตรง เช่น ปริมาณและประเภทสินค้าที่มีความ ต้องการ ฤดูกาลผลิต ต้นทุนการขนส่ง และข้อจำกัดด้านการคมนาคม ดังนั้น การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงควรถูกพัฒนาให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ โดยมีลักษณะเป็นการให้ข้อมูลและสะท้อนผลกระทบเพื่อประกอบการตัดสินใจของภาครัฐ มิใช่การให้อำนาจในการตัดสินใจแทนหน่วยงานของรัฐ⁴⁶ จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่า ในทางปฏิบัติประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในบางกรณี แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังมิได้รับการกำหนดไว้เป็น หลักเกณฑ์อย่างชัดเจน ส่งผลให้รูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละ จังหวัดและแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ และกระบวนการพิจารณายังคงดำเนินการภายใต้ กลไกของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก

2.2.2.5 ความทันสมัยของหลักเกณฑ์

หลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังสะท้อนบริบทของการค้าชายแดนในช่วงเวลาที่มีการจัดทำหลักเกณฑ์และเป็นการปรับปรุงจากกรอบเดิมในปี 2555 โดยมิได้รองรับความท้าทายใหม่ด้านความมั่นคงและการบริหารจัดการชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงอาจยังไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมด้านการค้าชายแดนและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน กล่าวคือหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมิได้กำหนดแนวทางรองรับความเสี่ยงรูปแบบใหม่ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบผ่านแดนในรูปแบบใหม่ หรือการบริหารจัดการชายแดนที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีและการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้หลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจยังไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า การพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ควรพิจารณาปัจจัยให้ครอบคลุมมากกว่าวัตถุประสงค์ด้านการค้าและความมั่นคง โดยควรตรวจสอบสถานะของช่องทางตามกฎหมายศุลกากรและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ความจำเป็นและความคุ้มค่าจากการใช้งานจริง ความเข้าช้ซ้อนกับจุดผ่านแดนใกล้เคียงและพื้นที่ให้บริการ ตลอดจนความพร้อมของหน่วยงานควบคุมชายแดนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงความพร้อมและการดำเนินงานของประเทศเพื่อนบ้าน ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและเขตแดน รวมถึงความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควบคู่กับการพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการและการประเมินผล ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มี การทบทวนสถานะของจุดผ่อนปรนการค้าเป็นระยะ (Periodic Review) เพื่อประเมินว่าจุดดังกล่าวยังมีความจำเป็น เหมาะสม และ

⁴⁶ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 13 สิงหาคม 2569

คุ่มค่าต่อการจัดสรรทรัพยากรของรัฐหรือไม่ รวมถึงใช้ประกอบการพิจารณาคงสถานะ ยกระดับลดระดับ หรือยกเลิกจุดผ่อนปรนการค้า⁴⁷

2.3 สรุปผลการศึกษา

2.3.1 จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยยังมีความเหมาะสมในฐานะกลไกที่มุ่งอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดนและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน โดยยังคงสะท้อนเจตนารมณ์ดั้งเดิมที่มุ่งส่งเสริมเศรษฐกิจชายแดนควบคู่กับการรักษาความมั่นคงของรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทด้านการบริหารจัดการชายแดน เศรษฐกิจและภัยคุกคามข้ามชาติมีความซับซ้อนมากขึ้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงควรได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ถ้ากล่าวเชื่อมโยงกับแนวคิดสากลและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เมื่อนำแนวคิด Coordinated Border Management (CBM) มาใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ พบว่า หลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีองค์ประกอบบางประการที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว โดยเฉพาะการกำหนดให้หลายหน่วยงานร่วมพิจารณาและประสานการดำเนินงานระหว่างระดับนโยบายและระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังพบว่าหลักเกณฑ์ของไทยยังขาดกลไกบางประการที่ CBM ให้ความสำคัญ เช่น การกำหนดบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน และการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

2.3.2 นอกจากนี้ พัฒนาการของหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยยังสะท้อนลักษณะของการกำหนดนโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของหน่วยงานของรัฐหลายฝ่าย ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในการร่วมพิจารณา กลั่นกรอง และกำหนดหลักเกณฑ์ อันสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิด bureaucratic politics ที่มองว่าผลลัพธ์ของนโยบายเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ มากกว่าจะเป็นการตัดสินใจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง ทั้งนี้ การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในแต่ละช่วงเวลาเป็นการตอบสนองต่อปัญหาและบริบทที่เปลี่ยนแปลง มากกว่าการออกแบบระบบใหม่ทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับ incremental model ของ Lindblom ที่อธิบายว่าการพัฒนานโยบายเกิดจากการปรับปรุงนโยบายเดิมอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ผลการศึกษาจึงชี้ให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยควรมุ่งยกระดับประสิทธิภาพของระบบเดิม โดยยังคงรักษาจุดแข็งด้านความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อความจำเป็นของพื้นที่ชายแดนไว้ พร้อมทั้งปรับปรุงองค์ประกอบที่ยังเป็นข้อจำกัดของหลักเกณฑ์ในปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

⁴⁷ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 13 สิงหาคม 2569

2.3.2.1 การเพิ่มความชัดเจนของหลักเกณฑ์

หลักเกณฑ์ในปัจจุบันยังขาดค่านิยมและตัวชี้วัดที่ชัดเจน ส่งผลให้การพิจารณาในทางปฏิบัติต้องอาศัยดุลยพินิจของหน่วยงานเป็นสำคัญ แนวทางการพัฒนาจึงควรมุ่งกำหนดองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่สามารถใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณา โดยศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศที่มาเป็นแนวทางประกอบ เพื่อให้การพิจารณามีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น

2.3.2.2 การทำให้หลักเกณฑ์สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง

แม้ในทางปฏิบัติการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าจะต้องอาศัยความเห็นพ้องของประเทศเพื่อนบ้านและการประเมินด้านความมั่นคง แต่หลักเกณฑ์กลับมิได้กำหนดองค์ประกอบดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แนวทางการพัฒนาจึงควรมุ่งทำให้หลักเกณฑ์สะท้อนกระบวนการที่ใช้จริง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีแนวทางที่ชัดเจน ลดความคลุมเครือในการดำเนินงาน และสร้างความสอดคล้องระหว่างหลักเกณฑ์กับการปฏิบัติ

2.3.2.3 การพัฒนากระบวนการพิจารณาและฐานอำนาจตามกฎหมาย

กระบวนการพิจารณายังคงมีหลายขั้นตอน ขณะที่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดบางประการจากฐานอำนาจตามกฎหมาย แนวทางการพัฒนาจึงควรมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณา ควบคู่กับการสร้างความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวและสามารถรองรับทั้งสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างเหมาะสม

2.3.2.4 การพิจารณาความเหมาะสมให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แม้ประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ชายแดนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปิดหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้า แต่หลักเกณฑ์ยังมิได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมไว้อย่างเป็นระบบ แนวทางการพัฒนาจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณามากขึ้น ทั้งในลักษณะการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการสะท้อนผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อให้การตัดสินใจมีข้อมูลรอบด้านและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่

2.3.2.5 การปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์

หลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังสะท้อนบริบทของการค้าชายแดนในช่วงเวลาที่มีการจัดทำหลักเกณฑ์ และยังมีได้รองรับความท้าทายรูปแบบใหม่อย่างเพียงพอ แนวทางการพัฒนาจึงควรมุ่งปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความยืดหยุ่นและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ โดยอาศัยการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และการทบทวนหลักเกณฑ์เป็นระยะ

2.3.3 ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนสู่ **การบริหารจัดการชายแดนทางทะเล** จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้รับการพัฒนาขึ้นภายใต้บริบทของ “ชายแดนทางบก” เป็นสำคัญ โดยมีการจำแนกจุดผ่านแดนออกเป็น 4 ประเภท พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับการพิจารณาที่ชัดเจน ตั้งแต่ระดับจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปจนถึงนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการชายแดนทางทะเล พบว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบการจำแนก “จุดผ่านแดนทางทะเล” ในลักษณะเดียวกับชายแดนทางบก แม้ว่าจะมีการกำหนด จุดนำเข้า-ส่งออกตามกฎหมายศุลกากร⁴⁸ และ ช่องทางเข้า-ออก ราชอาณาจักร ตามกฎหมายคนเข้าเมือง⁴⁹ รวมทั้งมีกลไกด้านความมั่นคงทางทะเล เช่น ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ทำหน้าที่บูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ แต่ระบบดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการตามภารกิจ (functional-based approach) โดยแต่ละภารกิจอยู่ภายใต้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน⁵⁰ มากกว่าการใช้หลักเกณฑ์กลางในการกำหนด เปิด ระงับ หรือปิดจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศในลักษณะเดียวกับชายแดนทางบก ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนของประเทศไทยได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการบริหารจัดการชายแดนทางบก ส่วนในพื้นที่ “เขตแดนทางทะเล” ไม่สามารถกำหนดจุดผ่านแดนเป็นกลไกหลักได้ เนื่องจากพื้นที่ทางทะเลประกอบด้วยหลายเขตอำนาจที่มีสิทธิและหน้าที่ของรัฐแตกต่างกันตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS)⁵¹ ส่งผล

⁴⁸ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 กำหนดนิยามของ “ด่านศุลกากร” ไว้ในมาตรา 4 ส่วนการกำหนดท่าหรือที่ สานามบินศุลกากร ทางอนุมิติ และด่านศุลกากร เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติศุลกากร

⁴⁹ การนำเข้า-ส่งออกกระหว่างประเทศย่อมเกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้า-ออกของบุคคลและพาหนะ โดย พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดให้บุคคลและพาหนะต้องเดินทางผ่าน ช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ และตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 11 และมาตรา 23) พร้อมทั้งกำหนดให้บุคคลต้องผ่านการตรวจและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประจำด่าน

⁵⁰ ศรชล. เป็นกลไกสำคัญของการถ่ายทอดนโยบายทางทะเลไปสู่การปฏิบัติ โดย พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลฯ โดย **มาตรา 27** วางหลักว่า “ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยทั่วไป ให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐตามขอบเขตของกฎหมายที่ให้หน้าที่และอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐนั้น” อย่างไรก็ตามมาตราดังกล่าวได้ให้อำนาจ ศรชล. ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ ทั้งในเชิงการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) และการจัดการวิกฤติ (Crisis Management) ประกอบด้วย 2 บริบท ได้แก่ 1) กรณีภาวะปกติ เมื่อสถานการณ์เกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ไม่มีหน่วยงานของรัฐใดรับผิดชอบ ศรชล. สามารถบูรณาการในการปฏิบัติงาน หรือมีความจำเป็นอื่น 2) กรณีภาวะไม่ปกติ เนื่องจากสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือรุนแรง มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

⁵¹ ภายใต้ UNCLOS ค.ศ. 1982 รัฐชายฝั่งสามารถกำหนดเขตทางทะเลที่มีสถานะและขอบเขตของสิทธิแตกต่างกัน ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป ขณะที่ ทะเลหลวง เป็นพื้นที่นอกเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง โดยแต่ละเขตมีระดับอำนาจอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตย ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งและรัฐอื่นแตกต่างกันตามอนุสัญญา

ให้การบริหารชายแดนทางทะเลต้องอาศัยการบูรณาการอำนาจของหน่วยงานหลายหน่วยภายใต้กฎหมายหลายฉบับ และต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่สามารถใช้อำนาจฝ่ายเดียวได้ในทุกพื้นที่หรือทุกกรณี ดังนั้น แม้หลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดนทั้ง 4 ประเภทจะไม่สามารถนำมาปรับใช้กับชายแดนทางทะเลได้โดยตรง เนื่องจากลักษณะทางกายภาพ ฐานกฎหมาย และโครงสร้างการบริหารจัดการแตกต่างกัน แต่หลักการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่ การบูรณาการหน่วยงานของรัฐ การประเมินผลกระทบด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ การประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน และการกำหนดกระบวนการตัดสินใจที่ชัดเจน อาจเป็นแนวคิดที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนารอบการบริหารจัดการจุดเชื่อมต่อทางทะเลของประเทศไทยในอนาคต

ตารางที่ 5 สรุป เขตทางทะเลกับการบริหารจัดการตามกฎหมายและความมั่นคง⁵²

เขตทางทะเล	ประเด็น/ภารกิจสำคัญ	การบริหารจัดการ / หน่วยงานหลัก	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
น่านน้ำภายใน (Internal Waters)	ท่าเรือ การเข้า-ออกของบุคคลและเรือ การนำเข้า-ส่งออก	ตม. ศุลกากร กรมเจ้าท่า ศรชล.	กฎหมายภายในของไทย / UNCLOS
ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea)	การเดินเรือ การประมง การรักษาความมั่นคง การลักลอบขนสินค้าและเข้าเมือง	กองทัพเรือ ศรชล. ตม. ศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง	กฎหมายภายใน / UNCLOS
เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone)	การป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง ศุลกากร ภาษี และการกระทำผิดที่เกี่ยวข้อง	ศรชล. กองทัพเรือ ตม. ศุลกากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายภายใน / UNCLOS
เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ)	การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ การเดินเรือ การบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองผลประโยชน์ทางทะเล	ศรชล. กรมประมง กองทัพเรือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายภายใน / UNCLOS
ไหล่ทวีป (Continental Shelf)	การสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรใต้พื้นทะเลและใต้ดิน	หน่วยงานด้านพลังงาน ทรัพยากร และความมั่นคง	กฎหมายภายใน / UNCLOS
ทะเลหลวง (High Seas)	การเดินเรือ การประมง ความมั่นคง และความร่วมมือระหว่างประเทศ	หน่วยงานของรัฐร่วมกับกลไกระหว่างประเทศ	UNCLOS และกฎหมายระหว่างประเทศ

⁵² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (NSC-2) ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานความมั่นคงทางทะเล, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, วันที่ 10 สิงหาคม 2569. ประกอบกับประสบการณ์ของผู้ศึกษาเคยทำหน้าที่ผู้อำนวยการกองความมั่นคงทางทะเล สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2567 จึงสังเคราะห์ข้อมูลออกมาเป็นตารางสรุป

บทที่ 3

ข้อเสนอ

จากผลการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทยยังสามารถใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนได้ เนื่องจากยังคงสะท้อนเจตนารมณ์สำคัญในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดน สนับสนุนการดำรงชีวิตของประชาชน และส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่ชายแดน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังพบจุดอ่อนหลายประการ ทั้งในด้านความชัดเจนของหลักเกณฑ์ ความสอดคล้องระหว่างหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรกับแนวปฏิบัติจริง กระบวนการพิจารณาและฐานอำนาจของหน่วยงาน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความสามารถของหลักเกณฑ์ในการรองรับบริบทด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และการบริหารจัดการชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไป

เพื่อให้ข้อเสนอเชิงนโยบายมีลักษณะเป็นระบบและครอบคลุมทั้งมิติด้านกฎหมาย สถาบัน ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้ศึกษาจึงนำเสนอแนวคิด Comprehensive Border Security Cooperation (CBSC) Model ของ Mohd Huda and Sa'ad (2023)⁵³ มาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยมีแนวคิดสำคัญว่า ความร่วมมือด้านความมั่นคงชายแดนที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบสำคัญ 6 ด้าน ได้แก่ กรอบกฎหมาย (legal framework) สถาบันชายแดน (border institution) เจตจำนงทางการเมือง (political commitment) การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (security governance) การบูรณาการทางสังคม (society integration) และความมั่งคั่งของพื้นที่ชายแดน (border prosperity) จากกรอบแนวคิดและบทเรียนดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำ “กรอบแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย” เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาหลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย โดยมุ่งรักษาจุดแข็งของหลักเกณฑ์เดิม ขณะเดียวกันปรับปรุงข้อจำกัดที่พบจากการศึกษาให้สามารถรองรับทั้งมิติด้านความมั่นคง การอำนวยความสะดวกทางการค้า การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และความต้องการ

⁵³ รายละเอียดของแนวคิดดังกล่าวได้กล่าวถึงไว้แล้วในบททบทวนวรรณกรรม หน้า 8 หัวข้องานศึกษาที่เกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการชายแดนและจุดผ่านแดน

ของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างสมดุล ซึ่งสามารถนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายใน 6 องค์ประกอบดังต่อไปนี้

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ

3.1.1 การพัฒนากฎหมายและหลักเกณฑ์ (legal framework)

หลักเกณฑ์การพิจารณาการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าตามมติคณะรัฐมนตรี กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และลักษณะของจุดผ่อนปรนการค้าไว้ในระดับหลักการ ได้แก่ เพื่อรองรับการค้าชายและการแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน การส่งเสริมการค้าชายแดนและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชน และการคำนึงถึงผลกระทบต่อแนวสันปันน้ำและหลักเขตแดน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็น “กรอบเชิงหลักการมากกว่าการเป็นเกณฑ์เชิงตัดสินใจ” เนื่องจากยังไม่ได้กำหนดองค์ประกอบหรือตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินว่าพื้นที่ใดมีความเหมาะสมที่จะเปิดเป็นจุดผ่อนปรนการค้าอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น **ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดองค์ประกอบและตัวชี้วัดพื้นฐานร่วมกัน** เช่น ศักยภาพและความต้องการด้านการค้า ความพร้อมของพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐาน ในด้านขอบเขตพื้นที่และเงื่อนไขการค้า **ควรพิจารณากำหนดพื้นที่ที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการค้า กลุ่มผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ประเภทสินค้า และลักษณะกิจกรรมทางการค้าให้ชัดเจนขึ้น** โดยนำแนวทางของต่างประเทศ เช่น จีน ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดขอบเขตพื้นที่และเงื่อนไขการค้าชายแดน มาเป็นบทเรียนประกอบการพิจารณา โดยควรพิจารณาจากลักษณะภูมิประเทศ การตั้งถิ่นฐาน รูปแบบการค้า ความเชื่อมโยงกับชุมชนประเทศเพื่อนบ้าน และระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ **ควรกำหนดความเห็นพ้องหรือความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้าน** เป็นองค์ประกอบของกระบวนการพิจารณา รวมถึงควรกำหนดให้การตรวจสอบสถานะของช่องทางตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาตั้งแต่ก่อนเสนอเปิดจุดผ่อนปรนการค้า โดยเฉพาะสถานะของช่องทางตามกฎหมายศุลกากร เพื่อให้ทราบตั้งแต่ต้นว่าช่องทางดังกล่าวสามารถรองรับกิจกรรมการนำเข้าและส่งออกสินค้าได้ในระดับใด และจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือขออนุญาตเพิ่มเติมหรือไม่ ทั้งนี้ ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมตรวจสอบประเด็นดังกล่าวตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของกระบวนการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีที่จุดผ่อนปรนการค้าได้รับความเห็นชอบแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการค้าได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายหรือขั้นตอนของหน่วยงานอื่น

ข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (1) คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิด-ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ทบทวนหลักเกณฑ์หรือจัดทำแนวปฏิบัติเสริม (supplementary operational guideline) ภายใต้หลักเกณฑ์เดิมตามมติคณะรัฐมนตรี 26

มกราคม 2559 โดยอาจไม่จำเป็นต้องแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีทั้งฉบับ เพื่อกำหนดองค์ประกอบและตัวชี้วัดสำหรับประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ให้ชัดเจนขึ้น โดยอาจพิจารณา 3 ด้าน ได้แก่ ความมั่นคงและความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งควรเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ต้องผ่านก่อน ความจำเป็นและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาจากความต้องการใช้บริการ ปริมาณและมูลค่าการค้า จำนวนประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับประโยชน์ และความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจและโลจิสติกส์ของพื้นที่ และ ความพร้อมในการบริหารจัดการ ซึ่งครอบคลุมบุคลากร งบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบตรวจสอบและควบคุมสินค้า ตลอดจนความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การประเมินทั้งสามด้านควรพิจารณาร่วมกันตามบริบทและระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่

(2) **กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่** ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ประเภทสินค้า และกิจกรรมทางการค้าไว้ในแนวปฏิบัติ โดยพิจารณาตามบริบทและระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ รวมทั้ง (3) **กำหนดรูปแบบเอกสารยืนยัน ความเห็นพ้องหรือความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้าน** เพื่อให้หลักเกณฑ์สอดคล้องกับแนวปฏิบัติจริง และ (4) **ประเด็นฐานอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด** ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและกำหนดแนวทางการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กับการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อไม่ให้แนวปฏิบัติขัดหรือเกินกว่าฐานอำนาจตามกฎหมาย

3.1.2 การพัฒนากลไกบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (border institution)

การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับ ตั้งแต่ระดับพื้นที่ จังหวัด กระทรวง ไปจนถึงระดับนโยบาย โดยแต่ละหน่วยงานมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ขณะที่กระบวนการพิจารณา มีหลายขั้นตอนและการกลั่นกรองหลายระดับ ซึ่งอาจส่งผลต่อความชัดเจนของบทบาท ดังนั้น ควร **จัดระบบบทบาท อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน** ตั้งแต่ระดับพื้นที่จนถึงระดับนโยบาย โดยกำหนดบทบาทของจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงานด้านความมั่นคง และหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ จุดผ่านแดนให้สอดคล้องกับฐานอำนาจตามกฎหมาย พร้อมทั้งพัฒนากลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ การเสนอความต้องการ การพิจารณาเปิด การติดตามและประเมินผล ตลอดจน **การปรับเงื่อนไขการดำเนินงาน** โดยมุ่งลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการและเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มหน่วยงานหรือขั้นตอนการพิจารณา

ข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ ที่ผ่านมา การดำเนินงานเกี่ยวกับการเปิดจุดผ่อนปรนการค้ามีกลไกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายระดับ แต่ยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกระบวนการตั้งแต่การเสนอความต้องการจากพื้นที่ การประเมินความพร้อม การประสานประเทศ

เพื่อนบ้าน การพิจารณาเปิด ไปจนถึงการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยมีเพียงแผนผังการทำงานที่กระทรวงมหาดไทยจัดทำขึ้นเพื่อประสานการดำเนินงานภายใน ดังนั้น ผู้ศึกษาเสนอให้ **สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมแห่งชาติร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำ Standard Operating Procedure (SOP) กลาง** สำหรับการเปิด-ระงับ-ปิดจุดผ่อนปรนการค้า โดยกำหนดบทบาท หน่วยงานหลัก หน่วยงานสนับสนุน ลำดับขั้นตอน และจุดตัดสินใจของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน ทั้งนี้ ควรใช้กลไกที่มีอยู่เดิมเป็นฐานและไม่เพิ่มหน่วยงานโดยไม่จำเป็น พร้อมกำหนดให้มีการทบทวน SOP ร่วมกันเป็นระยะ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และฐานอำนาจตามกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป

3.1.3 การเสริมสร้างความต่อเนื่องของเจตจำนงเชิงนโยบาย (political commitment)

การพัฒนาหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องในระดับนโยบาย เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลายมิติทั้งความมั่นคง การต่างประเทศ เศรษฐกิจ และการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้น ควรกำหนดทิศทางและเป้าหมายเชิงนโยบายร่วมกัน เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกทางการค้า การดำรงชีวิตของประชาชน และการรักษาความมั่นคง โดยเชื่อมโยงการพัฒนาจุดผ่อนปรนการค้าเข้ากับการบริหารจัดการชายแดนและการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวม นอกจากนี้ ควรจัดให้มีกลไกทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์เป็นระยะ เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคาม รูปแบบการค้า เทคโนโลยี เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยอาศัยลักษณะการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากกรอบเดิมอย่างต่อเนื่อง เป็นแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ให้มีความต่อเนื่องและทันต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ ควรมีการจัดทำกรอบทิศทางหรือแผนเฉพาะ **เรื่องด้านการบริหารจัดการจุดผ่านแดนของประเทศไทย** ภายใต้กรอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการชายแดนที่มีอยู่ โดยพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้ความเห็นชอบเพื่อกำหนดทิศทางร่วมของภาครัฐต่อการพัฒนาและบริหารจัดการจุดผ่านแดนทั้งระบบ โดยพิจารณาบทบาทและความเหมาะสมของจุดผ่านแดนแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ด้านการค้า ความมั่นคง การเดินทาง และการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อน ควรกำหนด **หน่วยงานเจ้าภาพและเป้าหมายร่วมระหว่างหน่วยงาน** พร้อมจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าว นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการทบทวนสถานะของจุดผ่อนปรนการค้าเป็นระยะ โดยอาจกำหนดรอบการประเมินทุก 3 ปี เพื่อพิจารณาว่าจุดผ่อนปรนแต่ละแห่งยังมีความจำเป็นและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่หรือไม่ โดยพิจารณาจากระดับการใช้งานจริง ปริมาณและมูลค่าการค้า จำนวนผู้ใช้บริการ สถานการณ์ด้านความมั่นคง ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ต้นทุนและ

ทรัพยากรของภาครัฐ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ผลการประเมินความสามารถนำไปสู่การตัดสินใจได้ทั้งการคงสถานะ การยกระดับ การปรับลดเงื่อนไข หรือการยกเลิกจุดผ่อนปรนการค้า เพื่อให้ระบบบริหารจัดการจุดผ่านแดน สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3.1.4 การพัฒนาการกำกับดูแลด้านความมั่นคง (security governance) ควรพัฒนาระบบการกำกับดูแลด้านความมั่นคงที่เน้นการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (inter-agency coordination)

โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประเมินสถานการณ์ร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอนและการทำงานแบบแยกส่วน (silo) และกำหนดบทบาทให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขณะเดียวกัน ควรเสริมสร้าง **ขีดความสามารถของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ (capacity building)** ให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของแต่ละจุด โดยนำระบบประเมินความเสี่ยง/ภัยคุกคามมาใช้ประกอบการกำหนดมาตรการควบคุม รวมทั้งพัฒนากลไกกำกับดูแลและมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การบริหารจัดการจุดผ่อนปรนการค้ามีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถรองรับทั้งสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉินได้

ข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ จัดทำ **ระบบประเมินความเสี่ยง (risk assessment framework)** สำหรับจุดผ่อนปรนการค้า โดยกำหนดปัจจัยเสี่ยงและระดับความเสี่ยงที่สามารถใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และนำผลการประเมินมาใช้กำหนดระดับมาตรการควบคุมที่เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินและทบทวนความเสี่ยงเป็นระยะสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรจัดทำ **SOP สำหรับการเปลี่ยนผ่านจากสถานการณ์ปกติสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน** โดยระบุเงื่อนไขในการยกระดับมาตรการ ผู้มีอำนาจสั่งการ และช่องทางการประสานงานระหว่างจังหวัด กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานด้านความมั่นคง และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ชัดเจน ขณะเดียวกัน ในกรณีที่สถานการณ์เอื้ออำนวย ควรกำหนดขั้นตอนการแจ้งและประสานงานกับ **กระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทย** เพื่อเตรียมการด้านการทูตและการสื่อสารกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยไม่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เร่งด่วนล่าช้าแนวทางดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงกับแนวนโยบาย **diplomacy of speed, diplomacy of coherence และ diplomacy of communication** โดยทำให้การตัดสินใจ

ด้านความมั่นคงชายแดนสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว มีเอกภาพระหว่างหน่วยงาน และคำนึงถึงผลกระทบด้านการต่างประเทศควบคู่กัน⁵⁴

3.1.5 การบูรณาการทางสังคมโดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (society integration)

ผลการศึกษาพบว่าประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่มีบทบาทในการสะท้อนความต้องการและผลักดันการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในทางปฏิบัติในบางกรณี แต่หลักเกณฑ์ปัจจุบันยังมิได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมไว้อย่างเป็นระบบ ดังนั้น ควรยกระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการปฏิบัติที่ขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ ไปสู่กลไกที่ได้รับการรองรับในกระบวนการพิจารณา โดยครอบคลุมประชาชน พ่อค้ารายย่อย ผู้ประกอบการ หอการค้าจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามบริบทของพื้นที่ การมีส่วนร่วมควรครอบคลุมทั้งการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของพื้นที่ การสะท้อนผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม และการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารจัดการจุดผ่อนปรนการค้าสามารถสร้างสมดุลระหว่าง ความมั่นคงกับประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมควรมีลักษณะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของภาครัฐ

ข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ กำหนด กลไกการรับฟังและรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ ไว้ในหลักเกณฑ์/นโยบาย หรือ SOP ของกระบวนการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า โดยให้อำเภอหรือจังหวัดเป็นกลไกหลักในการรวบรวมข้อมูลจากประชาชน ผู้ประกอบการ หอการค้า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอประกอบการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่และการทบทวนการดำเนินงาน ในทางปฏิบัติ อาจกำหนดให้มี การประชุมหรือรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยในขั้นตอนก่อนเสนอเปิดจุดและการประเมินผลภายหลังการเปิด โดยกำหนดรูปแบบให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ และนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาบันทึกเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ ควรนำบทเรียนจาก Border Haats อินเดีย-บังกลาเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับกลไกระดับพื้นที่และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง มาใช้เป็นแนวทางประกอบการออกแบบ โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งกลไกใหม่หากสามารถใช้กลไกที่มีอยู่เดิมได้

⁵⁴ ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการทำงานเชิงรับไปสู่การทูตเชิงรุกที่มียุทธศาสตร์และมุ่งเน้นการบูรณาการรอบด้าน ภายใต้เสาหลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) การมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน (Diplomacy of Strategy) (2) การตัดสินใจที่รวดเร็วและทันสถานการณ์ (Diplomacy of Speed) (3) ความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน (Diplomacy of Coherence) และ (4) การสื่อสารกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจนและทันทั่วทั้งที่ (Diplomacy of Communication) อ้างอิงจาก กระทรวงการต่างประเทศ, “รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมอบนโยบายให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคยุโรป,” 25 พฤษภาคม 2569.

3.1.6 จุดผ่อนปรนการค้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน (border prosperity)

จุดผ่อนปรนการค้ามีเจตนารมณ์สำคัญในการสนับสนุนการค้าขายและการแลกเปลี่ยนสินค้าเพื่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน ดังนั้น การพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าจึงควรพิจารณา ประโยชน์ทางเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงและการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบ ดังนั้นควรพัฒนา **เกณฑ์ประเมินศักยภาพและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่** โดยพิจารณาทั้งศักยภาพและความต้องการทางการค้า ผลประโยชน์ต่อประชาชนและเศรษฐกิจท้องถิ่น ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และความเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจโดยรอบ รวมถึงต้นทุนที่ภาครัฐต้องใช้ในการจัดตั้งและบริหารจัดการจุดผ่อนปรนการค้า ทั้งนี้ **ไม่ควรกำหนดปริมาณหรือมูลค่าการค้าเป็นเงื่อนไขตายตัวในระดับเดียวกับจุดผ่านแดนถาวร** เนื่องจากจุดผ่อนปรนการค้ามีบทบาทในการสนับสนุนเศรษฐกิจระดับชุมชนและการดำรงชีวิตของประชาชน แม้จะมีมูลค่าการค้าไม่สูงมากก็ตาม

ข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พัฒนาแนวทางหรือแบบประเมินผลประโยชน์และความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจ โดย สศช. สนับสนุนด้านกรอบการวิเคราะห์ผลกระทบและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ขณะที่กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานในพื้นที่รับผิดชอบข้อมูลเชิงพื้นที่และความต้องการของประชาชน การประเมินดังกล่าวควรครอบคลุม **ผลประโยชน์ทางการค้า รายได้และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ผลประโยชน์ต่อประชาชน ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ต้นทุนของภาครัฐ และผลกระทบด้านความมั่นคง** เพื่อให้การตัดสินใจเปิดหรือปรับเงื่อนไขจุดผ่อนปรนการค้ามีข้อมูลประกอบอย่างรอบด้าน

3.2 ผลลัพธ์ที่คาดหวัง

ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางขับเคลื่อนที่นำเสนอในข้อ 3.1 คาดว่าจะช่วยยกระดับการบริหารจัดการจุดผ่อนปรนการค้าใน 6 ด้านสำคัญ ดังนี้

3.2.1 หลักเกณฑ์มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐาน

หลักเกณฑ์จะมีความชัดเจนมากขึ้นทำให้สามารถประเมินและเปรียบเทียบความเหมาะสมของพื้นที่แต่ละแห่งได้อย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันยังสามารถปรับระดับความเข้มข้นของเกณฑ์ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ได้

3.2.2 กระบวนการพิจารณาประสิทธิภาพและโปร่งใส

การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน รวมถึงการจัดทำแนวปฏิบัติหรือ SOP จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการ ลดช่องว่างของความรับผิดชอบ

3.2.3 การตัดสินใจคำนึงถึงความเสี่ยงด้านความมั่นคงอย่างรอบด้าน

การประเมินความเสี่ยงตั้งแต่ก่อนเปิดจุด รวมถึงการทบทวนความเสี่ยงเป็นระยะ สามารถกำหนดมาตรการควบคุมให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ และรองรับทั้งสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

3.2.4 การบูรณาการระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การเชื่อมโยงข้อมูลและการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการเปิดช่องทางให้ประชาชน ผู้ประกอบการ ท้องถิ่น หอการค้า และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ข้อมูล จะช่วยให้การพิจารณาข้อมูลจากทั้งภาครัฐและพื้นที่ และลดการทำงานแบบแยกส่วนของแต่ละหน่วยงานและเกิดการยอมรับ

3.2.5 การอำนวยความสะดวกทางการค้าสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่

การนำศักยภาพทางเศรษฐกิจ ความต้องการของประชาชน โครงสร้างพื้นฐาน และความเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจโดยรอบมาประกอบการพิจารณา จะช่วยให้การเปิดหรือพัฒนาจุดผ่อนปรนการค้าตอบสนองต่อบริบทและความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ มากกว่าการใช้เกณฑ์เดียวกันกับทุกพื้นที่

3.2.6 เกิดสมดุลระหว่างความมั่นคง เศรษฐกิจและประชาชน

ผลลัพธ์ในภาพรวมคือการพัฒนาบริหารจัดการจุดผ่อนปรนการค้าที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคง การอำนวยความสะดวกทางการค้า และประโยชน์ของประชาชน โดยมุ่งให้จุดผ่อนปรนการค้าเป็นทั้งกลไกสนับสนุนเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประชาชนชายแดน ควบคู่กับการบริหารความเสี่ยงและการพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสม

ตารางที่ 6 สรุปแนวคิดบทที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ : กรอบแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของประเทศไทย

องค์ประกอบ	ข้อเสนอ	แนวทางขับเคลื่อน	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
1. Legal Framework	• ปรับเป็นเกณฑ์เชิงตัดสินใจ • กำหนดองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่ชัดเจน • กำหนดขอบเขตพื้นที่ ผู้มีสิทธิ์ประเภทสินค้า และเงื่อนไขการค้า	• จัดทำ operational guideline • กำหนดเกณฑ์ด้าน ความมั่นคง-เศรษฐกิจ/สังคม-ความพร้อมของพื้นที่ • กำหนดการประสานและตรวจสอบความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้าน	• หลักเกณฑ์มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐาน
2. Border Institution	• จัดระบบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ให้ชัดเจน • กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตั้งแต่พื้นที่ถึงระดับนโยบาย	• จัดทำ SOP กลาง สำหรับ การเปิด-ระงับ-ปิดจุดผ่อนปรน • กำหนดหน่วยงานหลัก หน่วยสนับสนุน และขั้นตอนการดำเนินงาน	• กระบวนการพิจารณา มีความชัดเจนและต่อเนื่องลดความซ้ำซ้อนและช่องว่างในการปฏิบัติ
3. Political Commitment	• กำหนด ทิศทางและเป้าหมายร่วม ในการบริหารจัดการจุดผ่านแดน • เชื่อมโยงจุดผ่อนปรนกับการบริหารชายแดนในภาพรวม	• จัดทำ กรอบทิศทาง/แผนการบริหารจัดการจุดผ่านแดน • กำหนดเป้าหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ และทรัพยากร • ทบทวนหลักเกณฑ์และสถานะจุดผ่อนปรนเป็นระยะ	• นโยบายมีความต่อเนื่อง • รองรับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ • การพัฒนาจุดผ่านแดนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
4. Security Governance	• ใช้ risk-based management เป็นพื้นฐานบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน • กำหนดมาตรการให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของพื้นที่	• จัดทำ risk assessment framework • จัดทำแนวทางสำหรับ สถานการณ์ปกติ/ฉุกเฉิน • กำหนดแนวทางการเปิด-ระงับ-ปิดจุดผ่อนปรน	• การตัดสินใจคำนึงถึงความเสี่ยงอย่างรอบด้าน สอดคล้องกับบริบทพื้นที่

องค์ประกอบ	ข้อเสนอ	แนวทางขับเคลื่อน	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
5. Society Integration	• เปิดให้ ประชาชน ผู้ประกอบการ หอการค้า อปท. และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ใช้ข้อมูลจากพื้นที่ประกอบการตัดสินใจ	• จัด local border consultation • รับฟังความต้องการและผลกระทบก่อนเปิดจุด ให้อำเภอ/จังหวัดรวบรวมข้อมูล และข้อเสนอจากพื้นที่	• มีข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่โดยตรง การพิจารณาสอดคล้องกับบริบทพื้นที่มากขึ้น
6. Border Prosperity	• พิจารณา ศักยภาพทางเศรษฐกิจและความต้องการของพื้นที่ • คำนึงถึง ความคุ้มค่าของทรัพยากรภาครัฐ ควบคู่กับความมั่นคง	• กระทรวงมหาดไทย และ สศช. พัฒนาแบบประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม • พิจารณาการค้า ประโยชน์ต่อประชาชน โครงสร้างพื้นฐาน ต้นทุนภาครัฐ และผลกระทบต่อพื้นที่	• การเปิดจุดสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ ใช้ทรัพยากรภาครัฐอย่างเหมาะสม สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน

บรรณานุกรม

หนังสือและตำราทางวิชาการ

จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549.

พิทยา บวรวัฒนา. เอกสารประกอบการสอนทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ เล่ม 2. โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D., & Doyle, T. Border management modernization. World Bank, 2011.

World Customs Organization. Coordinated border management compendium. World Customs Organization, 2023.

บทความในวารสารวิชาการ

Brown, Alison, Bhaskar Chakrabarti, Peter Mackie, Crispian Fuller, Rajesh Bhattacharya, Soumyabrato Bagchi, and Debapriya Chakrabarti. Contested spaces of exchange: Informal cross-border trade on the India-Bangladesh border. In Forum for development studies, vol. 51, no. 1, pp. 121-143. Routledge, 2024.

Park, J., Lim, M. K., & Murali, K. Informal cross-border trade in Africa: Operations, policy, and opportunities. Management Science 70, no. 10 (2024) : 7142-7160.

Sa'ad, S., & Huda, M. I. M. Border security cooperation framework: analysis from the perspective of boundary making theory. International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences 13, no. 9 (2023): 226-239.

วิทยานิพนธ์และรายงานการวิจัย

กมลทิพย์ ตรีเดช. แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าชายแดนไทย-สปป.ลาว ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน. รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 2561.

เนตรดาว เถาวิล และ พงษ์ เถาวิล. การค้าชายแดนนอกระบบ: เงื่อนไข กลไก และการจัดการ
ของหน่วยงานรัฐ กรณีศึกษาชายแดนไทย-ลาว. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงาน
การวิจัยแห่งชาติ (วช.), 2560.

ปฐวี โชติอนันต์. รัฐกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษาอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

เอกสารราชการและรายงานการประชุม

กระทรวงมหาดไทย. หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0804.3/1688 เรื่อง การพิจารณาระงับการใช้ช่องทาง
ณ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่อนปรนการค้า และจุดผ่อนปรนพิเศษ เป็นการชั่วคราวใน
สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019, 20 มีนาคม 2563.

กระทรวงมหาดไทย. หนังสือ ที่ มท 0204.3/6068 เรื่อง ขออนุญาตหรือเรื่องการมอบอำนาจตามมติ
การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน ครั้งที่ 1/2559, 21 กุมภาพันธ์
2567.

คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน. เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง การแต่งตั้ง
คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนใหม่. การประชุมครั้งที่ 2/2540, 26
กันยายน 2540.

คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว. เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การเปิด
จุดผ่อนปรนการค้าชายแดนไทย-พม่า ด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์.
การประชุมครั้งที่ 5/2539, 2 กรกฎาคม 2539.

คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน. เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การทบทวน
นโยบายและแนวทางปฏิบัติในการค้า ณ จุดผ่อนปรนการค้า. การประชุมครั้งที่ 4/2542,
22 กันยายน 2542.

คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน. รายงานการประชุม ครั้งที่ 4/2544 เรื่อง การทบทวน
นโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับจุดผ่อนปรนการค้า.

คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน. รายงานการประชุม ครั้งที่ 1/2555 และครั้งที่
2/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน
ประเภทต่าง ๆ.

คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน. รายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2558 เรื่อง การทบทวน
หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการเปิด-ปิดจุดผ่านแดน.

คณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการ
เปิด-ปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ (ฉบับปรับปรุง).

ที่ทำการปกครองอำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดนครพนม. การยกระดับจุดผ่อนปรนการค้า ท่าเทียบเรือ
อำเภอบ้านแพ้ว สู่จุดผ่านแดนถาวร ท่าเทียบเรืออำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดนครพนม.

ที่ทำการปกครองอำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดนครพนม, 2568.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เอกสารประกอบการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เรื่อง การ
ผ่อนปรนการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.
2566-2570). สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566.

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 87/2557,

10 กรกฎาคม 2557.

คณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศปิด-เปิดพรมแดน, 12 เมษายน 2519.

คณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด-
ระงับ หรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ, 26 มกราคม 2559.

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562.

Government of the Republic of India and Government of the People's Republic of
Bangladesh. Memorandum of understanding between the Government of
the Republic of India and the Government of the People's Republic of
Bangladesh on border haats, 2010.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. กฎหมายทะเล. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://treaties.mfa.go.th/th/content/กฎหมายทะเล>

กระทรวงการต่างประเทศ. รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมอบ
แนวนโยบายให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคยุโรป. [ออนไลน์]. 25
พฤษภาคม 2569.

ไทยพีบีเอส. ทบ. กำหนด 4 มาตรการควบคุมการเปิด-ปิดจุดผ่านแดนไทย-กัมพูชา. [ออนไลน์]. 2568

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ข้อมูลคำจำกัดความ “จุดผ่อนปรนเพื่อ
การค้า”. [ออนไลน์].

China Daily. A look at China's border trade policy. [Online]. 2019, January 7. Available from: <https://www.chinadaily.com.cn/>.

World Customs Organization. Coordinated border management compendium. [Online]. 2023. Available from: <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>.

การสัมภาษณ์

เจ้าหน้าที่สำนักงานศุลกากรความมั่นคงแห่งชาติ (NSC-1). ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกลไกการพิจารณาการเปิด-ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2569.

เจ้าหน้าที่สำนักงานศุลกากรความมั่นคงแห่งชาติ (NSC-1). ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกลไกการพิจารณาการเปิด-ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ. สัมภาษณ์เพิ่มเติม 10 สิงหาคม 2569.

เจ้าหน้าที่สำนักงานศุลกากรความมั่นคงแห่งชาติ (NSC-2). ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานความมั่นคงทางทะเล. สัมภาษณ์, 10 สิงหาคม 2569.

ผู้ให้ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศ (กต.-01). สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2569.

เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2569.

ภาคผนวก

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ ทอ๒๖



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ มกราคม ๒๕๕๙

เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ

เรียน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลับ ที่ นร ๐๕๐๕/๑๑๐ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงกลาโหม ลับ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๒๐๗/๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๙

๒. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ลับ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๒
ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ .

๓. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ลับ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๒/๐๔๙๗ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๙

ตามที่ได้อ้างถึงเรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่าง ๆ ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยให้ยกเลิกชั้นความลับนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ความละเอียดแล้ว นั้น

กระทรวงกลาโหม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๙ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนพิเศษ ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอสำหรับหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทการค้า ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับไปพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ฯ เกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการพิจารณาการเปิด - ระบุหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทการค้าให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการด้วย

๒. มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้จังหวัดชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อให้เกิดการสร้าง ความเข้าใจและกำชับให้กับหน่วยงานยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๓. มอบหมายให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักบูรณาการร่วมกับกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนและวางระบบการตรวจคนเข้าเมืองตามด่านตรวจคนเข้าเมืองต่าง ๆ ซึ่งแผนและระบบดังกล่าวจะต้องจัดลำดับความสำคัญของด่านและการดำเนินงานให้มีความชัดเจน โดยคำนึงถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ความมั่นคง การสาธารณสุข และการเคลื่อนย้ายสินค้า

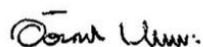
/ที่มีความเสี่ยง ...

-๒-

ที่มีความเสี่ยงในการลักลอบนำเข้าประเทศ รวมถึงให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเสริมสร้างขีดความสามารถในการดำเนินการด้วย เช่น การใช้ระบบ Biometrics หรือการใช้ข้อมูลทางชีวภาพ เพื่อสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องได้ตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ (เรื่อง ขออนุมัติดำเนินโครงการพัฒนาระบบ CCTV และเทคโนโลยีอื่นที่เหมาะสมเพื่อการควบคุมทางศุลกากรรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)) แล้วนำเสนอรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีภายใน ๑ เดือน นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวอรรพिता เวชชาชีวะ)

ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานสารสนเทศ

รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๕ (วรรณิ), ๔๔๒ (เฉลิมขวัญ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖

www.soc.go.th



ที่ นร ๐๘๐๕/๒๑๐

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๒๑ มกราคม ๒๕๕๙

เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระวังหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือบันทึกข้อความสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลับ ที่ นร ๐๘๐๕/๒๕๗๕
เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระวังหรือปิด
จุดผ่านแดนประเภทต่างๆ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
๒. หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติขอแจ้งเรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณา
การเปิด - ระวังหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ เสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมีเหตุผล
ความจำเป็นและข้อเสนอแนะของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ตามรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็น

๑.๑ นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่
๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงกรณีเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่มีหน่วยทหารช่างสนามที่ ๗๑๕
ของกัมพูชาได้ดำเนินการใช้เครื่องจักรปรับสภาพพื้นที่รอบอนุสาวรีย์ดาอม ซึ่งอยู่บริเวณจุดผ่อนปรนการค้า
ช่องอานม้า อำเภอนายีน จังหวัดอุบลราชธานี จึงทำให้เข้าไปสู่การระงับการผ่านเข้า - ออกจุดผ่อนปรนดังกล่าว
เป็นการชั่วคราว ว่าหากมีความขัดแย้งในพื้นที่บริเวณด่านชายแดนไทย - กัมพูชา ไม่ให้ปิดเส้นทางตามแนวชายแดน
แต่ให้ส่งเรื่องไปที่กระทรวงกลาโหมเพื่อดำเนินการแก้ไข ประกอบกับในการประชุมรายงานสถานการณ์
ด้านการข่าว เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ ได้มีข้อสั่งการให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาทบทวน
แผนปฏิบัติการเปิดจุดผ่านแดนและมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ กระทรวงกลาโหมได้จัดประชุมเพื่อพิจารณาแนวทางการ
การระงับการผ่านเข้า - ออกบริเวณชายแดนกรณีมีความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบ
แนวทางการระงับการผ่านเข้า - ออกบริเวณชายแดนกรณีมีความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ฝ่ายทหาร
และฝ่ายปกครองในพื้นที่ได้หารือและรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามสายการบังคับบัญชาของตนในระหว่างที่รอ
คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนพิจารณาขั้นตอน กลไก และอำนาจหน้าที่ในการระงับหรือปิด
จุดผ่านแดนให้มีความชัดเจนและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๑.๓ สำนักงานฯ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดน ได้ประชุมเพื่อพิจารณา
ทบทวนหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระวังหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ
มาเป็นระยะ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการเปิดจุดผ่านแดนมีความชัดเจนอยู่แล้ว

ลับ
(ปิด)

แต่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนที่ชัดเจนเท่านั้น จึงได้มอบให้ สำนักงานฯ ยกร่างหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระงับหรือปิดจุดผ่านแดนในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินเฉพาะหน้าเพิ่มเติม พร้อมนำความเห็นของที่ประชุมไปปรับให้เกิดความเหมาะสมอีกครั้ง และมอบให้จังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักจัดตั้งกลไกในการกำกับดูแลผลกระทบด้านความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นในกรณีที่จะมีการปิดด่าน

๑.๔ เนื่องด้วย สำนักงานฯ ได้ดำเนินการปรับหลักเกณฑ์ตามความเห็นและข้อเสนอแนะของที่ประชุมคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้จัดการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ขึ้น เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ซึ่งที่ประชุมได้มีข้อคิดเห็นและมติ ดังนี้

๑.๔.๑ ข้อคิดเห็นที่ประชุม

๑) หลักการพิจารณาเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ ที่ใช้อยู่ปัจจุบันมีความเหมาะสม ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการลงนามเปิดจุดผ่านแดนตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๓ ส่วนจุดผ่อนปรนการค้าขึ้นอยู่ว่าการจังหวัดมีอำนาจในการเปิดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

๒) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้ประกอบการพิจารณาการสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หลักเกณฑ์เหล่านี้จะต้องครอบคลุมประเด็นความมั่นคง ไว้อย่างครบถ้วน

๓) ที่ผ่านมาเมื่อมีการปิดจุดผ่านแดนกระทรวงมหาดไทยจะนำเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตามตามนายกรัฐมนตรียังมีข้อสั่งการว่าควรมีกลไกในส่วนกลางพิจารณาความเหมาะสมในการระงับหรือปิดจุดผ่านแดนเพื่อมิให้ผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ก่อนที่จะนำเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ดังนั้นกลไกในส่วนกลางซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จะทำหน้าที่กลั่นกรองเหตุผลและดุลยพินิจในการปิดจุดผ่านแดนของหน่วยงานในพื้นที่เพื่อยับยั้ง หรือนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบเมื่อมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปิดจุดผ่านแดน

๑.๔.๒ มติที่ประชุม มอบให้ฝ่ายเลขานุการนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของที่ประชุมไปปรับหลักเกณฑ์การสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และแจ้งให้คณะกรรมการทุกท่านพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๑.๕ ในกรณีนี้ สำนักงานฯ ได้ดำเนินการปรับหลักเกณฑ์การสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนตามที่ประชุมได้ระบุและมีมติไว้แล้ว (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๒. การสั่งการตามบัญชานายกรัฐมนตรี ได้สั่งการให้กำชับหน่วยปฏิบัติให้เข้าใจเพื่อปฏิบัติได้ถูกต้องทุกกองกำลัง รวมทั้ง พลเรือน ตำรวจ ทหาร และกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๓. ข้อเสนอของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบให้นำเรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

ลับ
(ปิด)

~~ลับ~~

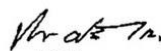
๓.๑ เห็นชอบในหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิด - ระวัง หรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการพิจารณาของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความละเอียดรอบคอบและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น อันจะสามารถรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศควบคู่ไปกับการรักษาความมั่นคงของชาติได้อย่างเหมาะสม

๓.๒ มอบให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้จังหวัดชายแดน ที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำไปเป็นหลักในการยึดถือปฏิบัติ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อนึ่ง (หากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ให้ยกเลิกชั้นความลับ)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ ศรีจันทร์งาม)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้าน

โทร ๐ ๒๖๒๙ ๘๐๐๐ ต่อ ๑๖๑๐

โทรสาร ๐ ๒๖๒๙ ๘๐๔๘

~~ลับ~~



สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ

ประเภทและหลักเกณฑ์การเปิดจุดผ่านแดน

๑. จุดผ่านแดนถาวร

การเปิดจุดผ่านแดนถาวรเป็นการตกลงใจในระดับนโยบายของรัฐบาล และเป็นความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองประเทศอย่างเป็นทางการ เพื่อประโยชน์ต่อการค้าและการสัญจรของบุคคล ยานพาหนะ รวมทั้ง การเดินทางเข้า - ออกของบุคคลจากประเทศที่สาม โดยเป็นไปตามระบบสากลเกี่ยวกับการเดินทาง และความตกลงในการสัญจรข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีปัจจัยและหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑.๑ จุดดังกล่าวมีปริมาณการค้าและการเดินทางเข้า - ออกของบุคคลมากและสม่ำเสมอ หรือเป็นพื้นที่ที่ทั้งสองประเทศมีโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้าหรืออื่นๆ ที่สำคัญ

๑.๒ มีความพร้อมหรือมีศักยภาพด้านการคมนาคม โดยเฉพาะการเป็นจุดหรือช่องทางเชื่อมโยงด้านการคมนาคมกับเมืองหลักของแต่ละประเทศหรือเป็นเส้นทางเชื่อมโยงการคมนาคมในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค

๑.๓ มีความพร้อมของส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปกำกับดูแล อำนาจความสะดวก และปฏิบัติงาน รวมทั้งสถานที่ปฏิบัติงาน ระเบียบ กฎเกณฑ์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้การบริหารจัดการ ณ บริเวณดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๔ ควรพิจารณาประกอบกับการพิจารณาในจุดอื่นๆ ที่ใกล้เคียงหรือมีความเกี่ยวพันพร้อมกัน ในภาพรวมเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดหรือการลงทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๑.๕ เป็นจุดที่ไม่มีปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงทั้งก่อนและหลังเปิดจุดผ่านแดนถาวรแล้ว หรือหากมีก็ต้องได้รับการแก้ไข

๑.๖ การก่อสร้างหรือดำเนินการใดๆ ตามบริเวณจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบ ต่อสันปันน้ำและหลักเขตแดน และให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อย่างเคร่งครัด

๒. จุดผ่านแดนชั่วคราว

๒.๑ การเปิดเป็นการเฉพาะกิจเพื่อเหตุฉุกเฉินจำเป็นเฉพาะคราวเท่านั้นไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการค้า และในบริเวณนั้นหรือบริเวณใกล้เคียงไม่มีจุดผ่านแดนประเภทอื่นหรือมีแต่ไม่สามารถใช้หรือไม่เหมาะสมกับการใช้ด้วยเหตุผลต่างๆ

๒.๒ การก่อสร้างหรือการดำเนินการใดๆ ตามบริเวณจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบ ต่อสันปันน้ำและหลักเขตแดน และให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อย่างเคร่งครัด





๓. จุดผ่อนปรนการค้า

๓.๑ เป็นการเปิดเพื่อการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ชายแดนทั้งสองประเทศ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาประกาศเปิดและพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัน เวลา ประเภทและมูลค่าการค้าของการผ่อนปรนการค้า ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๒ ให้ถือเป็นนโยบายสำคัญในการส่งเสริมให้มีจุดผ่อนปรนการค้า เพื่อประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ

๓.๓ การก่อสร้างหรือการดำเนินการใดๆ ตามบริเวณจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบ ต่อสันปันน้ำและหลักเขตแดน และให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อย่างเคร่งครัด

๔. จุดผ่อนปรนพิเศษ

การเปิดจุดผ่อนปรนพิเศษจะต้องเป็นการตกลงใจในระดับนโยบายของรัฐบาลที่จะเปิดจุดผ่านแดน ในจุดที่ยังไม่สามารถเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ เพื่อไม่ให้เสียโอกาสที่ประเทศจะได้รับ เพื่อประโยชน์ทางการค้า การท่องเที่ยว และการสัญจรของบุคคลและยานพาหนะ โดยกำหนดเงื่อนไข รายละเอียด และวิธีการปฏิบัติ ในการใช้ช่องทางเป็นกรณีพิเศษภายใต้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยมีปัจจัยและหลักเกณฑ์ ประกอบการพิจารณา ดังนี้

๔.๑ จุดดังกล่าวมีปริมาณการค้าและการเดินทางเข้า – ออกของบุคคลมากและสม่ำเสมอ หรือเป็นพื้นที่ที่ทั้งสองประเทศมีโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้าหรืออื่นๆ ที่สำคัญ

๔.๒ มีความพร้อมด้านการคมนาคม โดยเฉพาะการเป็นจุดหรือช่องทางเชื่อมโยงด้านการคมนาคมกับเมืองหลักของแต่ละประเทศหรือเป็นเส้นทางเชื่อมโยงการคมนาคมในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค

๔.๓ มีความพร้อมของส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปกำกับดูแล อำนวยความสะดวก และปฏิบัติงาน รวมทั้งสถานที่ปฏิบัติงาน ระเบียบ กฎเกณฑ์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้การบริหารจัดการ ณ บริเวณดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๔ ควรพิจารณาประกอบกับการพิจารณาในจุดอื่นๆ ที่ใกล้เคียงหรือมีความเกี่ยวข้องกัน ในภาพรวมเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดหรือการลงทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๔.๕ เป็นจุดที่ไม่มีปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงทั้งก่อนและหลังเปิดจุดผ่านแดนถาวรแล้ว หรือหากมีก็ต้องได้รับการแก้ไข

๔.๖ การก่อสร้างหรือดำเนินการใดๆ ตามบริเวณจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบ ต่อสันปันน้ำและหลักเขตแดน และให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ เมื่อมีการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว ให้ปิดจุดผ่อนปรนพิเศษทันที



~~ลับ~~
14 -

หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาการระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ

๑. สถานการณ์ที่ส่งผลต่อการสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ

- ๑.๑ เกิดภัยสงครามหรือการจลาจลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่
- ๑.๒ เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบตอสวัสดิภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ และการดำเนินกิจกรรม
- ๑.๓ เกิดความเสียหายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ณ บริเวณจุดผ่านแดน ทำให้ไม่สามารถสัญจรข้ามแดนหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้
- ๑.๔ เกิดการกระทำใดๆ ณ บริเวณจุดผ่านแดนทำให้มีผลกระทบตอเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศ
- ๑.๕ มีการก่อสร้างหรือดำเนินการใดๆ ของอีกฝ่ายหนึ่งตามบริเวณจุดผ่านแดน ที่มีผลกระทบตอสันปันน้ำและเส้นเขตแดน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๑.๖ สถานการณ์อื่นๆ ที่มีผลกระทบตอความมั่นคงในพื้นที่

๒. ขั้นตอนการปฏิบัติในการสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ

๒.๑ จุดผ่านแดนถาวร

๒.๑.๑ จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่พิจารณานำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา และต้องให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบการปิดจุดผ่านแดนถาวรดังกล่าวก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติสั่งให้ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนถาวร

๒.๑.๒ ในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินเฉพาะหน้าเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยตามบริเวณจุดผ่านแดนถาวร ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมสามารถสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนถาวรได้ แต่ให้แจ้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทราบโดยด่วนเพื่อถ่วงดุลและดูผลและดูยุติพินิจก่อนแจ้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ต่อไป

๒.๒ จุดผ่านแดนชั่วคราว

๒.๒.๑ จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่พิจารณานำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา และต้องให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบการปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวดังกล่าวก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติสั่งให้ระงับหรือปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว

๒.๒.๒ ในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินเฉพาะหน้าเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยตามบริเวณจุดผ่านแดนชั่วคราว ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมสามารถสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวได้ แต่ให้แจ้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทราบโดยด่วนเพื่อถ่วงดุลและดูผลและดูยุติพินิจก่อนแจ้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ต่อไป

~~ลับ~~

~~ลับ~~
(สงวน)

๒.๓ จุดผ่อนปรนการค้า

๒.๓.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาความเหมาะสมในการสั่งระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้า และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบโดยทันที

๒.๓.๒ ในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินเฉพาะหน้าเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยตามบริเวณจุดผ่อนปรนการค้า ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมสามารถสั่งระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนการค้าได้ แต่ให้แจ้งสำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติทราบโดยด่วนเพื่อกลั่นกรองเหตุผลและดูलयินิจก่อนแจ้งนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรี ต่อไป

๒.๔ จุดผ่อนปรนพิเศษ

๒.๔.๑ จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่พิจารณานำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา และต้องให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบการปิดจุดผ่อนปรนพิเศษดังกล่าวก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติสั่งให้ระงับ หรือปิดจุดผ่อนปรนพิเศษ

๒.๔.๒ ในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินเฉพาะหน้าเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยตามบริเวณจุดผ่อนปรนพิเศษ ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมสามารถสั่งระงับหรือปิดจุดผ่อนปรนพิเศษได้ แต่ให้แจ้งสำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติทราบโดยด่วนเพื่อกลั่นกรองเหตุผลและดูलयินิจก่อนแจ้งนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรี ต่อไป

กลไกการพิจารณาการสั่งระงับหรือปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ

๑. หากมีสถานการณ์ที่ส่งผลต่อการระงับหรือปิดจุดผ่านแดน ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉินเฉพาะหน้า หน่วยงานรับผิดชอบหลักตามสถานการณ์นั้นๆ จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการควบคุม จุดผ่านแดนในพื้นที่ รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการระงับการผ่านเข้า - ออก ทั้งคน ยานพาหนะ และสิ่งของในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

๒. กรณีที่มีการก่อสร้างหรือดำเนินการใดๆ ของอีกฝ่ายหนึ่งตามบริเวณจุดผ่านแดนที่มีผลกระทบต่อน้ำและเส้นเขตแดน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานในพื้นที่ต้องดำเนินการเจรจา หรือประท้วงโดยทันที หากเลยเวลาอันสมควรแล้วยังไม่ยุติการกระทำ หน่วยงานรับผิดชอบหลักจะอาศัย อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการควบคุมจุดผ่านแดนในพื้นที่ รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการระงับการผ่านเข้า-ออก ทั้งคน ยานพาหนะ และสิ่งของในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

~~ลับ~~
(สงวน)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายพิชญเดช โอสถานนท์
ประวัติการศึกษา	- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - Master of Arts in International Security and Terrorism, the University of Nottingham สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2555	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ กองประเมินภัยคุกคาม
พ.ศ. 2559	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม
พ.ศ. 2563	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กองความมั่นคงภายในประเทศ
พ.ศ. 2566	ปฏิบัติหน้าที่รองหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
พ.ศ. 2567	ผู้อำนวยการกองความมั่นคงทางทะเล (อำนวยการต้น)
พ.ศ. 2568	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคง
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้าน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ