



“เศรษฐกิจชายแดน” เครื่องยนต์เล็กที่ทรงพลัง ร่วมผลักดันเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและประเทศ
ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจภาคเหนือและจังหวัดชายแดนของไทยยังคงเติบโต แม้ในช่วงที่เกิดวิกฤตโควิด-19 ก็ได้รับผลกระทบน้อยกว่าประเทศ แต่...กำลังเติบโตในอัตราที่ชะลอลง พบกับหลากหลายมุมมองต่อ **“โอกาสและความท้าทาย”** ในการยกระดับเศรษฐกิจชายแดนภาคเหนือให้เติบโตอย่างยั่งยืนได้ผ่าน 4 คำถามในบทความนี้

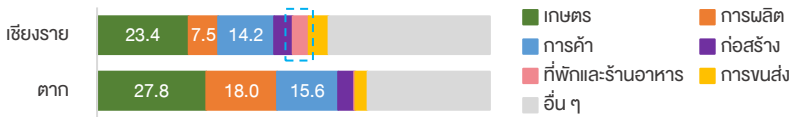
Q1: ภาพรวมเศรษฐกิจชายแดนของภาคเหนือที่ผ่านมาเป็นอย่างไร?



เศรษฐกิจชายแดนเติบโตสูงกว่าภาคเหนือ แต่เริ่มชะลอ

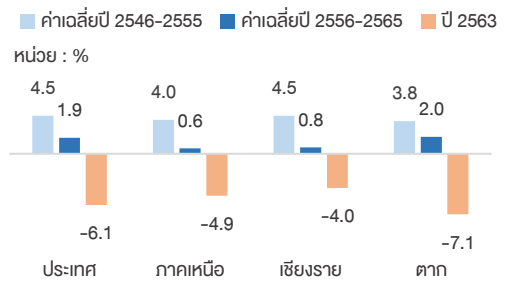
- ช่วงปี 2556-2565 เศรษฐกิจชายแดนภาคเหนือ ซึ่งครอบคลุมจังหวัดเชียงรายและตาก เติบโต 0.8% และ 2.0% ตามลำดับ ซึ่งชะลอลงจากช่วงปี 2546-2555 ที่เติบโตเฉลี่ยถึง 4.5% และ 3.8% อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตนี้ยังสูงกว่าของภาคเหนือซึ่งอยู่ที่ 0.6% (รูปที่ 1)
- โดยภาคเศรษฐกิจสำคัญที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจเชียงรายและตาก คือ ภาคเกษตร แต่ภาคเศรษฐกิจอันดับ 2 และ 3 ได้แก่ ภาคการผลิตและการค้า (รูปที่ 2) ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างไรก็ตาม หลังผ่านพ้นวิกฤต **เห็นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเชียงรายชัดเจนกว่าตากด้วยแรงสนับสนุนจากภาคการท่องเที่ยว** (รูปที่ 2 และ 3)

รูปที่ 2 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเชียงรายและตาก (GPP) ณ ราคาประจำปี 2565 แยกรายกิจกรรม หน่วย : %

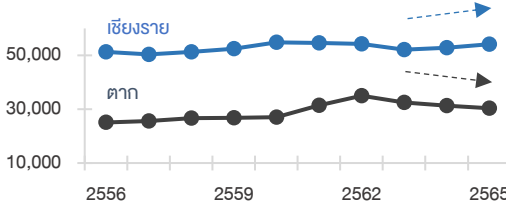


ที่มา : ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ณ ราคาประจำปี จัดทำโดย สศช. จำนวนโดย สปท.

รูปที่ 1 อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ



รูปที่ 3 มูลค่าเศรษฐกิจจังหวัดเชียงรายและตาก หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) แบบ CVM จัดทำโดย สศช. จำนวนโดย สปท.

Q2: การค้าชายแดนของภาคเหนือ โตช้าลงเหมือนแนวโน้มเศรษฐกิจหรือไม่?



การค้าชายแดนภาคเหนือเติบโตเฉลี่ยถึง 11% ต่อปี ในช่วง 10 ปีล่าสุด

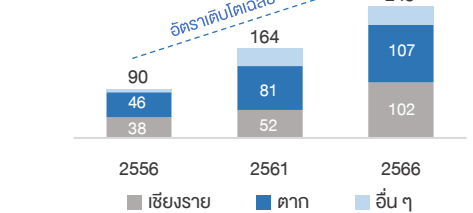
- ภาคเหนือได้ดุลการค้าเฉลี่ย 90,000 ล้านบาทต่อปี โดย 86% ของมูลค่าการค้าอยู่ในพื้นที่จังหวัดตากและเชียงราย และส่วนใหญ่เป็นการค้ากับเมียนมา (รูปที่ 5 และ 6)
- 78% ของการส่งออกไทย-เมียนมา เป็นการส่งผ่านด่านชายแดนภาคเหนือ และส่วนใหญ่ส่งทางด่านแม่สอด จังหวัดตาก (รูปที่ 4 และ 7) ที่เป็นประตูเชื่อมโยงไปยังเมืองสำคัญของเมียนมาได้สะดวก รวดเร็ว ตามความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภค น้ำมันเชื้อเพลิง และเคมีภัณฑ์ด้านการค้ากับจีน เติบโตตามการส่งออกผลไม้ผ่านทางถนนเส้นทาง R3A ขณะที่การค้ากับ สปป.ลาว ยังมีความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคและน้ำมันเชื้อเพลิง

รูปที่ 4 สินค้าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านสำคัญในจังหวัดตากและเชียงราย ปี 2566 (% ต่อยอดรวมภาคเหนือ)

	ด่านแม่สอด	ด่านเชียงของ	ด่านแม่สาย	ด่านเชียงแสน
สินค้าส่งออก	51% สินค้าอุปโภคบริโภค น้ำมันเชื้อเพลิง เคมีภัณฑ์	30% ผลไม้	9% สินค้าอุปโภคบริโภค น้ำมันเชื้อเพลิง วัสดุก่อสร้าง	5% น้ำมันเชื้อเพลิง ยานยนต์
สินค้านำเข้า	21% ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เคมีภัณฑ์ อะลูมิเนียมแท่ง	33% ถั่วเหลือง	2% ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เคมีภัณฑ์ อะลูมิเนียมแท่ง	1% สินค้าเกษตร

- ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้การค้าชายแดนเติบโต ได้แก่ ผู้ประกอบการในพื้นที่ ที่เป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค ต่อกกลางในการรวบรวมสินค้าตามคำสั่งซื้อ มีกำลังที่ตั้งที่สะดวก และทำการค้ามายาวนานจนกลายเป็นพันธมิตรธุรกิจที่แข็งแกร่ง
- ทั้งนี้ การค้าชายแดนยังเผชิญความท้าทายหลายประการ อาทิ สินค้าจีนที่มีราคาถูกเข้ามาตีตลาด การที่ผู้ผลิตไทยเข้าไปลงทุนผลิตหรือเพิ่มตัวแทนจำหน่ายสินค้าไทยในประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงความไม่สงบบริเวณชายแดน และการอ่อนค่าลงของสกุลเงินประเทศเพื่อนบ้านส่งผลให้ราคาสินค้าไทยแพงขึ้นเชิงเปรียบเทียบ

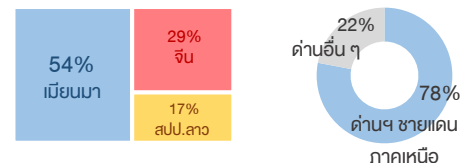
รูปที่ 5 มูลค่าการค้าชายแดนภาคเหนือ หน่วย : พันล้านบาท



ที่มา : กรมศุลกากร จำนวนโดย สปท.

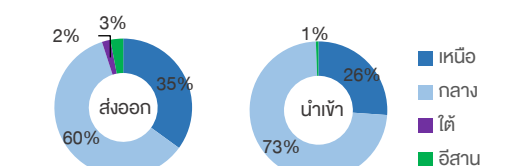
ตัวเลขเหนือกราฟแบ่งเป็นยอดมูลค่าการค้าชายแดนภาคเหนือทั้งหมด

รูปที่ 6 สัดส่วนมูลค่าการค้าชายแดนภาคเหนือแยกประเทศ **รูปที่ 7** สัดส่วนมูลค่าการค้าส่งออกจากไทยไปเมียนมา แยกตามด่านศุลกากรสำคัญ



ที่มา : กรมศุลกากร จำนวน โดย สปท. , ข้อมูลปี 2566

รูปที่ 8 สัดส่วนของผู้ประกอบการที่ส่งออกและนำเข้าผ่านทางภาคเหนือ



ที่มา : กรมศุลกากร จำนวน โดย สปท. , ข้อมูลปี 2566

Q3: เราเห็นพัฒนาการที่สำคัญด้านใดบ้างในพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน?



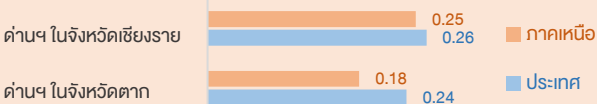
เศรษฐกิจชายแดน เติบโต

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดชายแดนขยายตัว จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น มูลค่าการค้าเฉลี่ยเติบโตขึ้น

แต่... พื้นที่ที่ยังได้รับประโยชน์จากการค้าชายแดน น้อยกว่าประเทศ

- 60-70% ของมูลค่าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านชายแดนในภาคเหนือมาจากผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในส่วนกลาง (รูปที่ 8 หน้าแรก)
- สินค้าส่งออกไม่ได้ผลิตในพื้นที่ และวัตถุดิบที่นำเข้ามาไม่ได้นำมาผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในพื้นที่เป็นหลัก ทำให้ประโยชน์ของการค้าชายแดนตกสู่พื้นที่ที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

รูปที่ 9 ค่าสัมประสิทธิ์สะท้อนผลจากการขยายตัว 1% ของมูลค่าการค้าชายแดนผ่านด่านศุลกากร ต่อการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อหัวประชากร



ที่มา : สศช., กรมศุลกากร และ สสช.

อ้างอิง "ความสัมพันธ์ของการขยายตัวของค้าชายแดนและการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงราย" (พรพินันท์ และณัฐพรพรรณ, 2559) จำนวนโดย สปท. ทั้งนี้ มูลค่าเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อหัวคำนวณจากจำนวนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป



โครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ ได้รับการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานได้รับการพัฒนาให้รองรับการขนส่งและกิจกรรมการนำเข้า-ส่งออก ที่หนาแน่นขึ้น อาทิ การสร้างและพัฒนาด่านศุลกากรในจุดสำคัญ (ด่านศุลกากรอำเภอแม่สอด แห่งที่ 2 และด่านศุลกากรและศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า อำเภอ เชียงของ) การขยายเส้นทางหลวงที่เชื่อมโยง และการเกิดเส้นทางรถไฟทางคู่สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ²

แต่... ต้นทุนขนส่งยังสูง กิจกรรมยังน้อยกว่าศักยภาพ

กิจกรรมที่ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าเชียงของมีน้อยกว่าศักยภาพ จากการที่ สปป.ลาว ปรับกฎระเบียบด้านการขนส่งตั้งแต่ปี 2563 ทำให้รถบรรทุกสินค้าของไทยเข้าไปได้เพียงแค่หัวขบวน (แวงบ่อแก้ว) จากเดิมที่สามารถไปได้ถึงชายแดนลาว-จีน ทำให้ต้องพึ่งบริการรถบรรทุกลาวที่จุดเปลี่ยนหัวลากในหัวขบวน (double handling) ส่งผลให้ต้นทุนและเวลาขนส่งเพิ่มขึ้น



พื้นที่ความเป็นเมือง¹ ขยายตัว

พื้นที่สิ่งปลูกสร้าง อาทิ อาคารโรงงานและบ้านจัดสรรในบริเวณพื้นที่ชายแดนขยายตัว และการใช้พลังงานแสงไฟที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี 2560 โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

รูปที่ 10 พื้นที่สิ่งปลูกสร้างและการใช้พลังงานแสงไฟ ปี 2560 และปี 2566



ที่มา : Dynamic World V1 และ VIIRS Stray Light ใน Earth Engine Data Catalog จำนวนโดย สปท.

แต่... ความเป็นเมืองเติบโตกระจุกตัวบริเวณพื้นที่ชายแดน พื้นที่ใกล้เคียงยังได้ประโยชน์น้อย

- โอกาสและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มากกว่าในบริเวณชายแดน อาทิ
- มีโอกาสพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การคมนาคม บริการสาธารณสุข จากภาครัฐที่ดีกว่า
- เพิ่มโอกาสในการทำงาน ทำให้รายได้เฉลี่ยของประชากรสูงกว่าพื้นที่อื่นที่อยู่ใกล้เคียง
- ธุรกิจในพื้นที่มีโอกาสเข้าถึงกลุ่มแรงงาน จากการย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานมากกว่าพื้นที่ที่ไม่มีการค้าชายแดน



บริการด้านสุขภาพและการแพทย์ เติบโตและเป็นที่ยอมรับ ในเพื่อนบ้าน

การลงทุนเกี่ยวกับโรงพยาบาลในพื้นที่ชายแดนทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนขยายตัว และมีการกำหนดนโยบายแผนงานที่อิงพื้นที่ อาทิ ภาครัฐมีแผนปฏิบัติการระดับชาติ เขตสุขภาพพิเศษ (ด้านสาธารณสุขชายแดน) ปี 2562-2565 และมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาสาธารณสุขในพื้นที่ร่วมกัน³

แต่... สาธารณสุขชายแดน ยังเผชิญกับความท้าทายหลายด้าน

- โรงพยาบาลชายแดน ยังต้องแบกรับต้นทุนจากปัญหา การค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บไม่ได้ของคนต่างด้าว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบของประเทศเพื่อนบ้าน การเคลื่อนย้ายประชากรข้ามแดน ความซับซ้อนของระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยในปี 2566 เป็นจำนวนเงินสูงถึง 2,054 ล้านบาท⁴
- ความเสี่ยงจากโรคระบาดตามแนวชายแดน

ที่มา : 3 กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA, 2567) 4 กรุงเทพธุรกิจ (2567)

อ่านบทความเพิ่มเติมได้ที่ เว็บไซต์ สปท.: www.bot.or.th หน้าแรก/ วิจัยและเอกสารเผยแพร่/ ค้นหา

1 "URBANIZATION การขยายตัวของเมืองในภูมิภาค" โดย จิรวัฒน์ ภู่งาม | ธีรพัฒน์ เพื่อนบุญญา | ธวัชชัย ยาวินิจ

2 "เปิดหูดรถไฟสายเหนือ เด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ นัยต่อเศรษฐกิจภูมิภาค" โดย ศิริธิดา ปรีชา | บุญจมากรณ อมรเลิศพานิช | sunws ควงเด่น

Q4: ข้อเสนอจากพื้นที่ - ทำอย่างไร...เศรษฐกิจชายแดนภาคเหนือจึงจะเติบโตต่อไปอย่างยั่งยืน? ⁵



สร้างความพิเศษ ให้พื้นที่ชายแดน เพื่อช่วยเสริมแกร่งการค้าดึงดูดการลงทุน

- **เพิ่ม สิทธิประโยชน์** การทำธุรกิจในพื้นที่ชายแดน ผู้ประกอบการเห็นว่า สามารถเพิ่มแรงจูงใจในการทำธุรกิจ ในบริเวณที่กำหนดเป็น SEZ โดยการเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุม ครอบคลุม และมีความน่าเชื่อถือตามกฎหมาย จะช่วยดึงดูดให้เกิดการลงทุนระยะยาวมากขึ้น ส่งผลดีต่อการจ้างงานและการจัดสรรทรัพยากร
- **ปรับ สิทธิประโยชน์** เทียบเท่ากับ EEC ที่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ และมีความคล่องตัว ผู้ประกอบการเห็นว่า ควรปรับบังคับ/เกณฑ์ปฏิบัติที่ชัดเจนสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่และมีความต่อเนื่องในระยะยาว
- **เพิ่ม การกระจายอำนาจ** ให้กับท้องถิ่นแถบชายแดน ที่มีความเข้าใจบริบทเฉพาะของพื้นที่ ทั้งด้านงบประมาณ กฎหมายและบริหารงานบุคคล คล้ายกรณี EEC เพื่อให้จัดการปัญหาได้รวดเร็ว กทันการณ์



ใช้ประโยชน์ จากการเจรจา กับทุกประเทศบนเส้นทางการค้า

- **ครอบคลุม** ทั้งมิติการค้า การผ่านแดน การขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ในทุกรูปแบบ การขนส่งทั้ง รถ เรือ ราง และอากาศ
- **พิจารณา มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้อง** รวมทั้ง มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier) ให้เอื้อต่อการค้า ผู้ประกอบการเห็นว่า สามารถป้องกันและลดปัญหาความเข้าใจหรือตีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติได้ด้วยการเจรจาข้อตกลงกับทุกประเทศบนเส้นทางการค้า อาทิ การค้าชายแดนกับจีนในเส้นทางที่ต้องผ่าน สปป.ลาว



ส่งเสริม บริการแบบ one stop

- **เพิ่ม ความง่าย** ในการประกอบธุรกิจ (ease of doing business) ด้วยการมีบริการภาครัฐ แบบ one stop เพื่อลดต้นทุน ลดเวลาในการติดต่อ ขออนุญาต ยื่นคำร้อง หรือ ให้ข้อมูลกับทุกหน่วยงานภาครัฐใน supply chain
- **เพิ่ม ความสะดวก** ในการใช้บริการ อาทิ ลดขั้นตอนและเอกสาร ตลอดจนมีข้อตกลงการให้บริการ (SLA – service level agreement) ที่ชัดเจน



สร้าง Roadmap การพัฒนาในระยะยาว

ที่บูรณาการ เชื่อมโยง สอดรับ ในทิศทางเดียวกันกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

- ปรับแผน กำหนด Positioning และการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ใหม่** ให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งของคู่ค้าและผู้บริโภค อาทิ
 - **ผลักดันพื้นที่** ที่เชิงของเป็นประตูการค้ารองรับสินค้าเกษตรพรีเมียม และสินค้ากลุ่ม cross-border e-commerce (CBEC) อาทิ ครีมนำรุ่งผิว สมุนไพร และผลิตภัณฑ์สปา ที่มีระบบโลจิสติกส์ข้ามแดนที่ได้มาตรฐาน โดยใช้ประโยชน์จาก free zone CBEC ที่ด่านขุนหมิง และ one stop service ที่ด่านไม้ฮวาน
 - **พัฒนาด่านศุลกากร อ.เชียงทอง** เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามพรมแดน เชื่อมเชียงทอง-ห้วยทราย (แขวงบ่อแก้ว)-เขตเศรษฐกิจพิเศษบ่อเต็น-บ่อหาน (ไม้ฮวาน) รองรับเส้นทางขนส่งทางบกใหม่ทั้งทางถนนและทางราง
 - **ปรับการใช้งานศูนย์** เปลี่ยนถ่ายสินค้าเชียงทองเป็นศูนย์โลจิสติกส์ระดับภูมิภาค เพื่อรับและส่งต่อสินค้าภายในพื้นที่ภาคเหนือ โดยเชื่อมจุดสิ้นสุดรถไฟทางคู่เด่นชัย-เชียงทอง เข้าไปถึงในศูนย์ฯ และกำหนดให้เป็นเขตตรวจปล่อยสินค้าตามกฎหมายศุลกากร
 - **ปรับยุทธศาสตร์รถไฟ** เส้นทางเด่นชัย-เชียงทอง ให้เห็นทิศทางและจุดหมายที่ชัดเจนครบวงจรยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถวางแผน เตรียมความพร้อม เพื่อเก็บเกี่ยวโอกาสจากเส้นทางรถไฟได้อย่างเต็มศักยภาพ
- สนับสนุนการใช้เงินสกุลท้องถิ่น** เป็นอีกหนึ่งทางเลือก เพื่อลดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนในการรับชำระ-เงินค่าสินค้าจากคู่ค้าในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นนโยบายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมมือกับธนาคารกลางหลาย ๆ ประเทศในอาเซียนช่วยกันผลักดันเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง
- สร้างและผลักดัน branding** การท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ของไทย และสร้างพันธมิตรทางธุรกิจ (partnership) กับภาคธุรกิจที่เชื่อมโยงกันให้ครบวงจร อาทิ กลุ่มผู้ให้บริการด้านสุขภาพ (โรงพยาบาล ศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพ สปา) กลุ่มผู้ให้บริการที่พัก (โรงแรม รีสอร์ท) กลุ่มผู้ให้บริการเดินทางและโลจิสติกส์ (บริษัททัวร์ สายการบิน รถโดยสาร) รวมทั้ง กลุ่มร้านอาหารและบริการด้านอาหาร

⁵ จากสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชนในพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ที่เข้าร่วมงานสัมมนาวิชาการสัญจร ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ โดยความร่วมมือของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (มฟล.) ณ จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2567

ผู้เขียนของบทความ ผู้เข้าร่วมให้ความคิดเห็นในงานสัมมนาวิชาการสัญจรทุกท่าน ผู้บริหารและคณาจารย์จากสำนักวิชาการจัดการ มฟล. หัวหน้าศูนย์ China Intelligence Center (CIC) วิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี และหัวหน้าศูนย์อาเซียนศึกษา วิทยาลัยนานาชาตินวัตกรรมดิจิทัล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล ความคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะ มา ณ ที่นี้