

พื้นที่ — ทับซ้อน อำนาจ ซ้อนทับ

ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ
เพื่อรองรับการท่องเที่ยว
ในอำเภอชายแดน





จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI)
สนับสนุนโดย: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

พื้นที่ทับซ้อน อำนาจซ้อนทับ: ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อรองรับการท่องเที่ยว ในอำเภอชายแดน*

Area and Authority Overlap: an Obstacle in Providing Public Services for Tourists in Border Districts

——— ธีรกร วิฑิตานนท์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

* ——— หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัย เรื่อง "ความพร้อมของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อรองรับการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษาอำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย" โดยผู้เขียน เสนอต่อแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสช.) ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งแล้วเสร็จเมื่อเดือนสิงหาคม 2556 ต้องขอขอบพระคุณ ศ.ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด ผู้อำนวยการ นสช. รวมถึงทุกท่านซึ่งอยู่เบื้องหลังมา ณ ที่นี้

บทนำ

อำเภอเชียงแสนและอำเภอเชียงของมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อยู่ในจุดที่สามารถจะเชื่อมต่อเข้ากับจีนได้โดยง่าย ทั้งทางน้ำ และทางบก (ภาพที่ 1) ทำให้มีโอกาสในด้านการค้าและการลงทุนสูงมาก เห็นได้จากมูลค่าการค้าชายแดนที่เฟื่องฟูขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดหลายปีมานี้ รัฐบาลจึงต้องจัดวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองไว้ให้โดยกำหนดให้ “เชียงแสน” เป็นเมืองแห่งท่าเรือส่งออก-นำเข้า (Port City) และเมืองท่องเที่ยวประวัติศาสตร์ “เชียงของ” เป็นเมืองศูนย์กลางการเปลี่ยนถ่ายและกระจายสินค้าหลายรูปแบบ (Logistic City) และเมืองแวะหรือผ่านสำหรับนักท่องเที่ยว ยิ่งไปกว่านั้นคือ ทั้งสองอำเภอจัดอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงรายที่อาจมีขึ้นในอนาคต

โครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลที่ทยอยเกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มแล้วแต่เป็นไปเพื่อตอบใจหัยข้างต้น ไม่ว่าจะท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน หรือสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสะพานเปิดใช้งานจริงปลายปี 2556 ก็จะมีโครงการขนาดใหญ่สืบเนื่องตามมาอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า นิคมอุตสาหกรรม สถานีขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศ รวมกระทั่งโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลดีต่อการท่องเที่ยวด้วย โดยเฉพาะตลาดประเทศจีน ตลอดหลายปีมานี้ชาวจีนจำนวนมากเข้ามายังประเทศไทยโดยเลือกที่จะเดินทางผ่านจังหวัดเชียงราย ทั้งทางรถยนต์ ด้าน อ.เชียงของ และทางเรือ ด้าน อ.เชียงแสน และมีแนวโน้มโดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

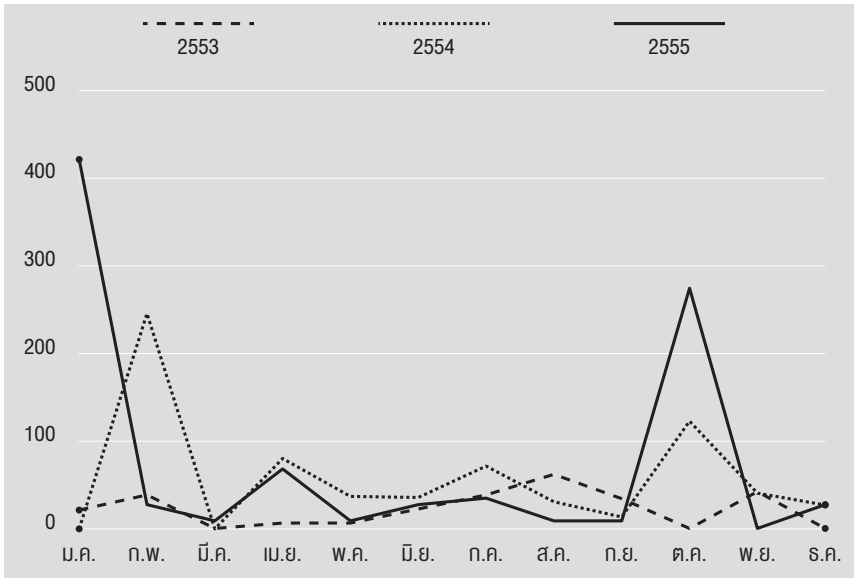
สถิติของปี 2555 มีคนต่างชาติที่ใช้หนังสือเดินทางเข้าประเทศไทย (ส่วนใหญ่คือ ชาวจีน) ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน มากถึง 4,526 คน ขณะที่ปริมาณเรือ (รวมทั้งเรือโดยสารและเรือสินค้า) รวมแล้ว 7,554 ลำ ขณะที่ข้อมูล ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของ มีคนต่างชาติเข้ามามากถึง 74,605 คน และมีปริมาณรถ (นับรวมรถทุกประเภท ทั้งรถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถตู้ และรถบรรทุก) ทั้งสิ้น 18,910 คัน โดยที่ในเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา (ปี 2556) มีคนต่างชาติเดินทางเข้าไทยที่ด่านนี้ 11,920 คน และมีกัรนำรถยนต์เข้ามามากถึง 566 คัน สูงขึ้นหลายเท่าตัวเมื่อเทียบกับสถิติช่วงเดือน



ภาพที่ 1 — แผนที่แสดงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย

เดียวกันของ 3 ปีก่อนหน้านี้ เชื่อว่าเป็นผลจากปรากฏการณ์ของภาพยนตร์จีนเรื่อง Lost in Thailand ที่มาถ่ายทำที่จังหวัดเชียงใหม่เกือบตลอดทั้งเรื่อง และกลายเป็นภาพยนตร์ที่ทำรายได้สูงสุดเป็นประวัติการณ์ในจีนขณะนั้น

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า นักท่องเที่ยวจีนสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้โดยง่าย เนื่องจากทางการไทยไม่ได้มีหลักเกณฑ์เข้มงวด หรือเงื่อนไขยุ่งยากนัก การนำรถยนต์ส่วนตัวจากจีนเข้ามาก็ค่อนข้างจะสะดวกเช่นกัน เพียงผู้ขับขี่ยื่นเอกสารเกี่ยวกับรถยนต์ครบถ้วน และจัดทำประกันภัยให้เรียบร้อยเท่านั้น โดยที่ผู้ขับขี่ไม่จำเป็นต้องมีใบขับขี่สากล (กฎหมายไทยยังไม่ได้บังคับให้ต้องมี ตรงกันข้ามกับการนำรถไทยเข้าจีน ซึ่งต้องทำเรื่องขออนุญาตนำรถเข้าไปก่อนล่วงหน้า และมีแผนการท่องเที่ยวโดยละเอียดประกอบการขออนุญาตอีกด้วย) นักท่องเที่ยวจีนโดยมากมักรวมกลุ่มขับรถมากันเองเป็นคาราวาน คณะละหลายสิบคัน และจะมาขอรับการตรวจลงตราที่ด่าน (visa on arrival) ถือเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ค่อนข้างมีฐานะดี ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ชาวจีน



ภาพที่ 2 — จำนวนรถยนต์ที่เข้ามาทางจุดตรวจเชียงทอง ช่วงปี 2553-2555¹

นิยมเข้ามาเที่ยวไทยในช่วงที่มีเทศกาลที่เป็นวันหยุดยาวของจีน คือ ช่วงวันชาติ (ต้นเดือนตุลาคม) และในเทศกาลตรุษจีน (ราวปลายเดือนมกราคมถึงต้นเดือนกุมภาพันธ์) มีข้อขึ้นอยู่กับการประเพณีสำคัญของทางฝั่งไทย ไม่ว่าจะเป็นสงกรานต์หรือลอยกระทง

จากที่ได้กล่าวมา ส่งผลให้สองอำเภอชายแดนนี้กลายเป็นพื้นที่ที่มีบริบทความเคลื่อนไหว ทั้งในด้านการค้า การลงทุน การบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการขยายตัวด้านการท่องเที่ยว อันเป็นผลโดยตรงจากการเดินทาง-ขนส่งที่รวดเร็ว และสะดวกมากขึ้น และในฐานะช่องทางที่จะเชื่อมโยงไปยังประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เช่น จีน เวียดนาม คำถามคือ หน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ ที่มีภารกิจรับผิดชอบอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขณะนี้มีความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะเพื่อรองรับการท่องเที่ยวหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และอะไรบ้างที่เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญ

1 ———— บางเดือนที่ข้อมูลขาดหายไป ตัวเลขจำนวนของเดือนนั้นจะถูกระบุเป็นศูนย์ ซึ่งมีทั้งสิ้นห้าเดือน ได้แก่ เดือนตุลาคม มีนาคม และธันวาคม พ.ศ. 2553 เดือนมกราคม และมิถุนายน พ.ศ. 2554

วัตถุประสงค์

1. เพื่อสำรวจสภาพพื้นฐาน และข้อมูลทั่วไปของอำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ
2. เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา ในการจัดบริการสาธารณสุขด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมถึงประเด็นปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้อาศัยข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยใช้วิธีการหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นศึกษาจากเอกสารราชการ เช่น แผนพัฒนาสามปีของ อปท. ระหว่างปี 2556-2558 เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนเทศบัญญัติอื่นๆ ทบทวนวรรณกรรม สำรองโดยใช้แบบรวบรวมข้อมูลที่ผู้วิจัยออกแบบเอง ซึ่งให้ อปท. แต่ละแห่งทำการรวบรวมส่งให้ สัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของ อปท. รวมถึงส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นทางอำเภอ ด้านตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ รวมถึงอาศัยการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมจากการลงพื้นที่จริง

โดยกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ในการศึกษาอิงตาม อปท. เป้าหมายจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียง อ.เชียงแสน (2) เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อ.เชียงแสน (3) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแซว อ.เชียงแสน (4) เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ อ.เชียงของ และ (5) เทศบาลตำบลเวียง อ.เชียงของ

ผลการศึกษา

ด้วยความเป็นอำเภอชายแดนที่มีแม่น้ำเป็นพรมแดนระหว่างประเทศนี้เองที่ทำให้มีหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเข้ามาอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ดูแลปัญหาเส้นเขตแดน ลักลอบเข้าเมือง และสินค้าผิดกฎหมาย

ภายในพื้นที่ อ.เชียงแสน มีหน่วยงานบริหารรวมทั้งสิ้น 45 หน่วย (ไม่นับรวมโรงเรียนของรัฐที่เปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นลงไป) เป็นหน่วยงานส่วนกลาง 24 หน่วย เช่น สถานีตำรวจน้ำ 1 อำเภอเชียงแสน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต 3 หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตเชียงราย สถานีเรือเชียงแสน โรงพยาบาลเชียงแสน ฯลฯ หน่วยงานส่วนภูมิภาค 8 หน่วย เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงแสน สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเชียงแสน เป็นต้น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 6 หน่วย เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อำเภอเชียงแสน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาเชียงแสน เมืองครุปกครองส่วนท้องถิ่น 7 แห่ง ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แยกย่อยออกเป็น 6 ตำบล 70 หมู่บ้าน

ส่วนใน อ.เชียงของ มีหน่วยงานบริหารรวมทั้งสิ้น 36 หน่วย เป็นหน่วยงานส่วนกลาง 15 หน่วย (ไม่นับรวมโรงเรียนของรัฐที่เปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นลงไป) เช่น ด้านศุลกากรเชียงของ สำนักงานสรรพากรพื้นที่ สาขาเชียงของ หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชร.8 (หาดไคร้) โรงเรียนเชียงของวิทยาคม ฯลฯ เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค 8 หน่วย เช่น สำนักงานประมงอำเภอเชียงของ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเชียงของ เป็นต้น เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 8 หน่วย เช่น การประปาส่วนภูมิภาค สาขาเชียงของ ที่ทำการไปรษณีย์เชียงของ เมืองครุปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่ง และแบ่งเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นได้อีก 7 ตำบล 103 หมู่บ้าน

ข้อสังเกตคือ ไม่มีหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยวเข้ามาจัดตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่สองอำเภอนี้แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (หรือ ททท.ที่ถือเป็นรัฐวิสาหกิจ) ทว่าหน่วยงานหลักเหล่านี้เองที่ถือได้ว่ามีบทบาทอย่างสูงในการนำเอางบประมาณมาลงในพื้นที่ เช่น ผ่านโครงการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงราย เป็นต้น

นอกเหนือจากนี้ก็มีหน่วยงานที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่บ้าง เช่น พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติเชียงใหม่ สังกัดกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, เขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่าหนองบงคาย (หรือหอสเลสาบเชียงใหม่) สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 15 (เชียงใหม่) สังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานหลักที่จะเอื้อต่อการท่องเที่ยวในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งนั้นพบว่า มีหน่วยงานจำนวนมาก และแทบทั้งหมดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้มีที่ทำการสาขาตั้งอยู่ในพื้นที่ จึงเต็มไปด้วยข้อจำกัดในเชิงบริหารจัดการ เช่น ตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่หรือความต้องการของประชาชนล่าช้า ความซ้ำซ้อนและซ้อนทับในเชิงพื้นที่และอำนาจหน้าที่ ทำให้ขาดเอกภาพ ไม่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ฯลฯ



ภาพที่ 3 — จุดจอดรถประจำทางบริเวณตัวอำเภอเชียงใหม่ และอำเภอเชียงของ

ตารางที่ 1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งในพื้นที่		
หน่วยงาน	สังกัด	กฎหมายที่ให้อำนาจ
ส่วนกลาง		
1) กรมการทางเชียงแสน และสะพาน พ.ศ. 2497	กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม	1) พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียม การใช้ยานยนต์ บนทางหลวง
2) กรมการทางเชียงทอง (ขึ้นตรงต่อ แขวงการทางเชียงรายที่ 2 (เชียงคำ) สำนักงานทางหลวงที่ 2 แพร่)		2) พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. 2535
1) สำนักงานทางหลวงชนบท จังหวัดเชียงราย (สำนักงาน ทางหลวงชนบทที่ 17 (เชียงราย))	กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม	1) พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. 2535
1) สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1 สาขาเชียงราย	กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม	1) พ.ร.บ.การเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 2) พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ. 2481 3) พ.ร.บ.การขนส่งต่อเนื่อง หลายรูปแบบ พ.ศ. 2548
1) สถานีตำรวจภูธรอำเภอเชียงแสน 2) สถานีตำรวจภูธรบ้านแซว 3) สถานีตำรวจภูธรอำเภอเชียงทอง 4) สถานีตำรวจภูธรบุญเรือง 5) สถานีตำรวจน้ำ 1 อำเภอเชียงแสน 6) สถานีตำรวจน้ำ 2 อำเภอเชียงทอง 7) สถานีตำรวจทางหลวง 5 (พะเยา)	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	1) พ.ร.บ.เพิ่มอำนาจตำรวจ ในการป้องกันและปราบปราม การกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 2) พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 3) รวมถึง พ.ร.บ.ที่มีโทษ ทางอาญาทุกฉบับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้
ส่วนภูมิภาค		
1) สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงราย (รับผิดชอบพื้นที่อำเภอเชียงแสน)	กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม	1) พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
2) สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงราย สาขาอำเภอเทิง (รับผิดชอบพื้นที่อำเภอเชียงทอง)		2) พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522
รัฐวิสาหกิจ		
1) ท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน 2) ท่าเรือเชียงทอง	การท่าเรือ แห่งประเทศไทย	1) พ.ร.บ.การท่าเรือ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
1) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอเชียงทอง (อยู่ระหว่างการก่อสร้าง)	บริษัท ขนส่ง จำกัด	1) จัดตั้งขึ้นตามประมวล กฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

ตารางที่ 1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งในพื้นที่ (ต่อ)		
หน่วยงาน	สังกัด	กฎหมายที่ให้อำนาจ
ส่วนท้องถิ่น		
องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย		1) พ.ส.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 2) พ.ส.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 3) พ.ส.บ.ทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
เทศบาล อำเภอเชียงแสน: 1) เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน 2) เทศบาลตำบลโยนก 3) เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงทอง: 1) เทศบาลตำบลศรี่ง 2) เทศบาลตำบลบุญเรือง 3) เทศบาลตำบลเวียง 4) เทศบาลตำบลเวียงเชียงทอง 5) เทศบาลตำบลศรีดอนชัย 6) เทศบาลตำบลสถาน 7) เทศบาลตำบลห้วยซ้อ		1) พ.ส.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 2) พ.ส.บ.จัดระเบียบการจตุยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 3) พ.ส.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 4) พ.ส.บ.ทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเชียงแสน: 1) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแซว 2) องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก 3) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่เงิน 4) องค์การบริหารส่วนตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงทอง: 1) องค์การบริหารส่วนตำบลริมโขง		1) พ.ส.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 2) พ.ส.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 3) พ.ส.บ.ทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

จากการสำรวจพบว่าโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการท่องเที่ยวตามแนวชายแดนหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องถนน ระบบขนส่งสาธารณะ สถานีขนส่งทางบกและทางน้ำ ยังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร เช่น ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1129 (อ.เชียงแสน-อ.เชียงของ) ขาดคูระบายน้ำอย่างหนัก ถนนเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวในบางพื้นที่ยังเป็นถนนดิน (เช่น บ้านห้วยน้ำเย็น (อบต.บ้านแซว อ.เชียงแสน), น้ำตกห้วยเม็ง (เทศบาลตำบลเวียง อ.เชียงของ)) ระบบขนส่งสาธารณะเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการเชื่อมโยงกันระหว่างทั้งสองอำเภอ (บนเส้นทางนี้ไม่มีรถโดยสารประจำทางขนาดใหญ่วิ่งผ่าน คงมีแต่รถสองแถวขนาดเล็กสายเชียงแสน-เชียงของให้บริการ ซึ่งมีอย่างจำกัด ไม่เกินวันละ 3 เที่ยว อีกทั้งตารางเดินรถก็ไม่ค่อยแน่นอนขึ้นอยู่กับจำนวนผู้โดยสารในแต่ละเที่ยว) ไม่มีสถานีขนส่งทางบก (จุดจอดรับ-ส่งผู้โดยสารมักจอดหน้าสถานีที่อันเป็นที่ตั้งของสำนักงานสาขาของผู้ให้บริการรายนั้น โดยเฉพาะบริเวณถนนแถวตลาด) และสถานีขนส่งทางน้ำบางแห่งขาดมาตรฐาน (หลายแห่งมีสภาพเป็นที่ทรายชายตลิ่ง) เป็นต้น

หน่วยงานที่ปรากฏชื่อในตารางข้างต้นหมายถึงหน่วยงานทั้งหมดที่มีอำนาจในพื้นที่ อ.เชียงแสน และ อ.เชียงของ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการคมนาคมขนส่ง เห็นได้ชัดเจนว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ และแบ่งสรรอำนาจที่สลับซับซ้อน กล่าวคือ กฎหมายแต่ละฉบับจะมีเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต่างกันหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงคมนาคม ตำรวจ อปท. เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ บางหน่วยงานก็แต่งตั้งเจ้าพนักงานขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กฎหมายเฉพาะของตน เช่น เจ้าพนักงานทางหลวง ผู้ตรวจการ เจ้าพนักงานจราจร เจ้าหน้าที่เทศกิจ เป็นต้น ทว่ามีบางหน่วยงานสามารถจะบังคับใช้กฎหมายได้หลายฉบับ อาทิ เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาทุกฉบับ ยังมีพักเอ่ยถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมอีกหลายฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กับ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535

และถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจโดยถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นหลายด้านแล้วก็ตาม ทว่าโดยภาพรวม อปท. ยังขาดความพร้อมอยู่มาก โดยเฉพาะขาดแคลนงบประมาณ และบุคลากรที่เชี่ยวชาญ ประกอบกับท้องถิ่นมีอำนาจอันจำกัด เช่น อำนาจในการตัดสินใจแท้จริงแล้วอยู่ที่ส่วนกลาง ตลอดทั้งยังคงติดขัดที่กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้รับการปรับปรุง²

2 ————— ในส่วนของ อปท. กฎหมายที่อยู่ระหว่างการแก้ไขให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ได้แก่ พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

อย่างไรก็ดี เมื่อแยกพิจารณาความพร้อมด้านการท่องเที่ยวออกเป็นราย อปท. เห็นได้ชัดว่าแต่ละแห่งจะมีมากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับพัฒนาการ และขนาดพื้นที่ รับผิดชอบของ อปท. นั่นๆ หากให้อยู่ที่จำนวนงบประมาณเสมอไป นั่นคือ อปท. ที่ก่อตั้ง มายาวนาน (ยกฐานะขึ้นมาจากสุขาภิบาล) ดูแลพื้นที่ขนาดเล็ก (ไม่กี่ตารางกิโลเมตร) ตลอดจนความหนาแน่นของประชากรสูง อย่างเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน (รายรับ ในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 34 ล้านบาท) และเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ (รายรับ ในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 28 ล้านบาท) ย่อมมีความพร้อมมากกว่า อปท. ที่ต้อง รับผิดชอบพื้นที่อาณาบริเวณกว้างขวาง ทว่ามีงบประมาณให้ใช้ใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะ เป็นเทศบาลตำบลเวียง อ.เชียงแสน (รายรับในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 28 ล้านบาท) เทศบาลตำบลเวียง อ.เชียงของ (รายรับในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 34 ล้านบาท) หรือ อบต.บ้านแซว (รายรับในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 31 ล้านบาท)

“ห้องถื่นคิดได้มาก แต่ทำได้น้อย” ถือเป็นปัญหาใหญ่ในภาพรวม กล่าวคือ ห้องถื่นทุกแห่งไม่สามารถที่จะนำเอาโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวที่คิดริเริ่มไว้ล่วงหน้า และถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปีไปสู่การดำเนินงานจริงได้อย่างเต็มที่นัก โครงการ ส่วนใหญ่ที่มีความเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวยอมไม่ฟันโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ของ สถานที่ท่องเที่ยว จัดทำป้ายแนะนำแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนงานประเพณีที่ สำคัญของห้องถื่น เช่น ประเพณีลอยกระทง ประเพณีสงกรานต์ ซึ่งเป็นโครงการเดิม ที่ได้ดำเนินการมาเป็นประจำทุกปี มิใช่โครงการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ แต่อย่างใด

โดยที่ทางเทศบาลเวียงเชียงแสนให้ความสำคัญต่อเรื่องการท่องเที่ยวอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะกำหนดให้มียุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวโดยตรง มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว ถึง 4 คน มีศูนย์บริการข้อมูลการท่องเที่ยวที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน มีรถไฟฟ้า ให้บริการนักท่องเที่ยวพร้อมมัคคุเทศก์นำชมเมือง รวมถึงพยายามที่จะริเริ่มโครงการ เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ๆ ทั้งโครงการก่อสร้างหอชมเมือง และอนุสาวรีย์ กษัตริย์เชียงแสน และมีบทบาทในเชิงรุก ทั้งเรื่องของการขอรับถ่ายโอนท่าเทียบเรือ เชียงแสนให้มาอยู่ในความดูแลของเทศบาล ภายใต้แนวคิดที่จะพัฒนาให้เป็นท่าเรือ ท่องเที่ยวระหว่างประเทศ และมีร้านค้าปลอดภาษีให้บริการแก่นักท่องเที่ยว รวมถึง มีศักยภาพที่ไปถึงเองงบประมาณขนาดใหญ่ของหน่วยงานส่วนกลางมาลงในพื้นที่ โดยเฉพาะจากกรมศิลปากร เช่น โครงการฟื้นฟูและพัฒนาคูเมืองเชียงแสนที่ได้ดำเนินการ แล้วในปี 2556 เป็นวงเงินทั้งสิ้น 45 ล้านบาท, โครงการบูรณะและปรับปรุงภูมิทัศน์วิหาร วัดเจติยหลวงระยะที่หนึ่งในปีงบประมาณ 2557 จำนวน 15 ล้านบาท ฯลฯ

ขณะที่ผลงานด้านการท่องเที่ยวที่น่าสนใจของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ อย่างเช่น จัดทำเว็บไซต์แบบสองภาษา (ไทย-อังกฤษ) ให้ข้อมูลหัวข้อต่างๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยวค่อนข้างละเอียด ในจุดสำคัญจะมีสัญญาณอินเทอร์เน็ตของเทศบาลให้บริการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีโครงการที่จะปรับปรุงต่อเติมพิพิธภัณฑ์ปลาบึก เป็นต้น

กรณีปัญหาสำคัญ (1) : ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1129 และ 1020



ภาพที่ 4 — สภาพถนนบางช่วงที่ชำรุดเสียหายบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1129

เส้นทางเชียงแสน-เชียงของ หรือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1129 เป็นถนนสายหลักที่พาเข้าสู่สถานที่ท่องเที่ยวสำคัญหลายแห่ง เช่น วัดพระธาตุมหาเจดีย์ (เทศบาลตำบลเวียง อ.เชียงแสน) หมู่บ้านโฮมสเตย์บ้านท่าขันทอง (อบต.บ้านแซว อ.เชียงแสน) ซึ่งตลอดระยะทาง 50 กว่ากิโลเมตร สภาพผิวถนนไม่ดีมานานหลายปี แต่กลับไม่ได้รับการซ่อมแซม ยิ่งเสียดายว่าถนนค่อนข้างแคบ เนื่องด้วยเป็นแบบสองช่องจราจร และบางจุดมีการพังทลายของไหล่ทาง กอปรกับมีบางช่วง รวมแล้วหลายสิบกิโลเมตรที่เป็นทางขึ้นเขา คดเคี้ยว และลาดชัน มาตรฐานความปลอดภัยโดยรวมค่อนข้างต่ำ ไม่มีไฟฟ้าส่องสว่าง เส้นทางจราจร เครื่องมือการยับยั้งจราจร ส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลากลางคืน และมักจะเกิดขึ้นกับผู้ที่ไม่คุ้นชินเส้นทาง

สภาพผิวถนนชำรุดนอกจากจะกระทบต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและผู้ใช้เส้นทางสัญจรไปมาแล้ว ยังกระทบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากรถบรรทุกขนาดใหญ่จำนวนมากเลือกใช้เส้นทางนี้ในการรับ-ส่งสินค้าจากท่าเรือเชียงแสนแห่งใหม่ ทำให้ถนนเส้นนี้ช่วงใกล้จะถึงเขตตัว อ.เชียงแสนเกิดความเสียหายอย่างมาก



ภาพที่ 5 — รถบรรทุกขนาดใหญ่วิ่งผ่านเข้า-ออกถนนถนนสายกลางวงเมืองเชียงใหม่

สำหรับ อ.เชียงใหม่ การที่รถบรรทุกขนาดใหญ่ที่จะขึ้น-ลงแพขนานยนต์ข้ามเข้าไปรับ-ส่งสินค้าในประเทศลาวมักนิยมวิ่งผ่านย่านชุมชน โดยใช้ถนนสายกลาง (อยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงใหม่เป็นหลัก) ซึ่งก็คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1020 เพื่อเข้า-ออกท่าเรือ ก่อให้เกิดปัญหาจราจรและความปลอดภัยขึ้น

ถึงแม้ว่าท้องถิ่นพยายามจะแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยตั้งใจจะกำหนดห้ามมิให้รถบรรทุกวิ่งบนถนนเส้นนี้เป็นอันขาด แต่ก็ไม่มีอำนาจ เนื่องจากเป็นทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมทางหลวง ข้อสังเกตคือ ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีอำนาจทำนองนี้ได้ก็ต่อเมื่อถนนเส้นนั้นเป็นทางหลวงท้องถิ่นที่อยู่ในความดูแลของตนเอง (ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายกฯ เป็นผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่นโดยตำแหน่ง)³ และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วเท่านั้น⁴ ไม่รวมถึงทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่นที่เป็นของ อบจ. และ อบต. อื่นข้างเคียง

นอกจากนี้ ฝ่ายตำรวจ โดยผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดก็มีอำนาจที่จะออกประกาศห้ามรถบรรทุกวิ่งในถนนบนเส้นต่างๆ ได้อีกด้วย⁵ ในฐานะเจ้าพนักงานจราจรทางบกจังหวัด อำนาจในเรื่องนี้จึงมีความ “ซ้อนทับ” กันอยู่ โดยที่ต่อมาหมวดการทางเชียงของ พยายามที่จะบรรเทาปัญหา⁶นี้ โดยออกมาตรการห้ามรถบรรทุกทุกล้อขึ้นไปเข้ามาวิ่งบนถนนเส้นนี้ใน 2 ช่วงด้วยกัน ตั้งแต่เวลา 06.30-08.00 น. กับเวลา 15.00-17.00 น. ของทุกวัน ทว่าอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายให้จริงจังก็ไม่ได้อยู่ที่ท้องถิ่น กลับเป็นของหลายหน่วยงานระดับส่วนกลาง อย่างตำรวจท้องที่ ตำรวจทางหลวง หรือแขวงการทางซึ่งทาง อปท. จะต้องประสานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ในอันที่จะดำเนินการตรวจจับแน่นอนว่าเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นได้สร้างขึ้นตอน และความยุ่งยากให้กับฝ่ายท้องถิ่น ส่งผลให้การแก้ปัญหาเป็นไปด้วยความล่าช้า และขาดวิธีซึ่งสภาพบังคับอย่างจริงจัง

- 3 ————— พ.ร.บ.ทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 15 ระบุว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา 14 ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการทางหลวง... (3) นายกองดีการบริหารส่วนจังหวัด นายกองตรี นายกองดีการบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายเมืองพัทยา หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้ดำเนินการทางหลวงท้องถิ่น”
- 4 ————— พ.ร.บ.ทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 61 บัญญัติว่า “เพื่อรักษาทางหลวง ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวงโดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนักน้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเหล่านักกว่าที่กำหนด หรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหาย... ประกาศของผู้อำนวยการทางหลวงตามวรรคหนึ่งต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมทางหลวงสำหรับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน หรือได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมทางหลวงชนบท สำหรับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน หรือได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับทางหลวงท้องถิ่น...” อย่างไรก็ตามเมื่อปี 2554 ทางเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของดำเนินการจนมี “ประกาศผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่นเทศบาลตำบลเวียง เรื่อง ห้ามใช้ยานพาหนะที่มีน้ำหนัก น้ำหนักบรรทุก หรือน้ำหนักเหล่านักกว่าที่ได้กำหนด หรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหายเดินบนทางหลวงท้องถิ่น ในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลเวียง” ออกมา มาตรการนี้น่าจะเป็นไปเพื่อป้องกันมิให้ถนนสายบ้านใจโก้-บ้านดอนมห้วน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลเวียง ต้องพังเสียหาย เนื่องจากรถบรรทุกใช้เป็นเส้นทางหลักในการขนส่งวัสดุก่อสร้างเข้าสู่โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 นั่นเอง
- 5 ————— นอกจากจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายทางหลวงแล้ว ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในฐานะเจ้าพนักงานจราจรทางบกจังหวัดตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ถือเป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดระเบียบการจราจรเพื่อความปลอดภัยตามกฎหมายจราจรทางบกอีกด้วย โดยสามารถที่จะออกประกาศห้ามมิให้รถบรรทุกวิ่งในบางสายทางภายในเวลาที่กำหนดได้ ตามมาตรา 139 แห่ง พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522

อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่า มีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้อยู่บ้าง นั่นคือ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535⁶ ในฐานะความผิดเกี่ยวกับบรรพบุรุษทุกทำสิ่งของตกหล่นลงบนถนน ซึ่งเป็นความผิดลักษณะเดียวกันกับที่มีอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรฉบับอื่นที่ให้อำนาจหน่วยงานส่วนกลางรับผิดชอบดูแล แต่บทลงโทษต่างกัน⁷ จนกลายเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายตามมาด้วย

อนึ่ง ในขณะนี้ได้มีการปรับปรุงถนนช่วงจากตัวอำเภอเชียงแสนไปถึงบ้านสบกา รวมถึงได้มีการก่อสร้างสะพานใหม่ข้ามแม่น้ำสบคำใหม่ ในส่วนของ อปท. แม้มีความต้องการที่จะซ่อมแซมทางในส่วนที่ชำรุดอย่างหนักอยู่ก่อน แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากอุปสรรคสำคัญ คือ ถนนสายหลักนี้อยู่ในความรับผิดชอบของหมวดการทางเชียงแสน และหมวดการทางเชียงของ กอปรกับงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อการซ่อมแซมถนนสูงมาก เกินกว่าศักยภาพของ อปท. เพียงลำพัง

6 ——— เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เป็นเครื่องมือของท้องถิ่นโดยแท้ เป็นต้นว่ากฎหมายระบุให้มีผลใช้บังคับในเขตเทศบาลในทันที (แต่ อบต. กฎหมายระบุให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศใช้บังคับเป็นราย อบต. ไป) ให้ค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่เปรียบเทียบได้จำนวนกึ่งหนึ่งให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น (ในกรณีที่ไม่มีผู้แจ้งให้จับกุม) ให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

7 ——— กล่าวคือ มาตรา 55 ของ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ปรับไม่เกิน 3,000 บาท มาตรา 20 ของ พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 ปรับไม่เกิน 500 บาท และ มาตรา 45 ของ พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. 2522 มีอัตราโทษสูงสุด คือ จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ, ดู กุลชาติ ศักดิ์โยธินธาดา, ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรในความผิดลักษณะเดียวกัน, การศึกษาอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554, หน้า 114-117.

กรณีปัญหาสำคัญ (2) : ทำเรือบัก



ภาพที่ 6 — บสรยากาศบริเวณท่าเรือบัก ซึ่งผู้คนใช้สัญจร และรถบรรทุกใช้ในการลำเลียงสินค้า

ท่าเรือแห่งนี้มีสภาพเป็นพื้นที่ทรายชายตลิ่ง ใช้เป็นท่าเรือข้ามฟากและท่าเทียบเรือแพขนานยนต์ อยู่ที่บ้านหัวเวียง ต.เวียง อ.เชียงของ (เขตรับผิดชอบของเทศบาลตำบลเวียง) มีประวัติความเป็นมายาวนาน เริ่มตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงสงครามอินโดจีน ขณะนั้นเน้นใช้ในการลำเลียงอาวุธยุทโธปกรณ์ทางการทหารเป็นหลัก โดยมีกลุ่มชาวบ้านร่วมกันก่อตั้งขึ้นบนที่ดินอันเป็นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน บริหารงานในรูปของกรรมการเรื่อยมา องค์ประกอบสำคัญมาจากกลุ่มคนในชมรมเรือรับจ้าง กระทั่งในยุคสงครามเย็นจึงเปลี่ยนมาใช้เป็นเส้นทางในการขนส่งวัสดุก่อสร้าง) ต่อมาจัดตั้งเป็นจุดผ่อนปรน และกลายมาเป็นจุดผ่านแดนถาวรระหว่างไทย-ลาวที่สำคัญในปัจจุบัน

พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระบุให้กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ปัจจุบันกลับไปใช้ชื่อเดิมคือ “กรมเจ้าท่า”) ต้องถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับสถานีขนส่งทางน้ำตาม พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งตรวจพบว่าในเขตเทศบาลตำบลเวียงเองมีท่าเรือบักแห่งนี้ที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะ

หลายปีต่อมา เมื่อนายสมหมาย หลวงสอน อดีตผู้ใหญ่บ้าน ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลเวียง จึงพยายามที่เข้าไปบริหารและดูแลรักษาท่าเรือแห่งนี้ โดยหวังให้เป็นอีกแหล่งรายได้สำคัญของเทศบาล อีกทั้งเพื่อความปลอดภัย และเตรียมพร้อมรองรับจำนวนนักท่องเที่ยว และรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ปริมาณเพิ่มมากขึ้น จึงจัดทำโครงการปรับปรุงท่าเรือสาธารณะ (ท่าเรือปู่) โดยจัดสรรงบประมาณประจำปี 2553 ไว้ เพื่อใช้ในการถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก งานซ่อมแซมผิวทางลาดยาง งานก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และงานปรับปรุงลานดินจอดรถจำนวน 834,000 บาท รวมทั้งได้ออกเทศบัญญัติ เรื่อง ท่าเทียบเรือและท่าข้าม พ.ศ. 2552 มารองรับเป็นที่เรียบร้อย โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลเวียง และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2552⁸

สาระสำคัญของเทศบัญญัติดังกล่าวเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการการใช้ท่าเทียบเรือและท่าข้าม เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดูแลบริหารจัดการท่าเทียบเรือและท่าข้ามให้เป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย (ข้อ 10-ข้อ 14) ข้อกำหนดส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการใช้และการบริการท่าเทียบเรือและท่าข้าม (ข้อ 5-ข้อ 9) เช่น กำหนดให้เรือบรรทุกสินค้าและเรือแพขนานยนต์ทุกลำต้องเสียค่าธรรมเนียม 100-500 บาทต่อเที่ยว ขึ้นอยู่กับน้ำหนักบรรทุก เจ้าของรถยนต์ที่ขึ้น-ลงท่าเทียบเรือต้องเสียค่าธรรมเนียม เช่น รถลาก รถพ่วง รถแทรกเตอร์ 100 บาทต่อเที่ยว รถบรรทุก 4 ล้อหรือรถยนต์นั่งส่วนบุคคล 300 บาทต่อเที่ยว ค่าธรรมเนียมผู้โดยสารชาวต่างประเทศในการขึ้น-ลงท่าเทียบเรือ 30 บาทต่อคน ยกเว้นพระภิกษุ สามเณร และเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี รวมถึงกำหนดบทลงโทษผู้ซึ่งฝ่าฝืนเทศบัญญัตินี้ (ข้อ 15) ซึ่งต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดและอัตราค่าธรรมเนียมให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยนายกเทศมนตรีได้ออกประกาศเทศบาลตำบลเวียง เรื่อง การแก้ไขการบังคับใช้

8 ————— กอบกุล ราชนาคร เคยวิเคราะห์ฐานอำนาจของท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ว่า แม้ อปท. จะมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ก็ใช่อำนาจหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดตั้ง และต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จะใช้อำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไปในทางที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ได้ ตอกย้ำด้วยความคิดเห็นตามแนวกระแสหลักในปัจจุบันก็คือ หากไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ อปท. ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ ไว้อย่างชัดเจน อปท. ก็ไม่มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับกับกิจการดังกล่าวได้, ดู กอบกุล ราชนาคร และคณะ, การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท., (เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 265-274.

เทศบัญญัติ เรื่อง ทำเทียบเรือและท่าข้าม พ.ศ. 2552 (ประกาศ ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553) เช่น ลดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับเรือแพขนานยนต์หรือเรือบรรทุกรถยนต์ที่จดทะเบียนสัญชาติต่างด้าวลงเหลือ 200 บาทต่อเที่ยว การยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับชาวต่างชาติที่ใช้หนังสือเดินทาง เป็นต้น⁹

อีกทั้งยังมีบ่อยครั้งที่ระดับน้ำในแม่น้ำโขงกลายเป็นปัญหาที่สร้างความยากลำบากให้แก่การขนส่งสินค้า เพราะไม่สามารถนำรถบรรทุกลงแพขนานยนต์ได้เนื่องจากน้ำลดต่ำเกินไป ทางเทศบาลจึงเข้ามาแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ด้วยการจัดหาน้ำมาถมเสริม หากน้ำกลับมากขึ้นสูงอีก หินเหล่านี้ก็จะหายไป ทำให้อาจมองได้ว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของท้องถิ่นโดยใช้เหตุ

ถึงกระนั้น เมื่อจะดำเนินการโครงการจริงกลับมีข้อขัดแย้งมากมาย และยังไป “ทับซ้อน” กับอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกรมแผนที่ทหาร (กองบัญชาการทหารสูงสุด) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย (กระทรวงการต่างประเทศ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมเจ้าท่า (กระทรวงคมนาคม) ไม่ว่าจะเป็นด้วยความที่เป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ (เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสองหน่วยงานแรก) หรือถือเป็นการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ (เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลัง)¹⁰ จึงจำเป็นต้องได้รับอนุญาตก่อน โดยที่ท่าเรือแห่งนี้ถือว่าอยู่ในความควบคุมของสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 1 สาขาเชียงราย (ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ อ.เชียงแสน) แต่ก็ไม่มีคำตอบที่ชัดเจนจากหน่วยงานใดลงมา ส่งผลให้โครงการหยุดชะงัก และไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

9 ——— จากข้อเท็จจริงพบว่า ภายหลังเทศบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว ทางเทศบาลตำบลเวียง อ.เชียงของ ก็เริ่มดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ และถูกจัดเป็นรายรับที่เรียกว่า “ค่าธรรมเนียมอื่นๆ” อยู่ในหมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ซึ่งยอดรับจริงในปีงบประมาณ 2553 มากถึง 1,859,520 บาท

10 ——— พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หมวดที่ 6 ข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ค) ว่าด้วยการล่วงล้ำลำแม่น้ำ มาตรา 117 ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือลำน้ำ ในน้ำ และใต้ลำน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า...”

——— กรณีปัญหาสำคัญ (3) : การเข้ามาของนักท่องเที่ยวจีน

การหลังไหลเข้ามาของนักท่องเที่ยวจีนโดยใช้ด่านเชียงของเป็นจุดผ่านเข้า-ออกในรูปของคาราวานรถยนต์นั้น เป็นปรากฏการณ์ที่ทั้งผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว คนในท้องถิ่น ตลอดจนภาครัฐเองไม่สามารถเตรียมการรองรับได้ทันหลายฝ่ายให้ความเห็นคล้ายคลึงกันว่า นักท่องเที่ยวจีนก่อความรำคาญให้กับชุมชนและคนในพื้นที่อย่างมาก เช่น ส่งเสียงดัง ไม่รักษาความสะอาด สูบบุหรี่ ถ่มน้ำลาย ทิ้งขยะและปัสสาวะไม่เป็นที่ ฯลฯ โดยเฉพาะกับผลกระทบด้านการจราจร ทำให้การจราจรภายในตัวอำเภอติดขัด เพราะชาวจีนนิยมมาในรูปแบบของคาราวาน กลุ่มละ 30 คันจนถึงร่วม 100 คัน หรือตั้งแต่ราว 100 คนไปจนถึง 400 คน¹¹ และชอบจอดรถไม่เป็นที่ เป็นทางอีกทั้งยังก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้รถใช้ถนนโดยทั่วไป เนื่องจากชาวจีนไม่คุ้นเคยกับการขับรถชิดทางด้านซ้ายของถนน (ในประเทศจีนขับรถชิดขวา) และไม่เข้าใจป้ายสัญญาณไฟ รวมถึงกฎจราจรของบ้านเรา เนื่องจากทั้งหมดใช้ภาษาไทย โดยมีจำนวนน้อยที่มีภาษาอังกฤษกำกับไว้ด้วย ซึ่งก็เป็นการยากสำหรับคนจีนอยู่ดี

ตัวอย่างปัญหาที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น นักท่องเที่ยวจีนเกิดความสับสนเรื่องสถานที่อย่างมากในกรณีนารถยนต์เข้ามาด้วย เนื่องจากจุดที่นำรถเข้ากับจุดที่จะต้องไปขอรับการตรวจลงตราอยู่คนละแห่ง เขาเข้าจะต้องไปขึ้นที่ท่าเรือน้ำลึก (อีกชื่อคือ ท่าเรือเชียงของ อยู่ในความดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย) และนำรถขับย้อนมาที่ท่าเรือบึง เพื่อตรวจประทับลงตราและแจ้งนำพาหนะเข้าที่จุดตรวจ ยิ่งเสียดว่านั่นยังมีบ่อยครั้งที่กลุ่มนักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางมาถึงที่ด่านในช่วงเย็น ซึ่งใกล้เวลาจะปิดทำการของด่านแล้ว ส่งผลให้ต้องติดค้างอยู่ที่ อ.เชียงของ ขณะที่ปริมาณของที่พัก โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร ฯลฯ ไม่เพียงพอที่จะรองรับได้

11 ——— เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติฝ่ายไทยไม่อาจทราบถึงกำหนดวันเวลาและจำนวนที่แน่นอนของนักท่องเที่ยวจีนที่จะเข้ามารับการตรวจลงตราที่ด่านได้เลย เช่น ช่วงเทศกาลสงกรานต์ในปี 2556 เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยทำการประเมินล่วงหน้าว่าจะมีรถจากจีนเข้ามาราวๆ 200-300 คัน ระหว่างวันที่ 10-11 เมษายน และได้จัดเตรียมเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมไว้ในวันดังกล่าว แต่เอาเข้าจริงนักท่องเที่ยวชาวจีนกลุ่มใหญ่กลับเข้ามาถึง อ.เชียงของ ในวันที่ 12 เมษายน และตลอดทั้งช่วงสงกรานต์ มีรถจีนเข้ามารวมกันทั้งหมดราว 50 คันเท่านั้น



ภาพที่ 7 — ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา

ทั้งหมด ทั้งบริเวณด่านยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกบางอย่าง เช่น ที่จอดรถ ห้องน้ำ จุดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ฯลฯ จนเกิดปัญหายุ่งยากอื่นตามมา ทว่าบางเรื่องก็ยอมขึ้นอยู่กับภาคเอกชนที่คงต้องมองถึงความคุ้มค่าในการลงทุนเป็นสำคัญ

ขณะเดียวกัน อปท. ก็มีบทบาทค่อนข้างน้อยที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ อาทิเช่น ความรับผิดชอบดูแลเรื่องป้ายเตือน-ป้ายห้ามต่างๆ เส้นจราจร สัญญาณไฟ ฯลฯ บนถนนสายหลักต่างเป็นของส่วนกลาง (กรมทางหลวงหรือกรมทางหลวงชนบทแล้วแต่เส้นทาง) อำนาจ อปท. ถูกจำกัดให้มีอยู่เพียงบนถนนของท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้ให้อำนาจในเรื่องการขนส่งและ

การวิศวกรรมจราจรแก่ อปท. เอาไว้, ศูนย์ที่มีหน้าที่ให้ข้อมูลเบื้องต้นสำหรับนักท่องเที่ยวของ อปท. โดยภาพรวมยังขาดความพร้อม เช่น เทศบาลตำบลเวียง (อ.เชียงแสน) ใช้ผู้ยามภูเข้ของสถานีตำรวจภูธรเชียงแสนมาเป็นศูนย์บริการนักท่องเที่ยว, เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนมีศูนย์บริการข้อมูลการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสูง (มีส่วนแสดงนิทรรศการห้องบรรยาย ห้องน้ำ ฯลฯ) แต่ให้บริการวันจันทร์ถึงวันศุกร์ในเวลาราชการเท่านั้น, อบต.บ้านแซว มีศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ณ ตลาดพื้นบ้านประจำตำบล เปิดเฉพาะช่วงฤดูหนาว, เทศบาลตำบลเวียงเชียงของใช้สำนักงานเป็นศูนย์บริการนักท่องเที่ยว เปิดบริการตามวันและเวลาราชการ, เทศบาลตำบลเวียง (อ.เชียงของ) ไม่มีศูนย์บริการนักท่องเที่ยวของตนเอง ทว่าภายในพื้นที่จะมีศูนย์ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของอำเภอซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชนอยู่แล้ว ทั้งนี้ ยังมีพักเอ่ยถึงความสามารถในการสื่อสารภาษาจีนของเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ รวมถึงการมีแผ่นพับหรือสิ่งพิมพ์อื่นๆ เพื่อใช้แนะนำสถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งควรมีส่วนที่ให้ข้อมูลเป็นภาษาจีนอยู่ในนั้นด้วย

ตารางที่ 2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายกับการพัฒนาการท่องเที่ยว

กิจกรรม	ชื่อ อปท.				
	เทศบาลตำบลเวียงอ.เชียงแสน	เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน	อบต.บ้านแซว	เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ	เทศบาลตำบลเวียงอ.เชียงของ
1) คณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว	✓	✗	✓	✗	✗
2) บุคลากรด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว	✗	✓	✗	✓	✗
3) ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว	✓	✓	✓	✓	✗
4) เว็บไซต์แนะนำแหล่งท่องเที่ยว	✓	✓	✓	✓	✓
5) แผ่นพับ หรือสิ่งพิมพ์ในรูปแบบอื่น	✓	✗	✓	✓	✗

หมายเหตุ: ✓ หมายถึง มี ✗ หมายถึง ไม่มี

บทสรุป

สิ่งที่งานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบสะท้อนปัญหาภาพรวมของประเทศที่ยังคงลักษณะของ “การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน” (Fragmented Centralism) อยู่มาก (ดู เอนก, 2543; ธเนศวร์, 2551) ผลการศึกษายืนยันเช่นเดิม “ท้องถิ่นมีอำนาจอันจำกัด” ปัญหาท่าเรือบ้ดกับปัญหาทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1129 และ 1020 ดังกล่าวข้างต้น ยกมาใช้สนับสนุนคำกล่าวนี้อย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่สองกรณีนี้เกิดขึ้นในเขตรับผิดชอบดูแลของท้องถิ่น แต่คำตอบกลับหาใช่อยู่ที่ท้องถิ่นเองไม่

ข้อเสนอระยะยาว

รัฐต้องเร่งรัดที่จะ “กระจายอำนาจ” เพื่อให้ท้องถิ่นมี “ความเป็นอิสระ” (autonomy) ยิ่งขึ้นในทุกมิติ

1. ถ้ายโอนภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง และภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติมอย่างรอบด้าน
2. จำเป็นต้องกระจายอำนาจทางการคลัง โดยส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีลักษณะใหม่บางประเภทได้
3. ปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลโดยให้อิสระแก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
4. ควรเปิดกว้างสำหรับแนวทางใหม่ๆ ที่ไม่เคยเป็นประเด็นถกเถียงสาธารณะอย่างกว้างขวางมาก่อน เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (amalgamation) การกำหนดให้โครงสร้างภายในองค์กรเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เป็นอาทิ

เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล ราชะนาคร และคณะ. (2555). **การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท.** เชียงใหม่: สถาบันศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กุลชาติ ศักดิ์โยธินธาดา. (2554). **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรในความผิดลักษณะเดียวกัน.** การศึกษาอิสระ นิติศาสตร์ มหาลัยรัตนโกสินทร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธนศวรรี เจริญเมือง. (2551). **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก).** กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ. หน้า 180-225.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7-26.

สนับสนุนโดย: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
เลขที่ 99/8 ศูนย์เรียนรู้สุขภาพฯ ซอยงามดูพลี ถนนพระราม 4
แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120
โทรศัพท์: 0 2343 1500 โทรสาร: 0 2343 1551
www.thaihealth.or.th

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI)
เลขที่ 145/5 หมู่ 1 ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50300
โทรศัพท์: 0 5332 7590-1 โทรสาร: 0 5332 7590-1 # 16
www.tuhpp.net

ปีที่พิมพ์: กุมภาพันธ์ 2557
จำนวนพิมพ์: 1,000 เล่ม
ออกแบบ/จัดพิมพ์: ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค โทรศัพท์: 0 5321 3558

สิ่งที่งานศึกษาครั้งนี้พบ
สะท้อนปัญหาภาพรวมของประเทศ
ที่ยังคงลักษณะของ
“การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน” อยู่มาก
ผลการศึกษายืนยันเช่นเดิม
“ท้องถิ่นมีอำนาจอันจำกัด”

