

## อีสานในอาเซียน: ความเหลื่อมล้ำกับการพัฒนาภูมิภาค<sup>1</sup>

โอม ฉัตรนนท์<sup>2</sup>

ได้รับบทความ: 5 พฤศจิกายน 2562  
ตอบรับตีพิมพ์: 19 ธันวาคม 2562

แก้ไขบทความแล้วเสร็จ: 12 ธันวาคม 2562  
เผยแพร่: 21 มกราคม 2563

### บทคัดย่อ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสาน ถือเป็นภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทยทั้งในด้านพื้นที่และประชากรแต่มีความยากจนและความเหลื่อมล้ำสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งที่ปัจจุบันภาคอีสานเป็นพื้นที่สำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียน การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสารเชิงคุณภาพที่ใช้การวิเคราะห์แบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศมาอธิบายการพัฒนาภูมิภาคที่เชื่อมโยงนโยบายระดับระหว่างประเทศและการพัฒนาพื้นที่ภายในประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ผลการศึกษาพบว่า ประการแรก ความเป็นภูมิภาคของอีสานเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทระหว่างประเทศโดยเฉพาะกระแสภูมิภาคนิยมในปัจจุบันที่ส่งเสริมระบบตลาด ประการที่สอง การพัฒนาภูมิภาคสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมและการปรับบทบาทของรัฐเพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดในการขยายตัวของระบบตลาด และประการสุดท้าย หากพิจารณาตามแนวคิดการพัฒนาทางภูมิศาสตร์ที่ไม่เท่าเทียม กระบวนการข้างต้นมีแนวโน้มที่จะรักษาและขยายความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่อีสานและภูมิภาคอื่นเพราะจะเกิดการแข่งขันระหว่างพื้นที่ในการดึงดูดการลงทุนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน

**คำสำคัญ:** ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ/ อาเซียน/ ความเหลื่อมล้ำ/ การพัฒนาภูมิภาค

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “อีสานในอาเซียน: ความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาเชิงภูมิศาสตร์ที่ไม่เท่าเทียมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย” ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปีงบประมาณ 2561 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม  
ผู้นิพนธ์ประสานงาน  
อีเมลล์: ome.c@msu.ac.th

## ISAN IN ASEAN: INEQUALITY AND REGIONAL DEVELOPMENT<sup>1</sup>

Ome Chattranond<sup>2</sup>

---

**Received:** November 5, 2019

**Revised:** December 12, 2019

**Accepted:** December 19, 2019

**Available Online:** January 21, 2020

---

### ABSTRACT

Northeast Thailand or Isan is the largest region of the country, in terms of both area and population. Although the region is becoming one of the growth areas in economic development strategies, including in ASEAN Community, its problems of poverty and inequality continue to be higher than other parts of Thailand. This study employs qualitative documentary research and international political economic analysis to explain regional development linking international development policies and spatial development at the national level, especially on the issue of inequality in Northeast Thailand. There are three findings of the research. Firstly, the regionness in the Northeast has changed in accordance with international contexts. The current regional development, in particular, has created a spatial framework that facilitates the market system. Secondly, the regional development has related to capitalism and transforming roles of the state in overcoming constraints to the expansion of the market. Finally, according to the theory of uneven geographical development, it is

---

<sup>1</sup> This article is part of a research project titled 'Isan in ASEAN: Inequality and Uneven Geographical Development in Northeast Thailand' sponsored by College of Politics and Governance, Mahasarakham University, fiscal year 2018.

<sup>2</sup> Lecturer in International Relations, College of Politics and Governance, Mahasarakham University.  
Corresponding author  
Email: ome.c@msu.ac.th

difficult to reduce regional inequality because that approach of development theoretically creates competition between areas to attract investment and economic activities that can be moved across borders.

**KEYWORDS:** Northeast Thailand/ ASEAN/ Inequality/  
Regional Development

## บทนำ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานถือเป็นภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทยทั้งในด้านพื้นที่และประชากรที่มากถึงหนึ่งในสามของประเทศไทย คือราว 21.59 ล้านคน และ 168,854 ตารางกิโลเมตร ตามลำดับ แต่ประชากรมีรายได้ต่อหัวต่ำโดยเปรียบเทียบมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ อีสานยังเป็นพื้นที่หนึ่งในอาณาบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงที่มีรอยต่อกับประเทศเพื่อนบ้านคือ ลาว และกัมพูชา กว่าแปดร้อยกิโลเมตร ตลอดจนมีเส้นทางเชื่อมโยงกับประเทศเวียดนามตอนกลางที่อยู่ใกล้เคียง ทว่าภูมิภาคนี้กลับมีส่วนในมูลค่าการผลิตเพียงหนึ่งในสิบของประเทศไทยเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2554; 2561) การวิเคราะห์ประวัติศาสตร์การพัฒนาอีสานตั้งแต่ศตวรรษที่สิบเก้าแสดงให้เห็นว่าภาคอีสานมีความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเมื่อเทียบกับภาคอื่นมาช้านาน (Feeny, 2003) แม้การพัฒนาประเทศไทยหลายทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ความยากจนในประเทศลดลง ทว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคยังคงมีอยู่ทั้งในเชิงสถิติและความรับรู้ของคนทั่วไป โดยเฉพาะในภาคอีสาน (พอพันธ์ อูยานนท์, 2560) ผลที่ตามมาของความยากจนและการพัฒนาที่ล่าช้ากว่าภาคอื่นทำให้ประชากรอีสานนับล้านคนมีการอพยพไปสู่ภูมิภาคอื่นโดยเฉพาะกรุงเทพฯ เฉพาะในช่วงเศรษฐกิจไทยเติบโตถึงขีดสุดระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990<sup>1</sup> นั้น มีชาวอีสานอย่างน้อยราวหนึ่งล้านคนอพยพสู่ศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศ (Lao et al., 2019, p. 49)

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาระดับโลกแม้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจะเกิดขึ้นในหลายภูมิภาค แม้แต่ในเอเชียตะวันออก ซึ่งโดยรวมเป็นภูมิภาคที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลกและมีคนจนลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่กลับมีแนวโน้มของความเหลื่อมล้ำที่สวนทางกัน (World Bank, 2017) ประเทศไทยเองก็จัดว่ามีความเหลื่อมล้ำสูง โดยกลุ่มผู้ที่ร่ำรวยที่สุด ร้อยละ 1 มีทรัพย์สินรวมถึงร้อยละ 66.9 ของประเทศ ขณะที่คนจนที่สุด ร้อยละ 10 มีทรัพย์สินรวมกันไม่ถึง ร้อยละ 1 (Credit Suisse, 2018) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank, 2012) วิเคราะห์ว่าความเหลื่อมล้ำนี้อาจเป็นปัญหาต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว เนื่องจากเป็นตัวบั่นทอนโอกาสทางการศึกษา ทางเลือกในอาชีพ ตลอดจนความไว้วางใจและความปรองดองของคนในสังคม ขณะที่การศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร

<sup>1</sup> การศึกษานี้ใช้ปีคริสต์ศักราช (ค.ศ.) เป็นหลัก เนื่องจากต้องการให้เห็นความเชื่อมโยงของบริบทการพัฒนาทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(2557) แสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ไม่ได้จำกัดเฉพาะมิติด้านรายได้ แต่ยังรวมถึงการเข้าถึงโอกาส เช่น ทุนและการศึกษา ตลอดจนอำนาจการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างออกมีผลต่อความคับข้องใจของประชาชนที่รับรู้ถึงความไม่เท่าเทียมในการกระจายผลของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในทศวรรษที่ผ่านมาของไทย (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2557; Phatharathananunth, 2016)

ขณะเดียวกัน ภาคอีสานก็เป็นส่วนหนึ่งของกระแสการรวมตัวทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อันมีกรอบสถาบันของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) เป็นแกนหลักที่ผลักดันให้เกิดการไหลเวียนของทุน สินค้า บริการ และแรงงานที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุด และในกรอบของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (the Greater Mekong Subregion: GMS) ที่สนับสนุนโดย ADB ซึ่งทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่ยังไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้มากนัก การรวมตัวของประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่างกันมากระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนดั้งเดิม หรือ ASEAN 6 (บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย) ที่มีการพัฒนามากกว่า และกลุ่มสมาชิกใหม่ CLMV (กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม) ที่มีการพัฒนาน้อยกว่าและปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดซ้ากว่านี้ถือเป็นหนึ่งในความท้าทายที่สำคัญที่สุดของอาเซียน (ASEAN Secretariat, 2016)

ทิศทางนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศรวมทั้งอาเซียนต่างก็มุ่งไปที่การขยายตัวของระบบตลาดและการเข้าถึงทรัพยากรและแรงงานเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นตัวชี้วัดสำคัญโดยเชื่อว่าจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศได้ ในทางปฏิบัตินโยบายการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาคภายในประเทศ เช่น ภาคอีสาน ก็มีการเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคระหว่างประเทศผ่านกระบวนการที่สร้างขอบเขตพื้นที่ใหม่ให้แก่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมข้ามพรมแดนของรัฐด้วย อาทิ ในภาคอีสานมีการเกิดขึ้นของการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เรียกว่าระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridors) เชื่อมจากประเทศพม่าผ่านไทยไปสู่ลาวและเวียดนาม เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones) ที่จังหวัดหนองคาย นครพนม และมุกดาหาร ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงภาคอีสานกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สะพานมิตรภาพไทย-ลาว ที่มีถึง 3 แห่ง

และมีโครงการก่อสร้างอีก 2 แห่ง ตลอดจนโครงการรถไฟความเร็วสูงที่จะเชื่อม  
จีน ลาว และไทย ผ่านภาคอีสาน

การพิจารณาความเปลี่ยนแปลงในภาคอีสานผ่านมุมมองของการพัฒนา  
ระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันที่การรวมกลุ่มภูมิภาคนิยม (Regionalism) มี  
ความเข้มข้นนี้มีส่วนในการอธิบายการพัฒนาภาคอีสานที่ถูกยึดโยงเข้ากับการเป็น  
พื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคที่กว้างออกไปจากพรมแดนของ  
ประเทศไทย ดังนั้น การศึกษานี้จึงมอง “อีสานในฐานะส่วนหนึ่งของอาเซียน”  
เพื่อให้เห็นภาพกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงพื้นที่ภายในและภายนอกประเทศ  
เมื่อภาคอีสานได้ถูกผนวกเข้ากับแผนพัฒนาระหว่างประเทศในอาเซียนและ  
กลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งสร้างทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีมา  
ช้านาน และเติมเต็มช่องว่างในการศึกษาเกี่ยวกับภาคอีสาน ที่ในด้านหนึ่งมุ่งเน้น  
กรณีศึกษาลักษณะเฉพาะในชุมชนท้องถิ่นหรือความสัมพันธ์ของอีสานกับ  
ศูนย์กลางเศรษฐกิจการเมืองที่กรุงเทพฯ แต่ยังคงขาดบริบทที่กว้างออกไปในระดับ  
ระหว่างประเทศ (พัฒนา กิติอาษา, 2557, หน้า 83) และในอีกด้านหนึ่งก็มี  
การศึกษารวมกลุ่มภูมิภาคของอาเซียนที่เน้นหนักความสัมพันธ์ระหว่าง  
ประเทศแบบรัฐต่อรัฐ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของนโยบายที่เกิดขึ้น  
จริงในระดับภายในประเทศจากผลของภูมิภาคนิยมมากนัก

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีได้มุ่งวัดความเหลื่อมล้ำหรือผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว  
แต่มีวัตถุประสงค์หลักสองประการคือ 1) เพื่อสำรวจองค์ความรู้ไปพร้อม ๆ กับ  
การหาคำอธิบายรูปแบบของการพัฒนาที่มุ่งเน้นความเชื่อมโยงของนโยบายระดับ  
ระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนและการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายในประเทศโดยมี  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยเป็นกรณีศึกษา และ 2) เพื่อนำไปใช้  
ประกอบการวิเคราะห์และพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายที่เชื่อมโยงภูมิภาคของไทย  
กับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะการลดความเหลื่อมล้ำในด้านการพัฒนา รวมทั้ง  
อาจต่อยอดสำหรับการศึกษาในรายประเด็นหรือพื้นที่เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้นต่อไปใน  
อนาคต

## กรอบแนวคิดของการศึกษา

การศึกษาความสัมพันธ์ของเงื่อนไขเชิงภูมิศาสตร์กับความยากจนและความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่นั้นมีมานานแล้ว Wei (2015) ชี้ให้เห็นว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่ย่ำแย่ลงในหลายประเทศทำให้การศึกษาเชิงโครงสร้างนิยม (Structuralism) เช่น แนวทางแบบมาร์กซิสม์ (Marxism) และการพึ่งพิง (Dependency) ได้รับความนิยมในทศวรรษ 1970 - 80 ก่อนจะลดบทบาทลงในช่วงหลังสงครามเย็นหรือทศวรรษ 1990 กระแสโลกาภิวัตน์และการปฏิรูปในประเทศสังคมนิยมมาสู่ระบบทุนนิยมทำให้การพัฒนาแบบเสรีนิยมกลับมาเฟื่องฟู ทว่า วิกฤตการเงินโลกและการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ทางเทคโนโลยี ซึ่งสร้างโอกาสและวิกฤตอย่างไม่เท่าเทียมแก่ประชาชนแต่ละกลุ่มแต่ละภูมิภาค ทำให้ประเด็นความเหลื่อมล้ำกลับมาได้รับความสนใจมากขึ้นในทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา ทั้ง ๆ ที่ความยากจนโดยรวมบนโลกลดลง Alvarado and Gasparini (2015) เสนอว่าความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาลดลงต่อเนื่องโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกตั้งแต่ทศวรรษ 1980 และลดลงทั่วโลกในทศวรรษ 2000 แต่ปัจจุบันความเหลื่อมล้ำในประเทศเหล่านี้กลับเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าสามสิบปีก่อน การศึกษาของ Piketty (2014) ยังพบว่าความไม่เท่าเทียมทางรายได้เพิ่มเร็วมากในระบบทุนนิยมที่ขาดการควบคุม ซึ่งผลตอบแทนจากการลงทุนจะเพิ่มเร็วกว่าการเติบโตของผลผลิตมวลรวม (GDP) และไม่มีทางเปลี่ยนแปลงได้หากไม่มีข้อตกลงในการจัดการระดับโลก สอดคล้องกับ Stiglitz (2012) ที่เสนอว่าโลกาภิวัตน์ทำให้ปัญหาของระบบทุนนิยมกลายเป็นปัญหาของคนทั้งโลกไม่ใช่เฉพาะประเทศยากจน กระแสความสนใจและการเรียกร้องให้จัดการกับความเหลื่อมล้ำในระดับโลกจึงมีมากขึ้น

ในทัศนะของผู้ที่สนับสนุนแนวทางการพัฒนาแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ความเหลื่อมล้ำอาจเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ การผนวกเอาการพัฒนาพื้นที่หนึ่ง ๆ เข้ากับระบบตลาดเป็นการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ให้แก่บางตัวแสดงที่จะสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยี และพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ เช่น สะดวกในการเชื่อมโยงการค้าคมนาคมขนส่งสินค้ากับพื้นที่ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติและศักยภาพการพัฒนาต่างกันจนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ดังนั้น จึงสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดรับกระแสทุนผ่านการค้าการลงทุนที่ไหลข้ามพรมแดนอย่างเต็มที่ และเกิดการไหลรินของการพัฒนาจากพื้นที่ศูนย์กลางไปสู่พื้นที่โดยรอบตามลำดับ (Trickledown) การที่ทุนสามารถ

โยกย้ายไปยังดินแดนที่มีทรัพยากรอันเป็นที่ต้องการและต้นทุนการผลิตต่ำกว่า ทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีความได้เปรียบประเทศพัฒนาแล้วที่ต้นทุนการผลิตสูงมากขึ้นและผลตอบแทนลดลงเรื่อย ๆ ภาวะความเหลื่อมล้ำจึงเป็นเรื่องชั่วคราว และท้ายที่สุดจะทำให้เกิดภาวะการบรรจบกัน (Convergence) ที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาจะทำให้รายได้ประชากรเติบโตในอัตราเร็วกว่าประเทศพัฒนาแล้ว จนมาบรรจบหรือไล่ทันประเทศพัฒนาแล้วในที่สุด (Harris 2008) และเพื่อให้ภาวะเช่นนั้นเกิดขึ้น การลดอุปสรรคด้านพื้นที่ผ่านการพัฒนาภูมิภาคจึงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่สำคัญ

ภูมิภาค (Region) ในที่นี้มีใช้เพียงพื้นที่ทางกายภาพแต่เป็นสิ่งประกอบสร้างทางสังคม (Social Construct) อันเกิดจากความคิด นโยบาย ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมด้านต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง การเติบโตหรือถดถอยทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ไปจนถึงการสร้างรัฐชาติ (Hettne, 2005) อาทิ สงครามเย็นซึ่งทำให้เกิดการรวมตัวของอาเซียน และการสิ้นสุดของสงครามเย็นที่ทำให้อาเซียนขยายขอบเขตไปยังสมาชิกใหม่จากกลุ่มสังคมนิยมจนเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงเศรษฐกิจการเมืองของพื้นที่การศึกษานี้เห็นว่าการก่อตัวของภูมิภาคอธิบายได้ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดสองประการ ได้แก่ ภูมิภาคนิยม (Regionalism) คือ แนวคิดหรือข้อผูกมัดทางการเมืองที่ต้องการจัดการสังคมเชิงพื้นที่ผ่านนโยบายและกลไกต่าง ๆ ที่ผลักดันโดยรัฐในกรอบภูมิภาค ขณะที่ภูมิภาคกาวิวัตน์ (Regionalization) เป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการก่อตัวของภูมิภาคผ่านปฏิสัมพันธ์ที่เข้มข้นขึ้นระหว่างผู้คนหรือชุมชนต่าง ๆ เช่น การค้า การลงทุน และการเดินทาง โดยอาจมีรัฐเข้ามาควบคุมหรือไม่ก็ได้ (Hettne, 2005, p. 545)

ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดทั้งสองเป็นตัวบ่งบอกถึง ความเป็นภูมิภาค (Regionness) ของพื้นที่หนึ่ง ๆ หรือระดับในการตอบสนองต่อปัญหาาร่วมกันของชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันในภูมิภาคนั้น Hettne and Söderbaum (2002, pp. 39-45) แบ่งระดับความเป็นภูมิภาคนี้ออกเป็นสี่แบบ คือ พื้นที่ทางกายภาพที่อยู่ประชิดติดกัน มีขอบเขตและความเชื่อมโยงกันทางธรรมชาติจะเป็นพื้นฐานของพื้นที่ภูมิภาค (Regional Space) หากพื้นที่นี้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนต่าง ๆ จากกระบวนการภูมิภาคกาวิวัตน์ก็จะก่อตัวเป็น โครงสร้างภูมิภาค (Regional Complex) เมื่อมีความพยายามของรัฐในการสร้างสถาบันอย่างเป็นทางการให้ปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ แบบภูมิภาคนิยมจึงเกิดเป็นสังคมภูมิภาค (Regional Society) และสามารถพัฒนาไปสู่ประชาคมภูมิภาค (Regional Community) ซึ่งนอกจาก



จะมีสถาบันร่วมกันแล้วยังมีค่านิยมร่วมกันทั้งภาครัฐและประชาสังคม เมื่อชุมชนต่าง ๆ สลายขอบเขตของตนและตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ เสมือนเป็นหน่วยเดียวกัน เช่น รัฐยอมสละอธิปไตยให้แก่องค์การเหนือรัฐก็จะเกิดรัฐภูมิภาค (Regional State) ขึ้นในที่สุด กรอบแนวคิดนี้ช่วยให้เราเห็นว่าพื้นที่ทางกายภาพอาจถูกสร้างให้เป็นพื้นที่เฉพาะเพื่อการพัฒนาซึ่งมีความพยายามที่จะสลายขอบเขตพรมแดนของรัฐและเปิดพื้นที่ให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีอิทธิพลมากขึ้น

เมื่อพิจารณาในมุมของความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาเชิงพื้นที่ที่อาจไม่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้และการพัฒนาจากศูนย์กลางไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบไหลรินเสมอไป และอาจสร้างการพัฒนาเชิงภูมิศาสตร์ที่ไม่เท่าเทียม (Uneven Geographical Development) ในระยะยาว Harvey (1996, 2010) เสนอว่าพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยทรัพยากรที่ทุนต้องการจะมีการแข่งขันกันเสมอเพื่อดึงดูดการลงทุน การลงทุนนั้นจะย้ายไปเรื่อย ๆ จากที่ที่ต้นทุนสูงไปสู่ต้นทุนต่ำหรือให้ผลตอบแทนสูงกว่าอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โลกาวัดันและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศลดข้อจำกัดเชิงพื้นที่ให้แก่ทุนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและแรงงาน ซึ่งเชื่อว่าจะก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและส่งผลไหลรินไปสู่ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมโดยทั่วกัน ทว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคก็เกิดขึ้นได้ด้วยความไม่เท่าเทียมของค่าจ้างแรงงาน ราคาที่ดิน และต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ การเติบโตเช่นนี้เป็นการสะสมทุน (Capital Accumulation) ซึ่งนำไปใช้ในการขยายความมั่งคั่งต่อไปไม่จบสิ้นอันเป็นลักษณะพื้นฐานของระบบทุนนิยม (Harvey, 1996, p. 295)

กระบวนการดังกล่าวมีแนวโน้มจะนำไปสู่การขยายตัวของความไม่เท่าเทียมที่ทำให้ทุนเติบโตในท้องถิ่น ประเทศ หรือภูมิภาคหนึ่ง โดยแลกมากับการถดถอยลงของการเติบโตในอีกพื้นที่ วงจรของการลงทุนนั้นจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม โดยบางพื้นที่จะมีการขยายและกระจุกตัวของทุน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาบางพื้นที่ถูกจำกัดไม่ให้แข่งขันกันเองหรือต้องพึ่งพิงพื้นที่ศูนย์กลางเพื่อดำรงความเติบโตนั้นไว้ (Kiely, 2012) ดังนั้น การพัฒนาตามแนวทางข้างต้นอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่นโยบายจากสถาบันระหว่างประเทศและทุนข้ามชาติมีอิทธิพลอย่างมากต่อท้องถิ่นภายในประเทศซึ่งประชาชนได้รับผลกระทบโดยตรง การพัฒนาจึงไม่ได้หมายถึงเป้าหมายหรือหนทางเปลี่ยนแปลงสังคมหรือยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นอย่าง

เป็นสากลเสมอไป แต่เป็นไปได้ทั้งทางออกและต้นตอของปัญหาความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาที่เชื่อมโยงพื้นที่ภาคอีสานเข้ากับเศรษฐกิจระบบตลาดของโลกและอาเซียน

### วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และนำเสนอด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยจะใช้แนวทางการศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศมาเป็นกรอบความคิดหลักดังกล่าวมาแล้ว โดยมีขอบเขตการวิจัย คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและปัญหาความเหลื่อมล้ำในภาคอีสาน การพัฒนาเศรษฐกิจและปัญหาความเหลื่อมล้ำในอาเซียน และในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่เกี่ยวข้องกับภาคอีสาน และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทั้งสองบริบท ซึ่งมุ่งเน้นข้อมูลเอกสารในช่วงทศวรรษ 2010 - ปัจจุบัน อันเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยและโลกชะลอตัวลงขณะที่มีการขยายตัวอย่างสูงในประเทศเพื่อนบ้านท่ามกลางความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาคอย่างเข้มข้น

ทั้งนี้ ข้อมูลที่รวบรวมเพื่อใช้ในการศึกษาประกอบด้วย ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ได้แก่ แผนงาน คำประกาศ แถลงการณ์ รายงาน สถิติ ฯลฯ ของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ องค์กรเอกชน และสื่อมวลชนทั้งที่เป็นเอกสารสิ่งพิมพ์ และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้แก่ ข้อมูลจากหนังสือ บทความจากวารสาร หนังสือพิมพ์ ตลอดจนรายงานข่าวทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นอกจากนี้ มีการเก็บข้อมูลเสริมจากการสัมภาษณ์บุคคลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนพัฒนาภูมิภาคของประเทศไทยเพื่อให้มีความเข้าใจในบริบทและเงื่อนไขของการจัดทำแผนพัฒนามากยิ่งขึ้น

### ผลการศึกษา

การศึกษานี้มีข้อค้นพบหลักสามประการซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน ประการแรก *ความเป็นภูมิภาคของอีสานเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทระหว่างประเทศ* การอยู่ห่างไกลชายฝั่งที่เชื่อมโยงการค้าทางทะเล ห่างจากศูนย์กลางเศรษฐกิจและการเมืองในภาคกลาง และใกล้กับพื้นที่ชายแดนซึ่งอ่อนไหวต่อความมั่นคงในยุคสงครามเย็นทำให้อีสานมีการพัฒนาที่มีลักษณะเฉพาะตัว

(สุวิทย์ ธีรศาศวัต และดารารัตน์ เมตริกานนท์, 2541; พัฒนา กิติอาษา, 2557) ความเป็นภูมิภาคของอีสานมีความผันแปรไปอย่างน้อยในสามช่วงเวลา ไม่ว่าจะในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐไทยที่มีการก่อตัวขึ้นเป็นรัฐสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 19 ท่ามกลางการขับเคี่ยวระหว่างสยามและเจ้าอาณานิคมตะวันตกโดยเฉพาะฝรั่งเศส ต่อมาภาคอีสานก็กลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในยุคสงครามเย็นซึ่งรัฐไทยได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากสหรัฐอเมริกา และพันธมิตร นำมาสู่ยุคแห่งการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมโดยมีเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคงเป็นแรงผลักดัน กระทั่งปัจจุบัน ความขัดแย้งทางการเมืองลดบทบาทลง ประชาคมอาเซียนและอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกลายเป็นวาทกรรมการพัฒนาที่สร้างความเป็นภูมิภาค ด้วยการให้ความหมาย ออกแบบกฎกติกา และกำหนดขอบเขตให้แก่ระบบตลาด ในภูมิภาคที่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของสินค้า บริการ แรงงาน และทุนข้ามพรมแดน ความเป็นภูมิภาคของอีสานจึงสะท้อนความสัมพันธ์ทางการเมือง ระหว่างเวลากับพื้นที่ เช่น ความห่างไกลและอยู่บริเวณรอยต่อระหว่างศูนย์อำนาจต่าง ๆ และข้อจำกัดทางกายภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจกับความขัดแย้งของอุดมการณ์ทางการเมือง

การก่อตัวของภูมิภาคยังเกิดขึ้นผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Spatial Development) เพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำซึ่งบรรจไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ โดยข้อเสนอในการกระจายความเจริญสู่ชนบทในภาคอีสานเริ่มกล่าวถึงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (ค.ศ. 1967 - 1971) แต่มาปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ค.ศ. 1972 - 1976) เป็นต้นมา โดยเน้นการควบคุมจำนวนประชากร การสร้างเมืองบริวาร และลดการอพยพจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลักของการพัฒนาประเทศ จากนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (ค.ศ. 1977 - 1981) จึงส่งเสริมการสร้างเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค เพื่อเป็นฐานในการกระจายความเจริญ มีการริเริ่มโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมต่อเนื่องกับกรุงเทพฯ และมุ่งพัฒนาจังหวัดหลักของภูมิภาคคือ ชลบุรี เชียงใหม่ สงขลา-หาดใหญ่ นครราชสีมา และขอนแก่นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ค.ศ. 1982-1986) (Kmonwatananisa, 2008) อย่างไรก็ตาม ธีรพล แสงอรุณ (2556) พบว่า ทิศทางการพัฒนาที่เน้นเมืองหลักในอีสานคือ ขอนแก่น นครราชสีมา อุดรธานี และอุบลราชธานี ให้กระจายความเจริญสู่เมืองบริวาร แม้ว่าจะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องแต่ไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัด

ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 1997-2001) เป็นต้นมา ได้มีการระบุถึงการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นการพัฒนาจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ที่ต้องการการมีส่วนร่วมมากขึ้นจากเดิมที่เน้นการกำหนดนโยบายจากรัฐแบบบนลงล่าง (Top-down) ตั้งเป้าให้มีการพัฒนาแบบสมดุลระหว่างเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในช่วงเวลานี้เองที่เศรษฐกิจไทยเริ่มประสบภาวะถดถอยตั้งแต่วิกฤตการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉลี่ยต่ำกว่ายุคก่อนหน้าและมีผลให้แนวทางการพัฒนาเน้นความสมดุลมากขึ้น ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (ค.ศ. 2012 - 2016) นอกจากยังยึดแนวทางดังกล่าวต่อมาก็ยังให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีตอบสนองการรวมตัวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ในปี ค.ศ. 2015

จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (ค.ศ. 2017 - 2021) จึงมียุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สำคัญอีกครั้งคือ การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Easter Economic Corridor: EEC) ซึ่งต่อยอดมาจากโครงการ Eastern Seaboard เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับต่ำมายาวนานจากการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน อาทิ ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ความไม่แน่นอนทางการเมือง โครงสร้างประชากรเข้าสู่วัยสูงอายุมากขึ้น กำลังแรงงานที่ลดลง ส่งผลต่อเนื่องกับการบริโภคและความต้องการสินค้าในประเทศลดลง เทคโนโลยีที่ซับซ้อน ซึ่งแรงงานและผู้ประกอบการไทยยังปรับตัวได้ไม่มากพอ รวมถึงการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคที่ดึงดูดการลงทุนมากกว่า เป้าหมายของโครงการ EEC คือ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ที่อยู่ติดกับท่าเรือที่เชื่อมโยงกับเส้นทางการค้าโลก สร้างฐานการจ้างงานที่รองรับการขยายตัวของกรุงเทพฯ โดยมีพื้นที่เป้าหมายคือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา (ปนัดดา ภูหอม, 2561) โครงการที่ว่าเป็นตัวอย่างของการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาศูนย์กลางเศรษฐกิจซึ่งเชื่อว่าการพัฒนาจะไหลรินไปสู่พื้นที่รอบ ๆ นอกจากสะท้อนภาพการกระจุกตัวของการพัฒนาแล้ว ยังเชื่อมโยงกับการพัฒนาของภาคอีสานในฐานะแหล่งทรัพยากรและแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศที่มีการเคลื่อนย้ายสู่ภาคตะวันออก โดยหวังว่าผลของการพัฒนาทั้งรายได้จากการจ้างงานและความเชื่อมโยงของโครงสร้างพื้นฐานจะยกระดับความเจริญของภาคอีสานด้วย

ประการที่สอง การพัฒนาภูมิภาคสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมและการปรับบทบาทของรัฐ ในมุมมองระดับระหว่างประเทศ การพัฒนาภูมิภาคได้นำภาคอีสานเข้าสู่กระบวนการเป็นนานาชาติ (Internationalization) ของระบบตลาด ซึ่งก้าวข้ามข้อจำกัดด้านพื้นที่ในขอบเขตพรมแดนของรัฐ ในกระบวนการสร้างและปรับเปลี่ยนพื้นที่ เพื่อการพัฒนาที่ส่งเสริมระบบทุนนิยมนั้น รัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และสร้างกลไกต่าง ๆ มาขับเคลื่อนระบบตลาด ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 2017-2021) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดประชุมประจำปีระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาจากภาคส่วนต่าง ๆ ก็ได้ยกให้ “เส้นทางประเทศไทย สู่ประชาคมอาเซียน” เป็นหัวข้อในปี ค.ศ. 2013 ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาเซียน (ASEAN Economic Community) ใน ปี ค.ศ. 2015 (สศช., 2559)

การพัฒนาอุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายการพัฒนาที่ผูกโยงอีสานเข้าไว้กับลุ่มแม่น้ำโขง อาเซียนไปจนตลาดโลกที่กว้างออกไป ดังเช่นการเลือกพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (EEC) ของรัฐบาลที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจที่สนับสนุนโดยแรงงานและทรัพยากรจากอีสานซึ่งอยู่ใกล้เคียง ขณะเดียวกันก็วางยุทธศาสตร์ให้อีสานเป็นจุดเชื่อมกับประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังเติบโต กลายเป็นแหล่งแรงงาน ทรัพยากร ตลาดรองรับสินค้าและการลงทุนของไทยผ่านเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ ที่สามารถเชื่อมต่อไปยังตลาดใหญ่คือจีนได้ ตลอดจนมีการส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษรองรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนอีกทีหนึ่ง นโยบายเช่นนี้สอดคล้องกับปริมาณการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศใน GMS ที่เพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าในช่วงเวลาเพียง 12 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนภายในภูมิภาค เช่น นักลงทุนและบริษัทข้ามชาติจากจีนและไทยที่เพิ่มขึ้นถึงสิบเท่า (Asian Development Bank (ADB), 2015, p. 18)

กระบวนการนี้เกิดขึ้นได้ภายใต้กระแสการปรับตัวของรัฐที่เข้ามาสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในฐานะผู้วางกฎกติกาและอำนวยความสะดวกแก่ทุนข้ามพรมแดนในลักษณะที่เรียกว่า “รัฐกำกับดูแล” (Regulatory State) แม้ว่าแนวคิดนี้จะมีพื้นฐานจากอุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ที่เน้นการเพิ่มบทบาทของเอกชนและลดการควบคุมตลาด แต่ในทางปฏิบัติรัฐย่อมมีส่วนอย่างมากใน

การสร้างเงื่อนไขให้เอกชนและตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่ผ่านกลไกต่าง ๆ อาทิ การสร้างแนวร่วมรัฐ-เอกชน (Public-private Partnership) ในการพัฒนา และการลดอุปสรรคในการไหลเวียนของทุน สินค้า บริการ และแรงงาน นำมาสู่ข้อตกลงระหว่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งต้องการนโยบายและกฎระเบียบภายในประเทศมารองรับอย่างกว้างขวางในรูปแบบภูมิภาคนิยม ด้วยเหตุนี้รัฐจึงอาจลดบทบาทในฐานะผู้ชี้นำการพัฒนา (Developmental State) แต่มีบทบาทอย่างมากในฐานะผู้สร้างและกำกับกติกา (Regulator) พร้อมทั้งเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้แก่ระบบตลาดที่นำโดยภาคเอกชนทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค (Jayasuriya, 2013)

บทบาทนี้สะท้อนในนโยบายของอาเซียนซึ่งมีกรอบความร่วมมือสองส่วนที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับประเด็นความเหลื่อมล้ำคือ กรอบความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) ที่อยู่ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community) และจัดตั้งขึ้นเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างรัฐสมาชิกซึ่งต้องการให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจหรือการหลอมรวมตลาดทำได้ง่ายขึ้น ขณะที่กรอบการทำงานเพื่อการพัฒนาชนบทและลดความยากจน (ASEAN Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication) ที่อยู่ภายใต้ประชาคมสังคมวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community) แม้จะให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจนและการพัฒนาชนบทแต่ขาดอำนาจและทรัพยากรที่จะผลักดันความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังเปิดทางให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นตามแนวทางภาครัฐร่วมเอกชนซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐเข้ามาสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้แก่ภาคเอกชน (ASEAN Secretariat, 2017) Rock (2017) เห็นว่าแม้ประเทศที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจในอาเซียนอย่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม มีเศรษฐกิจแบบเปิดที่พึ่งพาต่างประเทศสูง แต่ไม่ได้อิงกับอุดมการณ์ตลาดเสรีเสมอไป รัฐมีบทบาทนำสูงในการแทรกแซงการพัฒนาแบบเน้นการส่งออกและความเติบโตโดยมุ่งตอบสนองนโยบายการสร้างชาติและผลประโยชน์ต่างตอบแทนของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและธุรกิจ ขณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยทำให้นโยบายการกระจายรายได้ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ขณะที่การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะสร้างการบรรจบกัน (Convergence) เพื่อลดช่องว่างในอาเซียนก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า (Gugler & Vanoli, 2017)

ประการที่สาม *กระบวนการทำให้เป็นภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำ* ภูมิภาคากิวิทัศน์ที่นำไปสู่กระบวนการเป็นนานาชาติของรัฐและทุนข้างต้นมีแนวโน้มที่จะอ้างรักษาและขยายความไม่เท่าเทียมระหว่างการพัฒนาพื้นที่อีสานและส่วนอื่น ๆ ของประเทศด้วยภาวะพึ่งพิงในการพัฒนา ภาคอีสานในปัจจุบันยังคงมีภาพของความยากจนที่แม้จะลดลงไปมากแต่ประชากรส่วนใหญ่ในภาคนี้ยังคงมีรายได้ต่ำกว่าภาคอื่น ๆ สถิติจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์ต่อหัวต่ำที่สุดในประเทศไทย 10 จังหวัด ยังคงเป็นจังหวัดในภาคอีสานถึง 7 จังหวัดในปี ค.ศ. 2017 (สศช., 2562, หน้า 22)<sup>1</sup> ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประชากรในภาคอีสานมีแนวโน้มสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ มากกว่าจะเปรียบเทียบภายในพื้นที่อีสานด้วยกันเอง อาทิ ในปี ค.ศ. 2015 รายได้เฉลี่ยต่อหัวในภาคอีสานคือ 6,790 บาทต่อเดือน ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศที่ 9,409 บาทต่อเดือน และต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของภาคกลางที่สูงถึง 12,818 บาทต่อเดือน อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำภายในภาคเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ของกลุ่มประชากร ร้อยละ 10 ที่รวยที่สุดกับจนที่สุดแล้ว ความเหลื่อมล้ำภายในภาคอีสานอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ คือร้อยละ 14.31 เทียบกับ 16.92 ของทั้งประเทศ (สศช., 2561) ในระดับภูมิภาคอาเซียนก็เช่นกัน ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มสูงขึ้นหรือลดลงไม่มากนักแม้ความยากจนโดยรวมของภูมิภาคจะลดลงมาก (World Economic Forum 2018, pp. 19-22)

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจมองเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในเชิงพื้นที่ ถึงแม้ว่าแนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางรายได้ทั่วประเทศจะลดลงในช่วงปี ค.ศ. 2011 - 2015 (ยกเว้นพื้นที่ชายแดนภาคใต้ที่มีปัญหาความมั่นคง) แต่การกระจายรายได้ยังกระจุกตัวอยู่ในศูนย์กลางทางเศรษฐกิจแถบภาคกลางและชายฝั่งทะเลตะวันออกมากกว่าครึ่งหนึ่ง โดยภาคกลางและภาคตะวันออกมีขนาดเศรษฐกิจรวมกันกว่าร้อยละ 73.7 ของประเทศ (หรือร้อยละ 56.1 และ 17.6 ตามลำดับ) ที่ห่างภาคอื่น ๆ ที่มีการกระจายรายได้จากการผลิตไม่ถึงร้อยละ 10 ในแต่ละภูมิภาค (สศช, 2561, หน้า 5) ความพยายามในการพัฒนาภูมิภาคจึงมีความสำคัญในฐานะพื้นที่เป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำในประเทศ แม้ความเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้านส่งผลให้ปัจจุบันการค้าชายแดนในภาคอีสานจะมีสัดส่วนถึงร้อยละ 21.2 ของ

<sup>1</sup> ประกอบด้วย ศรีสะเกษ แพร่ สุรินทร์ แม่ฮ่องสอน อำนาจเจริญ ชัยภูมิ นครราชสีมา กาฬสินธุ์ ยโสธร หนองบัวลำภู ตามลำดับ

ทั้งประเทศ แต่ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ขนส่งผ่านมาจากฐานการผลิตในภาคอื่น ๆ (คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค, 2561)

นอกจากนี้ การพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนด้วยมาตรการสนับสนุน ให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่นักลงทุน เช่น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่หลายประเทศใช้และได้รับการสนับสนุนจากอาเซียนซึ่งมีแนวทางการพัฒนาและความร่วมมือสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration) 2016 แม้ว่า จะไม่ได้มีรายละเอียดมากนัก และการปฏิบัติก็เป็นเรื่องของกฎหมายและการจัดการภายในประเทศมากกว่าจะเป็นการประสานนโยบายและมีข้อตกลงระหว่างประเทศแบบประชาคมเศรษฐกิจ (ปวีริศร เลิศธรรมเทวี และคณะ, 2560) กนกวรรณ มะโนรมย์ (2562) เสนอว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยล้วนอยู่ในแนวชายแดนโดยรัฐได้เข้ามาทำหน้าที่วางกฎกติกา ส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน การให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน และแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านที่เอื้อประโยชน์ให้ภาคธุรกิจ แต่โครงการก็ยังไม่ประสบความสำเร็จด้วยหลายปัจจัย เช่น การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ราคาที่ดินที่สูงเกินไป ที่ตั้งห่างไกลชายแดน อีกทั้งยังมีการแข่งขันระหว่างพื้นที่ระหว่างประเทศ เช่น กรณีของมุกดาหารกับเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโนของลาวซึ่งดำเนินการมาก่อนและแข่งขันดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ อีกทั้งยังเป็นการกีดกันคนในท้องถิ่นในการเข้าถึงทรัพยากร เช่น การใช้ที่ดิน ซึ่งอาจเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำได้

## อภิปรายผล

อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีส่วนสำคัญมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์การพัฒนาอีสานไม่ว่าจะในยุคการค้าอาณานิคมของฝรั่งเศสมาจน ภัยคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น ซึ่งล้วนแต่อยู่ในพื้นที่ที่ประชิดกับอีสานทำให้ การพัฒนาของรัฐไทยเป็นไปเพื่อเป้าหมายด้านความมั่นคงมากกว่าด้านอื่น ๆ ก่อน จะมามุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจในภายหลัง โดยทฤษฎีแล้วความเหลื่อมล้ำระหว่าง ภูมิภาคอาจลดลงได้หากมีการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานผ่านบูรณาการของตลาด และปัจจัยการผลิต ทว่า แม้แต่ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ปัญหานี้ ก็ยากที่จะหมดไปในเวลาอันสั้นและไม่จำเป็นว่าความเติบโตต้องแลกมาด้วยความเหลื่อมล้ำเสมอไป (Feeny, 2003, pp. 46-47) การศึกษาในที่นี้ได้ตอกย้ำว่า ภาคอีสานในปัจจุบันยังคงมีการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำกับภาคอื่น ๆ อยู่เช่นเดิม แม้ว่า



เศรษฐกิจได้กลายมาเป็นประเด็นนำในนโยบายการพัฒนาแต่ก็ยังคงขึ้นำโดยรัฐส่วนกลางดั้งเดิม

แม้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยจะทำให้ภาคอีสานมีการพัฒนาขึ้นตามไปด้วย แต่ความเหลื่อมล้ำกับภาคอื่น ๆ ก็ยังมีอยู่อย่างเห็นได้ชัด แนวคิดการพัฒนาเชิงภูมิศาสตร์ที่ไม่เท่าเทียมเสนอว่าการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยมไม่สามารถนำไปสู่ความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่ได้เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีการแข่งขันกันในการดึงดูดการลงทุน และนายทุนสามารถเคลื่อนย้ายทุนจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งที่ผลตอบแทนสูงกว่า การพัฒนาภาคอีสานโดยมุ่งหน้าพัฒนาเศรษฐกิจระบบตลาดที่เชื่อมกับการรวมกลุ่มภูมิภาคนิยมนั้นอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งการย้ายทุนเข้ามาในอีสานเพื่อแสวงหาทรัพยากร และการย้ายทุนออกไปในประเทศเพื่อนบ้านที่ต้นทุนแรงงานต่ำกว่าและมียุทธศาสตร์ดึงดูดการลงทุนคล้ายคลึงกัน ขณะที่ภายในประเทศ แผนพัฒนาประเทศยังคงทำให้ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เปรียบในภาคอุตสาหกรรมไว้และทำให้อีสานเป็นพื้นที่รองในห่วงโซ่การผลิต เช่น การป้อนวัตถุดิบและแรงงาน ขณะที่อีสานเป็นเพียงทางผ่านสินค้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

แผนพัฒนาได้สร้างความเป็นภูมิภาค (Regionness) ขึ้นมา ดังกล่าวไว้ในกรอบความคิดของการศึกษา จะเห็นได้ว่าพื้นที่ทางกายภาพของภูมิภาค (Regional Space) ที่มีปฏิสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจการค้าที่หลากหลายขึ้น ได้สร้างโครงสร้างภูมิภาคขึ้น (Regional Complex) เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองลดลงไป การที่รัฐมีเป้าหมายดั้งเดิมในการจัดการปัญหาทางการเมืองและสร้างความชัดเจนด้านเขตแดนในศตวรรษที่ 19 กลายมาเป็นการลดข้อจำกัดของเขตแดนโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 ผ่านความร่วมมืออย่างเป็นทางการของรัฐที่ต้องการสร้างสังคมภูมิภาค (Regional Society) ภูมิภาคากิวัตน์ (Regionalization) หรือการเพิ่มขึ้นของปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างอีสานและตลาดอาเซียนจึงขับเคลื่อนด้วยแนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) ที่มีรัฐขึ้นำและสนับสนุนด้วยกลไกต่าง ๆ รวมทั้งแผนพัฒนา อีสานจึงมีฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขงที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาของไทย โดยเชื่อมโยงกับกรุงเทพฯ และชายฝั่งตะวันออกเฉียงที่มีโครงการ EEC ซึ่งคาดหมายให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจอาเซียนอีกที่หนึ่ง

กระบวนการเหล่านี้แปรผันไปตามโครงสร้างอำนาจเศรษฐกิจการเมืองโลกแต่ละช่วงเวลา เช่น ระบบทุนนิยมโลกอันมีสหรัฐอเมริกา เป็นศูนย์กลาง (Pax Americana) ในยุคสงครามเย็น (กุลลดา เกษบุญชู มีต์, 2556) ระบบ

ดังกล่าวสามารถผนวกชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศให้เข้าสู่กระบวนการสะสมทุนในระดับสากล โดยกลุ่มนายทุนซึ่งมักมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐมีการปรับตัวและร่วมมือกับทุนข้ามชาติมากขึ้นเรื่อย ๆ ผ่านกิจกรรมข้ามพรมแดนของรัฐชาติหรือเป็นการทำให้เป็นนานาชาติของรัฐและทุน (Glassman, 2004) การพัฒนาภูมิภาคน้ำโขงและอาเซียนได้ลดข้อจำกัดด้านพรมแดนให้มีลักษณะเป็นภูมิภาคนิยมเพื่อการพัฒนา (Developmental Regionalism) ซึ่งรัฐได้สร้างกลไกต่าง ๆ เช่น การมีความร่วมมือในเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) และตลาดร่วม (Common Market) มาจนมาตรการภายในอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการทรัพยากรและพื้นที่ของรัฐ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2561) ในด้านหนึ่งการสร้างพื้นที่ใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในภูมิภาคด้วยการดึงดูดการลงทุนและกระจายความเจริญ แต่ขณะเดียวกันบทบาทของรัฐในการกำหนดและควบคุมกติกาที่เอื้อให้ภาคธุรกิจขนาดใหญ่หรือนักลงทุนต่างชาติมีสิทธิพิเศษในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ โดยขาดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นก็อาจทำให้เป้าหมายดังกล่าวไม่ประสบผล

แม้แต่กลไกการทำงานของอาเซียนในการลดความเหลื่อมล้ำก็พบว่าเป็นการมุ่งเน้นการลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมเป้าหมายบูรณาการทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) มากกว่าการกระจายความเจริญระหว่างพื้นที่หรือลดช่องว่างด้านโอกาสของคนกลุ่มต่าง ๆ อาทิ คนกลุ่มน้อย สตรี คนชนบท และคนชรา ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เติบโตมากเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมจะรักษาสถานะสำคัญของศูนย์กลางเศรษฐกิจเช่นเมืองใหญ่ไว้ และทำให้ผู้ที่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบตลาด มีความรู้ และทำงานแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่มีโอกาสเข้าถึงรายได้และบริการต่าง ๆ มากกว่า หากไม่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ห่างไกลอาจขาดทั้งรายได้ในการดำรงชีพภายใต้การแลกเปลี่ยนแบบเงินตราที่เข้ามาแทนที่การดำรงชีพแบบพึ่งตนเอง ไม่สามารถเข้าถึงความรู้และบริการทางสังคมต่าง ๆ รวมถึงขาดซึ่งสิทธิและเสรีภาพในการเรียกร้องและตรวจสอบทางการเมืองที่ช่วยเป็นแรงกดดันให้มีการกระจายรายได้และทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

## บทสรุป

กระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคภิวัตน์ได้ทำให้ภาคอีสานแปลงสภาพจากพื้นที่ยุทธศาสตร์ความมั่นคงในยุคสงครามเย็นมาเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนชีวิตของผู้คนให้กลายเป็นส่วนย่อยของตลาดภูมิภาคอาเซียน งานชิ้นนี้เน้นย้ำว่าอาเซียนไม่ได้จำกัดความเพียงองค์การระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่มีนัยของพื้นที่ภูมิภาคที่ถูกประกอบสร้างขึ้นและขับเคลื่อนโดยปัญหาการเมืองในอดีตและปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน อาเซียนเป็นฐานการผลิตให้แก่นักลงทุนต่างชาติ ซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญในระบบเศรษฐกิจโลก ขณะที่อีสานเองก็มีฐานะเดียวกัน คือ เป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้สนับสนุนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นทางเชื่อมไปสู่ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง การที่รัฐบาลไทยกำหนดให้อีสานเป็นศูนย์กลาง (Hub) ของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง อันเป็นหนึ่งในพื้นที่แห่งการเติบโตของอาเซียนยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะเป็นอย่างใด แต่ความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของอีสานยังคงผูกไว้กับพื้นที่อื่น ๆ ทั้งประเทศเพื่อนบ้านและเขตเศรษฐกิจหลักของประเทศ

การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมจะหลีกเลี่ยงได้ยากเนื่องจากการพัฒนาในระบบทุนนิยมมีแนวโน้มนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ การบีบบังคับให้คนในชนบทห่างไกลที่ทำกินแบบพึ่งตนเองต้องหันมาใช้ชีวิตในระบบตลาด ในเมืองใหญ่ หรือหันไปผลิตเพื่อการค้าจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงสิทธิและการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง การพัฒนาที่เท่าเทียมอาจเป็นอุดมคติที่ยากจะเป็นจริง แต่การพัฒนาที่ให้ความเสมอภาคมากขึ้นมีความเป็นไปได้และช่วยให้ประชาชนมีโอกาสยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่จนความเหลื่อมล้ำลดลงได้ โดยนอกเหนือจากการสร้างงานและรายได้แล้ว ยังรวมถึงการเข้าถึงโอกาสทางสังคมต่าง ๆ เช่น การศึกษาต่อเนื่อง ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ช่วยกำกับตรวจสอบการพัฒนาของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี การพัฒนาในแต่ละประเด็นมีความแตกต่างกันและความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์มีผลเป็นพิเศษต่อการพัฒนาบางด้านซึ่งควรมีการศึกษาเป็นการเฉพาะ อาทิ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนที่ระบบนิเวศของน้ำผิวดินและใต้ดินมักเชื่อมต่อกันโดยไม่สนใจขอบเขตของรัฐชาติ แต่ต้องการจัดการแบบบูรณาการที่คำนึงถึงผู้ใช้ น้ำหลายฝ่ายและการใช้น้ำหลายประเภท (Integrated Water Resources Management) การจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนในลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งในประเทศไทยมีภาคอีสานเป็นพื้นที่สำคัญและมีลำน้ำสาขาจำนวนมากที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขง จำเป็นต้องมีการพัฒนาจากระดับภายในที่มี

ประสิทธิภาพ เช่น การวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำในแต่ละภูมิภาคผ่านรูปแบบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านนโยบายน้ำ เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการพิจารณาทางเลือกสำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำของตน และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเมืองชายแดน เป็นต้น

นอกจากนั้น การศึกษานี้ยังเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรวมทั้งประเด็นการพัฒนาควรสนใจภาคปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงจากความร่วมมือระหว่างประเทศมากกว่าความร่วมมือเชิงสถาบันเท่านั้น ดังเช่นในการศึกษาภูมิภาคนิยมที่มักจะแบ่งแยกการศึกษาบทบาทของสถาบันระหว่างประเทศกับเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศออกจากกัน อาทิ อิทธิพลของอาเซียนซึ่งไม่มีอำนาจทางการ หรือองค์การตามกฎหมายในการจัดการปัญหาของภูมิภาคมากนัก แต่เป็นเวทีสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายระหว่างผู้นำประเทศสมาชิกที่ถือหลักการบางอย่างร่วมกัน เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในและการรักษาหรือมากกว่าการเผชิญหน้าและใช้หลักกฎหมายตัดสิน อาเซียนจึงมีอำนาจแบบไม่เป็นทางการ และอาจมองเห็นได้จากการนำนโยบายหรือข้อตกลงไปปฏิบัติในประเทศผ่านโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ยังคงยึดหลักการของอาเซียนที่สอดคล้องกับความร่วมมืออนุภูมิภาค เช่น กรอบ GMS ที่ต่างก็มุ่งหน้าสร้างพื้นที่การพัฒนาที่มีตลาดชั้นนำโดยการสนับสนุนของรัฐดังที่กล่าวมา

### เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ มะโนรมย์. (2562). เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอีสานภายใต้เสรีนิยมใหม่และรัฐในฐานะนายหน้าที่ดิน: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 45(1), หน้า 269-299.
- กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2556). กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของระบบทุนนิยมและเสรีนิยมใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 43(2), หน้า 7-43.
- คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค. (2561). *แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นจาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7526](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7526)

- ณัฐพล แสงอรุณ. (2556). *การพัฒนาเมืองหลักและผลกระทบต่อความเจริญของภาค: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. (ดุชนิพนธ์) สาขาวิชาสหวิทยาการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ปนัดดา ภู่ออม. (2561). *EEC ภาคต่อ Eastern Seaboard: ก้าวสำคัญการลงทุนไทย: Economic Hot Issue*, สืบค้นจาก [https://www.gsb.or.th/getattachment/a7529f4e-ae04-44cd-9d50-e2bf9588bd7f/14MC\\_hotissue\\_internet\\_EEC\\_ex.aspx](https://www.gsb.or.th/getattachment/a7529f4e-ae04-44cd-9d50-e2bf9588bd7f/14MC_hotissue_internet_EEC_ex.aspx)
- ปวีตรศ เลิศธรรมเทวี, วรณิฉา พัวศิริ, และวิภาวี รุ่งฉนิชชา. (2560). *การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2561). *หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณธิการ. (2557). *สู่สังคมไทยเสมอหน้า*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- พอพันธ์ อูยานนท์. (2560). *เศรษฐกิจอีสาน: พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัฒนา กิติอาษา. (2557). *สู่วิถีอีสานใหม่*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2554). *ทิศทางพัฒนาภาค ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2559). *ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2565)*. เอกสารการประชุมประจำปีของ สศช. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2561). *รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในระดับภาคของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม, สศช.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2562). *ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดแบบปริมาณลูกโซ่ ฉบับ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

- สุวิทย์ อีริศา ศาสวัต และดารารัตน์ เมตริกานนท์. (2541). *ประวัติศาสตร์อีสาน หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบัน*. ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2557). *ประชาธิปไตย คนไทยไม่เท่ากัน*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Alvaredo, F., and Gasparini, L. (2015). Recent trends in inequality and poverty in developing countries. In Anthony, B.A., and Francois B. (Eds). *Handbook of income distribution*. Amsterdam: North Holland.
- ASEAN Secretariat. (2016). *Initiative for ASEAN Integration (IAI) work plan 3*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. (2017). *ASEAN framework action plan on rural development and poverty reduction 2016-2020*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Asian Development Bank. (2012). *Asian development outlook 2012: Confronting rising inequality in asia*. Manila: ADB.
- Asian Development Bank. (2015). *Greater mekong subregion statistic on growth, connectivity and sustainable development*. Manila: ADB.
- Credit Suisse. (2018). *Global wealth report 2018*. Zurich: Credit Suisse Research Institute.
- Feeny, D. (2003). The political economy of regional inequality: The northeast of thailand 1800-2000. *Crossroads: An Interdisciplinary Journal of Southeast Asian Studies*, 17(1), pp. 29-59.
- Glassman, J. (2004). *Thailand at the margins: Internationalization of the state and the transformation of labour*. Oxford: Oxford University Press.

- Gugler, P., & Vanoli, L. (2017). Convergence or divergence of prosperity within the ASEAN community?: A crucial issue for the success of the ASEAN economic community (AEC) process. *International Journal of Emerging Markets*, 12(3), pp. 610-624.
- Harris, D. (2008). Uneven development. In Steven N. D., & Lawrence E. B. (Eds). *The New Palgrave dictionary of economics* (2<sup>nd</sup>ed.). Palgrave: Macmillan.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D. (2010). *The enigma of capital and the crises of capitalism*. London: Profile Books.
- Hettne, B. (2005). Beyond new regionalism. *New Political Economy*, 10(4), pp. 543-571.
- Hettne, B., and Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of regionness. In S. Breslin, C.W. Hughes, N. Phillips, B. Rosamond (Eds). *New regionalism in the global political economy* (pp. 33-47). London: Routledge.
- Jayasuriya, K. (2013). Regulatory state with dirigiste characteristics: variegated pathways of regulatory governance. In Dubash N., & Morgan, B. (Eds). *The rise of the regulatory state of the south: Infrastructure and development in emerging economies* (pp. 185-197). Oxford University Press.
- Kiely, R. (2012). Spatial hierarchy and/or contemporary geopolitics: what can and can't uneven and combined development explain?. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(2), 231-248.
- Kmonwatananisa, N. (2008). *Thailand's management of regional and spatial development*. National Economic and Social Development Board.

- Lao, R., Parks, T.I., Sangvirojkul, C., Lek-Uthai, A., Pathanasethpong, A., Arporniem, P., Takkhin, T., and Tiamsai, K. (2019). *Thailand's inequality: Myths & reality of Isan*. Bangkok: The Asia Foundation.
- Phatharathananunth, S. (2016). Rural transformations and democracy in northeast thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), pp. 504-519.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twentieth first century*. Cambridge, Massachusetts, London, England: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rock, M. T. (2017). *Dictators, democrats and development in southeast asia: implications for the rest*. New York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality*. New York: W.W. Norton and Company.
- Wei, Y. D., (2015). Spatiality of regional inequality. *Applied Geography*, 61(2015), pp. 1-10.
- World Bank. (2017). *World development indicator*. Retrieved from [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=1ff4a498&report\\_name=PopularIndicators&populartype=series&ispopular=y](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=1ff4a498&report_name=PopularIndicators&populartype=series&ispopular=y)
- World Economic Forum. (2018). *The inclusive development index 2018: summary and data highlights*. Geneva: World Economic Forum.