



บทบาทของรัฐไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ
พื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



ทศพล พงษ์ตะ

วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2568
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

บทบาทของรัฐไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ
พื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2568
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

วิทยานิพนธ์ เรื่อง “บทบาทของรัฐไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ
พื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย”

ของ ทศพล พงษ์ตะ

ได้รับการพิจารณาให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข)

.....ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธรักษา)

.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน
(รองศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ สุขสวัสดิ์)

.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระ หวังสัจจะโชค)

.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน
(ดร.ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ)

อนุมัติ

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.กรองกาญจน์ ชูทิพย์)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ชื่อเรื่อง	บทบาทของรัฐไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่อำเภอ เชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย
ผู้วิจัย	ทศพล พงษ์ตะ
ประธานที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา
ประเภทสารนิพนธ์	วิทยานิพนธ์ ปร.ด. รัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2568
คำสำคัญ	รัฐเข้มแข็ง, เศรษฐกิจเสรี, เขตเศรษฐกิจพิเศษ, อำนาจนิยม, เชียงแสน

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) อธิบายความสัมพันธ์ของรัฐไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรี
มองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และ 2) ศึกษา
ผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงใหม่ จังหวัด
เชียงราย โดยใช้กรอบแนวคิดเสรีนิยมใหม่ เสรีนิยมแบบออร์โด และแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม
ใช้แนวทางการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์
แบบไม่มีส่วนร่วม การศึกษาชี้ให้เห็นว่า แม้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีอำนาจเด็ดขาดใน
การออกกฎหมายและนโยบายเพื่อผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถผลักดันนโยบายให้
สำเร็จได้ แสดงถึงความเป็นรัฐอ่อนแอตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดที่มีอำนาจแต่ไร้ความสามารถ

ข้อค้นพบสำคัญคือ การใช้อำนาจที่ปราศจากกลไกการมีส่วนร่วมและความชอบธรรมจากภาคประชา
สังคม ได้นำไปสู่ความขัดแย้งเชิงพื้นที่ ความไม่มั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัย และบั่นทอนศักยภาพของเขต
เศรษฐกิจพิเศษ การศึกษาครั้งนี้จึงเสนอองค์ความรู้ใหม่ที่ว่า ความสำเร็จของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ
พิเศษไม่ได้ขึ้นอยู่กับระดับความเป็นรัฐอำนาจนิยม แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการสร้าง
ดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของทุนและความต้องการของสังคม ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็น
ผู้เล่นที่สนับสนุนประโยชน์ให้ทุน มาสู่การเป็นผู้กำกับดูแลที่สร้างสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและ
ความเป็นธรรมทางสังคม

Title	THE ROLE OF THE THAI STATE IN THE FREE ECONOMY REGARDING THE SPECIAL ECONOMIC ZONE POLICY IN CHIANG SAEN DISTRICT, CHIANG RAI PROVINCE.
Author	Thotsapon Pongta
Advisor	Watcharabon Buddharaksa
Academic Paper	Ph.D. Dissertation in Political Science – (Type 1.1), Naresuan University, 2025
Keywords	Strong State, Free Economy, Special Economic Zones, Authoritarian, Chiang Saen

ABSTRACT

This thesis aims to 1) explain the relationship between the Thai state and free economic management through the special economic zone development policy in Chiang Saen District, Chiang Rai Province, and 2) study the impact of the special economic zone development policy and options in Chiang Saen District, Chiang Rai Province, using the frameworks of neoliberalism, ordoliberalism, and the state-society relationship. Qualitative research methods were employed, collecting data from documents, in-depth interviews, and non-participant observation. The study indicates that even the National Council for Peace and Order (NCPO) government has absolute power to issue laws and policies to promote special economic zones, but in practice, it cannot successfully implement these policies. This reflects a weak state according to the Ordo-liberal concept, which has power but is incapable.

The key finding is that the use of power without mechanisms for participation and legitimacy from civil society has led to spatial conflict and land and housing insecurity, which has undermined the potential of special economic zones. This study therefore proposes new knowledge that the success of special economic zone development policies does not depend on the level of authoritarianism but on the state's ability to create. The state must strike a balance between the interests of capital and the needs of society, changing its role from supporting capital's benefits to regulating economic growth and social justice.

ประกาศคุณูปการ

งานวิจัยเรื่อง “บทบาทของรัฐไทยกับเศรษฐกิจเสรีवादด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่อำเภอ เชียงแสน จังหวัดเชียงราย” ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยแรงสนับสนุนจากหลายภาคส่วน ทั้งด้านแง่มุมทาง วิชาการและการให้กำลังใจตลอดห้วงระยะเวลาของการวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ จากบุคคลผู้ที่มีพระคุณหลาย ท่าน ซึ่งผู้เขียนสำนึกในความกรุณาเป็นอย่างยิ่งด้วยความเคารพและซาบซึ้งใจ

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.วัชรพล พุทธรักษา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่ง เปรียบเสมือนเสาหลักทางปัญญา ที่กรุณามอบแนวทางอันชัดเจน ความละเอียดรอบคอบ และเปี่ยมด้วย เมตตา ทำให้ผู้เขียนได้เรียนรู้ทั้งหลักวิชาและหลักคิดอย่างลึกซึ้ง รวมทั้ง รศ.ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข ประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ได้แก่ รศ.ดร.วัลลภ สุขสวัสดิ์ ผศ.ดร.วีระ หวัง สัจจะโชค และ ดร.ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างสูงยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

กราบขอบพระคุณ ศ.ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ ที่กรุณาจุดประกายทางความคิดในการสร้างความ เชื่อมั่นและศรัทธาต่องานเขียนครั้งนี้ และขอขอบคุณ รศ.ดร.ภูริพัฒน์ แก้วศรี ผศ.กัณณพงศ์ ศรีเขตต์ พี่ชายผู้ ที่คอยให้ทั้งกำลังใจและโอกาส อีกทั้งแนะนำแนวทางการทำงานด้วยดีเสมอมา รวมทั้ง ผศ.ดร.ณัฐพงษ์ คันธรส ผศ.ดารารัตน์ คำเป็ง อ.ชุตินา ปัญญาหลง ผู้เป็นกัลยาณมิตรทางวิชาการและเพื่อนร่วมหลักสูตร ขอขอบคุณ ผศ.ดร.โอฬาร อ่องพะ ดร.สันทราย วงษ์สุวรรณ คุณวรพล โชติจเดชากุล (น้องออมสิน) ที่ให้ข้อเสนอแนะและ ช่วยเหลือสนับสนุนการทำงาน นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณในความกรุณาผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่มีประโยชน์และ คุณค่าอย่างสูงต่อการเขียนงานฉบับนี้

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณพ่อและคุณแม่ ผู้เป็นดั่งแสงสว่างและรากฐานที่มั่นคงของชีวิต ความสำเร็จจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเกิดขึ้นมิได้เลยหากปราศจากความรัก ความเสียสละ ความเชื่อมั่น และ กำลังใจจากทุกท่านที่มอบให้ ด้วยความเคารพและสำนึกในพระคุณอย่างสูง

ทศพล พงษ์ตะ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
ประกาศคุณูปการ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	17
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	17
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	17
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	18
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	19
1.7 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	21
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	23
2.1 การสำรวจสถานะพรมแดนความรู้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	23
2.2 แนวคิดเสรีนิยมใหม่.....	44
2.3 แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism).....	47
2.3.1 บทบาทของรัฐที่เข้มแข็ง.....	47
2.3.2 บริบทและการพัฒนาการของแนวคิดเสรีนิยมออร์โด.....	53
2.3.3 เสรีนิยมแบบออร์โด: กรอบและมาตรการในการควบคุมกำกับเศรษฐกิจและสังคม.....	59

หน้า

2.3.4 ความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมและจริยธรรมของเศรษฐกิจเสรี.....	61
2.4 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - สังคม.....	69
2.5 สรุป.....	81
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	84
3.1 ประชากรและกลุ่มที่ศึกษา.....	84
3.2 เครื่องมือและการพัฒนาเครื่องมือ.....	85
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	87
3.4 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล.....	89
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ.....	90
บทที่ 4 หนึ่งทศวรรษ: การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย (พ.ศ. 2556 - 2567).....	92
4.1 ระยะที่หนึ่ง รัฐอำนวยความสะดวก (Facilitator) จุดเริ่มต้นการสถาปนาอำนาจรัฐในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายแดนให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (5 สิงหาคม 2554 - 7 พฤษภาคม 2557).....	93
4.2 ระยะที่สอง รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian) ประเทศไทยกับการก่อรูปนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (24 สิงหาคม 2557 - 9 มิถุนายน 2562).....	101
4.3 ระยะที่สาม รัฐอ่อนแอ (Weak State) ความอ่อนแอของประเทศไทยภายใต้การดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่มีกฎหมายพิเศษ (9 กรกฎาคม 2562 - 4 กันยายน 2566)	112
4.4 สรุป.....	124
บทที่ 5 รัฐอำนาจนิยมกับเศรษฐกิจเสรี: รัฐ ทุน และประชาสังคมกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย.....	126
5.1 นโยบายรัฐส่วนกลางกับการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย.....	126
5.1.1 กรอบในการควบคุมกำกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย.....	127
5.1.2 ประเทศไทยกับการวางหมุดหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย.....	141
5.1.3 รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมของการแข่งขันในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ.....	152
5.2 พลวัตทุน ท้องถิ่น และการเก็งกำไร.....	157

หน้า

5.2.1	ทุนภายนอกพื้นที่.....	159
5.2.2	ทุนภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย.....	162
5.3	พลวัตชุมชนและความขัดแย้งเชิงพื้นที่.....	169
5.3.1	บทบาทกลุ่มพลังทางสังคมสำคัญผ่านมุมมองเชิงประวัติศาสตร์.....	170
5.3.2	ผลสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่.....	185
5.4	ผลลัพธ์: เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่เกิดขึ้นจริง และความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่ของประเทศไทย.....	189
5.4.1	ความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่ของประเทศไทย.....	189
5.4.2	กรอบสรุปข้อค้นพบหลัก.....	191
5.5	สรุป.....	193
บทที่ 6	ผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย.....	195
6.1	บทบาทรัฐเชิงโครงสร้าง: อำนาจรวมศูนย์กับนโยบายผลักดันจากบนลงล่าง.....	195
6.2	การจัดการที่ดิน กติกาการลงทุน และกลไกการมีส่วนร่วม.....	201
6.3	การทำงานของหน่วยงานรัฐและความท้าทายในพื้นที่.....	207
6.4	ทางเลือกการพัฒนา.....	219
6.5	สรุป.....	224
บทที่ 7	สรุปผลการศึกษา คุณูปการ ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะ.....	226
7.1	สรุปผลการศึกษา.....	226
7.2	คุณูปการศึกษาทางรัฐศาสตร์.....	236
7.3	ข้อจำกัดในการศึกษา.....	240
7.4	ข้อเสนอแนะจากการวิจัย.....	240
	เชิงอรรถ.....	243
	บรรณานุกรม.....	247
	ประวัติผู้วิจัย.....	260

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 การกำหนดอัตราค่าเช่า และค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	9
ตาราง 2 สรุปผลการศึกษา จุดแข็ง ข้อจำกัด/ช่องว่างความรู้ของงานศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	39
ตาราง 3 องค์ประกอบสำคัญของรัฐที่เข้มแข็งตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด.....	50
ตาราง 4 การสังเคราะห์แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ (Analytical Tool)	66
ตาราง 5 ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และกรอบการวิเคราะห์ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism)	67
ตาราง 6 สรุปเปรียบเทียบบทบาทหลักของรัฐในสังคมของ Skocpol, Nordlinger, Weiss and Hobson.....	74
ตาราง 7 คุณสมบัติและกำหนดรหัสคุณลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก.....	85
ตาราง 8 ตารางแสดงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) และคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.).....	104
ตาราง 9 ตารางระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ในช่วงเวลา ปี พ.ศ. 2556 – 2566.....	115
ตาราง 10 ตารางเปรียบเทียบลักษณะการเปลี่ยนแปลงของรัฐไทยทั้ง 3 ช่วงเวลา (พ.ศ. 2556 - 2567).....	119
ตาราง 11 ตารางเปรียบเทียบการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไทย สปป.ลาว และเวียดนาม).....	124
ตาราง 12 ตารางแสดงเปรียบเทียบข้อมูลสถานการณ์การจัดการที่ดินและผังเมืองในช่วงของรัฐบาลประยุทธ์ 1 และ 2.....	146
ตาราง 13 ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบงบประมาณของรัฐคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มาจากการเลือกตั้ง.....	150

หน้า

ตาราง 14 ตารางแสดงข้อมูลประเภทกิจการที่มีการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย.....	164
ตาราง 15 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย.....	177
ตาราง 16 ตารางแสดงความพร้อมในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) รายพื้นที่ทั้ง 10 แห่ง.....	187
ตาราง 17 ตารางแสดงผลสำเร็จตามขั้นตอนของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	212



สารบัญภาพ

หน้า

ภาพ 1 เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกครอบคลุม พื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และ พิกัดเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ฉบับที่ 1 และ 2 ปี พ.ศ. 2558 จำนวน 10 แห่ง.....	5
ภาพ 2 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 จำนวน 5 แห่ง ตามประกาศคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558.....	6
ภาพ 3 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 จำนวน 5 แห่ง ตามประกาศคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ที่ 2/2558.....	6
ภาพ 4 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย ครอบคลุม 3 อำเภอ จากทั้งหมด 18 อำเภอ ของจังหวัด เชียงราย.....	11
ภาพ 5 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	21
ภาพ 6 แสดงรูปแบบทั่วไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs).....	27
ภาพ 7 กรอบแนวคิด “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย”.....	33
ภาพ 8 สรุปประเด็นการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	35
ภาพ 9 กรอบการนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องไปใช้ในการวิเคราะห์แต่ละบท.....	82
ภาพ 10 ภาพแสดงพัฒนาการของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2557.....	93
ภาพ 11 ภาพแสดงเส้นทางที่เรียกว่า R3A ที่เชื่อมโยงไปถึงจินตนาการ.....	95
ภาพ 12 โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	98
ภาพ 13 ภาพแสดงโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558.....	108
ภาพ 14 ภาพแสดงการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปี พ.ศ. 2556 – 2567.....	115
ภาพ 15 ภาพแสดงอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมในเขตเศรษฐกิจพิเศษสงขลา ตาก สระแก้ว ตราด นครพนม หนองคาย มุกดาหาร และกาญจนบุรี.....	162

ภาพ 16 ภาพแสดงกฎหมายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่การรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน.....	206
---	-----



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดข้อถกเถียงสำคัญทางรัฐศาสตร์ด้านเศรษฐกิจของไทยว่า เหตุใดรัฐบาลที่ขึ้นสู่อำนาจจากการรัฐประหาร ซึ่งดำรงอยู่ในรูปแบบรัฐอำนาจนิยม (Authoritarian State) และมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย จึงไม่สามารถผลักดัน “นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน” ให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีอำนาจอย่างเด็ดขาดก็ตาม หลักฐานเชิงประจักษ์ตลอดกว่าหนึ่งทศวรรษสะท้อนถึงความล้มเหลวทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม โดยหลายพื้นที่กลับได้รับผลกระทบด้านลบ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิทธิในที่ดิน การเข้าถึงทรัพยากร หรือข้อขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์ ปრაกฏการณ์ดังกล่าวได้ท้าทายสมมติฐานที่เชื่อมโยงอำนาจนิยมเข้ากับประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย พร้อมทั้งเปิดเผยความเปราะบางของแนวทางการพัฒนาจากบนลงล่าง (Top-down) ที่มักเพิกเฉยต่อบริบทท้องถิ่นและความต้องการของชุมชน ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงหยิบยกแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์ด (Ordoliberalism) มาใช้เป็นกรอบในการอธิบายและวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจบทบาทและอำนาจรัฐที่แฝงอยู่เบื้องหลังกฎหมายและนโยบาย ตลอดจนเพื่อคลี่คลายเงื่อนไขแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย

อย่างไรก็ดี เมื่อตีความผ่านกรอบคิดเชิงพื้นที่และการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ความล้มเหลวดังกล่าวมิได้สะท้อนเพียงปัญหาเชิงปฏิบัติของรัฐ หากยังชี้ให้เห็นการตั้งอยู่ของกระบวนทัศน์การพัฒนาของรัฐไทยที่ยังคงยึดเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยละเลยพลวัตอันซับซ้อนของวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของนโยบายระดับพื้นที่ ในเชิงยุทธศาสตร์รัฐส่วนกลางมีบทบาทนำในการกำกับทิศทางผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดำเนินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ต่อเนื่องมากกว่าหกทศวรรษ แผนการพัฒนาที่จัดทำขึ้นเสมือนเรื่องสำคัญ แต่แก่นสำคัญคือการนำไปปฏิบัติ (Implementation) ให้เกิดผล ซึ่งต้องพึงพากลไกขับเคลื่อนหลากหลาย สอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ที่พิจารณานโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยในฐานะเครื่องมือกำหนดทิศทางและจัดระเบียบเศรษฐกิจ โดยเน้นการใช้อำนาจผ่านกฎหมายและมาตรการเชิงนโยบาย การวิเคราะห์ตั้งอยู่บนกรอบ “เศรษฐกิจเสรีกับรัฐที่เข้มแข็ง” ภายใต้หลักความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมและเสรีภาพของการแข่งขันในความหมายของการแข่งขันที่มีระเบียบ ซึ่งเปิดพื้นที่ให้รัฐแทรกแซงเพื่อคุ้มครองรูปแบบการประกอบสร้างทางเศรษฐกิจ แทนการปล่อยให้กลไกตลาดดำเนิน

ไปโดยลำพัง มุมมองนี้จึงแตกต่างจากเสรีนิยมใหม่ที่ทำให้การแข่งขันดูเป็นปกติของตลาด จนนำไปสู่การก่อตัวของกลุ่มอำนาจทางสังคมและชนชั้นภายในระบบตลาด ทั้งยังช่วยให้เห็นผลกระทบของนโยบายได้ชัดเจนขึ้น และต่อยอดสู่ข้อเสนอทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในลำดับถัดไป

หากเสรีนิยม (Liberalism) คือ อิสระภาพของปัจเจกบุคคลแล้วเสรีนิยมในมิติทางเศรษฐกิจย่อมเป็นเรื่องของสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลในระบบตลาดโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใดจากภายนอกอย่างรัฐ ถึงขั้นที่เชื่อว่าถึงที่สุดแล้วผลประโยชน์ที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะยิ่งโตโยงประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ท้ายที่สุดก็ถูกท้าทายด้วยคู่แข่งอย่างระบบสหกรณ์ และกลายเป็นคำถามใหญ่ที่ว่าเพื่อให้ตลาดเสรีสามารถดำเนินไปได้ รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงหรือควรปล่อยให้ตลาดดำเนินอย่างเสรี และทำให้เกิดนักคิดเสรีนิยมรุ่นใหม่ซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดต่อการเผยแพร่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ Michel Foucault ได้แบ่งนักคิดเสรีนิยมใหม่ออกเป็น 2 สาย คือ แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งเป็นรูปแบบของเยอรมัน และเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) แบบอเมริกัน โดยเสรีนิยมตามระเบียบมองว่าตลาดไม่สามารถดำรงอยู่ได้เอง เพราะจะถูกทำลายลงโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องมีอำนาจในระดับหนึ่งในการเข้ามากำกับควบคุมผ่านการออกกฎหมาย แต่ทว่าเสรีนิยมใหม่สายอเมริกันกลับมองว่าการที่รัฐเข้าควบคุมเศรษฐกิจจะทำให้ทุกอย่างแย่ลง เนื่องจากเศรษฐกิจและสังคมเป็นระบบที่สลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจหรือตลาดเพื่อสนองความต้องการบางอย่างอาจจะไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ และกระทบต่อหลักเสรีภาพของปัจเจก บุคคล ฉะนั้นรัฐต้องถูกลดบทบาทลงให้มากที่สุด จึงมีลักษณะสนับสนุนทุนนิยมและต่อต้านบทบาทของรัฐ (วัชรินทร์ สติรานนท์, 2546)

อย่างไรก็ตาม กรณีการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะหรือที่เรียกว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์คือการเร่งเร้าเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ นโยบายของเสรีนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับหลักการตลาดเสรีเป็นอย่างมาก เช่น การลดกฎเกณฑ์กำกับที่มีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุน แม้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะถูกตั้งขึ้นและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่ทว่าอำนาจในการบริหารจัดการกลับอยู่ที่บริษัทข้ามชาติหรือกลุ่มทุนภายในเขต ซึ่งเป็นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐเสรีนิยมใหม่จึงถูกมองว่าทำหน้าที่เพียงรัฐที่คอยอำนวยความสะดวกให้กับกิจกรรมในการตลาดต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งมักจะมีปัญหาหากปล่อยให้กลุ่มทุนจัดการแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะรัฐไร้เสถียรภาพที่ไม่มีแผนการพัฒนาที่ชัดเจน การบริหารอย่างอิสระของกลุ่มทุนโดยปราศจากการควบคุมกำกับอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐ ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกทิ้งร้าง

หรือกลายเป็นพื้นที่ที่เก้งก้างที่ดิน นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนกับชาวบ้าน ส่วนใหญ่มักเป็นเขตที่รัฐไม่มีบทบาทในการกำกับทิศทางและแผนการพัฒนาที่ชัดเจน และกลายเป็นผู้รับใช้ที่ไร้อำนาจให้กับกลุ่มผลประโยชน์หรือนายทุน (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่าม, 2559, p. 25)

การทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในกรณีนี้ จำเป็นต้องมองให้ลึกกว่าเดิมภายใต้คำถามที่ว่ากลุ่มทุนที่รัฐเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ด้วยนั้นเป็นกลุ่มใด เช่น ทุนท้องถิ่น ทุนจากส่วนกลาง หรือทุนข้ามชาติ ซึ่งแต่ละกลุ่มนั้นย่อมมีผลประโยชน์และอำนาจต่อรองที่แตกต่างกัน ในขณะเดียวกันภาคประชาสังคมก็มิได้เป็นเนื้อเดียวกันทั้งหมด แต่ประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือขัดแย้งกันเอง ตั้งแต่กลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรง กลุ่มผู้ประกอบการท้องถิ่น ไปจนถึงองค์กรพัฒนาเอกชน ความซับซ้อนของตัวแสดงเหล่านี้คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐอำนาจอานิยม (Authoritarian State) ไม่ได้ราบรื่นอย่างที่ควรจะเป็น

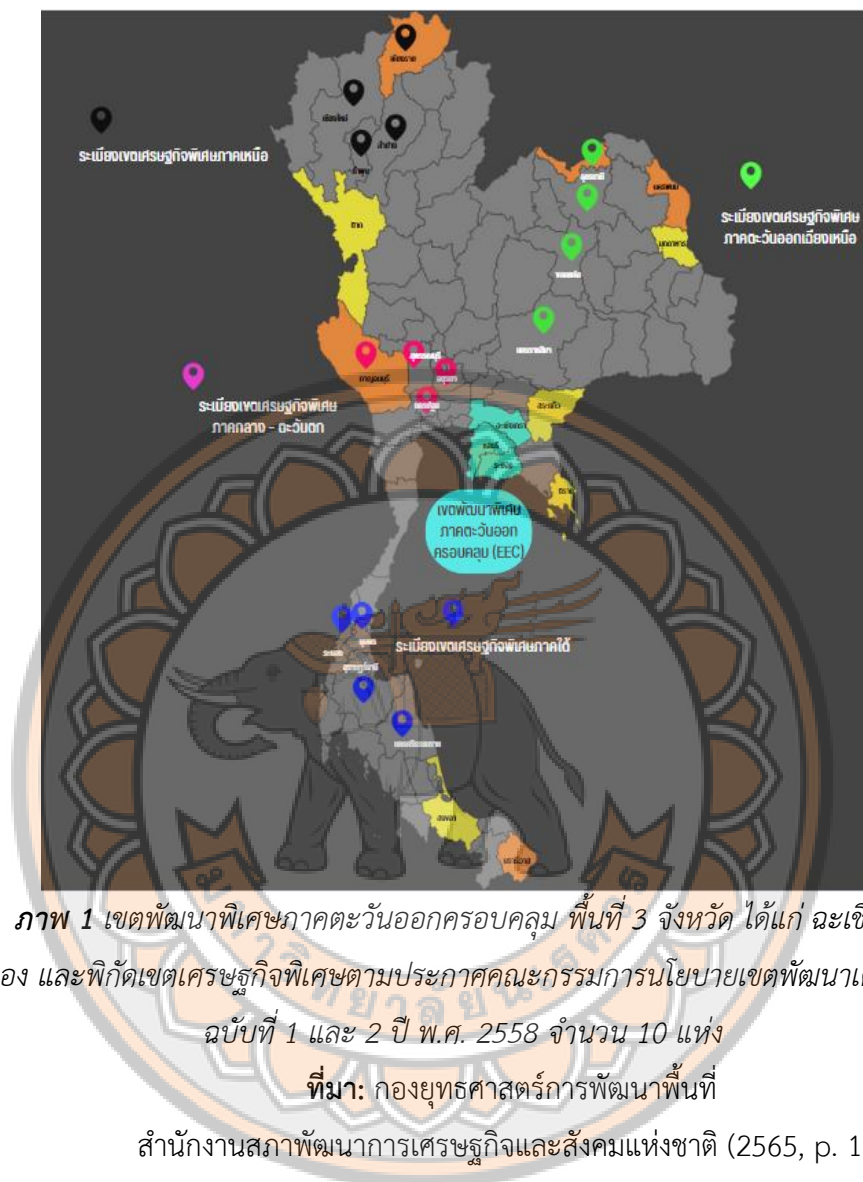
ทั้งนี้ จากเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) สู่เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เริ่มช่วงปลายทศวรรษที่ 1920 เป็นต้นมา ในเหตุการณ์วิกฤตไวมาร์ โดยมีข้อเสนอที่ว่าเศรษฐกิจเสรีนั้นเรียกร้องรัฐที่เข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและปกป้องปัจเจกบุคคล (เวอร์เนอร์ โบนเฟลด์ เขียน วัชรพล พุทธิรักษา แปล, 2559, p. 19) หลังจากนั้นกรณีวิกฤตการเงินในปี 2008 นำไปสู่การเรียกร้องหารัฐในฐานะที่เป็นตัวแสดงหลักที่มีต่อเศรษฐกิจ ทำให้เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ได้กลับมาเป็นที่สนใจอีกครั้ง เกี่ยวกับการสร้างระเบียบในตลาดให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม ด้วยการปฏิเสชนิยามการเงินที่ขับเคลื่อนโดยกลุ่มพลังที่ต้องการผลตอบแทนที่จะทำให้เศรษฐกิจที่แท้จริงเติบโตได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น รัฐที่เข้มแข็งและมีศักยภาพในแบบหลังเสรีนิยมใหม่จะทำให้เงินกลายเป็นผู้รับใช้เพื่อให้เกิดการเติบโตและการจ้างงาน รัฐแบบหลังเสรีนิยมใหม่จึงถูกมองว่า เป็นรัฐที่ทรงพลังและทำหน้าที่ควบคุมกลไกตลาดด้วยอำนาจรัฐที่เข้มแข็งเพื่อนำไปสู่การสะสมที่ก่อให้เกิดผลก้าวหน้าและสามารถสร้างงานและความมั่งคั่งให้เกิดขึ้นในสังคมได้

กระแสการพัฒนาภายใต้อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่การแข่งขันระหว่างประเทศอย่างจริงจัง ผลพวงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อรัฐไทยในแง่ของการก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเฉพาะ ซึ่งการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยจำเป็นต้องมองย้อนกลับไปถึงวิวัฒนาการเชิงกระบวนการในการพัฒนาประเทศ เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard: ESB) ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทย (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524, p. 131) โดยสะท้อนบทบาทของรัฐเพื่อการพัฒนา (Developmental State) ที่

รัฐเป็นผู้ลงทุนและชี้นำอุตสาหกรรมหลัก พัฒนาการในยุคต่อมากลับแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านเชิงอุดมการณ์อย่างมีนัยสำคัญภายใต้อิทธิพลของกระแส “เสรีนิยมใหม่” (Neoliberalism) ที่แผ่ขยายไปทั่วโลก บทบาทของประเทศไทยได้ค่อยๆ แปรเปลี่ยนจาก “ผู้ขับเคลื่อนหลัก” สู่ “รัฐผู้อำนวยความสะดวก” (Facilitator State) ซึ่งมีการกิจสำคัญในการสร้างสถานะที่เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชนและทุนข้ามชาติ

ส่วนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทย เริ่มต้นอย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2556) และถูกเร่งรัดอย่างก้าวกระโดดโดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2558 คือภาพสะท้อนที่ชัดเจนที่สุดของกระบวนทัศน์นี้ แทนที่รัฐจะเป็นผู้ลงทุนหลักดังเช่นในอดีต รัฐกลับเลือกใช้เครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อสร้าง “สภาวะยกเว้น” (State of Exception) ผ่านการผ่อนคลายกฎระเบียบ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และการลดทอนอุปสรรคในการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มทุน ซึ่ง Ritzer and Dean (อ้างใน ปิ่นแก้ว เหลืองอร่าม, 2561, p. 24) เรียกว่าเป็นการสร้าง “อธิปไตยต่างระดับ” (Graduated Sovereignty) ที่รัฐเลือกปฏิบัติต่อพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่าง

สำหรับการขยายผลโครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกไปสู่เศรษฐกิจภูมิภาคหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจำนวน 10 แห่ง ในปี พ.ศ. 2558 คือกลไกในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ที่สามารถสร้างรายได้และช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เปรียบเสมือนเป็นการเปิดประเทศเข้าสู่การค้าแบบเสรีตามกระแสของเสรีนิยมใหม่ เมื่อกล่าวถึงจุดเริ่มต้นการพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทยที่ชัดเจน เริ่มตั้งแต่มีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ตรงกับสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยสาระสำคัญคือการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของไทย กระทั่งการทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และอาศัยอำนาจของคำสั่งดังกล่าวในการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังภาพที่ 1

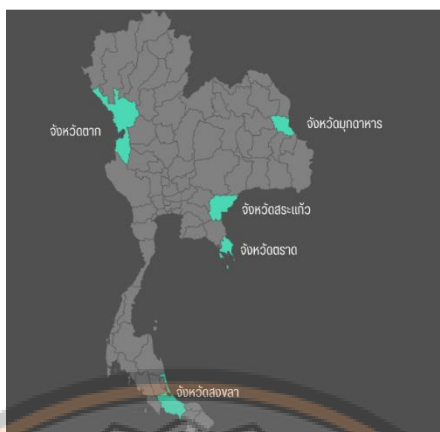


ภาพ 1 เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกครอบคลุม พื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และพิกัดเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ฉบับที่ 1 และ 2 ปี พ.ศ. 2558 จำนวน 10 แห่ง

ที่มา: กองยุทธศาสตร์การพัฒนพื้นที่

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2565, p. 15)

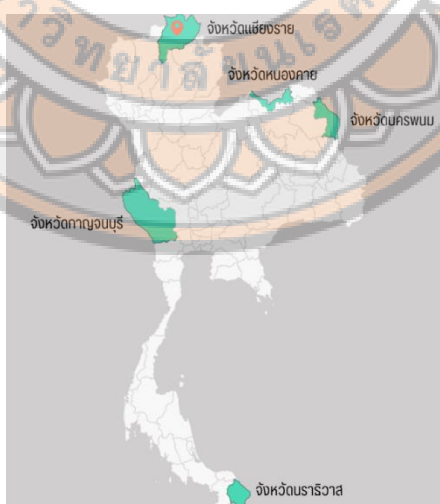
ในระยะที่หนึ่ง ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2558 มี 5 พื้นที่ชายแดนเพื่อรองรับ การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ได้แก่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา เขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ดังภาพที่ 2



ภาพ 2 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 จำนวน 5 แห่ง ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

ทั้งนี้ ในระยะที่สองตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 อีก 5 แห่ง ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เขตเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม เขตเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี รวมทั้งสิ้น 10 แห่ง ดังภาพที่ 3



ภาพ 3 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 จำนวน 5 แห่ง ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 2/2558

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

สำหรับแนวคิดเรื่องการนำที่ดินเพื่อมาจัดทำเป็นพื้นที่ต้นแบบนั้น จะไม่มีการขับไล่คนออกจากที่ดินที่นำมาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทุกคนจะยังมีสิทธิอยู่ในพื้นที่เหมือนเดิม โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการซื้อ เช่า เวณคืน ที่ดินได้ในบางกรณีตามกรอบที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด หรืออาจนำเอาที่ดินว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ของหลวงมาถอนสภาพที่ดิน ให้กลับมาเป็นที่ราชพัสดุและนำมาทำเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ ประเด็นที่น่าสนใจคือการกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลไทยนั้น อาศัยการใช้กฎหมายพิเศษไม่ว่าจะเป็นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินการในลักษณะนี้ต้องอาศัยอำนาจพิเศษที่รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งมีอาจทำได้หรือไม่

อนึ่ง รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับทั้งในเรื่องของการเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่งการจัดการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ จึงได้มีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2558 โดยตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. แต่ก็ได้มีการถอนเรื่องร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เมื่อ 7 ตุลาคม 2563 ด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ และในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคอันจำเป็น ตลอดจนการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงสิทธิประโยชน์บางประการอาจมีความแตกต่างไปจากเดิม จึงขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาถอนเรื่องร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2563) ตามหนังสือกระทรวงอุตสาหกรรมที่ อก.5101.3.1/5388 เพื่อดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาข้อเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจหลักในระดับพื้นที่ภาค (ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล, 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 9 มิถุนายน พ.ศ.

2563 ให้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ซึ่งจะเป็นกลไกในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ในการบริหารจัดการ กำกับติดตาม และสนับสนุนการดำเนินงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง อันจะทำให้การบริหารจัดการและขับเคลื่อนพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษทั้งหมดอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและต่อเนื่องทั้งพื้นที่ที่ดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน และพื้นที่ที่มีศักยภาพเพิ่มเติมจึงได้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. (ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี, 9 มิถุนายน 2563)

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายนี้ค่อนข้างให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ แม้ว่าจะเป็นการแก้ไขข้อขัดขัดจากอุปสรรคข้อกฎหมายหลายฉบับทั้งด้านผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแรงงานต่างด้าวก็ตาม ส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่มีความคืบหน้าและเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขณะเดียวกันก็ทับทบบกกับกฎหมายหลายฉบับของกระทรวงต่าง ๆ เช่น มาตรา 15 ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือ มาตรา 17 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ผู้ประกอบกิจการซึ่งได้รับสิทธิตามมาตรา 14(2) เกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในราชอาณาจักร มีสิทธินำคนต่างด้าว ได้แก่ (1) ช่างฝีมือ (2) ผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการ (3) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (1) หรือ (2) เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแม้จะเกินระยะเวลาตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็ตาม (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2559, p. 7) โดยเฉพาะการให้ผูว่าราชการจังหวัดที่ถูกประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ ในการรับจดทะเบียน ออกใบอนุญาต รับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โรงงาน ผังเมือง การทำงานของคนต่างด้าว ทะเบียนพาณิชย์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ส่งผลให้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 เมื่อ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับภาคและระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) โดยกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง พื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษตามคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งปัจจุบันได้แก่พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 แห่ง (ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ) ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ หรือ Northern Economic Corridor: NEC – Creative LANNA ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ หรือ Northeastern Economic Corridor : NeEC – Bio economy ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคกลาง - ตะวันตก หรือ Central - Western Economic Corridor: CWEC และ ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคใต้ หรือ Southern Economic Corridor: SEC (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, p. 1) สำหรับในระยะยาวนั้น มีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ให้ครอบคลุมพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจตามพื้นที่ข้างต้น

จะเห็นได้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นคือยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเปลี่ยนบทบาทจากควบคุมกำกับมาสู่การเอื้ออำนวยให้กลุ่มทุนสามารถบริหารในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การเปลี่ยนทรัพยากรให้เป็นทุน กล่าวคือ แทนที่รัฐจะปกครองพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของชาติในระบบเดียวกันทั้งหมด แต่รัฐกลับเลือกที่จะสร้างสภาวะยกเว้นโดยปรับระดับของการปกครองให้แตกต่าง เช่น การผ่อนคลायกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค การสร้างสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย ยกเว้นภาษี ค่าธรรมเนียมบางอย่าง การให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งจะได้สิทธิประโยชน์ที่ต่างกันตามอุตสาหกรรมและพื้นที่เป้าหมายในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ได้ดังเช่นราคาเช่าที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังตารางที่ 1

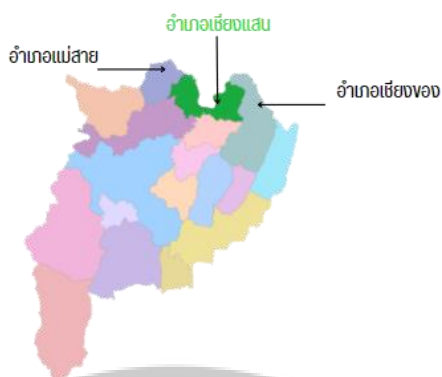
ตาราง 1 การกำหนดอัตราค่าเช่า และค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัด	ราคาเช่า/ไร่
ตาก	36,000
สระแก้ว	32,000
ตราด	24,000
สงขลา	40,000
นครพนม	8,400
หนองคาย	2,100
มุกดาหาร	1,800
กาญจนบุรี	1,200

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, 2566

นอกจากค่าเช่าที่ดินในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันแล้วยังพบว่าในเขตเศรษฐกิจทั้ง 10 แห่งนั้น มี 2 แห่ง ที่ยังไม่สามารถกำหนดอัตราค่าเช่าได้ คือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งไม่สามารถจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่พัฒนาได้ และเขตเศรษฐกิจพิเศษนครราชสีมาอยู่ระหว่างดำเนินการเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเชียงรายถือว่าเป็นหนึ่งพื้นที่ซึ่งได้รับความสนใจด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่สามารถเชื่อมต่อไปยัง 2 ประเทศ คือ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (เมียนมา) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ที่สำคัญนั้นอยู่ตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ ของ สปป.ลาว ซึ่งถือว่าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษต้นแบบในการพัฒนาด้วยมูลค่าการลงทุนกว่าหนึ่งแสนล้านบาท อีกทั้งเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเชียงรายยังมีขนาดพื้นที่ใหญ่ที่สุด มีพื้นที่ 1,523.63 ตารางกิโลเมตร คิดเป็น 952,266.46 ไร่ ประกอบด้วย อำเภอเชียงของ อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่สาย ครอบคลุม 21 ตำบล (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, p. 5)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาในพื้นที่อำเภอเชียงแสน ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำเป็นหนึ่งในเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวน 21 แห่ง ตั้งอยู่เมืองต้นฝั้ง แขวงบ่อแก้ว ของ สปป.ลาว ดังนั้น ปรากฏการณ์ความล้มเหลวของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายไม่ได้มีความสำคัญเพียงในระดับประเทศ แต่ยังสะท้อนถึงความท้าทายร่วมสมัยที่รัฐชาติในภูมิภาคอาเซียนและทั่วโลกกำลังเผชิญ นั่นคือการรับมือกับแรงกดดันจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อนบ้านที่ขับเคลื่อนโดยทุนข้ามชาติ โดยเฉพาะทุนจีน ดังเช่นกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ ซึ่งกลายเป็นพื้นที่กึ่งอิสระที่ส่งผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรณีศึกษาของเชียงแสนจึงเป็นประตูสำคัญที่สร้างความเข้าใจว่า รัฐไทยมีความสามารถและใช้เครื่องมือใดในการจัดการกับพลวัตของทุนนิยมชายแดน (Borderland Capitalism) ในศตวรรษที่ 21 โดยไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำนั้น ย่อมส่งต่อเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงรายทั้งในแง่ของผลประโยชน์และผลกระทบ สำหรับเขตเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย สามารถแสดงให้เห็นในแบบของภาพที่ 4 ดังนี้



ภาพ 4 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย ครอบคลุม 3 อำเภอ
จากทั้งหมด 18 อำเภอ ของจังหวัดเชียงราย
ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

นอกจากนั้น อำเภอเชียงแสนนั้น ถูกกำหนดให้เป็นเมืองท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ และเมืองโลจิสติกส์ท่องเที่ยวทางแม่น้ำโขงเขตการค้าเสรี ปัจจุบันพบว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามจุดเน้นดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า ท่ามกลางความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างชาวบ้านในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เกิดจากการที่รัฐพยายามแทรกแซงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยการจัดหาที่ดิน หรือเรียกว่า “การแย่งยึดที่ดิน” จากการใช้ประโยชน์ของชาวบ้านหรือชุมชนไปให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ โดยไม่ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ (พลากร วงศ์ทองแก้ว และคณะ, 2560, p. 62) และที่ผ่านมามีงานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกผลิตขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่เพื่อให้เห็นช่องว่างของงานเหล่านั้นและนำมาสู่การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงสรุปประเด็นการศึกษาโดยแบ่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตลอดห้วงระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา

จากการสำรวจสถานะองค์ความรู้ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540 - 2566) เกี่ยวกับงานศึกษาว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย พบว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางด้านกฎหมายของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ศักยภาพ มาตรการ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่าด้วยการบริหารจัดการเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ รวมไปถึงงานที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกเหนือจากงานศึกษาข้างต้นยังมีการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสามารถจำแนกได้ 4 กลุ่ม โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

กลุ่มแรก กลุ่มงานศึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย เห็นได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน (ศิริเพ็ญ แดปรเมศามัย, 2549) และการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ศรินทิพย์ ประเสริฐฐานนท์, 2552) รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านภาษี (สิริวษา สิทธิชัย, 2551) และ การพัฒนาของประชาชนในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (พระมหาไถยน้อย สलगสิงห์, 2563) งานศึกษาในกลุ่มนี้ **ผู้วิจัยพบว่า**มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่ประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ดิน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไปจนถึงการวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ทางภาษี และสิทธิในการพัฒนาของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายและเป็นจุดที่เกิดความขัดแย้งอยู่เสมอ **ผู้วิจัยพบว่า**งานวิจัยเหล่านี้มีประโยชน์ในการชี้ให้เห็นจุดที่เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติ แต่ไม่ได้ตั้งคำถามต่อไปว่าเหตุใดกฎหมายที่ออกโดยรัฐที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จจึงยังสร้างปัญหา หรือกฎหมายเหล่านี้สะท้อนบทบาทของรัฐในฐานะ “ผู้อำนวยความสะดวกให้ทุน” มากกว่า “ผู้สร้างสมดุล” อย่างไร

กลุ่มที่สอง กลุ่มงานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพการจัดการ (นุศรา ตัณลาพุด, 2548) มาตรการของรัฐบาลไทยในการจัดการการค้าชายแดนและการลงทุนเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดหนองคาย (ยุวดี สามิบัติ, 2560) และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (อติตยา ดวงอำไพ, 2557) ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่จังหวัดตาก (อติเรก พันธิ์เยว, 2559) ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดสระแก้ว (ภาณุมาศ ฉัตรพิทักษ์โชค, 2562) และข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาจังหวัดนครพนมเมืองชายแดนสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (วาทฤทธิกุลบุตร, 2563) รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนานโยบายเพื่อความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด (ศักดา ดีเดชา, 2558) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสู่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย (ไอรดา วางกลอน และพรพินันท์ ยี่รงค์, 2560) แนวทางการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาจังหวัดหนองคาย (ศจิรัตน์ เต็มศิลป์, 2561) ตลอดจนการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (วีระศักดิ์ ญาวิระ, 2548) มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การประเมินศักยภาพ ไปจนถึงการเสนอแนะแนวทางและมาตรการเชิงนโยบายในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในด้านการค้าชายแดน การจัดการแรงงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความพยายามของแวดวงวิชาการที่ตอบสนองต่อโจทย์เชิงปฏิบัติการของรัฐ ดังนั้น งานกลุ่มนี้จึงสะท้อนการมองปัญหาในเชิง “เทคนิค” และมุ่งศึกษา “ศักยภาพ” (Capacity) ของรัฐเป็นหลัก โดยมองว่าหากรัฐมีการจัดการที่ดี มีนโยบายที่เหมาะสมปัญหาก็จะถูกแก้ไข

ได้ ซึ่งเป็นการมองข้ามปัญหาเชิงโครงสร้างที่ว่า แม้มีนโยบายที่ดีแต่ธรรมชาติ (Nature) ของรัฐยังคงเป็นแบบเดิม (อำนาจนิยมบนล่าง) ความล้มเหลวก็จะยังคงเกิดขึ้นต่อไป

กลุ่มที่สาม กลุ่มงานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังเช่นงานศึกษาบทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ : กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด (บรรจง กาญจนานิล, 2559) และบทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย (อินทร์ รัตนไตร, 2562) ว่าด้วยปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามบทบาทของรัฐ และการเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของ **ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จัดอยู่ในกลุ่มที่สามเป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ แต่ผู้วิจัยกลับพบว่า**แม้การศึกษาในกลุ่มนี้เริ่มขยับเข้าใกล้แก่นกลางของปัญหามากขึ้น โดยศึกษาบทบาท ปัญหา และอุปสรรคของรัฐโดยตรง แต่งานวิจัยกลุ่มนี้ยังคงเป็นการประเมิน (Evaluate) การทำงานของรัฐตามกรอบอำนาจหน้าที่ ยังไม่ได้เป็นการวิพากษ์โครงสร้างอำนาจหรือตั้งคำถามต่อ **“ความชอบธรรม” (Legitimacy) ของรัฐ** งานศึกษาในกลุ่มนี้จึงมุ่งให้ความสำคัญกับแนวทางการศึกษาแบบวัตถุนิยม (Objectivist Orientation) กล่าวคือ เป็นงานศึกษาเชิงประจักษ์ที่พยายามทำความเข้าใจบทบาทของ **รัฐและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ มุ่งไปที่การพรรณนา (Describe) และการประเมิน (Evaluate) การทำงานของกลไกรัฐตามกรอบนโยบายที่มีอยู่ (ดูเชิงอรรถที่ 1)** จึงขาดการอธิบายถึงเบื้องหลังของการผลักดันนโยบาย รวมถึงการสร้างกรอบการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรม ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่เป็นไปตามที่รัฐต้องการ

กลุ่มที่สี่ กลุ่มงานศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนใหญ่พอว่างานศึกษาในกลุ่มนี้จะเกี่ยวกับด้านแรงงาน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต ปรากฏให้เห็นทั้งในรูปแบบของงานวิจัยและการเผยแพร่บทความวิชาการ ดังเช่น ความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการ ในการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย : กรณีศึกษา อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย (วัชรินทร์ สติรานนท์, 2546) แนวทางการพัฒนาเมืองชายแดน: กรณีศึกษา เมืองเชียงแสน จังหวัดเชียงราย (ปาณิสรา ดาวเรือง, 2545) และ การประเมินผลกระทบนโยบายการค้า การลงทุน เขตพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณี พื้นที่ด่านอำเภอเชียงแสน ด่านอำเภอแม่สาย และด่านอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (สุรศักดิ์ รัชตากร และชนิดา จิตตรุทธะ, 2564) งานกลุ่มนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการฉายภาพให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐกับความเป็นจริงทางสังคม แต่บ่อยครั้งที่งานเหล่านี้จะหยุดอยู่แค่การพรรณนาถึงผลกระทบ โดยไม่ได้เชื่อมโยงกลับไปว่าผลกระทบเหล่านี้คือหลักฐานที่ชัดเจนซึ่งบ่งชี้ถึงการที่รัฐได้ **“ละเลยบทบาทการเป็นผู้ควบคุมสมดุล”** ระหว่างทุนและสังคมนั่นเอง

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น นอกจากเป็นการสรุปองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิม ผู้วิจัยยังพบว่า งานวิจัยที่ผ่านมามีข้อจำกัดในเชิงทฤษฎีที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก งานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่มุ่งอธิบายบทบาทของรัฐในเชิงประจักษ์ คือ พรรณนา (Describe) และประเมิน (Evaluate) การทำงานของกลไกรัฐตามนโยบายที่มีอยู่ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็มักจะอธิบายในประเด็นเกี่ยวกับความผิดพลาดทางการบริหาร ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย หรือ ข้อจำกัดเชิงสถาบัน กล่าวคือ มองที่ความสามารถในการผลักดันนโยบายเป็นหลัก

ประการที่สอง มีการศึกษาวิจัยในมิติทางกฎหมาย (ปัญหาที่ดิน สิทธิประโยชน์) มิติการบริหารจัดการ (การประเมินศักยภาพ และข้อเสนอเชิงนโยบาย) และผลกระทบอย่างกว้างขวาง สร้างประโยชน์ในเชิงเทคนิคและปฏิบัติการเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่ายังขาดการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในฐานะ **“ผู้สร้างสมดุล”** ระหว่างผลประโยชน์ของทุนและสังคมอย่างจริงจัง

จากข้อจำกัดในเชิงทฤษฎีดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยพบว่าช่องว่างความรู้ (Knowledge Gap) ของ การศึกษาที่ผ่านมา นั้น ยังขาดการตั้งคำถามเชิงลึกต่อโครงสร้างอำนาจของประเทศไทย เนื่องจากงานวิจัยที่ ผ่านมาไม่ได้อธิบายถึงเหตุผลของความล้มเหลวที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า และไม่ได้เชื่อมโยงไปถึงปัญหา ความชอบธรรม (Legitimacy) ของรัฐอำนาจนิยมแม้จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่กลับขาดการยอมรับจาก สังคม ทำให้เมื่อเผชิญกับแรงต่อต้านจากชุมชนรัฐกลับแสดงความอ่อนแอในเชิงปฏิบัติ ไม่เพียงเท่านั้น งานเหล่านี้มักมองปัญหาเป็นเรื่องเชิงเทคนิคที่แก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงกฎหมายหรือกระบวนการ โดย ละเลยที่จะวิเคราะห์ว่าปัญหาเหล่านี้ในระดับเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า นั่นคือกระบวนการพัฒนาที่รัฐ ยึดถือแบบบนลงล่าง (Top - down) และให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากกว่าสังคม

เมื่อพิจารณาพัฒนาการขององค์ความรู้เกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สามารถสังเคราะห์ เส้นทางการศึกษาในประเด็นนี้ได้ว่า ปัจจุบันอยู่ในช่วงจุดที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่านโยบายเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ขณะเดียวกันก็มีความตระหนักถึง ข้อจำกัดเชิงปฏิบัติที่ยังไม่สามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังได้ องค์ความรู้ในปัจจุบันมีแนวโน้ม มุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาในระดับจุลภาค โดยเฉพาะในมิติของความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ความ คลุมเครือของระเบียบกฎหมาย และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงเทคนิค และบริหารจัดการเป็นหลัก การพัฒนาความรู้ดังกล่าวเกิดจากการตกตะกอนของงานศึกษาเชิงประจักษ์ ที่ถูกผลิตอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งทำหน้าที่เสมือนรายงานสถานการณ์ (Situation report) ที่สะท้อนภาพรวมของข้อจำกัดในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กรอบการศึกษายังคง วนเวียนอยู่กับการระบุปัญหาเชิงปฏิบัติและนำเสนอแนวทางแก้ไขในระดับปฏิบัติการเป็นหลัก แสดงให้

เห็นถึงข้อจำกัดของกรอบแนวคิดที่ใช้มาโดยตลอด ดังนั้น ทิศทางขององค์ความรู้ในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับการยกระดับคำถามวิจัยจากระดับเทคนิคเชิงบริหาร ไปสู่การวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างและทฤษฎี เพื่อทำความเข้าใจถึงรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาซึ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวอย่างต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยอย่างเป็นระบบ

จากการตีความผลการศึกษาวรรณกรรมเชิงคุณภาพ พบประเด็นสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ คือ “แบบแผน” (Pattern) ที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังของข้อค้นพบที่ดูเหมือนจะแยกส่วนกัน อาทิ ปัญหาด้านกฎหมายที่ดิน ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน หรือข้อเสนอเชิงนโยบายที่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง แต่ทั้งหมดล้วนมีจุดร่วมสำคัญคือ การชี้กลับไปยังบทบาทของ “รัฐ” ในฐานะตัวแสดงหลักที่ใช้อำนาจรัฐในลักษณะบนลงล่าง (Top - down Approach) โดยให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลาง ขณะที่มิติทางสังคมและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกลับถูกมองข้ามหรือลดทอนบทบาทลง แม้งานวิจัยเหล่านั้นจะศึกษาต่างพื้นที่ และมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน แต่เมื่อสังเคราะห์อย่างเป็นระบบจะพบข้อสรุปเชิงลึก ที่มีลักษณะสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญว่า ความขัดแย้งและความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายมิได้เกิดจากปัจจัยเฉพาะพื้นที่เท่านั้น หากแต่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากกระบวนการพัฒนาที่รัฐยึดถือ ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีลักษณะจำกัดในการมองเห็นส่วนที่เรียกว่า “สังคม” ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีสถานะเท่าเทียมกับรัฐและภาคธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปดังกล่าวได้นำไปสู่การทบทวนเชิงวิพากษ์ที่ชี้ให้เห็นถึง “ช่องว่างขององค์ความรู้” (Knowledge Gap) ที่มีนัยสำคัญ กล่าวคือ แม้งานวิจัยที่ผ่านมาจะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งสำหรับการอธิบายปรากฏการณ์ของปัญหา ที่เกิดขึ้นในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่กลับยังขาดศักยภาพในการอธิบายกลไกเชิงลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและแก่นกลางของอำนาจรัฐที่เป็นต้นธารของปัญหาเหล่านั้น บรรณกรรมส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังคงตั้งอยู่บนสมมติฐานพื้นฐานที่ว่า “รัฐ” เป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล และมีเจตนารมณ์ที่มุ่งสู่การพัฒนาประเทศ หากเกิดปัญหาในการดำเนินนโยบาย ก็มักถูกอธิบายว่าเป็นผลจากความผิดพลาดทางการบริหาร ความไม่ต่อเนื่องทางนโยบาย หรือข้อจำกัดเชิงสถาบัน ทั้งหมดนี้สะท้อนกระบวนการวิเคราะห์ที่เน้นไปที่ “สิ่งที่รัฐกระทำ” มากกว่า “สิ่งที่รัฐเป็น” ประเด็นวิพากษ์ที่ยังขาดหายไปจากงานศึกษาที่มีอยู่คือ การตั้งคำถามต่อโครงสร้างอำนาจรัฐไทยอย่างลึกซึ้ง โดยใช้กรอบแนวคิดเชิงวิพากษ์ (Critical Theoretical Frameworks) เพื่อทำความเข้าใจว่ารูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และตรรกะภายในของรัฐไทยมีส่วนอย่างไรในการผลิตซ้ำความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายโดยเฉพาะในกรณีของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น ช่องว่างเชิงความรู้ดังกล่าวจึงเป็นจุดตั้งต้นของการศึกษาครั้งนี้ โดยมีเป้าหมายในการเสนอกรอบคิดใหม่ที่ทำทลายกรอบวิเคราะห์

กระแสหลัก และตั้งสมมติฐานว่า ความล้มเหลวของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมิได้เกิดจากปัจจัยภายนอกเท่านั้น แต่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากตรรกะภายใน (internal logic) และธรรมชาติของประเทศไทยเอง

ดังนั้น เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางองค์ความรู้ดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้ได้เลือกใช้แนวทางการบูรณาการกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่หลากหลาย เพื่อสร้างคำอธิบายที่มีความซับซ้อนอย่างรอบด้าน และสามารถสะท้อนพลวัตของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในบริบทของประเทศไทยอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยเริ่มต้นจากการอธิบายบริบทเชิงอุดมการณ์ผ่านกรอบแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ซึ่งช่วยสร้างความเข้าใจถึงแรงผลักดันทางความคิดที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับกลไกตลาด การลดบทบาทรัฐ และการส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชน จากนั้น การศึกษานี้ได้นำแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) มาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิพากษ์บทบาทของรัฐไทย โดยชี้ให้เห็นความล้มเหลวของรัฐในฐานะ “รัฐที่เข้มแข็ง” กล่าวคือ รัฐไม่สามารถสถาปนาระเบียบและกลไกการแข่งขันที่เป็นธรรม และไม่อาจรักษาความเป็นอิสระจากอิทธิพลของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ได้อย่างแท้จริง สุดท้าย แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relations) ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายพลวัตทางอำนาจที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ โจทย์สำคัญของการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งทำความเข้าใจว่ารัฐที่ดูเหมือนจะมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในเชิงนิตินัยแต่กลับแสดงออกถึงความ “อ่อนแอในเชิงปฏิบัติ” เมื่อเผชิญกับแรงต่อต้านจากชุมชนหรือภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็ง และมีความสามารถในการจัดระเบียบตนเอง (Self-organizing Society) การบูรณาการกรอบทฤษฎีทั้งสามชุดนี้ นำไปสู่การสร้าง “องค์ความรู้ใหม่” ผ่านการสร้างข้อเสนอเชิงทฤษฎี (Theoretical Insight) ที่สำคัญ คือ ความล้มเหลวของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในบริบทของประเทศไทยมิใช่เพียงความบกพร่องเชิงนโยบายหรือข้อจำกัดเชิงบริหาร หากแต่เป็นภาพสะท้อนของ “ความอ่อนแอของรัฐอำนาจนิยม” ซึ่งแม้จะมีความเข้มแข็งในเชิงอำนาจบังคับ แต่กลับอ่อนแอในเชิงขีดความสามารถในการบริหารจัดการความซับซ้อนเชิงโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจร่วมสมัย ซึ่งถือเป็นข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่มีนัยสำคัญและเป็นคุณูปการหลักของการศึกษาครั้งนี้

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 ความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรีผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีลักษณะเช่นไร

1.2.2 นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยส่งผลอย่างไรต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และจะมีทางเลือกในการพัฒนาอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรีมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.3.2 เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้กำหนดเนื้อหาโดยพิจารณาตามกรอบของวัตถุประสงค์การศึกษา ได้แก่

1) การศึกษาบทบาทของประเทศไทยในครั้งนี้อย่างจะศึกษาทั่วโลกของรัฐบาลผ่านกระบวนการทางนโยบายว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ส่งผลต่อพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยแบ่งออกเป็นด้านที่ดินและการวางผังเมือง

2) เศรษฐกิจเสรีในการศึกษานี้ คือ แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism)

1.4.2 ขอบเขตพื้นที่วิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่ โดยศึกษาในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เนื่องจากพื้นที่อำเภอเชียงเป็นพื้นที่กรณีศึกษาที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ (Critical Case) ที่สะท้อนถึงความท้าทายของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทย เพราะอยู่ตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำของ สปป.ลาว ไม่เพียงเท่านั้นยังเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพียงแห่งเดียวที่มีพื้นที่เชื่อมต่อกับ 2 ประเทศ คือ สปป.ลาว และเมียนมาร์ ที่สำคัญยังสามารถเดินทางผ่านสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ เพื่อเดินทางผ่านประเทศลาวไปสู่จีนตอนใต้

1.4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษาครอบคลุมระหว่างปี พ.ศ. 2556 - 2567 ด้วยเหตุผลที่ว่า ปี พ.ศ. 2556 คือจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทย ภายใต้การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ กระทั่ง ปี พ.ศ. 2567 เป็นช่วงเวลาที่ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยเสร็จสิ้น การกำหนดขอบเขตเวลาที่ชัดเจนนี้มีความจำเป็น เนื่องจากกฎหมาย นโยบาย และสถานการณ์ในพื้นที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ หากไม่กำหนดกรอบเวลาที่แน่นอนอาจจะมีผลต่อการศึกษาที่ไม่ครอบคลุม ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาศึกษาเป็นช่วง 10 ปี (พ.ศ. 2556 - 2567) จึงเหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรี และผลกระทบของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้อย่างครอบคลุม

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยนี้คาดว่าจะนำไปสู่ข้อค้นพบและคุณูปการที่สำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย โดยมุ่งท้าทายและสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่ก้าวข้ามความเข้าใจเดิมเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลอันาจนิยมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนี้

1.5.1 ผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของงานวิจัยนี้ คือการเสนอข้อเสนองเชิงทฤษฎีใหม่ (New Theoretical Insight) ที่ท้าทายสมมติฐานดั้งเดิมซึ่งมักเชื่อมโยงรัฐบาลอันาจนิยมเข้ากับ ศักยภาพ (Capacity) ในการขับเคลื่อนนโยบายที่มีประสิทธิภาพ โดยงานวิจัยนี้จะเสนอองค์ความรู้ใหม่ที่ว่า ศักยภาพที่แท้จริงของรัฐ (True State Capacity) ในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาให้ประสบความสำเร็จ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระดับของ “อำนาจบังคับ” (Coercive Power) ที่รัฐมีอยู่ แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการ “สร้างสมดุล” ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง “รัฐ ทุน และสังคม”

1.5.2 การศึกษาครั้งนี้เป็นการอธิบายเกี่ยวกับบทบาทและขีดความสามารถของประเทศไทยในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีในพื้นที่ระดับอำเภอ โดยมุ่งทำความเข้าใจลักษณะของประเทศไทยในบริบทของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเสรี ผ่านกรณีศึกษาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ทั้งในแง่โครงสร้างอำนาจ นโยบายที่ถูกผลักดัน และกลไกการดำเนินงานของรัฐที่ส่งผลต่อการจัดการพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งหรือข้อจำกัดของประเทศไทยในการบริหารเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นและภูมิภาค

1.5.3 สร้างองค์ความรู้เชิงวิชาการที่เป็นระบบและครอบคลุมเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่กรณีศึกษา โดยสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปต่อยอดในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบาย หรือทบทวนแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในอนาคตโดยเฉพาะในระดับพื้นที่ ที่สร้างความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นธรรมกับสังคม

1.5.4 นำเสนอทางเลือกการพัฒนาจากข้อค้นพบใหม่ โดยการวิเคราะห์จากกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งเน้นการสร้างระเบียบเศรษฐกิจที่แข่งขันได้อย่างเป็นธรรม พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคม เพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากนโยบายเดิม และเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

กลุ่มทุน หมายถึง ผู้ประกอบการ นักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ซึ่งเข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย รวมถึงที่ลงทุนอยู่ในเขตพื้นที่อยู่แต่เดิม โดยขอเข้าร่วมโครงการเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์ตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย หมายถึง เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 2/2558 เรื่อง การกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 เฉพาะในพื้นที่อำเภอเชียงแสน ครอบคลุมพื้นที่ 6 ตำบล ได้แก่ ตำบลศรีดอนมูล ตำบลเวียง ตำบลแม่เงิน ตำบลป่าสัก ตำบลบ้านแซว และตำบลโยนก

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ตามตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557

คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558

คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558

คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564

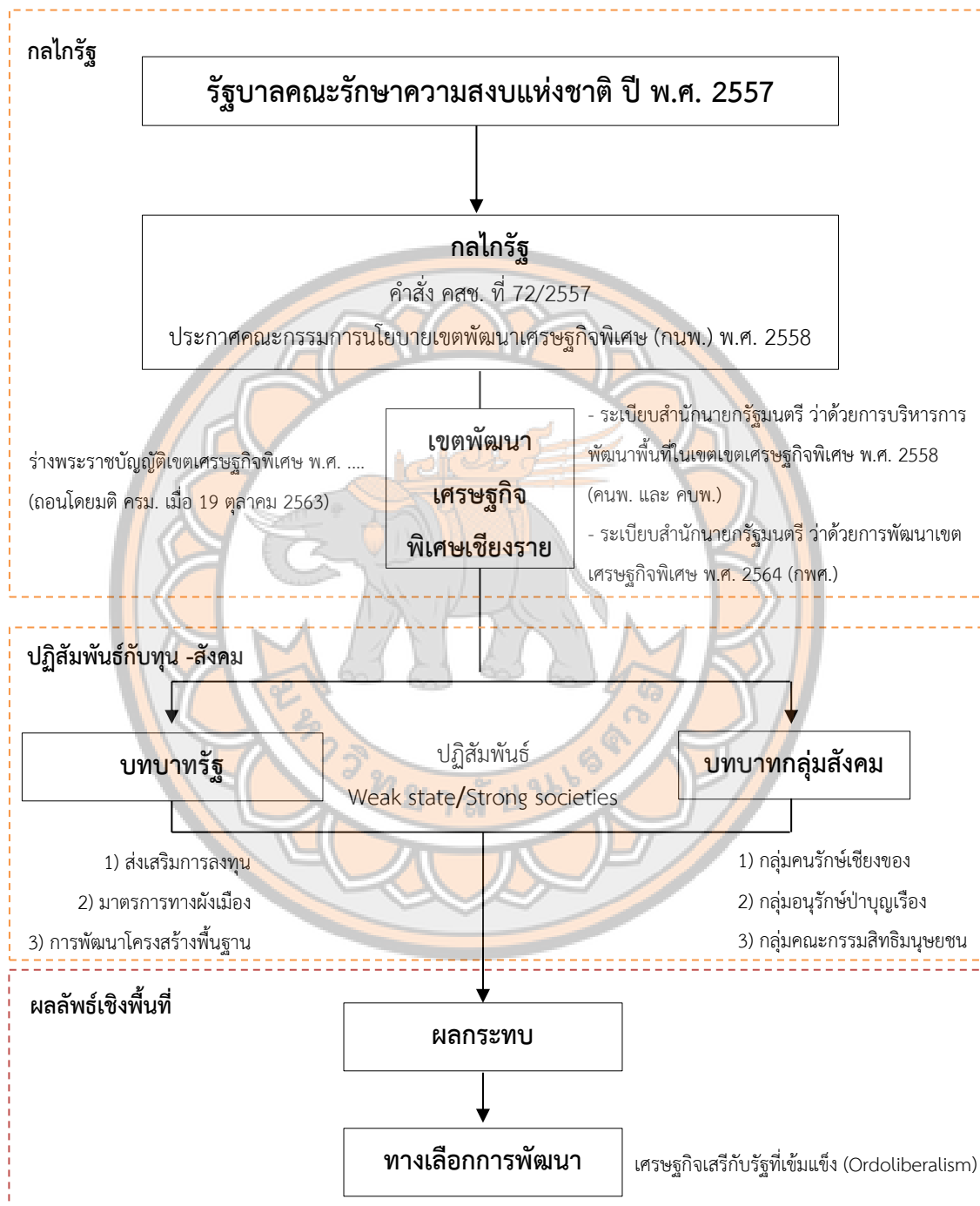
ทางเลือกการพัฒนา หมายถึง การนำเอาแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์มาใช้เป็นทางเลือก (Alternative) สำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย

บทบาทของรัฐ หมายถึง การขยายอำนาจของรัฐไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2556 – 2567 ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษผ่านคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กฎหมาย และนโยบาย รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูต และภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ภาคประชาสังคม หมายถึง กลุ่มภาคประชาสังคม และประชาชนที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการซึ่งเกิดจากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ครอบคลุมทั้ง 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ

รัฐเข้มแข็ง หมายถึง รัฐที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการกำกับการแข่งขันของตลาดและสังคมอย่างยุติธรรม และต้องหลุดพ้นจากการแทรกแซง (Intervene) หรืออยู่เหนือการครอบงำจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมการเมือง ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ที่เชื่อว่า การประกอบสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือ “เศรษฐกิจเสรี” ให้เกิดขึ้นได้นั้น “รัฐต้องเข้มแข็ง” ดังนั้น กรอบแนวคิดนี้จะช่วยสร้างคำอธิบายซึ่งเป็นช่องว่างของงานศึกษาที่ผ่านมา

1.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

การออกแบบกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เพื่ออธิบายจุดเริ่มต้นของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีเป้าหมายในการเปิดเสรีทางการค้า โดยลดทอนข้อจำกัดด้านกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประเทศไทยได้ขยายอำนาจของตนเองผ่านกลไกของรัฐ เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์เขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจและดึงดูดการลงทุนทั้งจากนักลงทุนภายในประเทศและต่างประเทศ

ตามกรอบความคิดเสรีนิยมใหม่ เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกออกแบบให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่รัฐใช้อำนาจทางกฎหมายกำหนดระเบียบทางเศรษฐกิจเฉพาะ พร้อมให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุน ทั้งในด้านภาษี การเช่าที่ดินระยะยาว รวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดน แม้การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะสะท้อนหลักการเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งเน้นการเปิดเสรีทางการค้าและการแข่งขันในตลาด แต่ผลที่เกิดขึ้นกลับไม่เป็นไปตามเป้าหมายหลายประการ โดยเฉพาะการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่รัฐไม่สามารถกำกับดูแลหรือแทรกแซงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การอธิบายการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยอาศัยกรอบเสรีนิยมใหม่เพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เป็นกรอบแนวคิดหลัก เพื่อวิเคราะห์บทบาทของประเทศไทยในการกำกับและสร้างกติกาที่เอื้อต่อการแข่งขันเสรีในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แนวคิดนี้ช่วยสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดที่รัฐไม่สามารถสร้างระบบเศรษฐกิจที่แข่งขันได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ งานวิจัยยังบูรณาการแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relations) เพื่อวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ การผสมผสานกรอบแนวคิดดังกล่าวช่วยให้เห็นอำนาจของรัฐได้อย่างชัดเจน ตลอดจนสามารถอธิบายผลกระทบที่เกิดขึ้นในเชิงพื้นที่ และท้ายที่สุดยังเป็นฐานสำคัญในการเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่สมดุลและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่เชิงแผนต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์บทบาทของประเทศไทยในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อำเภอ เชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่มีความซับซ้อนจึงทำให้การใช้กรอบแนวคิดเดียวอาจไม่สามารถให้คำอธิบายได้อย่างรอบด้าน ดังนั้น บทนี้จึงมุ่งนำเสนอการสังเคราะห์กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี (Theoretical Framework) ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย 1) การสำรวจสถานะพรมแดนความรู้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 2) แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) 3) แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) และ 4) แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relations) แม้ว่าแต่ละแนวคิดจะทำหน้าที่วิเคราะห์แตกต่างกัน แต่เพื่อให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมตั้งแต่ระดับมหภาค อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกมาสู่ระดับรัฐและลงลึกถึงพลวัตในพื้นที่ การหยิบยกเอาแนวคิดดังกล่าว มาใช้จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาคำนี้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 การสำรวจสถานะพรมแดนความรู้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs)

ในบทนี้ผู้วิจัยได้สำรวจสถานะพรมแดนความรู้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมความเป็นมาของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่พบเห็นได้ในปัจจุบัน รวมทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินงาน สำหรับการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงเฉพาะพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ตามขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษาในครั้งนี้

2.1.1 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) ในต่างประเทศ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศต่างประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ การแสวงหาแนวทางเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้จึงเป็นทางออกหนึ่ง รูปแบบและเครื่องมือในการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ในขณะนั้นคือการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) ที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย สำหรับความหมาย

ของคำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” นั้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายเอาไว้ ดังเช่น Zeng, D.Z, (2019, p. 2) ที่ให้ความหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษครอบคลุมทั้งเรื่องเกี่ยวกับเขตการค้าเสรี เขตแปรรูปส่งออก สวนอุตสาหกรรม เขตพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยี เขตเทคโนโลยีขั้นสูง อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ซึ่ง Farole, T. and Akinci, G. (2011, p. 3) มองว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ พื้นที่เฉพาะที่อยู่ภายในขอบเขตของประเทศซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบในทางธุรกิจที่แตกต่างจากพื้นที่โดยทั่วไป โดยกฎและระเบียบที่แตกต่างเหล่านี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางด้านการลงทุน การค้า ภาษีและกระบวนการศุลกากรระหว่างประเทศ โดยที่พื้นที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยนโยบายและการบริหารเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจให้มีความเป็นเสรีเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการค้าและการลงทุน ซึ่ง Fias (2008) ได้สรุปคุณสมบัติของเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ 4 ประการ คือ 1) เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นพื้นที่ที่มีการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีมาตรการรักษาความปลอดภัยทางกายภาพ 2) เขตเศรษฐกิจพิเศษมีการบริหารจัดการแบบจุดเดียว 3) เขตเศรษฐกิจพิเศษให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนทางกายภาพ และ 4) เขตเศรษฐกิจพิเศษมีพื้นที่ศุลกากรแยกต่างหาก (สิทธิประโยชน์ปลอดอากร) และขั้นตอนการดำเนินการที่คล่องตัว

ความหมายข้างต้นนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกับนักวิชาการไทยที่ชี้ให้เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมีความหมายครอบคลุมถึงการจัดตั้งเขตพื้นที่เป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการค้าและการลงทุน รวมทั้งการให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อาทิ การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรมบริการ หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ (ปวริศร เลิศธรรมเทวี และคณะ, 2560) เช่นเดียวกับ นันทพร เมธาคณวุฒิ และคณะ (2559, p. 1-2) ที่มองว่าเป็นการกำหนดพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ทางด้านการค้าและการลงทุน ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กำหนดเพื่อกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของเศรษฐกิจเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะได้รับการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านสิทธิพิเศษ ทางด้านภาษี หรือการส่งเสริมการลงทุนเพื่อดึงดูดให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ โดยเป้าหมายหลักของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในการสร้างรายได้ รวมถึงการสร้างงาน และการยกระดับแรงงานให้มี ทักษะผ่านการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุน

นอกเหนือจากมุมมองระดับปัจเจกบุคคลแล้ว สถาบันด้านเศรษฐกิจและกฎหมายได้ให้ความหมายของ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ไว้อย่างเป็นทางการ โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551, p. 12) อธิบายว่าเขตดังกล่าวคือพื้นที่ที่กำหนดและพัฒนาภายใต้ระบอบ

กฎหมายและการบริหารแบบเฉพาะ มีการปรับปรุงกายภาพของอสังหาริมทรัพย์เพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ควบคู่กับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ และการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น ระบบขนส่ง ไฟฟ้า และประปา ตลอดจนกิจการสนับสนุนและกิจการต่อเนื่อง ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดการสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย และการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน ด้วยกรอบคิดนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือพัฒนาที่ผสมมิติเศรษฐกิจกับสังคมท้องถิ่น เพื่อกระจายการพัฒนาไม่ให้เกิดกระจุกตัวในเมืองใหญ่ ผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่และใกล้เคียง และเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลก (สำนักงานกฤษฎีกา, 2548) ขณะเดียวกัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 (2556, p. 1) ให้คำจำกัดความ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ว่าเป็นพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด ซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดให้มีบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จให้สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากความหมายดังกล่าว

ในทัศนะของนักวิชาการส่วนใหญ่ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” หมายถึงพื้นที่เฉพาะที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยกำหนดเงื่อนไขและกลไกที่เอื้อต่อการค้าและการลงทุนมากกว่าพื้นที่ทั่วไปของรัฐ ทั้งในด้าน (1) สิทธิประโยชน์ทางภาษี (2) โครงสร้างพื้นฐานรองรับการลงทุน เช่น ถนน ไฟฟ้า และระบบคมนาคมขนส่ง และ (3) กรอบกฎหมายและการบริหารจัดการเฉพาะของพื้นที่ ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญคือการดึงดูดการค้าและการลงทุนทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ

ไม่เพียงเท่านั้น จากการศึกษารูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและพบมากที่สุด สามารถแบ่งออกเป็น 7 รูปแบบที่สำคัญ (Private Enterprise Development in Low-Income Countries, 2025) โดยแต่ละเขตนั้นมีความแตกต่างและมีลักษณะร่วมที่เหมือนกันบางประการ ดังนี้

1. เขตการค้าเสรีหรือเขตปลอดการค้า (Free Trade Zone : FTZ) คือ พื้นที่ปลอดอากรสำหรับการจัดเก็บคลังสินค้าและสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัก กระจายหรือขนถ่ายสินค้าเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับสินค้าที่นำเข้าและพิธีการด้านศุลกากร ทำให้สินค้าที่นำเข้าจากประเทศคู่ค้ามีราคาถูกลงและกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของประเทศคู่สัญญาภายใต้ความตกลงฯ ร่วมกัน

2. เขตดำเนินการเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone : EPZ) คือ นิคมอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการตลาดในต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางการค้าและสภาพแวดล้อมหรือกฎระเบียบแบบเสรี สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เปิดกว้างในทุกอุตสาหกรรมและเปิดรับเฉพาะสินค้าบางประเภท

3. เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Comprehensive Special Economic Zone : SEZs) หรือเขตเศรษฐกิจอเนกประสงค์ (Multi-functional Economic Zones) คือ เขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่ผสมผสานการดำเนินงานทั้งทางด้านอุตสาหกรรม การบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกเข้าไว้ด้วยกันซึ่งในบางครั้งมีขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งเมือง ยกตัวอย่างเช่นเมืองเส้นเงิน มณฑลไห่หนานของสาธารณรัฐประชาชนจีน เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ ของ สปป.ลาว เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 แห่ง ของไทย เป็นต้น

4. นิคมอุตสาหกรรม (Industrial Park : IP) คือ พื้นที่พิเศษที่รัฐจัดตั้งเป็นเขตอุตสาหกรรม มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการประกอบกิจการทางอุตสาหกรรม อาทิ ถนน การขนส่ง ไฟฟ้า และประปา รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรม โดยทั่วไปและ Industrial Park จะมีช้อยกเว้นหรือสิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูดให้นักลงทุนเข้ามาดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ของไทย

5. คลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Area : BA) หรือ Bonded Warehouses หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อใช้สำหรับเก็บของหรือพักรักษาของนำเข้าชั่วคราวที่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

6. เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมเฉพาะทาง (Specialised Zone : SZ) คือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ออกแบบมาเพื่อรองรับอุตสาหกรรมเฉพาะหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในเชิงกลยุทธ์ของพื้นที่นั้น ๆ เช่น ศูนย์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี petrochemical zones logistics parks และสนามบินไว้ในเขตพื้นที่

7. นิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco-Industrial Zones or Park : EIP) คือ รูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ ในรูปแบบนี้มีความสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องการสงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเน้นหนักไปที่ความรับผิดชอบต่อองค์กรทางธุรกิจต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือการผสมผสานทฤษฎีว่าด้วย Corporate Social Responsibility (CSR) ในการดำเนินธุรกิจ และการประกอบธุรกิจจำต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ดังภาพ

Name	Definition
Free Trade Zones	FTZs (also known as commercial-free zones) are fenced-in, duty-free areas, offering warehousing, storage, and distribution facilities for trade, transshipment, and re-export operations.
Export Processing Zones	EPZs are industrial estates aimed primarily at foreign markets. They offer firms free-trade conditions and a liberal regulatory environment. There are in general two types of EPZs: one is a comprehensive type, open to all industries; another is a specialized type, only open for certain specialized sectors/products.
Comprehensive Special Economic Zones	Comprehensive SEZs (also called "Multi-functional Economic Zones") are zones of a large size that have with a mix of different, industrial, service and urban-amenity operations. In some cases these zones can encompass a whole city or jurisdiction, such as Shenzhen (city) and Hainan (province) in China.
Industrial Parks	Industrial Parks (also called "Industrial Zones") are largely manufacturing-based sites. Some multi-functional ones similar to "Comprehensive Special Economic Zones" (listed above) exist, but usually operate at a smaller scale. The parks normally offer a broad set of incentives and benefits.
Bonded Areas	Bonded Areas (also known as "Bonded Warehouses") are specific buildings or other secured areas in which goods may be stored, be manipulated, or may undergo manufacturing operations without payment of duties that would ordinarily be imposed. To some extent, a "bonded area" is similar to a "free trade zone" or "free port." However, the major difference is that a "bonded area" is subject to customs laws and regulations, while a "free trade zone" is exempt from these provisions.
Specialized Zones	Specialized Zones include science/technology parks, petrochemical zones, logistics parks and airport-based zones.
Eco-Industrial Zones or Parks	Eco-industrial zones or parks focus on ecological improvements in terms of reducing waste and improving the environmental performance of firms. They often use an "Industrial symbiosis" concept and green technologies to achieve energy and resource efficiency. Given the severe environmental challenges, an increasing number of countries is embracing this new type of zone.

ภาพ 6 แสดงรูปแบบทั่วไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs)

ที่มา: Zeng, D.Z (2016, p. 2)

เห็นได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษแม้จะมีหลากหลายรูปแบบ แต่ก็มีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ 1) เป็นพื้นที่ที่ถูกจัดตั้งโดยเฉพาะและมีแนวกันทางกายภาพที่ชัดเจน 2) เป็นพื้นที่ที่ได้รับการจัดตั้งและจัดการโดยหน่วยงานเฉพาะ 3) มีการเสนอประโยชน์ที่น่าดึงดูดให้กับผู้ที่ลงทุนหรือจัดตั้งกิจการในพื้นที่ดังกล่าว และ 4) มีพื้นที่ทางศุลกากรเฉพาะและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่มีความรวดเร็ว (Streamlined) กว่าปกติ ในขณะเดียวกัน พื้นที่เหล่านี้ยังมีความแตกต่างจากพื้นที่อุตสาหกรรมหรือเขตเศรษฐกิจอื่น ๆ คือ 1) เป็นพื้นที่ที่ได้รับการยกเว้นจากข้อบังคับในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านแรงงาน ด้านพื้นที่การใช้สอย และการลงทุนจากต่างชาติ 2) มีการให้บริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพเป็นพิเศษ เช่น กระบวนการ

ศุลกากรที่มีประสิทธิภาพ การลงทะเบียนแบบ fast-track และการให้บริการแบบ one-stop-shop 3) มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ ข้างเคียง และ 4) มีประโยชน์ทางการเงิน (fiscal incentive) ให้กับผู้ลงทุน โดยเฉพาะผู้ลงทุนหลัก ในด้านอิสระในการลงทุน เงินสนับสนุน หรือช้อยกเว้นทางภาษีต่าง ๆ

สำหรับการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศต่าง ๆ นั้นแก่นแกน (Core) ร่วมที่สำคัญของทุกประเทศ คือ แนวคิดที่รัฐเป็นแกนนำหลัก (Public Sector-Led Models) ในการพัฒนาโดยต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ขณะที่การกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมักจะเป็นรูปแบบที่จำกัดอยู่ในประเทศหรือชายแดนระหว่างประเทศ ภายใต้หลักการดังกล่าว Farole, T. and Akinci, G. (2011, p. 3) ได้ให้เหตุผลที่น่าสนใจไว้ว่าเป็นพื้นที่ที่ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ (Foreign Direct Investment: FDI) โดยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ ซึ่งจะเห็นตัวอย่างชัดเจนในประเทศจีนที่จัดพื้นที่สำหรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นการเฉพาะ (Foreign Direct Investment : FDI) ซึ่งเป็นพื้นที่ในการสร้างงาน เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน ดังเช่น ประเทศตูนิเซียและโดมินิกัน และสนับสนุนยุทธศาสตร์การปฏิรูปเศรษฐกิจที่อนุญาตให้มีการพัฒนาและการส่งออกอย่างไม่ จำกัดรูปแบบ โดยตัวอย่างของ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ หมู่เกาะมอริเชียส และไต้หวัน เป็นต้น รวมทั้งใช้เป็นพื้นที่สำหรับทดลองนโยบายและแนวทางสำหรับการพัฒนาประเทศแบบใหม่ ตัวอย่างของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ประเทศจีน ที่ใช้พื้นที่ทำการทดลองนโยบายต่างๆ อาทิ FDI กฎหมายผังเมือง แรงงาน เพื่อปรับใช้กับเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ หรือขยายไปยังพื้นที่เศรษฐกิจอื่น ๆ ต่อไป

ประเด็นสำคัญประการต่อมาที่จำเป็นต้องกล่าวถึงซึ่งเชื่อมโยงกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวสำหรับการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเกี่ยวกับการข้อควรพิจารณาสำหรับดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ

1. การเลือกพื้นที่ การเลือกสถานที่ต้องมีความเหมาะสมเพราะอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ประสบการณ์จากต่างประเทศจะพบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่จะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมโยงทางด้านการค้าและการลงทุนกับภายนอก เช่น สนามบิน ท่าเรือ เป็นต้น นอกจากนี้ การมีคุณลักษณะที่จำเป็นต่อความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นการมีแรงงานเฉพาะทางจำนวนมาก โครงสร้างพื้นฐาน ซัพพลายเออร์ (Supplier) และบริการทางธุรกิจที่สามารถเชื่อมต่อกับตลาดภายในประเทศ ภูมิภาค และระดับโลกนับเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้น

ความสามารถในการเชื่อมโยงระหว่างบุคคล บริษัท ประเทศ และภูมิภาคอย่างเหมาะสม จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุความสามารถในการแข่งขันและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมและยั่งยืน

2. สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมทางด้านธุรกิจ คือ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องให้ความสำคัญในประเด็นนี้ เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันระดับองค์กร นวัตกรรม และเศรษฐกิจท้องถิ่น รวมถึงการบูรณาการและสร้างความยั่งยืนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมทางด้านธุรกิจ เช่น ไฟฟ้า น้ำ ถนน และระบบโทรคมนาคม รวมถึงการปฏิรูปนโยบาย กฎหมาย ระเบียบที่สนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้การมีศูนย์บริการแบบครบวงจร (one-stop-shop: OSS) โดยการรวมหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น ที่ดิน การขนส่ง สาธารณูปโภค ศุลกากร ภาษี การเงิน เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น การจดทะเบียน การออกใบอนุญาต การเก็บภาษี และพิธีการศุลกากร และที่สำคัญต้องสามารถประสานงานได้เป็นอย่างดีมีเอกภาพทั้งในระดับรัฐบาลกลาง ภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

3. เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการประเมินตลาดอย่างเข้มงวด เนื่องจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นโครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูง สำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษพิเศษชายแดนของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2566 รวมมูลค่าทั้งสิ้น 61,613.32 ล้านบาท (กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566, p. 2) มีการออกแบบและการวางแผนอย่างระมัดระวัง นอกจากนี้ ยังต้องมีต้นทุนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การเวนคืนและการพัฒนาที่ดินรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับ ดังนั้น จึงต้องมีการวางแผนและการประเมินที่เข้มงวดโดยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเพื่อให้การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. กระจายผลประโยชน์ไปยังพื้นที่ภายใต้แนวคิดความยั่งยืน เขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคใหม่ มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงห่วงโซ่มูลค่าในทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยการยกระดับทักษะ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเพิ่มผลผลิตให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่น รวมทั้งการทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนเป็นเรื่องที่สำคัญ

ขณะเดียวกัน นอกจากข้อควรพิจารณาสำหรับดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วยังมีประเด็นที่พึงระวังสำหรับแนวทางที่ไม่ควรดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินงาน ซึ่งพอจะสรุปได้ 4 ประเด็น ดังนี้

1. ขาดการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการขับเคลื่อนความต้องการ การกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาต้องเริ่มตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ โดยการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ควบคู่กับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกภาคส่วนจะนำมาซึ่งฉันทามติการยอมรับและสนับสนุนในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งไม่ได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่ชัดเจนหรือถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มทุน โดยมีลักษณะแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top – down) โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของภาคประชาชน บางแห่งจัดตั้งจากแรงจูงใจทางการเมืองโดยขาดการศึกษาความเป็นไปได้ที่เหมาะสม ประเด็นเหล่านี้นำมาซึ่งความล้มเหลวในการบริหารจัดการ

2. ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาตลาดและการบริหารงาน ความล้มเหลวในการบริหารจัดการการแข่งขันในระบบตลาด ความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน การขาดการประสานงานในการจัดการ กฎหมาย ระเบียบระหว่างภาครัฐด้วยกันเองหรือภาครัฐและเอกชนรวมถึงการกำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญให้แก่ภูมิภาคโดยไม่คำนึงถึงพื้นที่และการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ

3. นโยบายและสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมรวมถึงการขาดความสามารถในการดำเนินการ การกำกับดูแลที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญในการให้ความคุ้มครองและสร้างความมั่นใจแก่ผู้พัฒนาและนักลงทุน อีกทั้งยังจะช่วยหลีกเลี่ยงหรือลดความเสี่ยงหรือสิ่งที่คาดเดาไม่ได้ให้เหลือน้อยที่สุด เช่น การแทรกแซงทางการเมือง การกึ่งกำไรที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ความสามารถในการดำเนินงานภาครัฐหรือเอกชนและผู้ปฏิบัติงานก็เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ หากภาครัฐและเอกชนมีความเชี่ยวชาญในการวางแผน ออกแบบ และพัฒนา ขณะที่รัฐบาลก็มีนโยบายที่มุ่งมั่นในระยะยาวย่อมที่จะรับประกันความสำเร็จของโครงการ แต่ในหลายประเทศที่มีกำลังการผลิตต่ำ เช่น ประเทศในทวีปแอฟริกา ซึ่งกฎหมายการบริหารที่ไม่เหมาะสมหรือทันสมัยก็มีแนวโน้มที่จะสร้างความสับสนหรือกลายเป็นอุปสรรคต่อผู้ลงทุน

4. ไม่สามารถลดความเสี่ยงทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งที่ดินขนาดใหญ่และมีผลกระทบต่อการอยู่อาศัยของผู้คน ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบที่อ่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องประเมินผลกระทบรวมถึงกำหนดแนวทางในการบรรเทาและเยียวยาที่เหมาะสม ดังนั้น การเลือกพื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษควรกำหนดพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ ควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่นที่

ได้รับผลกระทบโดยตรง และจะต้องมีแนวทางปฏิบัติที่ดีต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ว่าจะเป็นค่าชดเชย การตั้งพื้นที่ใหม่อย่างเหมาะสม การฝึกอบรมหรือเพิ่มทักษะใหม่เพื่อรองรับกับสิ่งที่ชุมชนสูญเสียไป ซึ่งปัญหาด้านผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอยู่ให้เห็นโดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จัดตั้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกาหรือเอเชีย

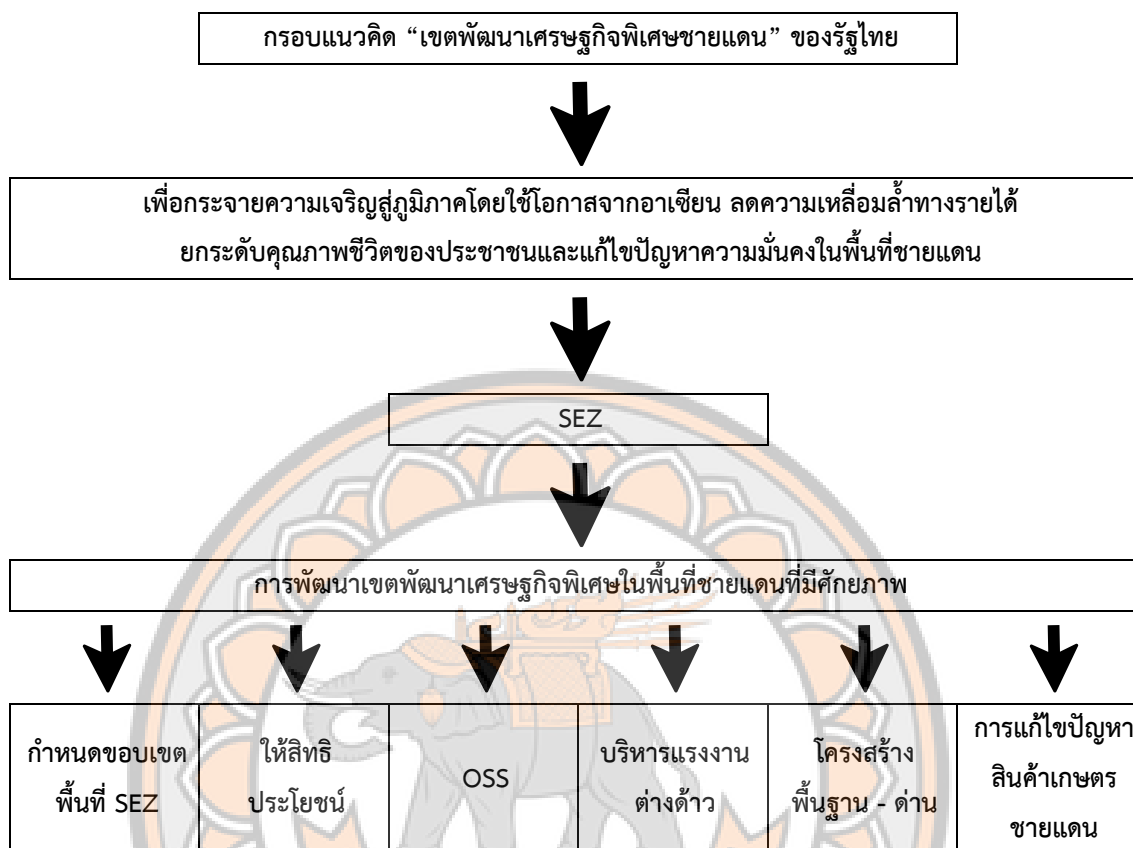
จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษเสมือนเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้กับประเทศต่าง ๆ ประกอบกับกระแสของโลกาภิวัตน์และการขับเคลื่อนโดยระบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่ระบบทุนได้เคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างเสรี รวมทั้งได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากรัฐในฐานะผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ ประเด็นที่น่าขบคิดคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างก้าวกระโดดในทุกมุมโลกนั้น กลับพบว่าการดำเนินงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษมิได้ประสบผลสำเร็จในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งในทวีปเอเชียและทวีปอเมริกาใต้ ต่างตกอยู่ในสถานการณ์เดียวกันที่ไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างยั่งยืน ชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่มิได้มีรายได้หรือการส่งต่อทักษะในการประกอบอาชีพจากเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันกับผลกระทบทางด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สุดท้ายผลประโยชน์จากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษกลับตกอยู่ที่กลุ่มทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศอาจกล่าวได้ว่าจากผู้มาเยือนกลายเป็นผู้ครอบงำไม่ผิดสำหรับสถานการณ์เช่นนี้

2.1.2 การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Thai Border Special Economic Zones) ของรัฐไทย

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นแนวคิดการพัฒนาที่มีการริเริ่มดำเนินงานในประเทศไทยมายาวนานกว่า 10 ปี เมื่อยึดเอาการออกกฎหมายและระเบียบรองรับเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2556 โดยเริ่มแรกของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนที่มีศักยภาพของไทยเป็นการใช้ประโยชน์จากโอกาสของความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงที่ได้กำหนดแผนการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งและกิจกรรม ทางเศรษฐกิจตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridor) ในปี 2556 - 2557 ประเทศไทยได้เตรียมความพร้อมเพื่อใช้ประโยชน์จากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนซึ่งส่งผลให้พื้นที่ชายแดนมีบทบาทสำคัญในการเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาค โดยต้องเร่งพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้สามารถรองรับการลงทุนและอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน

เพิ่มศักยภาพผู้ประกอบการในพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากการพัฒนาและบริหารจัดการผลกระทบอันอาจเกิดจากการพัฒนา การพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อรองรับการลงทุน จะช่วยลดการกระจุกตัวของการลงทุนในพื้นที่ภาคกลางและสนับสนุนเป้าหมายของไทย ในการหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้กำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่นำทาง (Roadmap) สนับสนุนการพัฒนาประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียน กระตุ้น เศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำและช่วยรักษาความมั่นคงของประเทศ และได้มีคำสั่งที่ 72/2557 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธาน ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในส่วนของบทที่ 4 หนึ่งทศวรรษ: การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย (พ.ศ. 2556 – 2567) ต่อไป

สำหรับความหมายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนนั้น หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิประโยชน์ด้านการส่งเสริม การลงทุน การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบไปและกลับ การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จและการอื่นที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากการเข้าสู่ประชาคม เศรษฐกิจอาเซียน และการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยภาครัฐให้การสนับสนุน ส่วนองค์ประกอบหลักของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนของภาคเอกชน โดยองค์ประกอบหลักของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน คือ 1) การกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 2) การให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุน 3) การจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ด้านการลงทุน 4) การบริหารจัดการด้านแรงงานและการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงานสาธารณสุขและความมั่นคง และ 5) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ซึ่งสามารถนำเสนอกรอบแนวคิด ดังภาพที่ 7 ดังนี้



ภาพ 7 กรอบแนวคิด “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย”

ที่มา: กองยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559)

ระยะเริ่มแรกของการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชายแดน เพราะเป้าหมายของรัฐบาลต้องการจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยการใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่ม ใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างแรงงานไม่สูงมากนัก และอาศัยความได้เปรียบในทางภูมิรัฐศาสตร์ของที่ตั้งบนแนวระเบียงเศรษฐกิจสำหรับเข้าถึงตลาดในประเทศเพื่อนบ้าน และเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภูมิภาค ดังนั้น จึงได้คัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพเหมาะสมในการพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทย โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

1. ตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์มีความได้เปรียบโดยเป็นพื้นที่ชายแดนตามแนวระเบียบเศรษฐกิจที่ประเทศเพื่อนบ้านมีความพร้อมที่จะเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน ทั้งในด้านการคมนาคมขนส่ง และการอำนวยความสะดวกการผ่านแดน

2. พื้นที่มีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนา ได้แก่ 1) ศักยภาพด้านเศรษฐกิจ และมีฐานการผลิตและฐานการลงทุนที่โดดเด่น หรือมีโอกาสในการขยายตัวเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภูมิภาค 2) มีปัจจัยการผลิตหรือมีความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต (ที่ดิน วัตถุดิบ แรงงาน) และมีตลาดที่มีศักยภาพ 3) มีความพร้อมและมีปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาในระดับดี เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการระบบโลจิสติกส์ เครือข่ายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การอำนวยความสะดวกด้านการเงินและการลงทุนและความพร้อมด้านแรงงาน เป็นต้น 4) ไม่มีปัญหาภัยพิบัติรุนแรง และ 5) ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคง

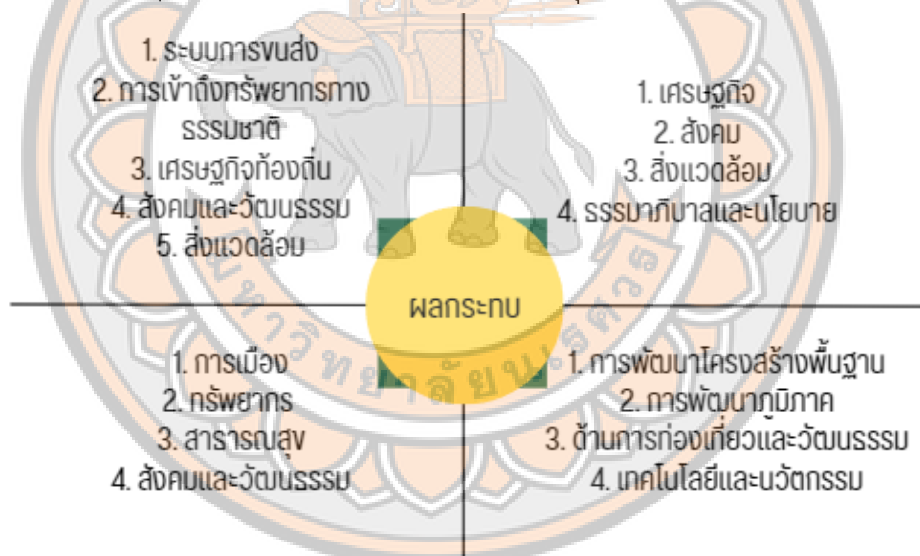
3. พื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาเป็นพิเศษหรือเร่งด่วน เพื่อใช้ประโยชน์จากการพัฒนาในภูมิภาคที่เกิดขึ้นหรือมีแผนจะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเป็นพื้นที่ที่ไทยได้ตกลงร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาร่วมกันบนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแต่ละประเทศ หรือการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่ที่จะช่วยแก้ปัญหา ข้อจำกัดของภูมิภาค และประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ

4. ประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้การยอมรับและการสนับสนุนเนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโดยตรงและเป็นผู้สนับสนุนให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนประสบความสำเร็จ โดยมีการจัดทำเวทีหารือและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เพื่อประเมินผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ รวมทั้งเตรียมแนวทางการป้องกันและลดผลกระทบดังกล่าว ประเทศเพื่อนบ้านมีการพัฒนาหรือมีแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งไทยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสการเชื่อมโยงภูมิภาคในบริบทประชาคมอาเซียน เชื่อมโยงการค้าการลงทุนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเพื่อนบ้าน (กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2557, p. 1 - 2)

ขณะที่ การศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศโดย กองยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559) พบว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ ดึงดูดการลงทุน เพิ่มการจ้างงาน และการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม โดยแม้ว่าจุดมุ่งเน้นของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละประเทศจะมีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกัน แต่องค์ประกอบหลักที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศประสบความสำเร็จประกอบด้วย 1) วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ

พิเศษต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์โดยรวมของการพัฒนาประเทศ 2) กิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องสอดคล้องกับจุดแข็งและศักยภาพของพื้นที่ 3) ที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในตำแหน่งทางยุทธศาสตร์สำคัญเชื่อมโยงกับโครงข่ายการคมนาคมขนส่งหลัก ตลาดและแหล่งวัตถุดิบ 4) กลไกการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องมีความคล่องตัว 5) มาตรการและสิทธิประโยชน์ เพื่อส่งเสริมการลงทุนสามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่ง และ 6) การบังคับใช้กฎระเบียบ ต้องมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในการอำนวยความสะดวกในการลงทุน นอกจากนี้การขับเคลื่อนและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศใช้กลไกในส่วนกลาง ประสานงานกับกลไกในระดับพื้นที่เป็นหลัก แต่มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในระดับที่แตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับระบบการบริหารจัดการของแต่ละประเทศ

นอกจากนั้น การศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น สามารถแบ่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ออกเป็นหลายประเภท ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 7 ดังนี้



ภาพ 8 สรุปประเด็นการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

จากการรวบรวมและประมวลผลกระทบดังกล่าวผ่านงานศึกษาที่ผ่านมา ผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละด้านที่มีการแบ่งประเภทไว้มีลักษณะและขอบเขตเฉพาะ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงหน่วยของการพัฒนา กลยุทธ์การดำเนินการ และประสิทธิภาพของมาตรการกำกับดูแล ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งด้านบวกและลบโดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประการแรก ด้านเศรษฐกิจ แม้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมในระดับภูมิภาค เช่น การดึงดูดการลงทุน ส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรม สร้างโอกาสการจ้างงาน กระตุ้นการค้าและการพาณิชย์ ยกระดับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มการจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง การเพิ่มรายได้ท้องถิ่น หรือการเพิ่มกิจกรรมธุรกิจในพื้นที่ เป็นต้น

ประการที่สอง ด้านสังคมและวัฒนธรรม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การขยายตัวของประชากร เปลี่ยนชนบทสู่เมือง ซึ่งส่งผลต่อลักษณะการดำเนินชีวิตรวมถึงรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไป และการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต การเลือนหายของวัฒนธรรมท้องถิ่นและถูกทาบทับด้วยวัฒนธรรมภายนอก รวมถึงความไม่เท่าเทียมทางสังคมความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้น

ประการที่สาม ด้านสิ่งแวดล้อม การขยายตัวของอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานย่อมต้องอาศัยการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดของเสียและมลพิษอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาจส่งผลให้เกิดการสูญเสียที่อยู่อาศัย การตัดไม้ทำลายป่า และความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศทางธรรมชาติ ผลกระทบดังกล่าวไม่เพียงแต่สร้างปัญหาให้กับมนุษย์แต่ยังรวมถึงสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ประการที่สี่ ด้านการเมือง ธรรมชาติและนโยบาย ในทางการเมืองการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจมีผลกระทบต่อการสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และมีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดภาษี การรับรองสิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือการเสริมสร้างมาตรการสนับสนุนเศรษฐกิจท้องถิ่น ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีธรรมาภิบาลและกรอบนโยบายเพื่อควบคุมและจัดการการดำเนินงาน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น การปฏิรูปนโยบาย และการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะทาง การพัฒนายังสามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจ

ประการที่ห้า ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่ง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจต้องมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการคมนาคมขนส่ง เช่น ถนน ท่าเรือ ทางรถไฟ สนามบิน และระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้มีได้ส่งผลทางบวกเพียงด้านเดียว ในด้านลบนั้นนำไปสู่การได้มาซึ่งที่ดินและการย้ายถิ่นฐานของชุมชน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินรวมถึงการถือครองที่ดิน

ประการที่หก ด้านสาธารณสุข กรณีการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่ทั้งประชาชนในพื้นที่และการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างพื้นที่นั้น ส่งผลต่อการให้บริการด้านสาธารณสุข ระบบโรงพยาบาล และการดูแลสุขภาพ ที่ไม่ทั่วถึง

ประการที่เจ็ด ด้านการท่องเที่ยว การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมท้องถิ่น อาจดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศที่เข้ามาเยี่ยมชมพื้นที่เพื่อ

วัตถุประสงค์ทางธุรกิจหรือเพื่อการพักผ่อน สิ่งนี้สามารถนำไปสู่การเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและมรดกทางวัฒนธรรม

ประการที่แปด ด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม เขตเศรษฐกิจพิเศษมักเน้นการส่งเสริมนวัตกรรม และอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชิงของอาจดึงดูด ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี กิจกรรมการวิจัยและพัฒนา และอุตสาหกรรมฐานความรู้ ซึ่งจะนำไปสู่การ ถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาทักษะ และการส่งเสริมระบบนิเวศนวัตกรรม นอกจากนี้ยังอาจมี ผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ความไม่เท่าเทียมกันทางเทคโนโลยี และความเหลื่อมล้ำทาง ดิจิทัลภายในภูมิภาค

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีงานศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แบ่ง ออกเป็นมิติต่าง ๆ ซึ่งอาจแบ่งได้ 4 กลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง ด้านกฎหมาย โดยสนใจปัญหาด้านกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ช่วยให้เห็นปัญหาและผลกระทบต่อโครงสร้างระดับล่าง จากกลไกของรัฐผ่านการบังคับใช้อำนาจ ทางกฎหมายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังที่ ครินทิพย์ ประเสริฐฐานนท์ (2552) ที่ทำการศึกษาปัญหา ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรืองานศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะของประเด็นใด ประเด็นหนึ่ง เช่น ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ศิริเพ็ญ แดปรเมศรัมย์, 2549) หรือ พิชรินทร์ สุรกาญจน์กุล (2554) ศึกษาผลกระทบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่สอง ด้านนโยบาย ที่เป็นการนำเสนอผลกระทบของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังที่ ปัญญวัฒน์ จุฑามาศ และพิสมัย จารุจิตติพันธ์ (2553) ได้นำเสนองานศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึง ผลกระทบของ การดำเนินนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรีต่อประชาชนตำบลบ้านเก่า หรืองานของ วรณ พงษ์ ดุรงค์เวโรจน์ (2560) ซึ่งศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ในขณะที่งานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่กลับมุ่งศึกษาในประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการบริหารจัดการเขต เศรษฐกิจพิเศษในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า แรงงานข้ามชาติ การค้า การลงทุน การแข่งขันทางเศรษฐกิจ ซึ่ง เป็นงานศึกษาในลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมาย เนื่องจากนโยบายคือสิ่งที่สะท้อนถึงอำนาจของรัฐในแง่ความมีอิสระในการกำหนดนโยบายและความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กลุ่มที่สาม ด้านบทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยงานศึกษาในกลุ่มนี้ มุ่งเน้นเพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามบทบาทของรัฐ เช่น บทบาทของรัฐในการ พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด (บรรจง กาญจนานิล, 2559) และ

บทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย (อินทรี รัตนไตร, 2562) โดยงานศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical) ที่มีการศึกษาบทบาทของรัฐในการออกกฎหมาย การกำหนดนโยบาย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านการค้าชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น จึงขาดงานที่ใช้กรอบทฤษฎีวิเคราะห์บทบาทรัฐในระดับที่เจาะลึก (Actual) ในมุมมองเกี่ยวกับสาเหตุที่รัฐไทยต้องกำหนดเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมาพร้อมกับการขยายอำนาจของรัฐที่กดทับในพื้นที่โดยรอบเข้ามาในรูปแบบของกฎหมายและนโยบาย ประเด็นเหล่านี้มีความซับซ้อนมากกว่าการศึกษาบทบาทของรัฐในเชิงประจักษ์ที่มีการศึกษาก่อนหน้านี้ ประกอบกับการศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) มาใช้วิเคราะห์ยังช่วยให้มองเห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างแจ่มชัดขึ้น แม้ว่าเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) คือเสรีนิยมใหม่อีกลัทธิหนึ่งที่เน้นเศรษฐกิจเสรีก็จริงแต่ก็มีความแตกต่างกับเสรีนิยมใหม่ที่รู้จักกันในชื่อเรียกที่ว่า Neoliberalism ของสำนักชิคาโก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐที่เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ จึงเป็นกรอบแนวคิดที่น่าสนใจอย่างมากสำหรับนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อพิสูจน์ความเข้มแข็งของรัฐไทยกับเศรษฐกิจเสรี ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ที่เชื่อว่าเศรษฐกิจจะเสรีได้นั้นรัฐต้องมีความเข้มแข็ง

กลุ่มสี่ ด้านการประเมินผลกระทบ ส่วนใหญ่เป็นงานที่ศึกษาด้วยการประเมินถึงผลกระทบจากการจัดตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ ดวงรัชณี เต็งสกุล (2558) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย วนิดา กิจตะวงศ์ (2549) การประเมินต้นทุนด้านสุขภาพที่เกิดจากมลพิษทางอากาศของโครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เชียงราย - เชียงแสน และ สุรศักดิ์ รัชตากร และชนิดา จิตตรุทธะ (2564) ผลกระทบจากการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย การสำรวจงานศึกษาดังกล่าวทำให้เห็นถึงผลกระทบของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะในงานศึกษากลุ่มที่สี่ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาใช้เป็นกรอบในการแบ่งประเภทของผลกระทบในด้านต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 2 ต่อไป เพื่อให้เห็นภาพรวมขององค์ความรู้ทั้งสี่กลุ่มอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยจึงสังเคราะห์สาระสำคัญและข้อจำกัดของงานเดิมในรูปแบบตารางสรุป ซึ่งจะทำให้เห็นประเด็นที่พบกับช่องว่างที่ต้องเติมเต็ม ซึ่งตารางดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นแผนที่นำทางสำหรับการวิเคราะห์เชิงลึกในส่วนถัดไป

ตาราง 2 สรุปผลการศึกษา จุดแข็ง ข้อจำกัด/ช่องว่างความรู้ของงานศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มิติ	ผู้วิจัย	ผลการศึกษา	จุดแข็ง	ข้อจำกัด/ช่องว่าง
กฎหมาย	ศิริเพ็ญ แตปรเมศามัย (2549)	ความแตกต่างพื้นฐาน โดยที่ดินใน จีน เป็นของรัฐ ทำให้การจัดหาที่ดินทำได้ง่ายและให้เอกชนได้เพียง “สิทธิการใช้ที่ดิน” ในขณะที่ไทยยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน งานวิจัยพบว่า ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยมีความเสี่ยงที่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ	เจาะลึกประเด็นที่เป็นหัวใจของความขัดแย้ง โดยใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบ และทำทนายอำนาจรัฐด้วยหลักกฎหมายสูงสุด	มองปัญหาเป็นเรื่องความผิดพลาดทางกฎหมายไม่ใช่ เจตนาทางการเมือง ขาดการวิเคราะห์พลวัตทางอำนาจ ใครคือผู้ได้-ผู้เสียประโยชน์ จากร่างกฎหมายลักษณะ
กฎหมาย	ศรินทิพย์ ประเสริฐ ฐานนท์ (2552)	การจัดตั้ง SEZs มีความซับซ้อนและขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับ เช่น กฎหมายที่ดิน, ผังเมือง, สิ่งแวดล้อม, การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	เชื่อมโยงให้เห็นว่าความซับซ้อนของกฎหมายเหล่านี้ นำไปสู่ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ได้อย่างไร	ขาดการเชื่อมโยงปัญหากฎหมายเข้ากับทฤษฎีรัฐศาสตร์ และขาดการวิเคราะห์ “รัฐ” ในฐานะตัวแสดงทางการเมือง
กฎหมาย	พัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล (2554)	ร่างกฎหมาย SEZs ของรัฐไทยได้สร้าง องค์การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาใหม่ ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่แทน อปท. ในหลายด้าน เช่น การจัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารจัดการที่ดิน โดยที่ อปท. ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านี้	การเปลี่ยนมุมมองจากการมองแค่ผลกระทบต่อชาวบ้านหรือสิ่งแวดล้อม มาเป็นการชี้ให้เห็นว่า องค์การปกครองท้องถิ่น (อปท.) เองก็เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จากนโยบายของรัฐส่วนกลาง	มองการ “ไม่มีส่วนร่วม” เป็นแค่ข้อบกพร่องเชิงเทคนิค ขาดการวิเคราะห์ เจตนาทางการเมืองของรัฐ

มิติ	ผู้วิจัย	ผลการศึกษา	จุดแข็ง	ข้อจำกัด/ช่องว่าง
นโยบาย	ปัญญาวัฒน์ จุฑามาศ และ พิสมัย จารุจิตติพันธ์ (2553)	งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical) เพื่อประเมินผลกระทบ 3 ด้าน (เศรษฐกิจ, สังคม, สิ่งแวดล้อม) ของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรีที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านเก่า ผลการศึกษพบว่า ประชาชนรับรู้ว่ามีนโยบายนี้ส่งผลกระทบโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดย ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ถูกรับรู้ว่ามีแรงที่สุด ตามมาด้วยด้านเศรษฐกิจและสังคม	ชี้ให้เห็นถึงต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่มักจะขาดหายไปในการประเมินของภาครัฐที่เน้นแต่มิติด้านเศรษฐกิจ	ไม่ได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบเชิงโครงสร้าง อำนาจที่ทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบ และไม่ได้วิเคราะห์นโยบายในฐานะที่เป็นผลผลิตของการต่อสู้เชิงอำนาจ (Politics)
นโยบาย	วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์ (2560)	นโยบาย SEZs ของไทยยังขาดความชัดเจน ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ และสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ที่ให้อย่างไม่สอดคล้องกับความต้องการของนักลงทุน และ ยังเกิดปัญหา ราคาเช่าที่ดินที่สูงขึ้นมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญ	ชี้ให้เห็นความไม่สอดคล้องของนโยบาย และความไม่แน่ชัดของโครงสร้างและการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่น	ไม่ได้วิเคราะห์ว่ารัฐกำลังทำหน้าที่รับใช้ทุนกลุ่มใดเป็นพิเศษ และเหตุใดจึงล้มเหลวในการสร้างสถานะที่เอื้อต่อการลงทุนตามที่ตั้งใจไว้
บทบาทรัฐ	บรรจง กาญจนานิล (2559)	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) ปัญหาด้านนโยบายและกฎหมาย, (2) การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน, (3) การบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและล่าช้า, และ (4) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	ระบุปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างชัดเจน เช่น การทำงานที่ไม่ประสานกันของหน่วยงานราชการ หรือความล่าช้าต่าง ๆ	เป็นการศึกษาเชิงประเมิน ไม่ใช่เชิงวิพากษ์ โดยมองปัญหาในมิติของการบริหารจัดการ ไม่ได้วิเคราะห์ว่าปัญหาเหล่านี้อาจเป็นผลมาจากการเมือง

มติ	ผู้วิจัย	ผลการศึกษา	จุดแข็ง	ข้อจำกัด/ช่องว่าง
บทบาทรัฐ	อินทร์ รัตนไตร (2562)	เสนอให้รัฐกำหนดสิทธิประโยชน์ให้ชัดเจน, เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน, และที่สำคัญคือ ควรเปลี่ยนไปใช้นโยบายแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) โดยให้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้เสนอความต้องการ	ชี้ให้เห็นความล้มเหลวในการปฏิบัติระหว่างสิ่งที่รัฐประกาศว่าจะทำกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างชัดเจน เป็นการบันทึกความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จริง	ระบุว่า การส่งเสริมการลงทุนไม่จูงใจหรือโครงสร้างพื้นฐานมีปัญหาซึ่งเป็นการมองปัญหาในเชิงเทคนิคและบริหารจัดการ แต่ไม่ได้วิเคราะห์ว่าทำไมรัฐอำนาจนิยมที่ควรจะมีประสิทธิภาพสูงจึงล้มเหลวในเรื่องพื้นฐานเหล่านี้
ประเมินผลกระทบ	วนิดา กิจตะวงศ์ (2549)	โครงการก่อสร้างถนนสายใหม่นี้เป็นผลดีต่อสุขภาพโดยรวม เพราะจะช่วย ลดปริมาณมลพิษทางอากาศ ได้อย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับการไม่สร้างถนน และยังช่วยลดจำนวนผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจลงได้ ซึ่งส่งผลให้สามารถ ประหยัดต้นทุนด้านสุขภาพของสังคมได้หลายล้านบาท ในระยะยาว	แปลงต้นทุนทางสุขภาพซึ่งเป็นผลกระทบภายนอกเชิงลบ ให้ออกมาเป็นตัวเลขทางการเงินที่จับต้องได้ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นคุณค่าของโครงการในมิติที่นอกเหนือไปจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรง	ขาดการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดสรรผลประโยชน์ไม่ได้ วิเคราะห์ว่า การตัดสินใจสร้างถนนของรัฐนั้น เป็นการสะท้อนบทบาทของรัฐในฐานะรัฐผู้อำนวยความสะดวกให้ทุน
ประเมินผลกระทบ	ดวงรัชนี เต็งสกุล (2558)	ผลกระทบเชิงบวกที่คาดหวังมากที่สุดคือ “คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น” ส่วนผลกระทบเชิงลบที่กังวลมากที่สุดคือ “การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและวัฒนธรรม” ข้อเสนอแนะหลักของงานวิจัยจึงเน้นไปที่การปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบ และที่สำคัญคือ	การนำ SEA มาใช้ ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงรุกที่ไม่ได้แค่ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว แต่เป็นการ ประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์เพื่อคาดการณ์อนาคต ทำ	ไม่ได้วิเคราะห์ “รัฐ” ในฐานะ “ผู้เล่นทางการเมือง” (Political Actor) ที่มีผลประโยชน์และตรรกะการใช้อำนาจของตัวเอง และขาดการวิเคราะห์ “การเมือง” ในมิติเชิงนโยบาย

มิติ	ผู้วิจัย	ผลการศึกษา	จุดแข็ง	ข้อจำกัด/ช่องว่าง
		การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน	ให้สามารถเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของแต่ละแนวทางก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินนโยบายจริง	
ประเมินผลกระทบ	สุรศักดิ์ รัชตากร และ ชนิตา จิตตรูทะ (2564)	บริบทของทั้ง 3 ด้าน (เชียงใหม่ แม่สาย และเชียงราย) มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การลงทุนของชาติและนโยบาย AEC โดยภาครัฐได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการค้าการลงทุนข้ามพรมแดน	ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบศักยภาพที่แตกต่างกันของ 3 ด้าน ทำให้ข้อเสนอแนะที่ได้มีความเฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับบริบทจริง ของแต่ละพื้นที่	ขาดการวิเคราะห์สังคม งานวิจัยนี้สัมภาษณ์แค่ “รัฐ” และ “ทุน” (ผู้ประกอบการ) แต่ขาดเสียงของ “สังคม” (ภาคประชาสังคม, ชุมชน, ชาวบ้าน) ซึ่งเป็นการมองข้ามมิติที่สำคัญที่สุดมิติหนึ่งในการวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

จากการประมวลสถานะองค์ความรู้ผ่านตารางเปรียบเทียบวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่างานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ในประเทศไทยตลอดช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้สร้างฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ที่กว้างขวางและมีคุณค่าอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ผ่านมุมมองเชิงทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ จะพบแบบแผน (Pattern) ที่สำคัญร่วมกันคือ งานวิจัยส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์โดยมักจะวนเวียนอยู่กับการอธิบายปัญหาในระดับ “ปรากฏการณ์” และเสนอแนวทางแก้ไขในเชิง “เทคนิคและการบริหารจัดการ” โดยขาดการเจาะลึกลงไปถึง “รากเหง้าของปัญหา” ซึ่งฝังอยู่ในโครงสร้างและธรรมชาติของอำนาจรัฐไทย ทำให้ผู้วิจัยมองเห็นข้อจำกัดและช่องว่างขององค์ความรู้เดิม เมื่อพิจารณางานวิจัยทั้งหมดในตาราง จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นมิติด้านกฎหมาย นโยบาย บทบาทรัฐ หรือการประเมินผลกระทบ โดยมีข้อจำกัดเชิงทฤษฎีร่วมกัน ดังนี้

1. มอง “รัฐ” ในฐานะกลไกบริหาร ไม่ใช่ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actor) ในฐานะองค์กรบริหารซึ่งมีหน้าที่ผลักดันนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น เช่น นโยบายไม่ชัดเจน

ขาดการบูรณาการ การจัดการล่าช้า เป็นต้น มักจะถูกอธิบายว่าเป็นความล้มเหลวเชิงบริหาร (Administrative Failure) กรอบการมองเช่นนี้ได้ละเลยการวิเคราะห์ “รัฐ” ในฐานะ “ตัวแสดงทางการเมือง” ที่มีผลประโยชน์และมีตรรกะในการใช้อำนาจของตนเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงอาจไม่ใช่ข้อผิดพลาดแต่เป็นผลลัพธ์ที่ตึงใจของการใช้อำนาจในลักษณะนั้น ๆ

2. กรอบการวิเคราะห์ที่ไม่เป็นการเมือง (Apolitical Framework) ผลกระทบที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือการที่สิทธิประโยชน์ไม่กระจ่างใสสำหรับนักลงทุน มักถูกวิเคราะห์ว่าเป็นปัญหาเชิงเทคนิคที่ต้องหาทางแก้ไข แต่ขาดการตั้งคำถามเชิงรัฐศาสตร์ว่า ใครคือผู้ได้ - ผู้เสียประโยชน์ จากนโยบายอย่างแท้จริง การที่ผลกระทบเชิงลบตกอยู่กับสังคมและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่นโยบายถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ทุนนั้นเป็นภาพสะท้อนของการเมืองเรื่องการจัดสรรทรัพยากรที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง

3. ขาดการวิเคราะห์ “สังคม” ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แม้ว่าจะงานวิจัยต่าง ๆ จะกล่าวถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็มักจะจบลงด้วยข้อเสนอแนะให้สร้างการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการมองปัญหาในเชิงเทคนิค โดยไม่ได้วิเคราะห์ว่า การกีดกันภาคสังคมออกจากกระบวนการตัดสินใจนั้น คือลักษณะโดยปกติของรัฐอำนาจนิยม ที่มองว่าการมีส่วนร่วมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว งานวิจัยเหล่านี้จึงขาดการวิเคราะห์ “สังคม” ในฐานกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีปฏิสัมพันธ์และต่อรองกับอำนาจรัฐ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าจากการสำรวจสถานะองค์ความรู้ข้างต้น มีงานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวนมาก แต่ทว่ายังไม่มีงานศึกษาชิ้นใดที่นำเอากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) หรือแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relations) มาใช้วิเคราะห์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ความล้มเหลวของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเชิงเสนออย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางองค์ความรู้ดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงเลือกใช้กรอบแนวคิดหลัก 3 แนวคิดเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ คือ แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism), แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) และแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relations) โดยมีเป้าหมายที่จะยกระดับการวิเคราะห์จาก “ปัญหาเชิงเทคนิค” ไปสู่ “การวิเคราะห์เชิงอำนาจ” เพื่อเติมเต็มช่องว่างในประเด็นต่อไป

1. เปลี่ยนจากการตั้งคำถามที่ว่า “เกิดอะไรขึ้น” เป็น “ทำไมจึงเกิดขึ้น” แทนที่จะพรรณนาถึงปัญหาความล้มเหลวต่าง ๆ ดังเช่นงานศึกษาที่ผ่านมางานวิจัยนี้กลับตั้งคำถามว่า “ทำไม” รัฐอำนาจนิยมที่ควรจะมีประสิทธิภาพสูงจึงล้มเหลวในการดำเนินนโยบายพื้นฐานเหล่านี้

2. นำทฤษฎีรัฐศาสตร์มาเป็นแกนกลาง โดยใช้กรอบแนวคิด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ทุน-สังคม (State-Capital-Society Relations) และแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เพื่อวิเคราะห์ว่าความล้มเหลวที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ใช่ความบกพร่องเชิงบริหาร แต่เป็นภาพสะท้อนของความล้มเหลวของรัฐในการทำหน้าที่ “สร้างสมดุล” ระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มทุนกับภาคประชาสังคม

3. เสนอองค์ความรู้ใหม่ งานวิจัยนี้จะท้าทายสมมติฐานเดิมที่ว่า “**รัฐอำนาจนิยมคือรัฐที่มีศักยภาพสูง**” โดยจะเสนอองค์ความรู้ใหม่ว่า ศักยภาพที่แท้จริงของรัฐไม่ได้อยู่ที่อำนาจบังคับ แต่อยู่ที่ความสามารถในการสร้างสมดุลเชิงอำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐอำนาจนิยมไทยล้มเหลวโดยสิ้นเชิงในกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2.2 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism)

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) จะถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายบริบทซึ่งจะนำไปสู่การทำความเข้าใจถึงอิทธิพลของอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับโลกที่ผลักดันให้รัฐชาติต่างๆ รวมถึงรัฐไทย ต้องปรับตัวและนำเอานโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมาใช้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการแข่งขันและดึงดูดการลงทุน แนวคิดนี้จะช่วยตอบคำถามพื้นฐานว่าของการก่อรูปนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยสำหรับคำว่า เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) นั้น Alexander Rustow คือผู้สร้างคำดังกล่าวเมื่อปี 1938 ในการประชุมที่กรุงปารีส คำดังกล่าวถูกสร้างโดยมีความหมายเพื่อการจำแนกระหว่างเสรีนิยมใหม่ออกจากเสรีนิยมแบบเปิดเสรีดั้งเดิม หรือหากย้อนไปไกลกว่านั้น อาจย้อนไปยังหนังสือเรื่อง The Road to Serfdom ของ Friedrich Hayek นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ ยุคศตวรรษที่ 20 ผู้จุดประกายแนวคิดเสรีนิยม จุดเริ่มต้นของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เป็นแนวคิดสำคัญของลัทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล ดังที่ Friedrich Hayek กล่าวไว้ว่า สิ่งที่ผู้คนหลงลืมคือระบบทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่งเป็นเครื่องรับประกันที่สำคัญที่สุดของเสรีภาพ เนื่องจากการควบคุมวิธีการผลิตนั้นถูกจัดสรรไว้ท่ามกลางผู้คนจำนวนมาก ที่กระทำการอย่างเป็นอิสระต่อกัน โดยที่ไม่มีผู้ใดมีอำนาจเหนือในฐานะปัจเจกบุคคลสามารถที่จะตัดสินใจว่าจะทำอะไรด้วยตัวเอง หากวิธีการผลิตทุกอย่างตกอยู่ในการควบคุมของคนกลุ่มเดียวหรือคนเดียวไม่ว่าจะเป็นในนามของสังคมโดยรวมหรือของเผด็จการ ใครก็ตามที่ได้ใช้อำนาจนั้นก็จะมีอำนาจควบคุมเหนือปัจเจกบุคคลโดยสิ้นเชิง (Hayek F. A, 1993, p. 78) นับเป็นการยืนยันถึงความสำคัญของทรัพย์สินส่วนบุคคล

เช่นเดียวกับ Robert Nozick ที่เน้นสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นอย่างยิ่ง ถึงขั้นที่กล่าวว่าแม้คนที่ไม่ได้ลงมือทำงานด้วยตนเองก็สามารถมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นได้ด้วยการได้รับมาจากผู้อื่นตามสิทธิอัน

ชอบธรรม เช่น การได้รับมรดก การรับของขวัญ เป็นต้น ดังนั้นรัฐจึงไม่มีความชอบธรรมที่ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อบีบบังคับเอาทรัพย์สินเหล่านั้นจากปัจเจกบุคคลไปจัดสรรให้กับบุคคลอื่นเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ซึ่งความยุติธรรมนั้นจะต้องมีพื้นฐานมาจากสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ในประเด็นนี้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างเสรีนิยมใหม่กับเสรีนิยมแบบออร์โด ในแง่ที่ว่าเสรีนิยมแบบออร์โดให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงหรือควบคุมระบบตลาดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมด้วยการจัดระเบียบโดยใช้อำนาจรัฐ Milton Friedman (1967, p. 27) ซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม นักเสรีนิยมใหม่คนสำคัญที่เสนอว่า **“รัฐควรทำหน้าที่อย่างจำกัด”** ซึ่งหน้าที่หลักของรัฐ คือ การป้องกันเสรีภาพ เช่น การดูแลรักษาระเบียบกฎหมายและความสงบเรียบร้อย การบังคับสัญญาให้มีผลผูกพัน กล่าวคือรัฐบาลเป็นเพียงผู้สร้างกฎกติกาและเป็นกรรมการตัดสินตามกติกาเท่านั้น รัฐมิใช่ผู้ร่วมแข่งขัน เห็นได้ว่า แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) จะให้ความสำคัญกับทรัพย์สินส่วนบุคคลในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยรัฐนั้นต้องมีบทบาทหน้าที่อย่างจำกัด การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงสิทธิของบุคคลถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบธรรม ดังนั้น รัฐต้องไม่แทรกแซงหรือควบคุมกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทหน้าที่มากเกินไปย่อมสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำหรับประเทศไทยนั้นแนวคิดเสรีนิยมนับเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ นับตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติ 2475 เสรีนิยมเดินทางมาถึงประเทศไทยผ่านมิชชันนารีอเมริกัน คือ แดน บีช บรัดเล ในกลางศตวรรษที่ 19 ผ่านการเสนอแนวคิดเสรีนิยมแก่ชาวสยามผ่านหนังสือพิมพ์ ด้วยการเสนอแนวคิดที่เป็นทางเลือกให้กับชาวสยาม ว่าจิตใจอันเฉยชาที่ยอมรับที่อยู่อาศัย อาหาร เสื้อผ้า และเครื่องมือที่ไม่มีคุณภาพนั้นคืออุปสรรคสำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ ถ้าชาวสยามต้องการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ในด้านวัตถุของตนเองแล้ว จิตใจแบบเสรีนิยมเป็นสิ่งสำคัญ การยึดติดกับธรรมเนียมประเพณีอย่างมืดบอดเป็นการกระทำอันโง่เขลา (ภาคภูมิ วิมิชเชก, 2558, p. 19, 21 - 22) นับว่าเป็นความตั้งใจในการสนับสนุนการพัฒนาทางด้านวัตถุไม่ใช่เปลี่ยนคุณค่าทางการเมืองหรือรูปแบบการปกครอง

ทั้งนี้ เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เป็นแนวคิดการพัฒนาที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980 ตรงกับช่วงเวลาที่ มาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร และโรนัลด์ เรแกน เป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ในขณะนั้น เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจที่มีจุดเน้นที่ตลาดแบบเสรีและจำกัดบทบาทของรัฐให้น้อยที่สุด เพื่อให้กลไกราคา (วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2560) หรือที่ Adam Smith เรียกว่ามือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) ทำงานเอง ซึ่งมักถูกลดทอนว่าเป็นเพียงการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวในระดับปัจเจกบุคคลเพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับสังคม (เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิท

ขจร, 2552) เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจรวมทั้งรูปธรรมทางนโยบาย คือ การผ่อนปรนกฎระเบียบ ลดงบประมาณรัฐ เปิดเสรีการค้าการลงทุน และแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน ดังนั้น เสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจจึงมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตของปัจเจกบุคคลในทางใดทางหนึ่งรวมทั้งการได้รับผลกระทบอันเกิดจากนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เสรีนิยมใหม่ ไม่ใช่มีเฉพาะในมิติทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังมีเสรีนิยมใหม่ในทางการเมือง ดังที่ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร (2560) นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า เสรีนิยมใหม่ยังมีมิติทางการเมืองซ่อนอยู่ด้วย แม้จะไม่ได้ต่อต้านประชาธิปไตยแบบเปิดเผย แต่ก็มักจะยอมแลกหรือผ่อนปรนหลักการประชาธิปไตยหากจำเป็น ดังที่ Ritzer and Dean (อ้างใน ปิ่นแก้ว เหลืองอร่าม, 2561, p. 24) เรียกว่า อธิปไตยต่างระดับ (Graduated sovereignty) ด้วยอิทธิพลจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่มองการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ระดับปัจเจกบุคคล เพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะจากฉกฉวยของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เสรีนิยมใหม่ทางการเมืองจึงเสนอให้ปรับกระบวนการออกแบบนโยบายให้ปลอดจากการเมือง (De-politicization) มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยอาศัยความรู้ ข้อมูล หลักการที่เป็นกลางมากกว่าการตัดสินใจด้วยอำนาจหรืออุดมการณ์ทางการเมือง

ดังนั้น ภายใต้กระแสของเสรีนิยมใหม่ บทบาทของรัฐมิได้ถูกลดทอนหรือเลือนหายไปตามที แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่แบบสำนักชิคาโก (Chicago School) ได้นำเสนอ หากแต่รัฐกลับดำเนินการปรับเปลี่ยนกลไกและบทบาทของตน เพื่อให้สามารถรองรับและเอื้อประโยชน์ต่อการเคลื่อนย้ายของทุน โดยเฉพาะทุนการเงินระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนก่อให้เกิดข้อถกเถียงในบริบทของความเป็นสากลที่ว่า รัฐได้กลายเป็นกลไกสายพานสำคัญในการถ่ายทอดและแทรกซึมแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เข้าสู่โครงสร้างภายในของรัฐ ทั้งนี้ รัฐภายใต้ระบอบเสรีนิยมใหม่ยังคงยึดมั่นในบทบาทเชิงอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะในด้านการรักษาความมั่นคง เสถียรภาพทางการเมือง การควบคุมและกำกับทางสังคม ตลอดจนการใช้อำนาจทางทหาร สำหรับบริบทของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่ารัฐจำนวนมากได้ปรับใช้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ที่หลากหลายเพื่อรองรับการเข้ามาของทุนต่างชาติ เช่น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสะท้อนถึงการจัดระเบียบพื้นที่ใหม่ภายใต้กรอบคิดของเสรีนิยมใหม่

2.3 แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism): รัฐอำนาจนิยมกับเศรษฐกิจเสรี

การก้าวข้ามวิธีการอธิบายเชิงบริบทไปสู่การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ สำหรับการศึกษาครั้งนี้ได้เลือกใช้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก (Primary Analytical Framework) ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐที่เข้มแข็งในฐานะผู้สร้างและพิทักษ์ระเบียบการแข่งขันที่เป็นธรรม (Competitive Order) ซึ่งทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐาน (Benchmark) ในการประเมินและวิพากษ์การใช้อำนาจของรัฐไทย ในลักษณะการสร้างตลาดที่เป็นธรรมหรือเป็นเพียงการสร้างพื้นที่พิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ทุน การใช้กรอบคิดนี้จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ในระดับแกนกลางของอำนาจรัฐและศักยภาพของรัฐ (Capacity of the State) ได้อย่างลุ่มลึกยิ่งขึ้น แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) (ดูเชิงอรรถที่ 2) นับว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญต่อการอธิบายเพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในอีกแง่มุมหนึ่งที่ต่างออกไปจากเสรีนิยมใหม่ โดยนำไปสู่การชี้ให้เห็นถึงการชุกช่อนความเป็นอำนาจนิยมไว้เบื้องหลังหรือเรียกว่าอำนาจนิยมซ่อนรูป นอกจากนี้ แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ยังได้ให้ความสำคัญกับหลักการของตลาดเสรี ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จริงนั้นจำเป็นต้องมีรัฐที่เข้มแข็ง เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ตลาด พร้อมทั้งใช้กำลังบังคับเพื่อดูแลเสรีภาพของระบบเศรษฐกิจ ให้อยู่เหนืออิทธิพลและผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ (Rüstow 1942, p. 289) ดังนั้น บทบาทของรัฐในแบบลัทธิเสรีนิยมออร์โด จึงเป็นรัฐที่เข้มแข็ง ในระดับที่สามารถกระชับอำนาจทางการเมืองเพื่อจัดระเบียบทางสังคมและเศรษฐกิจผ่านการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง และประกาศต่าง ๆ เพื่อให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจเสรีเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นในส่วนนี้จะได้กล่าวถึง บทบาทของรัฐที่เข้มแข็ง บริบทและพัฒนาการของแนวคิดเสรีนิยมออร์โด (Ordoliberalism) กรอบและมาตรการในการควบคุมกำกับเศรษฐกิจและสังคม และความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมและจริยธรรมของเศรษฐกิจเสรี ตามลำดับต่อไป

2.3.1 บทบาทของรัฐที่เข้มแข็ง

แนวคิดเรื่อง “รัฐที่เข้มแข็ง” (Strong State) ถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานและเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสถาปนาระเบียบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยเฉพาะในสำนักคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) รัฐในความหมายนี้ไม่ได้หมายถึงรัฐที่เข้าควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมด แต่เป็นรัฐที่มีอำนาจและความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ในการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์กฎเกณฑ์ของตลาด (Guardian of the Market Order) เพื่อให้การแข่งขันดำเนินไปอย่างเสรีและเป็นธรรม

แก่นกลางของแนวคิดนี้คือ รัฐในฐานะผู้สร้างและผู้คุมกฎของตลาด ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า นักคิดในกลุ่มนี้มองตรงกันว่าระเบียบเศรษฐกิจเสรีไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้น (Social construct) หรือ “ระเบียบที่ถูกประดิษฐ์ขึ้น” (Artificial order) (Müller-Armack, 1947a, p. 86) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีรัฐที่เข้มแข็งเข้ามาทำหน้าที่พื้นฐานในการเป็นผู้คุมระเบียบของตลาด เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพทางเศรษฐกิจและการแข่งขันที่สมบูรณ์ เป้าหมายของรัฐที่เข้มแข็งจึงเป็นการควบคุมระเบียบของตลาด โดยอาศัยอำนาจรวมศูนย์ที่แข็งแกร่งมากพอที่จะดูแลคุณภาพในการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เล่นทางเศรษฐกิจต่าง ๆ (Gamble, 1988, p. 37) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Adam Smith (1976, p. 5-6) ที่มองว่ารัฐต้องทำหน้าที่ปกป้อง “มือที่มองไม่เห็น” โดยการจัดอุปสรรคและสถาปนากฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมขึ้นมา

ประเด็นที่นักคิดทุกคนเน้นย้ำ คือ ความเข้มแข็งของรัฐนั้นวัดจากความเป็นอิสระของรัฐจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม Viktor Vanberg (2015, p. 31) ได้ให้คำนิยามที่กระชับที่สุดว่า รัฐที่เข้มแข็งคือ รัฐที่ถูกจำกัดโดยการประกอบสร้างทางการเมือง ซึ่งป้องกันไม่ให้รัฐบาลกลายเป็นเป้าหมายของการแสวงหาผลประโยชน์พิเศษจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับ Rustow (1963, p. 68, 258) รัฐที่เข้มแข็ง คือ รัฐผู้ถืออำนาจการเมือง (Political State) ในฐานะอำนาจที่เข้มแข็งของเสรีภาพทางเศรษฐกิจ เป็นรัฐที่อยู่เหนือและพ้นจากผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ไม่เพิกเฉยต่อสังคม แต่ทำหน้าที่พิทักษ์สังคมไม่ให้เคลื่อนไปสู่การเป็นสังคมมวลชนที่เป็นกรรมาชีพ โดยเชื่อว่ารัฐที่อ่อนแอไม่สามารถปกครองเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่สมบูรณ์ได้ แต่กลับเต็มไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์เอกชนที่แสวงหาผลประโยชน์ ในมุมมองนี้ รัฐที่เข้มแข็งต้องสามารถยับยั้งอยู่เหนือการต่อสู้แข่งขันของกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้ Werner Bonefeld (2017, p. 3) อธิบายว่ารัฐเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) จะไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และไม่ยอมให้มวลชนเข้ามากดดันกระบวนการของรัฐบาลได้ เพราะมีเพียงรัฐที่ปลีกละตัวจากการครอบงำของสังคมเท่านั้นจึงจะสามารถรักษากรอบระเบียบเศรษฐกิจเสรีไว้ได้ แนวคิดนี้เรียกร้องให้รัฐต้องยื่นมือเข้ามาต่อต้านการผูกขาดความสัมพันธ์ทางสังคมที่ถูกทำให้เป็นการเมือง ตลอดจนการลอบบีโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงพลังอย่างสหภาพแรงงาน (Walter Eucken, 2004, p. 337) ท้ายที่สุดแล้ว รัฐที่เข้มแข็งจึงไม่ใช่รัฐแห่งอภิสิทธิ์แต่เป็นรัฐแห่งกฎหมายและสถาบันแห่งศีลธรรมที่ไม่ยอมอ่อนข้อให้กับผลประโยชน์ทางสังคมใดๆ

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น สามารถสังเคราะห์ได้ว่ารัฐที่เข้มแข็งในทัศนะของนักคิดกลุ่มนี้ มีคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรก รัฐเป็นผู้สร้างและผู้พิทักษ์กรอบกติกา โดยรัฐไม่ได้เข้าไปแข่งขันหรือแทรกแซงกลไกราคา แต่ใช้อำนาจเพื่อสร้างและรักษากฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม

ประการที่สอง รัฐมีความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ ความเข้มแข็งของรัฐไม่ได้วัดที่ขนาดเชิงพื้นที่ แต่คือความสามารถในการต่อต้านการครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุน กลุ่มแรงงาน หรือกลุ่มการเมือง

ประการที่สาม รัฐแห่งกฎหมาย รัฐใช้อำนาจผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นกลาง เพื่อกำจัดอุปสรรคของการแข่งขันโดยเฉพาะการผูกขาดขณะเดียวกันก็สร้างคามยุติธรรมในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตาราง ต่อไปนี้

ตาราง 3 องค์ประกอบสำคัญของรัฐที่เข้มแข็งตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด

คุณลักษณะ	คุณลักษณะ	คำอธิบาย
1. ผู้สร้างและพิทักษ์กรอบกติกา	รัฐมีหน้าที่สร้างและค้ำประกัน “ระเบียบการแข่งขัน”	รัฐไม่ได้เข้าไปแข่งขันหรือแทรกแซงกลไกราคาโดยตรง แต่ใช้อำนาจเพื่อสร้างกฎหมายและกติกาที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เสรีและยุติธรรม
2. ความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์	ความสามารถในการต้านทานการครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์	ดำรงความเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน กลุ่มแรงงาน หรือกลุ่มการเมืองใด ๆ
3. รัฐแห่งกฎหมาย	รัฐใช้อำนาจผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจน เป็นกลาง และบังคับใช้ได้จริง	กำจัดอุปสรรคของการแข่งขัน โดยเฉพาะการผูกขาด พร้อมทั้งสร้างคามยุติธรรมในระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้การแข่งขันเสรีดำเนินไปอย่างสมดุล

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

นอกจากนั้น ในแวดวงทางวิชาการของไทยก็มีการกล่าวถึง ความเข้มแข็งของรัฐ ซึ่ง อภิชาติ สถิตรินามัย (2557, p. 6) ได้ชี้ให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐ หรือรัฐแห่งการพัฒนาอย่างน้อยต้องมี **คุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ 1) ระดับความเป็นอิสระที่สูงของรัฐ (High degree of state autonomy) ความมีอิสระทางนโยบายของรัฐจากกลุ่มพลังทางสังคมโดยเฉพาะกลุ่มทุน ครอบงำที่รัฐไม่มีความเป็นอิสระจากพลังของกลุ่มเหล่านี้ ย่อมไม่สามารถสร้างนโยบายที่เหมาะสมได้ และ 2) ระดับความสามารถสูง (high degree of capacity) ความสามารถของรัฐในผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สูง** แม้ว่าจะมีความเป็นอิสระแต่ทว่ารัฐไม่สามารถผลักดันให้เป็นจริง ก็ยากที่จะพัฒนาเศรษฐกิจไปได้ ในประเด็นเดียวกันนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2557) กล่าวว่า **การจำแนกรัฐที่เข้มแข็งหรืออ่อนแอ นั้นไม่มีเส้นแบ่งที่แน่ชัด** ปัจจัยด้านการต่างประเทศมีส่วนสำคัญ เนื่องจากเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การละเลยหรือการไม่ให้ความสำคัญต่อบ้างปัจจัยดังกล่าวย่อมส่งผลให้การวิเคราะห์ขาดความหนักแน่นและไม่ครอบคลุม ความเข้มแข็งของรัฐจึงเป็นมุมมองที่สำคัญต่อการอธิบายการดำเนินนโยบายของรัฐไทย

เห็นได้จากการที่ อภิชาติ สถิตรินามัย เสนอว่ารัฐเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเสรีนิยมด้วยตนเองโดยให้เหตุผลว่า มีกฎหมายของรัฐหลายฉบับมีลักษณะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจเสรีนิยม เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่ให้อำนาจรัฐในการตัดสินใจ ซึ่งในงานจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป ในมุมมองของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เห็นว่ามิได้เป็นเช่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มาของกฎหมายพบว่ามิได้เกิดขึ้นจากรัฐโดยอำนาจอิสระอย่างเด็ดขาด กลับกันกับธนาคารโลกได้มีส่วนสำคัญในการร่างกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น เศรษฐกิจเสรีนิยมที่เกิดขึ้นในรัฐไทย จึงมิได้เกิดจากรัฐไทยโดยสมบูรณ์แต่กลับได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศ เป็นที่ประจักษ์ในวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 ที่รัฐไทยจำต้องยอมรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเชิงบังคับ โดยปราศจากอำนาจการต่อรองใด ๆ เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) อย่างไรก็ตาม รัฐที่เข้มแข็งยังคงมีลักษณะบางประการที่เหมือนกับเสรีนิยมใหม่ แต่ความเข้มแข็งของรัฐคือการที่รัฐมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจเลือกที่จะให้อะไรหรือไม่ให้อะไรแก่สาธารณะ แต่มิใช่เป็นความยินยอมในการมอบผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เพียงเพราะรัฐถูกเรียกร้องหรือกดดัน (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557)

โดยรวมจากการนิยามข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า กลุ่มนักคิดที่สนับสนุนแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ส่วนใหญ่เชื่อว่า บทบาทของรัฐที่เข้มแข็งคือเงื่อนไขสำคัญของการจัดระเบียบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยรัฐต้องมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการกำกับการแข่งขัน

ของตลาดและสังคมอย่างยุติธรรม และต้องสละให้หลุดจากการแทรกแซงหรืออยู่เหนือการครอบงำจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมการเมือง โดยไม่เปิดทางให้สังคมมีโอกาสถกเถียงอำนาจการปกครองจากรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์เฉพาะตน

การนิยามคำว่า รัฐที่เข้มแข็งนั้น อาจมีการกำหนดคุณลักษณะไว้แตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยได้ประมวลเพื่อให้ตรงกับประเด็นการศึกษาว่าด้วยรัฐที่เข้มแข็งตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) สำนักไฟรบวร์ก (Freiburg) ของเยอรมัน จึงได้หยิบยกแนวคิดของ Röpke (อ้างใน Werner Bonefeld, 2017, p. 83 - 85) มองว่าลัทธิเสรีนิยมไม่อาจเรียกร้องความอ่อนแอจากรัฐได้ มีเพียงเสรีภาพเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การคุ้มครองโดยรัฐ การคุ้มครองในที่นี้คือ ต้องการรัฐที่เข้มแข็ง โดยอยู่เหนือและพ้นจากผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ รัฐคือผู้พิทักษ์ระเบียบของการแข่งขัน นอกจากนั้น Viktor Vanberg (อ้างใน Werner Bonefeld, 2017, p. 90) ได้อธิบายคุณลักษณะของรัฐที่เข้มแข็งไว้อย่างกระชับว่า ในฐานะที่เป็นขวเลขให้กับรัฐที่ถูกควบคุมโดยการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองที่ป้องกันรัฐบาลจากการตกเป็นเป้าหมายของพวกผู้แสวงหาผลประโยชน์พิเศษต่าง ๆ ความสำเร็จทางสังคมและการมีประชาธิปไตยล้นเกิน ส่งผลให้รัฐบาลต้องตามข้อเสนอและยอมอ่อนข้อให้กับผลประโยชน์ของมวลชนประชาธิปไตย นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจเห็นได้จากการที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กดดันและเรียกร้องให้รัฐบาลรับทราบความต้องการและความจำเป็นเฉพาะของพวกเขา รัฐเสรีนิยมที่ไม่ปกป้องอิสรภาพของตนเองจากสังคมมวลชนย่อมสูญเสียอำนาจในการและตกเป็นเหยื่อในท้ายที่สุด

ในประเด็นเดียวกันนี้ Hayek (อ้างใน Werner Bonefeld, 2017, p. 88 - 89) มองว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นหากมีอำนาจไม่สิ้นสุด ก็จะส่งผลให้กลายเป็นอำนาจที่ไร้ขอบเขตที่มีความอ่อนแออย่างล้นเกิน ความร่วมมือของกลุ่มผลประโยชน์ที่ถูกแบ่งแยกจะต้องสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นเพื่อรักษาการสนับสนุนของเสียงส่วนใหญ่ สำหรับ Hayek อำนาจเผด็จการอาจมีการบังคับขอบเขตในตัวเอง ซึ่งอาจมีความเป็นเสรีนิยมในเชิงนโยบายมากกว่าประชาธิปไตยที่ไม่รู้จักขอบเขตใด ๆ เขากล่าวถึงเผด็จการ Pinochet ในชิลีว่าเป็น “กระบวนการเสรีนิยม” วางเส้นแบ่งระหว่างรัฐและสังคม โดยการปกครองเพื่อเสรีภาพส่วนตัวและเพื่อเศรษฐกิจเสรี เช่นเดียวกับ Cassel และ Rauhut (1999, p. 21 อ้างใน Werner Bonefeld, 2017, p. 89) ได้นิยามเศรษฐกิจการเมืองของเยอรมันว่า “เป็นประชาธิปไตยที่กำหนดสร้างขึ้นมาอย่างไม่มีเป้าหมาย ซึ่งเป็นการเปิดทางให้ตัวแสดงรวมหมู่ไปจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความอันตรายให้กับระเบียบเศรษฐกิจของตลาด”

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงการแข่งขันในตลาดที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีกรอบทางการเมือง สังคม และศีลธรรมที่ดี ข้อโต้แย้งที่สำคัญของลัทธิเสรีนิยมเหล่านี้คือ เสรีภาพทางเศรษฐกิจต้องการ “รัฐ

ที่เข้มแข็ง” เพื่อรับประกันการบูรณาการภายในของสังคมในฐานะรากฐานของเศรษฐกิจ ในส่วนนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงรัฐที่เข้มแข็งกับการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยได้หยิบยกเอาประเทศมาเลเซียเป็นกรณีศึกษา

ประเทศมาเลเซียจัดได้ว่าเป็นรัฐที่เข้มแข็ง เมื่อเปรียบเทียบกับอีกหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยพิจารณาถึงศักยภาพของรัฐในฐานะผู้พิทักษ์ตลาดและความเป็นอิสระจากสังคม ดังปรากฏในงานเขียนของ Ropke เกี่ยวกับรัฐที่มีอำนาจอิสระ ผ่านการเรียกร้องถึงรัฐผู้มีอำนาจหนึ่งเดียว (Moinistic State) ซึ่งก่อให้เกิดการตัดสินใจที่เป็นอิสระโดยการออกแบบที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม (Ropke, 1998, p. 141-142 อ้างใน Werner Bonefeld, 2017, p. 48) สำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ ประเทศมาเลเซีย นั้นมีกลไกการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่เส้นทางแห่งความสำเร็จ ดังนี้

1. ท่าเลที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่ดี โดยมีพื้นที่ติดกับประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก
2. มีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ค่อนข้างสมบูรณ์โดยการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบน้ำ ไฟฟ้า ถนน และสาธารณูปโภคต่างๆ ให้พร้อมรองรับการพัฒนาไว้วงหน้า
3. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ จากการดำเนินตามนโยบายอย่างเคร่งครัดในการพิจารณาอนุมัติให้สิทธิประโยชน์เฉพาะแก่ธุรกิจที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเท่านั้น
4. ความสามารถในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายของรัฐบาลกลาง ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปตามเป้าหมายในการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นและยกระดับการพัฒนาสู่ประเทศที่มีรายได้สูง
5. มาตรการให้สิทธิประโยชน์ในพื้นที่โซนต่าง ๆ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเพื่อกำหนดธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้าง

ขณะเดียวกัน พบว่า ปัจจัยและประสบการณ์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ประสบความสำเร็จ คือ

1. นโยบายที่ไม่สามารถแข่งขันได้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ
2. ขาดการพัฒนาที่เชื่อมโยงระหว่างเมือง

3. ทำเลที่ตั้งไม่เหมาะสม
4. ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง
5. อัตราการก่ออาชญากรรม การคอร์รัปชัน (Corruption)
6. ไม่สนใจหรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนทางที่ดินได้อย่างเพียงพอ
7. ขาดความน่าเชื่อถือของระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคทั้งไฟฟ้า ประปา ถนน ระบบราง เป็นต้น (เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และเจตนา เหล่ารักวงศ์, 2566)

การศึกษาเกี่ยวกับรัฐที่เข้มแข็งกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะช่วยให้ผู้วิจัยมองเห็นลักษณะการขยายอำนาจของรัฐไปสู่พื้นที่ชายแดนโดยการสร้างสภาวะยกเว้นทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เฉพาะที่รัฐกำหนดไว้ นำไปสู่การเสนอทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา รัฐที่เข้มแข็งในที่นี้ คือ รัฐที่มีลักษณะตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) โดยได้หยิบยกเอาตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษฮิสกันดาร์ ประเทศมาเลเซีย เพื่อสะท้อนบทบาทของรัฐที่มีความเข้มแข็งในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในด้านความสามารถในการบริหารจัดการพื้นที่ให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลาง ตลอดจนการจัดให้มีช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม (วัชรินทร์ อินทพรหม, 2560, p. 176–177) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย จะเห็นถึงความแตกต่างเชิงโครงสร้างในการออกแบบนโยบาย กล่าวคือ นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยยังคงยึดแนวทางการกำหนดจากส่วนกลางโดยฝ่ายรัฐเป็นหลัก ผ่านกระบวนการตัดสินใจแบบบนลงล่าง (Top-down) โดยมิได้เปิดพื้นที่ให้กับกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ทั้งในประเด็นสิทธิประโยชน์ การจัดสรรและใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนการกำหนดผังเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของบทบาทรัฐไทยในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายใต้บริบทของการพัฒนาที่ต้องการความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความชอบธรรมทางสังคม

2.3.2 บริบทและการพัฒนาการของแนวคิดเสรีนิยมออร์โด (Ordoliberalism)

เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) หรือ แนวคิดเสรีนิยมภายใต้กฎหมาย คือ แนวคิดทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมัน ในช่วงทศวรรษที่ 1930 โดยกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์จากสำนักไฟร์บวร์ก (Freiburg school of economics) มีจุดเน้นที่บทบาทของรัฐในการสร้างและรักษาเศรษฐกิจตลาดที่แข่งขันได้ ภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบที่ถูกต้อง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) กรอบกฎหมายที่เข้มแข็ง โดยเน้นความสำคัญของกฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมในการแข่งขันและพฤติกรรมที่ต่อต้านการแข่งขัน เช่น การผูกขาดหรือตลาดที่ไม่เปิดเสรี และ 2) การแข่งขัน ที่เชื่อในความสำคัญของการรักษาสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันในตลาดโดยรัฐควรแทรกแซงเพื่อรักษาเสรีภาพในการแข่งขันและป้องกันการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่สามารถมีอำนาจครอบงำรัฐได้ (Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler and Daniel Nientiedt, 2017, p. 41 - 42) **ผู้ที่ได้รับยกย่องว่าเป็นบิดาแห่ง Ordoliberalism คือ Waltre Eucken (1891 - 1950)** ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันของสำนักศึกษาไฟร์บวร์ก (Freiburg) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาของแนวคิดนี้ โดยมองว่า ขณะที่รัฐธรรมนูญทางการเมืองในรัฐเสรีประชาธิปไตยคือนิติรัฐเป็นหลักสำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกชน และวางข้อจำกัดแก่รัฐเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในด้านเศรษฐกิจก็ย่อมจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจที่จะรองรับเสรีภาพทางเศรษฐกิจในการกำหนดกติกาเพื่อวางกรอบวินัยการใช้เสรีภาพของบุคคลที่อยู่ในตลาดและกำหนดบทบาทของรัฐในความสัมพันธ์กับตลาดโดยมีกฎหมายแพ่งและกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นองค์ประกอบสำคัญ

กล่าวได้ว่า เป็นการนำเอาหลักนิติรัฐมาใช้กับระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งเน้นย้ำถึงการใช้กรอบทางการเมืองและศีลธรรมที่เหมาะสมเป็นฐานของการแข่งขัน เพื่อสนับสนุนระเบียบทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม ระเบียบที่ว่านี้ต้องยึดโยงกับหลักเหตุผล ธรรมชาติของมนุษย์ และข้อเท็จจริง มีลักษณะเป็นมาตรวัดที่สมดุล ไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่มีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ (Behrens, 2015b) รัฐเข้มแข็งในมุมมองของ Walter Eucken จึงเป็นรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างเข้มข้นไม่ใช่รัฐเผด็จการ ตามที่ คาร์ท ชมิทท์ (Cari Schmitt, 1888-1895) เสนอว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงตามสะดวก และเสนอแนวคิดเรื่องรัฐเข้มแข็งโดยสนับสนุนให้การคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเผด็จการ เพื่อตอบโต้และแสดงความไม่พอใจในความอ่อนแอของเยอรมันในยุคไวมาร์ก่อนยุครัฐบาลนาซี (Cristi, 1998) เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) จึงเป็นแนวคิดการวิเคราะห์ที่ทำลายต่อเศรษฐกิจการเมืองยุคหลังเสรีนิยมใหม่ ด้วยเสรีนิยมแบบออร์โดเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระเบียบในตลาดให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม (Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler, Daniel Nientiedt, 2019, p. 1) ดังนั้น แนวคิดแบบออร์โดรัฐต้องตั้งมั่นโดยกระทำการภายใต้ขอบเขตและเหตุผลของกฎหมาย เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และปกป้องผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแข่งขันของตลาด โดยปัญหาทางเศรษฐกิจจำนวนมากเกิดจากข้อบกพร่องในกรอบของกฎหมายและสถาบัน (Viktor J. Vanberg, 2004, p. 14, 17) ไม่เพียงเท่านั้น Waltre Eucken ยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแนวคิด

เรื่อง “เศรษฐกิจตลาดเพื่อสังคม” (Social Market Economy) ของเยอรมนีตะวันตก ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังผลงานชิ้นสำคัญ คือ “Grundsätze der Wirtschaftspolitik” (Principles of Economic Policy) ซึ่งเผยแพร่หลังจากที่เขาเสียชีวิต โดยหนังสือเล่มนี้คือคู่มือสำคัญสำหรับการวางนโยบายเศรษฐกิจของเยอรมนีในยุคหลังสงคราม

นอกจากนี้ นักคิดคนสำคัญในแนวคิด Ordoliberalism ที่มักจะถูกกล่าวถึงโดยนักนโยบายสาธารณะของเยอรมัน อาทิ Alexander Rüstow (1885 - 1963), Wilhelm Röpkke (1899 - 1966), Franz Böhm (1895 - 1977) และ Alfred Müller-Armack (1901 - 1978) ซึ่ง อัลเฟรด มูเลอร์ อาร์มัค (Alfred Müller-Armack) คือ ผู้สร้างข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐเสรีนิยมในฐานะที่เป็นผู้สถาปนาตลาดและเป็นผู้รักษาอำนาจ โดยการประสาน 2 แนวคิด คือ 1) เศรษฐกิจการตลาดเสรี และ 2) ความเท่าเทียมทางสังคม นำไปสู่ “แนวคิดเศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม” (Social Market Economy) (Josef Hien, 2023, p. 1, 4) ภายหลังแนวคิดนี้ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังโดยบุคคลสำคัญอย่าง ลูทวิช แอร์ฮาร์ด (Ludwig Erhard) ซึ่งให้ความสนใจและนำไปสู่การสร้างนโยบายทางเศรษฐกิจเสนอต่อที่ประชุมสภาเศรษฐกิจในปี 1948 ในรัฐบาลของ คอนราด อาเดอนาวเออร์ (Konrad Hermann Josef Adenauer) ด้วยการปฏิรูประบบการเงินถือเป็นก้าวสำคัญเศรษฐกิจตลาดแบบ Ordoliberalism อีกครั้ง (ทิพย์พาพร ดันติสุนทร, 2558, p. 17 - 18) โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการเสริมสร้างความสามารถการแข่งขันซึ่งตั้งอยู่บนความร่วมมือระหว่างรัฐบาลระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ ราชการ บริษัท และสหภาพแรงงาน (Laurent Warloutzet, 2019, p. 49) ภายหลังวิกฤตการเงินปี 2008 สังคมเรียกร้องให้รัฐกลับมามีบทบาทต่อเศรษฐกิจ แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดจึงได้รับความสนใจอีกครั้ง โดยเน้นการสร้างระเบียบตลาดที่คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม และปฏิเสชนิยามการเงินที่ได้ผลตอบแทนระยะสั้น ทั้งนี้ ข้อค้นพบเกี่ยวกับความรุ่งเรืองของแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการศึกษาเศรษฐศาสตร์ในเยอรมนีแบ่งออกเป็น 2 ช่วงที่สำคัญ คือ

ช่วงแรก ค.ศ. 1960 - 1970 ความวุ่นวายทางเศรษฐกิจ หรือเรียกว่า วิกฤตเศรษฐศาสตร์แบบสำนักเคนส์ (Crisis in Keynesian Economics) ท่ามกลางสถานการณ์อัตราดอกเบี้ยที่ตกต่ำ การว่างงานที่สูง ราคาน้ำมันที่ตกต่ำ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย (Economic Recession) ค.ศ. 1973 การเติบโตของ GDP ลดลงจากร้อยละ 4.8 เหลือร้อยละ 0.9 ต่อมาปี ค.ศ. 1975 อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.2 เป็นร้อยละ 4.7

ช่วงที่สอง ค.ศ. 1970 - 1980 ก่อนเหตุการณ์รวมประเทศเยอรมนีในปี ค.ศ. 1990 โดยสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี (เยอรมนีตะวันออก) และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (เยอรมนี

ตะวันตก) เป็นเยอรมนีเดียว ซึ่งมีผลสืบเนื่องจากผลพวงโดยตรงจากสงครามโลกครั้งที่สอง อีกทั้งปัญหาการจัดการกับระบบเศรษฐกิจโดยส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ชนะสงครามรวมทั้งวางแผนและควบคุมราคาสินค้าทำให้ตลาดไม่สามารถสะท้อนความต้องการได้อย่างเต็มที่

จากปัญหาที่เกิดขึ้นแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เสนอว่าต้องยกเลิกการควบคุมราคาสินค้าและบริการ เหตุปัจจัยเหล่านี้นับเป็นการสร้างโอกาสให้แนวคิดเศรษฐกิจทางเลือกแบบ Ordoliberalism อีกครั้ง ในการสร้าง “ระเบียบการทำงานที่มีมนุษยธรรมของเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และรัฐ” สำหรับการประยุกต์ใช้กับประเด็นนโยบาย เช่น การว่างงาน การปฏิรูปประกันสังคม นโยบายการแข่งขัน การจัดหาสินค้าสาธารณะ และการรวมกลุ่มของยุโรป (Nientiedt, 2023, p. 5, 11-12) หลักสำคัญของแนวคิดนี้ คือ เชื่อว่าการแข่งขันในระบบตลาดที่มีประสิทธิภาพนั้น รัฐต้องเข้ามากำกับเพื่อให้การแข่งขันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม เรียกว่า สังคมนำตลาด ดังที่ Waltre Eucken เสนอว่า ระบบเศรษฐกิจที่ช่วยให้สังคมมีความมั่งคั่งและมีความเป็นมนุษย์มากที่สุด คือ ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่มีรัฐเป็นผู้รักษากติกาการแข่งขัน ด้วยปัญหาเศรษฐกิจเกิดจากการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดผ่านการตัดสินใจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง การแบ่งประเภทของระบบเศรษฐกิจจึงขึ้นอยู่กับรูปแบบของการจัดวางการตัดสินใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ

ในประเด็นเดียวกันนี้ ฟรันทซ์ เบิม (Franz Böhm) ได้อธิบายให้เห็นว่าการแข่งขันไม่สามารถตั้งมั่นอยู่ได้บนการใช้เสรีภาพของเอกชนเท่านั้น แต่ต้องอาศัยสถาบันกฎหมายในการรับรองและวางขอบเขตให้กับการใช้เสรีภาพด้วย ความคิดการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเผด็จการแบบที่ คาร์ล ชมิตท์ เสนอนั้น ฟรันทซ์ เบิม กลับเห็นว่าเป็นจิตวิญญาณของเผด็จการซึ่งเป็นอันตรายต่อเสรีภาพของบุคคลในแง่ของอุปสรรคที่ขัดขวางเอกภาพและระเบียบทางการเมืองและสังคม สถาบันกฎหมายจึงเป็นองค์ประกอบตั้งต้นให้กับกระบวนการแข่งขันและตลาด ในลักษณะสังคมของกฎหมายเอกชนว่าสาระสำคัญของกฎหมายแพ่งคือการรับรองความสามารถของเอกชนในการกำหนดตนเองอย่างเสมอภาค ไม่ใช่สังคมที่อภิสิทธิ์ชนมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายมากกว่าบุคคลทั่วไป (Koslowski, 2010)

ทั้งนี้ บทบาทของรัฐต่อตลาดจึงมิใช่การวางเฉย แต่เป็นการวางกรอบทางกฎหมาย กำหนดกติกาของตลาด และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น ส่วนเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนตลาดถ่วงดุลและต่อสู้ระหว่างกัน (Behrens, 2015a, p. 176) ดังนั้น คำว่า “Ordo” จึงไม่ใช่คำสั่งของรัฐ แต่เป็นกรอบทางกฎหมายที่รัฐวางวินัยและบังคับใช้เพื่อรักษาตลาดผ่านการกำกับวินัยการใช้เสรีภาพทางเศรษฐกิจของปัจเจกชนในการแข่งขันเป็นการเฉพาะ ด้วยการแยกพฤติกรรมปกติของการแข่งขันออกจากพฤติกรรมที่มุ่งทำลายเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อกระบวนการแข่งขันมีความเข้มแข็งโดยไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจทาง

เศรษฐกิจอยู่เหนือกฎหมายและแทรกแซงอำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐ ย่อมส่งผลกระทบทางบวกต่อเสรีภาพทางการเมืองและช่วยส่งเสริมกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยของปัจเจกชน

สำหรับเสรีนิยมแบบออร์โดนั้นมีจุดเน้นที่แตกต่างจากเสรีนิยมใหม่หลายประการ ผลงานสำคัญที่อภิปรายถึงความแตกต่างระหว่างแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ของเยอรมนีกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ของสำนักชิคาโกแบบอเมริกัน คือ บทบรรยายชุด The Birth of Biopolitics (1978–1979) ของ Michel Foucault (2008) ในปี ค.ศ. 1979 ณ วิทยาลัยเดอ ฟรอนซ์ (Collège de France) ที่นับว่าเป็นการเปิดตัวของ Michel Foucault ต่อแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) และเสรีนิยมแบบออร์โดอย่างเป็นระบบ โดยชี้ให้เห็นความแตกต่างจากแนวคิดเสรีนิยมแบบคลาสสิก หรือ เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่มองว่ารัฐควรถอยออกจากเศรษฐกิจ (laissez-faire) ขณะที่เสรีนิยมแบบออร์โดกลับมองว่า รัฐต้องมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างและค้ำจุน **“ระเบียบของตลาด”** ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและแข่งขันได้อย่างเสรี ไม่เพียงแต่ต้องการให้รัฐสร้างกรอบกติกาแต่ต้อง **“สร้างเงื่อนไขที่เหมาะสม”** ให้การแข่งขันเป็นกลไกหลักในการจัดระเบียบสังคม ตั้งแต่ระดับเศรษฐกิจไปจนถึงระดับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล ซึ่ง Michel Foucault มองว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในบทบาทของรัฐ นับเป็นการปลุกกระแสของแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ขึ้นมาอีกครั้ง

ซึ่งภายหลังแนวคิดนี้มีอิทธิพลต่อนักคิดอย่าง Jean-François Champollion และ François Bilger โดยมูลเหตุความสนใจของ Michel Foucault ต่อแนวคิดนี้ คือ ความคลุมเครือของแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เกี่ยวกับการวางนโยบายด้านสถาบันทางกฎหมาย การปกครองยุคนาซีในฐานะแหล่งประสบการณ์สำคัญสำหรับลัทธิเสรีนิยมแบบออร์โด และข้อวิจารณ์ต่อความเข้าใจที่ว่าเสรีภาพภายใต้รัฐเผด็จการที่เข้มแข็ง Michel Foucault ได้อธิบายถึงความสำคัญของกฎหมายในการจัดตั้งและกำกับกิจกรรมภายในระบอบเศรษฐกิจว่า ในประเด็นเกี่ยวกับการวางนโยบายด้านสถาบันทางกฎหมายก็ถูกโต้แย้งและท้าทายโดยนักคิดช่วงหลังอย่าง เมส์แมคเคอร์ ซึ่งเป็นลูกศิษย์คนสำคัญของ Franz Böhm ผ่านข้อคิดที่ว่า รัฐจะใช้กฎหมายแทรกแซงมนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจที่มุ่งเพียงแสวงหาประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการของตนได้อย่างไร เนื่องจากพวกเขาอาศัยและจับจองทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) คือ การนำเอาหลักนิติรัฐมาใช้ในการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ แต่ทว่า สิ่งที่เขาหายไปคือกฎหมายอะไรบางอย่างที่รัฐจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งความสัมพันธ์ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับต่าง ๆ (พิพัฒน์ พสุธารชาติ และคณะ, 2563)

ดังนั้น เส้นแบ่งของเสรีนิยมใหม่กับเสรีนิยมแบบออร์โต คือ เสรีนิยมใหม่ในฐานะที่สนับสนุนทุนนิยมและต่อต้านบทบาทของรัฐ แต่เสรีนิยมแบบออร์โตจัดอยู่ในบทบาทวิพากษ์ทุนนิยมและสนับสนุนบทบาทของรัฐ ทำให้เสรีนิยมแบบออร์โตเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบทางสังคม โดยปกป้องปัจเจกบุคคลจากการแข่งขันในระบบตลาดที่ไม่เป็นธรรม สร้างสังคมผู้ประกอบการ โดยเข้าแทรกแซงและควบคุมให้สามารถแข่งขันในทางเศรษฐกิจได้ โดยเชื่อว่าหากไม่มีการตรวจสอบโดยอำนาจรัฐ เศรษฐกิจเสรีจะทำลายสายสัมพันธ์ทางศีลธรรมของสังคม **(ดูเชิงอรรถที่ 3)** ซึ่งจะนำไปสู่การมีโครงสร้างทางสังคมที่ถูกทำให้เป็นแบบกรมาชีพ ด้วยเชื่อว่าแนวโน้มตามธรรมชาติของระบบทุนนิยมที่จะนำไปสู่การเป็นโครงสร้างสังคมแบบกรมาชีพในท้ายที่สุดและเกิดการล่มสลายลงของศีลธรรม ดังนั้น เสรีนิยมแบบออร์โตจึงเรียกร้องให้มีข้อกำหนดของตลาดในการบังคับและกำกับเชิงจริยธรรม นโยบายสังคมแบบเสรีนิยมออร์โตจึงเป็นหนทางสู่ลัทธิแทรกแซงนิยมแบบเสรี รัฐที่เข้มแข็งนั้น เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของเสรีภาพภายใต้ नियามแรกสุดของเสรีนิยมใหม่นี้

เสรีนิยมแบบออร์โตมีหลักการสำคัญในการให้รัฐมีอำนาจควบคุมแทรกแซงในสองประเด็นสำคัญ คือ ผู้พิทักษ์ตลาด โดยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันผ่านกฎหมาย ข้อกำหนด และการบังคับใช้ และให้ความสนใจเงื่อนไขทางสังคม ความรู้สึกในเชิงศีลธรรมและจริยธรรมการเมือง ดังนั้น เสรีนิยมแบบออร์โตกับกลไกอำนาจรัฐ ความเป็นอิสระเป็นปฏิบัติการทางการเมืองในด้านระเบียบและกฎหมาย ของการกำกับควบคุมทางกฎหมาย และลดทอนความเป็นการเมือง ความเป็นอิสระจากสังคมทำให้รัฐนั้นเข้มแข็ง รัฐที่เข้มแข็งนั้นทำการปกครองสังคมและไม่ปล่อยให้ถูกดึงลงสู่สังคมได้ การเข้าหารัฐโดยผลประโยชน์ทางสังคมเศรษฐกิจจะต้องถูกป้องกันในทุกกรณีเพื่อประโยชน์แห่งเสรีภาพภายใต้หลักการปกครองโดยกฎหมาย (Anthony Nicholls, 1994 อ้างใน Werner Bonefeld, 2017, p. 35) จึงจะเป็นผู้พิทักษ์ที่เป็นกลางให้กับผลประโยชน์ส่วนตัวของผลประโยชน์สาธารณะ และตั้งอยู่บนความไม่เชื่อมั่น เสรีภาพจะไม่มีทางบังเกิดหากปราศจากการสอดส่องดูแล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่ามาตรการที่ถูกจัดระเบียบของผู้ประกอบการ ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวจะไม่เปิดทางไปสู่การมีกรมาชีพ การผูกขาดด้านราคา ความโลภ การแสวงหาผลประโยชน์พิเศษต่าง ๆ เสรีนิยมแบบออร์โตจึงต้องการผู้พิทักษ์ตลาดที่มาพร้อมกับอำนาจที่เข้มแข็ง เพื่อสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับระบบเศรษฐกิจภายใต้วิธีคิดของผู้ปกครอง ดังที่ Röpke ได้เรียกร้องรัฐที่เข้มแข็ง โดยเชื่อว่ารัฐเท่านั้นที่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงของชาติไว้ได้ เป้าหมายของรัฐคือการควบคุมการกระชับของปัจเจกบุคคลในระบบเศรษฐกิจแบบแรงงานเสรี

2.3.3 เสรีนิยมแบบออร์โด: กรอบและมาตรการในการควบคุมกำกับเศรษฐกิจและสังคม

ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) มีความเชื่ออย่างหนักแน่นว่าเศรษฐกิจเสรีไม่อาจสร้างขึ้นได้หากละเลยความมีศีลธรรม เนื่องจากเศรษฐกิจเสรีตั้งอยู่บนฐานของความซื่อสัตย์และความมีอำนาจในการควบคุมกำกับ เป็นเหตุผลที่ทำให้เสรีนิยมแบบออร์โดมองข้ามลัทธิแบบปล่อยเสรีหรือพวกรัฐสวัสดิการรวมถึงปฏิเสธแนวคิดที่ว่าระดับของเสรีจะน้อยลงอันเกิดจากการแทรกแซงของรัฐบาล ในทางกลับกันมีการเรียกร้องให้เกิดเสรีภาพมากขึ้นผ่านบทบาทของรัฐ ในประเด็นนี้จึงนำมาสู่ความสนใจของ Friedrich Hayek (1944, p. 84) ที่ว่าลัทธิแบบปล่อยเสรีทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับหลักการที่นโยบายแบบเสรีนิยมมีเป็นพื้นฐาน เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดด้วยการปล่อยให้เกิดทุนผูกขาด และไม่มีมาตรการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองโดยอำนาจของเอกชนหรือกลุ่มทุน ออร์โดมีศีลธรรมแบบเศรษฐศาสตร์ ที่ทำให้เกิดการแข่งขันเฉพาะกลุ่มทุน และหวังว่ากลุ่มทุนจะทำให้เศรษฐกิจโดยรวมเจริญเติบโต ไม่มีจริยธรรมในแง่ที่ว่าจริยธรรมแบบสังคมนิยม รัฐสวัสดิการ

Müller Armack (1932) ได้ชี้ให้เห็นว่า วิกฤติของทุนนิยมคือวิกฤติของผู้ประกอบการ ซึ่งเกิดจากการที่ผู้ประกอบการถูกปฏิเสธจากรัฐ ด้วยการที่รัฐไม่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการปกครอง ดังเช่น วิกฤติสาธารณรัฐไวมาร์ ที่ส่งผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐและสังคม โดยการดึงรัฐออกมาจากสังคม ทำให้รัฐมีศักยภาพและอำนาจจัดการกับตลาดและเกิดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ระเบียบและกฎหมายที่รัฐใช้ควบคุมกำกับได้ลดทอนความเป็นอิสระจากสังคมทำให้รัฐเข้มแข็ง ในแง่ของการทำหน้าที่อย่างเป็นกลางเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนรวมภายใต้สังคมนิยม เกิดการลดทอนความเป็นการเมืองของอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงเป็นผู้กำหนดกรอบและมาตรการหรือระเบียบทางสังคมที่ควบคุมกำกับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น เสรีนิยมแบบออร์โดยังเชื่อว่า เสรีภาพทางเศรษฐกิจมีอาจเกิดขึ้นได้หากขาดการสร้างเชื่อมั่นเกี่ยวกับมาตรการที่จัดระเบียบผู้ประกอบการที่เต็มไปด้วยผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งนำไปสู่ความเป็นการเมืองในด้านเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดทางการค้า การแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม จึงเกิดการเรียกร้องรัฐที่มีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์ตลาดพร้อมกับอำนาจที่เข้มแข็งเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับระบบได้ โดยการควบคุมกำกับให้ปัจเจกบุคคลดำเนินตามกฎเกณฑ์ในการแข่งขันตามที่รัฐได้วางแผนการจัดการเพื่อเสรีภาพ Franz Böhm (1969, p. 171) ได้เสนอว่าเพื่อประโยชน์ของเสรีภาพตลาด รัฐต้องอยู่เหนือกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ เพื่อพิทักษ์และสร้างความยั่งยืนให้กับเจตจำนงของกลุ่มธุรกิจเอกชนภายใต้วิสัยทัศน์ของรัฐในฐานะที่มีอำนาจอิสระจากสังคม ผ่านการวางระเบียบของเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับมนุษย์ โดยตอบสนองความต้องการของคนในสังคมมากกว่า

การมุ่งเน้นเพื่อแสวงหาผลกำไรสูงสุด แต่อาจไม่เพียงพอสำหรับการนิยามความเข้มแข็งของรัฐตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เมื่อพิจารณาเพียงแง่มุมของศักยภาพเกี่ยวกับความเป็นอิสระของรัฐจากผลประโยชน์ของสังคม แต่หมายรวมถึงความสามารถของรัฐในการควบคุมกำกับวิถีคิดแบบผู้ประกอบการสังคม เพื่อป้องกันมิให้การทำสังคมกลายเป็นการเมืองโดยผนวกเอาการแข่งขันของธุรกิจเข้ากับหลักศีลธรรมของสังคม ในระดับเชิงนโยบายทางสังคมเพื่อฉายภาพไปสู่สังคมผู้ประกอบการที่มีความรับผิดชอบต่อตนเอง โดยริเริ่มจากสังคมเพื่อประโยชน์ของสังคมเอง กล่าวคือ หมายความว่า หมายความว่า นโยบายทางสังคมของเสรีนิยมแบบออร์โด เพื่อป้องกันการทำให้เป็นกรรมสิทธิ์ที่แสวงหาแต่สวัสดิการ แต่เป็นไปเพื่อสร้างการเมืองว่าด้วยเรื่องของความรู้สึกเชิงศีลธรรม มุ่งสร้างเจตจำนงของผู้ประกอบการและควบคุมกำกับมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่กระบวนการสร้างความเป็นรัฐให้กับสังคมซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้น

ในปี ค.ศ. 1932 แอนโทนี นิโคลส์ (Anthony Nicholls, 1994, p. 48) และซิบิลเล ทินนิส (Sibylle Tönnies) (2001, p. 169) กล่าวถึงความเป็นรัฐที่เข้มแข็ง นับเป็นจุดตั้งต้นสำคัญของทฤษฎีเศรษฐกิจแบบตลาดที่เน้นสังคมหรือตลาดเพื่อสังคม (Social Marketing) มองผ่านมิติของรัฐที่เข้มแข็ง โดยการวิพากษ์ประชาธิปไตยแบบไวมาร์ ประเด็นเดียวกันนี้ คาร์ล ชมิตต์ นำเสนออย่างน่าสนใจว่ารัฐที่เข้มแข็งจะไม่ทำตัวเองให้เป็นคู่ตรงข้ามของระบบเศรษฐกิจแบบแรงงานเสรี กลับกันรัฐที่เข้มแข็งจะจรรโลงความเป็นการเมืองในฐานะที่เป็นเนื้อแท้ของอิสรภาพ เพื่อปกครองสังคมและไม่ยินยอมให้ถูกตั้งลงสู่สังคมได้ อันเป็นวิถีของรัฐที่อ่อนแอซึ่งเปิดช่องให้สังคมมีอิทธิพลหรืออำนาจเหนือรัฐได้ และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับสังคม ท่ามกลางการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การสร้างสิทธิพิเศษเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ การกีดกันด้านการแข่งขันโดยอาศัยการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทุน ทั้งที่เป็นการแข่งขันอย่างยุติธรรมบนพื้นฐานเรื่องราคา

ประเด็นสำคัญคือ รัฐต้องปกป้องตัวเองให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเสรีภาพภายใต้หลักการปกครองโดยกฎหมาย ขณะที่ Wilhelm Röpke เรียกร้องรัฐที่เข้มแข็งตั้งแต่ปี 1923 เสนอว่า มีเพียงรัฐเท่านั้นที่สามารถรับประกันความมั่งคั่งของชาติ รัฐแบบเสรีนิยมไม่ควรมีส่วนปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนแต่ควรให้ความสำคัญกับส่วนรวม เช่นเดียวกับ Walter Eucken ได้เรียกร้องรัฐที่เข้มแข็งที่อยู่เหนือผลประโยชน์ทางสังคมและความขัดแย้งทางชนชั้น และเห็นว่ารัฐเศรษฐกิจ (Economic state) เป็นรัฐที่อ่อนแออย่างสมบูรณ์แบบ เพื่อประโยชน์เสรีภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นอิสระของเจตจำนงทางการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ซึ่ง Mischel Foucault (2008, p. 63) ได้ขยายความเกี่ยวกับเสรีภาพตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ไว้

อย่างน่าสนใจว่า เสรีภาพเป็นการเผยให้เห็นถึงระเบียบทางสังคมของมาตรการที่ถูกต้อง และการรับรู้ถึงระเบียบว่าเป็นสิ่งผูกมัดเชิงศีลธรรมและเป็นหน้าที่สาธารณะ

ดังนั้น กรอบและมาตรการในการควบคุมกำกับเศรษฐกิจและสังคม การออกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ของรัฐที่ผ่านมาทั้งเรื่องของการกำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการลงทุน สิทธิ และประโยชน์ของผู้ประกอบการ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมกำกับการแข่งขันของตลาดในเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ในฐานะผู้ถืออำนาจการเมือง (Political State) ซึ่งตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) การกำหนดกรอบและมาตรการนั้นต้องวางอยู่บนหลักของความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมและจริยธรรม เพื่อสร้างหลักประกันของกติกาการแข่งขันอย่างสมบูรณ์และรื้อถอนระบบทุนผูกขาด

2.3.4 ความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมและจริยธรรม (Ethics and Morality) ของเศรษฐกิจเสรี

เมื่อกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างเสรีนิยมแบบออร์โดและเสรีนิยมใหม่แบบชิคาโก พบว่า ลัทธิเสรีนิยมแบบปล่อยเสรีมีสมมติฐานว่าเศรษฐกิจเสรีเป็นสิ่งที่เกิดตามธรรมชาติ และมองว่าถ้าไม่มีการแทรกแซงจากรัฐ เสรีภาพทางเศรษฐกิจก็จะเกิดขึ้นได้เองด้วยพลังที่มองไม่เห็นในตลาด แต่สำหรับเสรีนิยมแบบออร์โดนั้น เศรษฐกิจเสรีไม่ใช่สิ่งที่ธรรมชาติมอบให้ แต่เป็นผลพวงอันเกิดจากการสร้างความยั่งยืนของนโยบายที่มุ่งจัดการเกี่ยวกับตลาด หรือ “นโยบายเชิงกฎเกณฑ์” ซึ่งท้ายสุดยังส่งผลต่อนโยบายทางสังคมด้วยเช่นกัน เพราะภายใต้สังคมแห่งเสรีภาพที่ถูกจัดระเบียบทุกคนจะไม่ถูกกีดกันจากพลวัตของระเบียบตลาด ดังนั้นทุกคนจึงได้รับอนุญาตที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อที่จะแข่งขันกันซึ่งเป็นหน้าที่เชิงศีลธรรม Walter Eucken ผู้ซึ่งปฏิเสธเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ของสภาพตามธรรมชาติ เนื่องจากภายใต้บริบทของการแข่งขันอย่างรุนแรงท่ามกลางความละโมภที่ควบคุมไม่ได้ เป็นเรื่องต้องห้ามและเป็นการบีบบังคับให้รัฐต้องมีมาตรการ เสรีภาพควรจะต้องถูกควบคุมโดยตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขัน อันเป็นแนวทางนำไปสู่ ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นการบังคับอัสระส่วนตัวของปัจเจกบุคคลและอนุญาตให้ตัวแสดงทางเศรษฐกิจได้มีเศรษฐกิจเสรีโดยมีเจตจำนงที่เป็นอิสระและสร้างความยั่งยืนให้กับ “การรวมกลุ่มสมาคมอย่างเสรี”

ทั้งนี้ ปัจเจกบุคคลก็จะได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของบุคคลหรือกลุ่มคน ขณะเดียวกันก็สามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเสรี เสรีนิยมแบบออร์โดนั้นรัฐจะต้องทำหน้าที่ควบคุมระบบจะเป็นการสร้างเงื่อนไขที่เป็นผลดีต่อการแข่งขันและเป็นการป้องกันการผูกขาด ให้มีกรอบระเบียบทางการเงินที่มั่นคง และยับยั้งบรรเทาความยากจนและความยากลำบากที่อาจเกิดขึ้นฉับพลัน แนวคิดเรื่อง

การแข่งขันที่ถูกจัดระเบียบแบบพวกเสรีนิยมออร์โดจึงมองเสรีภาพในการแข่งขันว่าเป็นข้อผูกมัดในเชิงคุณธรรมและยังเป็นหน้าที่สาธารณะอีกด้วย จากปรัชญาคุณธรรมของ Immanuel Kant ที่ว่าเสรีภาพเป็นเงื่อนไขของการมีคุณธรรม และการปฏิเสธเสรีภาพเป็นเรื่องที่ขาดคุณธรรมและเป็นการทำให้เกิดทรราชย์ (Eucken 2004, 176) ซึ่ง Walter Eucken ได้นำข้อเสนอนี้มาพัฒนาต่อโดยมองว่า เป็นความรับผิดชอบของรัฐในการแสวงหารูปแบบที่สามารถรับประกันความเป็นสังคมให้กับผลประโยชน์ที่ปราศจากความเป็นสังคม รวมถึงส่งมอบโอกาสที่เป็นไปได้สำหรับการพัฒนาศักยภาพของปัจเจกชนอย่างเสรี ระเบียบแห่งเสรีภาพหรือการมีขอบเขตอย่างจำกัดเป็นการบังคับปัจเจกชนให้ยอมรับที่ทางของตนเองในสังคมรวมทั้งกฎเกณฑ์เชิงศีลธรรมของสังคม

ดังนั้น ภายใต้วิธีคิดของเสรีนิยมออร์โดมีเพียงรัฐที่เข้มแข็งเท่านั้นที่สามารถผูกขาดความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงและจำกัดตัวเองต่อสิ่งที่เรียกว่าความเป็นการเมือง ด้วยเป้าหมายของรัฐที่เข้มแข็งก็คือการควบคุมระเบียบของตลาด โดยอำนาจรวมศูนย์ที่แข็งแกร่งมากพอที่จะดูแลคุณภาพในการแลกเปลี่ยนที่เป็นทางการระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐกิจต่าง ๆ นอกจากนี้ ความสำคัญของการควบคุมระเบียบทางสังคมยังรวมถึงกรอบที่ควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลด้านจริยธรรม คุณธรรม และปทัสถานด้วย ทำให้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) มองลึกกว่าเสรีนิยมใหม่ในแง่ของการนำเอาคุณค่าทางจริยธรรมและวัฒนธรรมในสังคมมาเป็นกรอบเพื่อปกป้องกระบวนการแข่งขันในระบบตลาด

เสรีนิยมแบบออร์โดปฏิเสธแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองของ Adam Smith (Werner Bonefeld, 2017, p. 29-30) เพราะความเป็นปรปักษ์ต่อรัฐและไม่สนใจผลกระทบทางสังคมของเศรษฐกิจแบบเสรี ทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจกลายเป็นการเมือง และทำให้เกิดสังคมนิยมขึ้น ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องมีความเข้มแข็งในฐานะผู้พิทักษ์ตลาด ขณะที่ Adam Smith มองว่าโดยรากฐานแล้วความยุติธรรมเป็นเรื่องของระเบียบที่เป็นเงื่อนไขก่อนกฎหมาย การใช้กฎหมายในการบังคับให้เกิดระเบียบทางสังคมจึงดูเหมือนจะไปด้วยกันไม่ได้สำหรับสังคมที่ไร้ระเบียบ และกฎหมายเองไม่อาจบังคับให้เกิดระเบียบได้ การสั่งสมเป็นการเพิ่มความมั่งคั่งในระดับชาติ และโอกาสในการยกระดับค่าจ้างของแรงงาน สิ่งนี้เรียกว่ารางวัลเสรีสำหรับแรงงาน สิ่งที่คุณงานทำได้ไม่ใช่การต่อสู้ แต่สำหรับแนวคิดเรื่องรัฐของ Kant ความเป็นปรปักษ์ทางสังคมไม่ได้เป็นประเด็นทางชนชั้น ผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นไม่มีความเป็นสังคม ดังนั้น จึงเรียกร้องให้มีการปกป้องและสร้างความแข็งแกร่งให้กับสังคมโดยพื้นฐานของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเป็นการแสดงออกถึงระเบียบในทางศีลธรรม ด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายทำให้กระบวนการทำงานของสังคมมีศีลธรรม กำลังอำนาจของกฎหมายก็คือรัฐ และรัฐก็คือสถาบันแห่ง

ศีลธรรม ในขณะที่ Friedrich Hegel กลับมองว่า คุณลักษณะที่เป็นปรปักษ์ของสังคมนั้น คือเรื่องของชนชั้น สังคมชนชั้นเป็นสังคมที่ถูกแบ่งแยกโดยผลประโยชน์ที่ไม่อาจปรองดองได้ มีความเห็นแก่ตัว แข่งแย่งแข่งขัน และทำให้มวลชนตกอยู่ในสภาวะของความยากจน ผู้ยากไร้ไม่อาจยกระดับสภาพการณ์ต่าง ๆ ได้ ส่วนผู้มั่งคั่งกลายเป็นผู้มีอำนาจที่มีอิทธิพล สังคมในลักษณะนี้จึงต้องการรัฐที่เข้มแข็งและมีศักยภาพ เพื่อช่วยให้มาตรการต่าง ๆ ในสังคมมีอารยะ (Werner Bonefeld, 2017, p. 26 - 27) สำหรับลัทธิเสรีนิยมใหม่ จึงเป็นเพียงบริการปากต่อปากต่อเงื่อนไขเบื้องต้นทางสังคมและศีลธรรมของเสรีภาพในตลาด ซึ่งในที่สุดก็ล้มเหลวทั้งในการปกป้องผู้คนและการสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยุติธรรมสำหรับทุกคน

อย่างไรก็ตาม นอกจากแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งผู้วิจัยใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษาครั้งนี้ ยังมีกรอบทฤษฎีอื่น ๆ ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์เดียวกับกรณีศึกษาได้ โดยเฉพาะกรอบทฤษฎีว่าด้วยรัฐอย่างน้อย 2 กลุ่ม คือ 1) ทฤษฎีรัฐแบบนีโอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxism) และ 2) ทฤษฎีรัฐพัฒนา (Developmental State) สำหรับมุมมองของรัฐตามนีโอมาร์กซิสต์ โดยเฉพาะกลุ่มที่มองรัฐในเชิงเครื่องมือ (Instrumentalist view) ตามแนวทางของ Ralph Miliband นักทฤษฎีมาร์กซิสต์ที่มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์รัฐ ได้นิยามชนชั้นปกครองของสังคมทุนนิยมไว้ว่า ชนชั้นที่เป็นเจ้าของและควบคุมปัจจัยการผลิต และด้วยอำนาจทางเศรษฐกิจที่ได้รับมานั้นจึงสามารถใช้รัฐเป็นเครื่องมือในการครอบงำสังคมได้ (Wetherly, P., Barrow, C. W., and Burnham, P. (Eds.), 2008, p. 11) แม้ว่าหลักการนี้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่รัฐไทยออกนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในแง่ของการอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มทุน โดยเป็นการทำหน้าที่ปกติของรัฐในระบอบทุนนิยมที่ต้องรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการสะสมทุน จึงไม่ได้มองว่าเป็นการแสดงออกถึงความอ่อนแอของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาเศรษฐกิจการเมืองไทยจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างรัฐและทุนใหญ่ เช่นงานเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ ของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2548) ที่วิเคราะห์ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย มักตอบสนองต่อกลุ่มทุนที่มีอำนาจต่อรองสูงเสมอ

แม้ว่ากรอบทฤษฎีนี้จะสามารถอธิบายความสัมพันธ์นโยบายรัฐที่โน้มเอียงเคียงข้างกลุ่มทุนได้เป็นอย่างดี แต่กลับมีข้อจำกัดในการอธิบายความล้มเหลวในการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรณีศึกษาเชียงแสน หากรัฐเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพของทุนจริง คำถามสำคัญคือเหตุใดกลไกดังกล่าวจึงไม่สามารถสร้างความสำเร็จให้กลุ่มทุนได้ ไม่เพียงเท่านั้น ในพื้นที่กรณีศึกษารัฐยังต้องยอมจำนนต่อการตอบโต้การครอบงำอำนาจจากภาคประชาสังคม เห็นได้จากการยกเลิกการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ทำลายแนวคิดรัฐในเชิงเครื่องมือโดยตรง ประเด็นเหล่านี้คือจุดสำคัญที่กรอบแนวคิดเสรี

นิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) สามารถให้คำอธิบายที่ซับซ้อนและชัดเจนมากกว่า เนื่องจากไม่ได้มองว่ารัฐเป็นเพียงภาพสะท้อนของผลประโยชน์ทางชนชั้น แต่ให้ความสำคัญกับขีดความสามารถ (Capacity) และความเป็นอิสระ (Autonomy) ของรัฐ แนวคิดนี้จึงสามารถชี้ให้เห็นถึงการไร้ขีดความสามารถ (Incapacity) และความไม่เป็นอิสระจากแรงกดดันทางสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้

ขณะเดียวกัน ทฤษฎีรัฐพัฒนาได้อธิบายความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออก โดยเน้นย้ำถึงบทบาทของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงและชี้นำตลาดอย่างแข็งขัน ผ่านกลไกของระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระจากแรงกดดันทางสังคมในระดับสูง ซึ่ง Peter Evans เรียกว่า ความเป็นอิสระที่ฝังตัว (Embedded Autonomy) เป็นแนวคิดสำคัญที่ปรากฏในหนังสือ Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation (1995) เพื่ออธิบายบทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวคิดนี้มีจุดเน้นว่ารัฐที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจต้องมีลักษณะ 2 ประการที่ผสมผสานกันอย่างลงตัว คือ 1) **ความเป็นอิสระ (Autonomy)** ของข้าราชการและองค์กรรัฐ ที่มีความเข้มแข็ง มีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก เช่น การคอร์รัปชัน (Corruption) หรือการครอบงำจากชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม และ 2) **การฝังตัว (Embeddedness)** คือรัฐต้องมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสังคมและภาคเอกชน ผ่านเครือข่ายสังคมและช่องทางสถาบันที่เปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองและประสานงานอย่างต่อเนื่องระหว่างรัฐกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (Peter Evans, 1995, p. 25 – 26) ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานเพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และชี้ให้เห็นถึงกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนในฐานะภาพสะท้อนของ **“รัฐพัฒนาที่ล้มเหลว” (Failed Developmental State)**

กล่าวได้ว่า รัฐไทยภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พยายามที่จะสวมบทบาทเป็นรัฐพัฒนาโดยการใช้อำนาจจากบนลงล่าง (Top - down) เพื่อขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ แต่กลับขาดคุณสมบัติที่จำเป็นของรัฐพัฒนาอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการที่มีขีดความสามารถสูง (High-capacity bureaucracy) และความเป็นอิสระที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐไทยในกรณีนี้ไม่ได้ฝังตัวเพื่อสร้างความร่วมมือกับสังคมในภาพรวม แต่กลับถูกครอบงำ (Captured) โดยผลประโยชน์ของกลุ่มทุนบางกลุ่ม และไม่สามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นในสังคมได้ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมได้ ดังเช่นงานศึกษาในกลุ่มที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของรัฐไทย ที่ระบบราชการยังขาดประสิทธิภาพและมักถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น การที่รัฐไม่สามารถจัดการกับแรงต่อต้านของภาคประชาชนและล้มเหลวในการสร้างสภาพแวดล้อมที่นำลงทุน ยัง

ตอกย้ำถึงความไร้ประสิทธิภาพสำหรับการเป็นรัฐพัฒนาที่แท้จริง แม้ว่ารัฐไทยมีความสัมพันธ์ที่ฝังตัวกับกลุ่มทุนแต่ขาดความเป็นอิสระที่เข้มแข็งพอที่จะสามารถกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้รัฐไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเต็มศักยภาพ

แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ข้างต้นนี้ ผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลเป็นกรอบวิเคราะห์บทบาทของรัฐไทยต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา ด้วยการดำเนินนโยบายดังกล่าวยังติดปัญหาหลายประการดังที่กล่าวไว้ในที่มาและความสำคัญจนเกิดมุมมองว่าเป็นนโยบายที่เพ้อฝัน ด้วยที่ผ่านมามีภาพความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างรัฐกับกลุ่มทุน เห็นได้จากดำเนินนโยบายซึ่งมีลักษณะเลือกข้างที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนมากกว่าคนในพื้น ด้วยการผลักดันโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ไม่ได้รับฟังเสียงของชาวบ้าน เช่น พื้นที่สำหรับการใช้เพื่อลงทุนในภาคอุตสาหกรรมทับพื้นที่ป่าชุ่มน้ำหรือเขตพื้นที่การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ แม้กระทั่งมีการวางจุดเน้นในการพัฒนาอุตสาหกรรมสะอาดสีเขียวแต่กลับไม่มีแผนรองรับด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เป็นต้น ทำให้เกิดการต่อต้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ แสดงว่ารัฐมิได้ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ตลาดทำให้เกิดความสับสนต่อการทำลายสายสัมพันธ์ทางศีลธรรมของสังคม และนำมาสู่สาเหตุของการเกิดวิกฤติทางสังคม ความวุ่นวาย ความไร้ระเบียบสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ตรงข้ามกับความเป็นรัฐที่เข้มแข็งตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด

ดังนั้น แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) จะเป็นกรอบการอธิบายให้เห็นถึงความเป็นรัฐที่เข้มแข็งของรัฐไทยกับเศรษฐกิจแบบเสรีผ่านเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งอาจจะมีประสิทธิภาพมากกว่าหากภาครัฐกระชับอำนาจมากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาเห็นได้ว่าในเชิงพื้นที่เมื่อภาครัฐเริ่มผ่อนปรนไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการนำทำให้การดำเนินงานหยุดชะงัก และเชื่อมโยงไปสู่การชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในเชิงนโยบายและนำเสนอทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพอย่างชัดเจนในการนำแนวคิดนี้มาใช้เป็นกรอบการศึกษา ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ (Analytical Tool) กรณีกการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 มิติ คือ 1) มิติของรัฐที่เข้มแข็ง และ 2) มิติความรับผิดชอบเชิงศีลธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบและเกณฑ์การพิจารณา โดยมีรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตาราง 4 การสังเคราะห์แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ (Analytical Tool)

มิติ	องค์ประกอบ	เกณฑ์การพิจารณา
1. รัฐที่เข้มแข็ง เชิงสถาบัน	- ความเป็นอิสระเชิง สถาบันของรัฐ - ศักยภาพของรัฐ	- มีกฎหมาย/นโยบาย SEZ ที่โปร่งใสและเป็นกลาง - รัฐสร้างโครงสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม ไม่เอื้อเฉพาะทุนใหญ่ - มีกลไกกำกับดูแลที่บังคับใช้ได้จริง
2. ความ รับผิดชอบเชิง ศีลธรรม	- การมีส่วนร่วมของสังคม - กลไกการคุ้มครอง	- กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและมีส่วนร่วมของประชาชน - มีมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ - นโยบายคำนึงถึงประสิทธิภาพและความเป็นธรรม
3. สมดุลระหว่าง ทุน – สังคม	- การจัดการความขัดแย้ง - การป้องกันการผูกขาด	- รัฐทำหน้าที่เป็นกลางในการจัดการปัญหาที่ดิน/ทรัพยากร - มีมาตรการควบคุมการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันเสรี - การพัฒนาที่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเพื่อพิสูจน์ถึงความเข้มแข็งของรัฐไทยผ่านบทบาทในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดประเด็นการศึกษาที่ชี้ชัดถึงความเป็นรัฐที่เข้มแข็งได้อย่างชัดเจน เนื่องจากตามแนวคิด Ordoliberalism เชื่อว่า การประกอบสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือ “เศรษฐกิจเสรี” ให้เกิดขึ้นได้นั้น “รัฐต้องเข้มแข็ง” ดังนั้น ตารางนี้ไม่เพียงแต่เป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญในวิเคราะห์ ยังใช้เป็นแนวทางในการออกแบบเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งจะทำให้การศึกษาครั้งนี้มีข้อมูลเชิงประจักษ์มาสนับสนุนอย่างเป็นระบบ และตอบคำถามวิจัยได้อย่างตรงประเด็น โดยสามารถเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ของการวิจัยเข้ากับกรอบแนวคิดได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 5 ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และกรอบการวิเคราะห์ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism)

วัตถุประสงค์การวิจัย	มิติที่เชื่อมโยง	องค์ประกอบที่ใช้วิเคราะห์	แนวทางวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์	การนำเสนอ
ข้อ 1 เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของรัฐไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรีมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย	รัฐเข้มแข็ง	1. ความเป็นอิสระของรัฐ	อธิบายลักษณะความสัมพันธ์ ว่ารัฐไทยทำหน้าที่เป็น “รัฐเข้มแข็ง” ที่เป็นอิสระและมีศักยภาพสูงหรือไม่	บทที่ 4 หนึ่งทศวรรษ: การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย (พ.ศ. 2556 – 2567)
		2. ศักยภาพของรัฐ	ทำหน้าที่เป็น “รัฐเข้มแข็ง” ที่เป็นอิสระและมีศักยภาพสูงหรือไม่ หรือเป็นรัฐที่อ่อนแอที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทุนและขาดความสามารถในการผลักดันนโยบายให้สำเร็จ	
ข้อ 2 เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย	ความรับผิดชอบต่อเชิงศีลธรรม	1. การมีส่วนร่วมและการคุ้มครอง 2. การจัดการความขัดแย้ง	ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ในพื้นที่ ว่านโยบายของรัฐได้สร้างสมดุลระหว่างทุนกับสังคมหรือไม่ โดยพิจารณาจากกระบวนการรับฟังความเห็น การเยียวยา และผลลัพธ์ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	บทที่ 6 ผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

จากการประมวลสถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยชี้ให้เห็นข้อจำกัดร่วมที่สำคัญ กล่าวคือ แม้จะมีการศึกษาอย่างกว้างขวางในมิติทางกฎหมาย นโยบาย และผลกระทบ แต่งานส่วนใหญ่กลับจำกัดกรอบการวิเคราะห์ปัญหาไว้เพียงในเชิงเทคนิคและบริหารจัดการ วรรณกรรมเหล่านี้มักสะท้อนภาพของรัฐที่ดำเนินงานภายใต้ตรรกะแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ซึ่งเน้นบทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ทุน โดยมักจะหยุดอยู่เพียงการพรรณนาถึงปรากฏการณ์ความล้มเหลวเชิงบริหาร เช่น นโยบายที่ไม่ชัดเจน หรือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่กลับไม่ได้ตั้งคำถามเชิงอำนาจที่ลึกไปกว่านั้นว่า เหตุใดรัฐจึงล้มเหลว และที่สำคัญคือ รัฐได้ทำหน้าที่ “กำกับให้เกิดความสมดุล” ระหว่างผลประโยชน์ของทุนกับสิทธิของภาคประชาสังคมอย่างไร มุมมองเช่นนี้จำกัดให้รัฐเป็นเพียง “ผู้เล่น” ที่บริหารจัดการผิดพลาด และมองข้ามบทบาทที่สำคัญกว่าในฐานะ “ผู้กำกับกติกา” ซึ่งล้มเหลวในการสร้างสมดุลเชิงอำนาจ เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดนี้และเติมเต็มช่องว่างทางองค์ความรู้ การศึกษาครั้งนี้จึงเสนอการนำกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) มาใช้เป็นแกนหลักในการวิเคราะห์ แก่นกลางของแนวคิดนี้คือการเรียกร้องบทบาทของรัฐเข้มแข็ง ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระเบียบการแข่งขันที่เป็นธรรม จะถูกใช้เป็นบรรทัดฐานในการตีความข้อค้นพบเดิมใหม่ เพื่อยกระดับการวิเคราะห์ไปสู่ความเข้าใจเชิงลึกถึงความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของรัฐไทยที่ไม่สามารถทำหน้าที่สร้างสมดุลทางอำนาจได้จริง ซึ่งจะนำไปสู่คำตอบเชิงโครงสร้างว่า ทำไมนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

อย่างไรก็ตาม กรณีสึกษาของรัฐไทยภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้สร้างข้อถกเถียงทางทฤษฎีที่ทำลายต่อคู่ตรงข้ามทางทฤษฎีระหว่าง 2 สำนักคิด คือ เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) สำนักชิคาโกแบบอเมริกา และ เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) สำนักไฟร์บวร์กแบบเยอรมันอย่างมีนัยสำคัญ โดยรูปแบบเสรีนิยมใหม่นี้ รัฐจะลดบทบาทของตนเอง (Laissez-faire) และเปิดช่องให้ตลาดทำงานอย่างเสรี ซึ่งมักนำไปสู่สถานะที่รัฐถูกครอบงำ (State Capture) โดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถกำกับดูแลได้ ในทางตรงกันข้าม เสรีนิยมแบบออร์โดกลับเรียกร้องให้มี “รัฐเข้มแข็ง” เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้สร้างกติกา (ผู้พิทักษ์ตลาด) ซึ่งมีทั้งอำนาจและความเป็นอิสระในการสร้างและบังคับใช้กฎกติกาเพื่อกำกับการแข่งขันให้เป็นธรรม และยืนหยัดอยู่เหนือกลุ่มผลประโยชน์ทั้งปวง แต่สำหรับรัฐอำนาจนิยมแบบรัฐไทย (Thai Authoritarian State) กลับไม่เข้ากับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอย่างสมบูรณ์ และเผยให้เห็นถึง “ภาวะย้อนแย้ง” (Paradox) ที่น่าสนใจ คือเป็นรัฐที่ “มีอำนาจ” แต่ “ไร้ศักยภาพ” (Powerful but Incapable) กล่าวคือ มีลักษณะคล้ายเสรีนิยมแบบออร์โดในเชิงรูปแบบที่มีอำนาจรวมศูนย์เบ็ดเสร็จ สามารถออกกฎหมายและนโยบายได้ตามต้องการ หากพิจารณา

อย่างไม่มีลุ่มลึกลงเหมือนจะเป็นรัฐเข้มแข็งที่พร้อมจะจัดระเบียบเศรษฐกิจ แต่กลับให้ผลลัพธ์แบบเสรีนิยมใหม่ในเชิงปฏิบัติ สุดท้ายแล้ว รัฐกลับไม่สามารถต้านทานอิทธิพลของกลุ่มทุนได้ (ไม่เป็นอิสระ) และไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะผลักดันโครงการให้สำเร็จ ผลลัพธ์ที่ได้จึงไม่ต่างจากรัฐอ่อนแอ (Weak State) ที่ถูกทุนครอบงำและล้มเหลวในการบริหารจัดการ คุณูปการเชิงทฤษฎี ของกรณีศึกษานี้คือ การชี้ให้เห็นว่าอำนาจทางการเมือง (Political Power) ไม่ใช่สิ่งเดียวกับศักยภาพของรัฐ (Capacity of the State) รัฐอำนาจนิยมอาจมีอำนาจมากล้น แต่หากปราศจากกลไกรัฐที่มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระ ก็ไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “รัฐเข้มแข็ง” ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โธโดซ์ได้จริง และอาจนำไปสู่ความล้มเหลวที่ไม่ต่างจากรัฐอ่อนแอแบบเสรีนิยมใหม่ ข้อถกเถียงนี้จึงช่วยสร้างความเข้าใจที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมือง ศักยภาพของรัฐและผลลัพธ์ทางนโยบายเศรษฐกิจ

2.4 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ – สังคม (State-Society Relations)

การวิเคราะห์เพื่อเชื่อมโยงแนวคิดและทฤษฎีเข้ากับปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรณีศึกษา ผู้วิจัยได้นำแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (State-Society Relations) มาใช้เป็นกรอบในการอธิบายเพื่อให้เห็นพลวัต (Dynamic) ชัดเจนยิ่งขึ้น แนวคิดนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการอธิบายนโยบายที่ถูกออกแบบจากส่วนกลางซึ่งไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ในระดับพื้นที่ และเกิดการต่อต้าน ปะทะ และต่อต้านจากกลุ่มพลังทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมมิใช่ความสัมพันธ์เชิงเดียวหรือแนวดิ่งที่รัฐสามารถใช้อำนาจสั่งการหรือควบคุมสังคมได้โดยลำพัง แต่เป็นความสัมพันธ์ที่เปี่ยมไปด้วยพลวัตและปฏิสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะการต่อต้านกันอย่างซับซ้อน ทั้งรัฐและสังคมต่างเป็นองค์ประกอบที่มีศักยภาพในการกำหนดทิศทางของกันและกัน ไม่ว่าจะผ่านกลไกการใช้อำนาจหรือการสร้างอุดมการณ์เพื่อแทรกแซงและต่อต้าน แนวคิดของ Joel S. Migdal (1988) ในงาน Strong Societies and Weak states ได้เสนอกรอบวิเคราะห์ที่สำคัญซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษาครั้งนี้ โดยชี้ให้เห็นว่ารัฐในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศโลกที่สามอันหมายรวมถึงรัฐไทย เมื่อพิจารณาตามการประกาศผลดัชนีโอกาสด้านการลงทุนระดับโลก (Global Opportunity Index) หรือ GOI ซึ่งจัดทำโดย Milken Institute สหรัฐอเมริกา พบว่า ไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (กรมประชาสัมพันธ์, 2567) มักขาดขีดความสามารถในการสร้างระเบียบทางสังคมและบังคับใช้นโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากการดำรงอยู่ของ “สังคมที่เข้มแข็ง” ซึ่งหมายถึงเครือข่ายของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์การดั้งเดิม และวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกในวิถีชีวิตประชาชน กลุ่มเหล่านี้สามารถแข่งขันกับรัฐในการกำหนดบรรทัดฐาน และมีบทบาทในการชี้นำพฤติกรรมของประชาชนแทน

รัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถดำรงบทบาทผู้มีอำนาจสูงสุดอย่างเบ็ดเสร็จได้ ตรงกันข้ามรัฐกลับกลายเป็น **“รัฐอ่อนแอ” (Weak state)** เพราะต้องประนีประนอมกับกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคม และสูญเสียความสามารถในการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือแม้แต่การดำเนินนโยบายในหลายมิติอย่างมีประสิทธิภาพ การวิเคราะห์นี้จึงเปิดพื้นที่ให้เข้าใจบทบาทของสังคมในฐานะปฏิปักษ์หรือคู่แข่งของรัฐ มากกว่าที่จะมองว่าสังคมเป็นเพียงหน่วยรับคำสั่งที่สยบยอมต่ออำนาจของรัฐเท่านั้น ซึ่งเน้นการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่มีความเข้มแข็งหรืออ่อนแอแตกต่างกัน ทั้งนี้ แนวคิดของ Joel S. Migdal จะช่วยเปิดมุมมองใหม่ในการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มภาคประชาสังคม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตลอดหนึ่งทศวรรษ (**ดูเชิงอรรถที่ 4**) ที่ผ่านมาไม่สามารถอธิบายได้อย่างรอบด้านเมื่อพิจารณาหรือศึกษาจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ อย่างมีพลวัตทั้งในรูปแบบของการต่อสู้ ประสาน ต่อรอง และร่วมมือกัน ระหว่างรัฐไทยกับกลุ่มภาคประชาสังคมที่มีอำนาจและบทบาทการเคลื่อนไหวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย หลายครั้งที่รัฐอาจจำเป็นต้องต่อรองหรือยอมถอยให้แก่กลุ่มสังคมที่มีโครงสร้างเข้มแข็ง เนื่องจากกลุ่มทางสังคมสามารถช่วงชิงพื้นที่ทางความคิดและกำหนดพฤติกรรมของปัจเจกชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินนโยบายให้บรรลุผลตามที่รัฐต้องการได้ และทำให้รัฐต้องหันกลับมาทบทวนเพื่อสร้างความชอบธรรมในลักษณะจากระดับล่างขึ้นบน ประเด็นเหล่านี้คือปัจจัยสำคัญในการพิจารณาถึง **“ขีดความสามารถของรัฐ” (State capabilities)** ต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนเกี่ยวแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2530, น. 198–202) ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทยภายใต้กรอบแนวคิด **“ไตรลักษณ์”** ซึ่งประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความมั่นคง การพัฒนา และประชาธิปไตย โดยทั้งสามลักษณะนี้มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ไม่อาจแยกออกจากกันได้ อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางรัฐศาสตร์ไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐสมัยใหม่ในบริบทไทย ในกรอบไตรลักษณ์ดังกล่าว **“ความมั่นคง”** ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหลักของรัฐชาติ โดยมีโครงสร้างรองรับผ่านกลไกการใช้อำนาจของรัฐที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย ซึ่งทำให้การใช้ความรุนแรงกลายเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม ส่วน **“การพัฒนา”** ทำหน้าที่ในการให้เหตุผลเพื่อเปิดทางให้กลไกอำนาจรัฐดั้งเดิมสามารถดำรงอยู่และปรับตัวภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ผ่านกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อให้รัฐสามารถขยายบทบาทและแทรกซึมเข้าไปในโครงสร้างต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งเชื่อมโยงระบบ

เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย เข้ากับโครงสร้างโลกาภิวัตน์ในระดับสากล สำหรับ “ประชาธิปไตย” นั้น เป็นมิติทางการเมืองที่ในระยะยาวสามารถบูรณาการเข้ากับเป้าหมายด้านความมั่นคงและการพัฒนาได้อย่างสอดคล้อง อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นของการเปลี่ยนผ่าน ประชาธิปไตยกลับกลายเป็นมิติที่ทำลายและสร้างแรงปะทะต่อโครงสร้างอำนาจเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มอำนาจหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการมุ่งเน้นด้านความมั่นคงและการพัฒนาอย่างเข้มข้น ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งภายในสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญ

ลักษณะเด่นของรัฐและสังคมไทย เห็นได้จากความหลากหลายทางโครงสร้างย่อยภายในทั้งด้านอำนาจทางการเมือง ลักษณะทางเศรษฐกิจ ลักษณะทางสังคม และมีความไม่สม่ำเสมอด้านพัฒนาการของโครงสร้างย่อยดังกล่าว ที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน และได้รับผลกระทบจากพลังภายนอกสังคมเฉพาะบางจุด จนกระทั่งเกิดการผสมผสานระหว่าง ความมั่นคง การพัฒนาและประชาธิปไตย ความหลากหลายและความไม่สม่ำเสมอในโครงสร้างย่อยของรัฐและสังคมไทยจึงลดลง ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเป็นไปในลักษณะของ รัฐเหนือสังคม มากกว่าสังคมเหนือรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปและในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมแล้ว รัฐและกลไกของรัฐทั้งทางด้านกลไกการใช้อำนาจบังคับ และกลไกทางอุดมการณ์ ได้เป็นฝ่ายครอบงำและกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม มากกว่าที่พลังทางสังคมจะเป็นฝ่ายครอบงำและกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น รัฐจึงมีความเป็นอิสระมากพอควรในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม พลังที่มีผลในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง เห็นได้จากด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อทางสังคม ซึ่งล้วนแล้วแต่มาจากโครงสร้างส่วนบน (รัฐ-กลไกของรัฐ) เป็นหลัก

ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมนี้ อนุสรณ์ ลิ้มณี (2558, 172 - 179) ได้เสนอข้อวิเคราะห์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทและการแทรกแซงของรัฐในสังคม โดยชี้ให้เห็นว่า รัฐมิได้ดำรงอยู่เพียงในฐานะกลไกทางการเมืองผู้ผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทหลากหลายที่ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อโครงสร้างและวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมโดยตรง ได้แก่ 1) มิติด้านการควบคุมและรักษาระเบียบ ซึ่งรัฐทำหน้าที่ในการจัดให้มีบริการขั้นพื้นฐาน การบังคับใช้กฎหมาย และการรับรองสิทธิในทรัพย์สิน อันถือเป็นกลไกที่รักษาความเป็นระเบียบของสังคม 2) มิติทางสังคม โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรบริการสาธารณะด้านการศึกษา สาธารณสุข การประกันสังคม และสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำ และ 3) มิติด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐดำเนินบทบาทผ่านการกำหนดทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจ วางแผนนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และแทรกแซงในระบบตลาด เพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐในเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ ยังเสนอว่าบทบาทของรัฐ

สามารถจำแนกได้ตามระดับของการปล่อยให้กลไกตลาดมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคม ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ โดยพิจารณาจากระดับของการแทรกแซงของรัฐในด้านต่าง ๆ อันสะท้อนถึงลักษณะของรัฐในแต่ละยุคสมัยและบริบททางอุดมการณ์ที่แวดล้อมรัฐนั้น ๆ ดังนี้

รูปแบบแรก รัฐที่แสดงบทบาทเฉพาะในการให้บริการสินค้าสาธารณะ จะจำกัดบทบาทของตนให้เหลือเพียงการจัดหาบริการขั้นพื้นฐาน ให้แก่ผู้คนในสังคมเท่านั้น กิจกรรมด้านอื่น ๆ ในสังคมจะปล่อยให้อยู่ในมือของเอกชนทั้งสิ้น

รูปแบบที่สอง รัฐที่แสดงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระดับมหภาค ด้วยการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะแก้ปัญหาอันเกิดจากวัฏจักรธุรกิจในระบบทุนนิยม ซึ่งมีการขยายตัวและหดตัวอยู่เป็นช่วงๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืด การว่างงาน รวมทั้งปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงิน โดยเชื่อว่าระบบตลาดไม่สามารถปรับตัวให้เข้าสู่ดุลยภาพได้โดยตัวของมันเองเมื่อเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวได้ รัฐจะต้องใช้มาตรการแทรกแซงในด้านต่าง ๆ อาทิ การใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น และการลดภาษีเพื่อกระตุ้นให้อุปสงค์เกิดขึ้น แบบที่เปิดโอกาสให้รัฐใช้นโยบายเศรษฐกิจควบคุมสังคมได้มากขึ้น แต่ทว่า การแทรกแซงดังกล่าวจะจำกัดอยู่ที่การทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความมั่นคงเท่านั้น

รูปแบบที่สาม มุ่งตอบสนองสิทธิทางสังคมหรือรัฐสวัสดิการ รัฐแสดงบทบาทในการให้บริการด้านเศรษฐกิจและสังคมนอกเหนือไปจากบทบาทในการให้บริการสินค้าสาธารณะและการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังเช่นในรูปแบบที่หนึ่งและสอง บทบาทของรัฐในสังคมจะขยายตัวไปถึงการให้สวัสดิการด้านต่าง ๆ แก่คนทุกคนในสังคม ได้แก่ ด้านการศึกษา สาธารณสุข การสงเคราะห์เด็กและผู้สูงอายุ การช่วยเหลือผู้ว่างงานและคนยากจน เพื่อสร้างคามอยู่ดีกินดีและความเสมอภาคในสังคม โดยมีรากฐานแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นพลเมือง ที่เชื่อว่าประชาชนมีสิทธิจะได้รับควบคุมครองจากรัฐให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพจำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างสูง ในขณะที่ระบบตลาดกลับมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรและจัดการกิจกรรมทางสังคมน้อยลง

รูปแบบที่สี่ รัฐที่เน้นบทบาทในการพัฒนา รัฐจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศเป็นหลัก รัฐ จึงเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระตุ้นให้เกิดการเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินอุดหนุน การช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่เอกชน การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม การเข้าไปดำเนินการผลิตสินค้าและบริการ

โดยตรง ทำให้บทบาทของรัฐในการแทรกแซงด้านเศรษฐกิจจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง เนื่องจากรัฐเห็นว่าการกลไกของระบบตลาดยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการ

รูปแบบที่ห้า รัฐสังคมนิยม เป็นลักษณะของรัฐที่มีบทบาทในการควบคุมสังคมอย่างเบ็ดเสร็จ รัฐมีบทบาทในการดูแลและให้บริการทุกด้านแก่ทุกคน โดยเชื่อว่าจะสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมอย่างแท้จริงในสังคม ทำให้บทบาทของรัฐเข้ามาแทนที่ระบบตลาดอย่างสิ้นเชิง เพราะแนวคิดสังคมนิยมเห็นว่า กลไกตลาดของระบบทุนนิยมจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคขึ้นในสังคม และเปิดโอกาสให้นายทุนแสวงประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมจากคนส่วนใหญ่ จึงเป็นเหตุที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมสังคมในทุกด้าน บทบาทของรัฐในลักษณะนี้จึงเกิดขึ้นได้เฉพาะในสังคมเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ

จะเห็นได้ว่า บทบาทของรัฐทั้ง 5 รูปแบบ ได้สะท้อนพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่แตกต่างกันไปตามระดับของการแทรกแซงในสังคมและเศรษฐกิจ รูปแบบแรกเป็นรัฐที่มีบทบาทจำกัดมากที่สุด เน้นเพียงการจัดหาสินค้าสาธารณะขั้นพื้นฐาน ปล่อยให้ตลาดทำหน้าที่หลัก ขณะที่รูปแบบที่สองเพิ่มระดับการแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยไม่ลดทอนกลไกตลาด รูปแบบที่สามก้าวไปสู่การสร้างรัฐสวัสดิการที่เน้นสิทธิทางสังคมและการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งต้องอาศัยการควบคุมของรัฐในระดับสูงกว่ารูปแบบก่อนหน้า ส่วนรูปแบบที่สี่ แม้คล้ายกับรัฐสวัสดิการ แต่ต่างกันที่รัฐเน้นบทบาทเชิงรุกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายสวัสดิการ ในขณะที่รูปแบบสุดท้ายคือรัฐสังคมนิยมที่ปฏิเสธกลไกตลาดโดยสิ้นเชิง และมุ่งควบคุมทุกด้านของสังคมเพื่อสร้างความเสมอภาคอย่างเบ็ดเสร็จ

ประเด็นที่น่าสนใจคือ รัฐควรจะเข้าแทรกแซงสังคมมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกระแสความคิดหลักที่ครอบงำสังคมในขณะนั้น ซึ่งมีข้อถกเถียงทางแนวคิด 2 ประการ คือ 1) การให้ความสำคัญกับส่วนรวม ที่ต้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซงสังคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ และ 2) การเน้นสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งต้องการให้เอกชนดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างเสรี เช่น หากช่วงใดกระแสความคิดแบบเสรีนิยมมีอิทธิพลต่อสังคมในระดับสูง บทบาทรัฐในช่วงนั้นก็จะลดลง กลไกตลาดจะเข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พบว่าบทบาทรัฐในสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา อาจแบ่งได้ 4 ช่วงสำคัญ คือ ช่วงการเติบโตของบทบาทรัฐในยุคพาณิชย์นิยม (ระหว่างศตวรรษที่ 16 - 18) ช่วงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐท่ามกลางการขยายตัวของทุนนิยมอุตสาหกรรม (นับจากกลางศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา) ช่วงการขยายบทบาทรัฐในยุครัฐสวัสดิการและการพัฒนา (ต้นศตวรรษที่ 20) และช่วงการลดบทบาทรัฐในยุคเสรีนิยมใหม่ (นับตั้งแต่ต้นศตวรรษ 1980)

ทั้งนี้ จากการศึกษาตัวแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคม ของ อนุสรณ์ ลีมนณี (2558) ซึ่งได้นำเสนอไว้ 6 ตัวแบบ คือ ตัวแบบรัฐนิยม (Statist Model) ตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์ (neo - Marxist Mode) ตัวแบบพหุนิยม (Pluralist Model) ตัวแบบเชิงสหการ (Corporatism Mode) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elitism Mode) และตัวแบบการตัดสินใจในเลือกสาธารณะ (Public Choice Model) ซึ่งการศึกษาครั้งนี้มีตัวแบบที่น่าสนใจ 2 ตัวแบบ คือ

ตัวแบบรัฐนิยม มีฐานคิดที่เชื่อว่ารัฐมักจะมีฐานคิดในการกำหนดนโยบายเสมอแม้ว่าปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนในสังคมจะสามารถใช้อิทธิพลหรืออำนาจต่อรอง ผลักดันนโยบายของรัฐได้ก็ตาม ตัวแบบนี้จึงอธิบายในเชิงอำนาจของการกำหนดนโยบาย ดังเห็นได้จากงานเขียนของนักวิชาการดังตารางที่ 6

ตาราง 6 สรุปเปรียบเทียบบทบาทหลักของรัฐในสังคมของ Skocpol, Nordlinger, Weiss and Hobson

นักวิชาการ	บทบาทหลักของรัฐในสังคม	เหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ	ความแตกต่างแต่ละสังคมในการใช้อำนาจอิสระของรัฐ
Skocpol	1. รัฐในฐานะที่เป็นผู้แสดงบทบาทหลักของสังคม 2. รัฐในฐานะของโครงสร้างในรูปสถาบันซึ่งมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของคนในสังคม อำนาจอิสระของรัฐหาใช้อำนาจอิสระโดยสิ้นเชิง	1. สถานะของรัฐที่ต้องเกี่ยวข้องกับงานด้านต่างประเทศ 2. ภารกิจของรัฐในการรักษาความเป็นระเบียบภายในสังคม 3. ความจำเป็นของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องระดมทรัพยากรมาใช้ในการวางแผนนโยบายและดำเนินงานด้านต่างๆ	ขึ้นอยู่กับสมรรถภาพหรือความสามารถของรัฐที่จะดำเนินการกำหนดเป้าหมาย วางนโยบายหรือบังคับใช้นโยบาย
Nordlinger	รัฐในฐานะผู้แสดงบทบาทอย่างอิสระในการตัดสินใจนำแผนนโยบายทั้งหลายมาปฏิบัติโดยมีอำนาจบังคับอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอำนาจอิสระที่สูงกว่า	1. การกำหนดแผนนโยบายที่ต้องการ 2. ดำเนินการตามแผนนโยบายต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความต้องการของสังคมเสมอไป	1. รัฐยอมให้ผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเข้ามากำหนดและเปลี่ยนแปลงแผนนโยบายของรัฐหรือไม่ 2. รัฐต้องพึ่งพิงแรงสนับสนุนของสังคมมากน้อยเพียงใด

นักวิชาการ	บทบาทหลักของรัฐ ในสังคม	เหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องมี อิสระในการตัดสินใจ	ความแตกต่างแต่ละสังคมใน การใช้อำนาจอิสระของรัฐ
	รัฐในทัศนะของ Skocpol	3. กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐส่ง ผลกระทบต่อสังคม	3. รัฐสามารถทนต่อแรงผลักดัน ของกลุ่มที่มีบทบาทในสังคม 4. รัฐมีความห่วงไหวต่อความ ล้มเหลวเชิงนโยบายเพียงใด
Weiss and Hobson	รัฐในฐานะผู้แสดง บทบาทอิสระจากแหล่ง อำนาจอื่น ๆ ในสังคม แต่เป็นอำนาจอิสระ เพียงบางส่วนเท่านั้น	รัฐต้องกำหนดโครงการและ นโยบาย รวมทั้งกิจกรรมของ สถาบันของรัฐในด้านต่าง ๆ	1. รัฐที่มีอำนาจในการแทรกซึม สังคม 2. รัฐมีอำนาจในการสกัด ทรัพยากรจากสังคม 3. ความสามารถของรัฐในการ ประสานงานกับสังคมโดยวิธีการ เจรจาต่อรองกับกลุ่มต่าง ๆ

ที่มา: อนุสรณ์ ลิ้มฉวี (2558)

ประเด็นการเชื่อมโยงแนวคิดนี้สู่พื้นที่กรณีศึกษาที่น่าสนใจคือ แม้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2562 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่กลับล้มเหลวในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของอำนาจรัฐที่ไม่สามารถวัดได้จากเพียงอำนาจทางการเมืองที่รวมศูนย์เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงศักยภาพของรัฐ และความเป็นอิสระของรัฐ (State Autonomy) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่ทฤษฎีรัฐศาสตร์กระแสหลัก ดังที่ Skocpol ได้ชี้ให้เห็น ภาพลวงตาของอำนาจกับความจริงในขีดความสามารถของรัฐ แม้รัฐบาลในขณะนั้นจะมีอำนาจในการออกกฎหมายและสั่งการได้อย่างรวดเร็วตามมาตรา 44 แต่กลับขาดความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง เห็นได้จาก การขาดกลไกราชการที่มีประสิทธิภาพ ระบบราชการไทยยังคงมีลักษณะทำงานแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการ ทำให้การผลักดันโครงการโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างล่าช้าและติดขัดปัญหาการประสานงาน อีกทั้ง ไม่สามารถระดมทรัพยากรได้อย่างอย่างแท้จริง แม้จะมีอำนาจสั่งการ แต่รัฐบาลกลับไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนได้ตามเป้าหมาย สะท้อนถึงการขาดความสามารถในการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนอย่างแท้จริง ดังนั้น อำนาจเบ็ดเสร็จจึงเป็น

เพียง “อำนาจเชิงบังคับบัญชา” แต่ไม่ใช่ “ความสามารถเชิงบริหารจัดการ” ที่จะทำให้โครงการขนาดใหญ่สำเร็จลุล่วงได้

ในขณะเดียวกัน Weiss and Hobson ได้อธิบายให้เห็นรัฐที่อ่อนแอภายใต้แรงกดดันของสังคมและทุน ความล้มเหลวนี้นี้ยังชี้ให้เห็นลักษณะของ “รัฐที่อ่อนแอ” (Weak State) ที่แม้จะดูมีอำนาจจากภายนอก แต่กลับไม่สามารถยับยั้งเห็นอกกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้อย่างแท้จริง กระบวนการกำหนดนโยบายและสิทธิประโยชน์มักจะโน้มเอียงไปตามข้อเสนอของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ทำให้ขาดการวางแผนที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง ไม่เพียงเท่านั้นยังไม่สามารถจัดการแรงต่อต้านจากสังคม เมื่อนโยบายถูกผลักดันลงมาโดยขาดการมีส่วนร่วม จึงเกิดแรงต่อต้านจากภาคประชาสังคมและคนในพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลควรรักษาความสงบแห่งชาติ แม้จะมีอำนาจทางทหาร แต่กลับไม่สามารถจัดการความขัดแย้งทางสังคมเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในหลายกรณีต้องยอมถอยหรือชะลอโครงการไป

จากความขัดแย้งดังกล่าว การใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งอาจไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้รอบด้าน จึงจำเป็นต้องสร้างกรอบการวิเคราะห์แบบผสมผสาน (Hybrid Framework) สำหรับแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์ด (Ordoliberalism) ผู้วิจัยได้นำมาใช้เพื่อช่วยอธิบายใน “มิติเชิงอุดมการณ์” ว่ารัฐไทยพยายามสวมบทบาทเป็น “รัฐเข้มแข็ง” ที่ต้องสร้างและกำกับกติกาการแข่งขันให้เป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับล้มเหลวในการสร้าง “ความรับผิดชอบเชิงศีลธรรม” โดยไม่สามารถสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของทุนกับสังคมให้เกิดขึ้นได้ ส่วนขีดความสามารถหรือศักยภาพของรัฐ จะใช้อธิบายใน “มิติเชิงปฏิบัติการ” ว่าเหตุที่รัฐไม่สามารถสร้างสมดุลได้นั้น มีรากฐานมาจาก “การขาดศักยภาพและความเป็นอิสระของกลไกรัฐ” เอง ที่ไม่สามารถผลักดันนโยบายให้เกิดผลและไม่สามารถยับยั้งเห็นอกกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้

ดังนั้น การนำเอาทั้งสองแนวคิดนี้ (Hybrid Framework) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์จึงสามารถอธิบายได้อย่างทรงพลังว่า ความขัดแย้งในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ของรัฐไทยไม่ได้เป็นเพียงความขัดแย้งระหว่าง “รัฐกับประชาชน” หรือ “ทุนกับชุมชน” เท่านั้น แต่เป็นภาพสะท้อนของความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของรัฐไทยเอง ที่มี “อำนาจทางการเมือง” แต่ปราศจาก “ศักยภาพและความเป็นอิสระที่แท้จริง” ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมให้สมดุล

ตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์ โดย Marx และ Engels ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐในสังคมทุนนิยมจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นนำ ซึ่งครอบงำสังคมไม่โดยตรงก็โดยอ้อม อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ 1) รัฐและกลไกของรัฐเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุนซึ่งทำหน้าที่จัดระเบียบส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้

สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นผู้ครองอำนาจ ด้วยชนชั้นนายทุนมีอำนาจครอบงำรัฐได้โดยตรง เนื่องจากมีอำนาจต่อรองมากที่สุดในสังคม และ 2) รัฐและกลไกของรัฐอาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละสังคม และอาจจะเสริมสร้างแรงอำนาจของตนเองขึ้นมา ด้วยไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงโดยตรงกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำเสมอไป ในลักษณะนี้ชนชั้นนายทุนจะมีอิทธิพลเหนือรัฐมากกว่าชนชั้นอื่นแต่ไม่สามารถควบคุมรัฐได้โดยตรง ประเด็นข้างต้น Gramsci ได้ขยายความเพิ่มเติมว่า อำนาจของชนชั้นในสังคมไม่จำเป็นต้องแสดงออกมาในรูปแบบของการครอบงำหรือการใช้กำลังบังคับโดยชัดแจ้ง แต่สามารถแสดงออกในรูปของการเป็นผู้นำด้านภูมิปัญญา และศีลธรรมเหนือชนชั้นอื่นในสังคมซึ่งเรียกว่า **“อำนาจครอบงำความคิด” (Hegemony)** นับเป็นฐานอำนาจของชนชั้นในการควบคุมสังคม เพราะหากชนชั้นใดสามารถชี้นำความคิดหรือหล่อหลอมจิตใจของคนกลุ่มอื่นในสังคมให้เป็นไปตามความต้องการชนชั้นนั้นก็จะมีอำนาจเหนือสังคมได้อย่างมั่นคง แม้ว่าชนชั้นนายทุนจะสามารถครอบงำภาคประชาสังคมได้ ขณะเดียวกันรัฐเองก็เข้าแทรกแซงสังคมโดยอาศัยทั้งกำลังและอำนาจครอบงำทางความคิด อย่างไรก็ตามสามารถจำแนกแนวทางการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนชั้นนายทุนในสังคมสมัยใหม่ในตัวเองแบบโอมาร์กซิสต์ (Neo - Marxist Mode) ได้ 4 รูปแบบ

1. ในสังคมสมัยใหม่ชนชั้นนายทุนจะพัฒนาขึ้นเป็นกลุ่มทุนผูกขาด และมีอำนาจครอบงำรัฐได้โดยสิ้นเชิง ดังนั้น รัฐจะไม่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของตนแต่อย่างใด เพราะถูกกำหนดหรือขึ้นอยู่กับความต้องการและผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน ซึ่งอาจเป็นเพราะกลุ่มทุนร่วมมือกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อหาทางปกป้องผลประโยชน์ของตน แม้ว่ารัฐจำเป็นต้องตอบสนองความต้องการของชนชั้นอื่นในสังคม รัฐจะไม่สามารถกำหนดนโยบายในลักษณะที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนโดยตรง

2. รัฐมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายระดับหนึ่ง โดยเฉพาะโครงสร้างด้านกฎหมายและการเมืองอันเป็นฐานอำนาจของรัฐ แต่ก็ไม่ได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจการครอบงำของชนชั้นนายทุนในเชิงนโยบาย เพราะนโยบายรัฐส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของชนชั้นนายทุนมากกว่าชนชั้นอื่นในสังคม ดังนั้น ในสังคมทุนนิยมชนชั้นใดมีอำนาจก็สามารถใช้อิทธิพลผลักดันนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของตนได้

3. รัฐในสังคมทุนนิยมยังมีความเป็นอิสระอยู่บ้างในการกำหนดทางเลือกด้านนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของนายทุน รัฐในฐานะของสถาบันฯ การปกครองสังคมและเป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะจะถูกผลักดันให้มีภารกิจหรือหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่

ระบบทุนนิยมโดยส่วนรวม เพื่อช่วยให้กระบวนการของทุนสามารถดำรงสืบต่อไปในสังคม เพราะคนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงรายได้ที่มาจากระบบทุนนิยม

4. รัฐในสังคมทุนนิยมที่มีความเป็นอิสระในตัวเองค่อนข้างมาก จนดำรงอยู่ในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางที่เป็นอิสระ โดยทำหน้าที่ประนีประนอมความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐในสังคมทุนนิยมจึงไม่ใช่เป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุนและมีผลประโยชน์ของตนเองที่แยกออกจากผลประโยชน์ของชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ไม่โน้มเอียงไปยังกลุ่มคนชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งในสังคม

เห็นได้ว่า รัฐในสังคมทุนนิยมดำรงอยู่ในสภาวะ “ความเป็นอิสระเชิงสัมพัทธ์” (Relative Autonomy) กล่าวคือ รัฐไม่ได้เป็นเครื่องมือโดยตรงของนายทุนรายใดรายหนึ่ง และมีความสามารถในการกำหนดนโยบายที่อาจขัดแย้งกับผลประโยชน์ระยะสั้นของนายทุนบางกลุ่มได้ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระนี้เกิดขึ้นโดยมีเป้าหมายที่ใหญ่กว่านั้นคือ การรักษาระบบทุนนิยมโดยรวมให้มีเสถียรภาพและสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว เพราะการล่มสลายของระบบทุนนิยมจะทำลายผลประโยชน์ของทั้งชนชั้นนายทุนและตัวรัฐเอง ดังนั้น รัฐจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้จัดการของระบบทุนนิยม โดยการเจรจาและไกล่เกลี่ยความขัดแย้งทางชนชั้น สร้างความชอบธรรมในการปกครอง รวมถึงออกมาตรการต่าง ๆ เช่น รัฐสวัสดิการ กฎหมายแรงงาน เป็นต้น เพื่อลดทอนความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่การปฏิวัติ ที่กล่าวมานี้ก็เพื่อประคองให้โครงสร้างที่เอื้อต่อการสะสมทุนของชนชั้นนายทุนสามารถดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น แม้รัฐจะไม่ใช่เครื่องมือโดยตรง แต่โดยโครงสร้างแล้วรัฐก็ไม่สามารถดำเนินนโยบายที่ทำลายผลประโยชน์พื้นฐานของระบบทุนนิยมได้ ท้ายที่สุดก็ยังคงรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนในภาพรวม

กล่าวได้ว่า รัฐคือผู้ถืออำนาจทางการเมืองขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งในมิติหนึ่งคือการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐตระหนักดีว่าต้องสร้างพื้นที่เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วม ที่ผ่านมามีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคธุรกิจมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการกำหนดและกำกับโดยรัฐเป็นสำคัญ ประจักษ์ชัดในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุค แต่ทว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคธุรกิจของไทยตั้งแต่อดีตนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อมมากขึ้น โดยการออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามที่รัฐเห็นสมควร (ปรีชา จรุงกิจอนันต์, 2529, p. 153 - 154) หลักการนี้ดำเนินผ่านมาก็คือสืบทอดมา ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงดำรงอยู่เรื่อยมา ดังที่มีการกำหนดกรอบและมาตรการต่าง ๆ ผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และคณะกรรมการนโยบายการพัฒนา

เศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) โดยรัฐส่วนกลาง เหตุผลหนึ่งที่รัฐมีบทบาทนำนั้น Ong (2006) ได้อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษรัฐมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนหลัก โดยได้ขยายมุมมองต่อความสัมพันธ์ที่ไม่อาจแยกส่วนได้ระหว่างเศรษฐกิจแบบตลาดกับรัฐ แม้นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะให้ความสำคัญและเชื่อมั่นต่อหลักการความเป็นอิสระของตลาดที่ปลอดจากการกำกับควบคุมของรัฐ โดยมองว่ารัฐควรมีบทบาทเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการจัดหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ภาคเอกชน ส่งเสริมการแข่งขัน สนับสนุนการเคลื่อนย้ายทรัพยากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกันก็ไม้อาจปฏิเสธความจริงที่ว่า ประเทศที่สามารถพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้บรรลุเป้าหมายได้นั้นล้วนแล้วแต่เป็นเพราะการกำกับควบคุมที่เข้มงวดโดยรัฐ

สำหรับความล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ไม่ได้มาจากความอ่อนแอของรัฐ ในการกำกับควบคุมเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่เป็นเพราะรัฐละทิ้งบทบาทการพัฒนาไปสู่การเป็นรัฐนายหน้า (Broker State) กล่าวคือ มุ่งแสวงหาทรัพยากรจำนวนมากเพื่อส่งต่อแก่นายทุนในราคาถูกรวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วน นับเป็นการฝ่่งถ่ายบทบาทและอำนาจการพัฒนาจากรัฐไปสู่ในมือของกลุ่มทุน ซึ่งกลุ่มสำนักคิดเสรีนิยมแบบออร์โดอย่าง Werner Bonefeld (2017, p. 3) จึงเรียกร้อง รัฐที่เข้มแข็ง ที่ไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และไม่ยอมให้มวลชนกดดันได้ รัฐต้องสามารถทำหน้าที่ควบคุมและพิทักษ์การแข่งขันในตลาดให้อยู่ในกฎกติกาได้อย่างเข้มข้น ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับตัวแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบาย แบบรัฐนิยม ซึ่งเชื่อว่ารัฐมักจะมีฐานคิดในการกำหนดนโยบายเสมอแม้ว่าปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนในสังคมจะสามารถใช้อิทธิพลหรืออำนาจต่อรองเพื่อผลักดันนโยบายของรัฐได้ก็ตาม ตัวแบบนี้จึงอธิบายในแง่อำนาจในการกำหนดนโยบาย (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558, p. 67) ทั้งนี้ ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) นั้น บทบาทของรัฐไม่ควรแทรกแซงเศรษฐกิจโดยตรง แต่ควรทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลและคุ้มครองระบบการแข่งขันอย่างยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคธุรกิจ ที่รัฐจำเป็นต้องมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการประกอบกิจการของภาคเอกชน ซึ่ง ปรีชา จรุงกิจอนันต์ (2529) ได้นำเสนอไว้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลนโยบายและการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย (กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2567) ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจโลก ส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการเศรษฐกิจมากขึ้น ด้วยการกระตุ้นให้ภาวะเศรษฐกิจเจริญเติบโตไปในทิศทางที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสม ดังเช่นการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐต้องการส่งเสริมการลงทุนโดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องเดิมตามทิศทางการพัฒนาที่รัฐกำหนด

2. การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูงในยุคดิจิทัล ส่งผลให้กระบวนการผลิตสินค้าและบริการ มีลักษณะที่สลับซับซ้อนมากขึ้นโดยเน้นอุตสาหกรรมด้านเทคโนโลยี ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในการออกระเบียบกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน ปกป้องสิทธิและคุ้มครองผู้บริโภค ที่สำคัญคือสุขภาพอนามัยของประชาชน เห็นได้จากการกำหนดเงื่อนไขประเภทของกิจการที่จะได้รับสิทธิและประโยชน์ตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน กรณีกิจการขยายพันธุ์สัตว์หรือเลี้ยงสัตว์ กำหนดเงื่อนไข ต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และระบบป้องกันการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โรงเรือนระบบปิด ระบบระบายอากาศ ระบบป้องกันพาหะนำโรคเข้าสู่ฟาร์ม (ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 19/2565, 2565, p. 4) ขณะเดียวกันรัฐต้องทำหน้าที่สร้างสภาพแวดล้อมที่อำนวยความสะดวกการแข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ กรอบและมาตรการเพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม

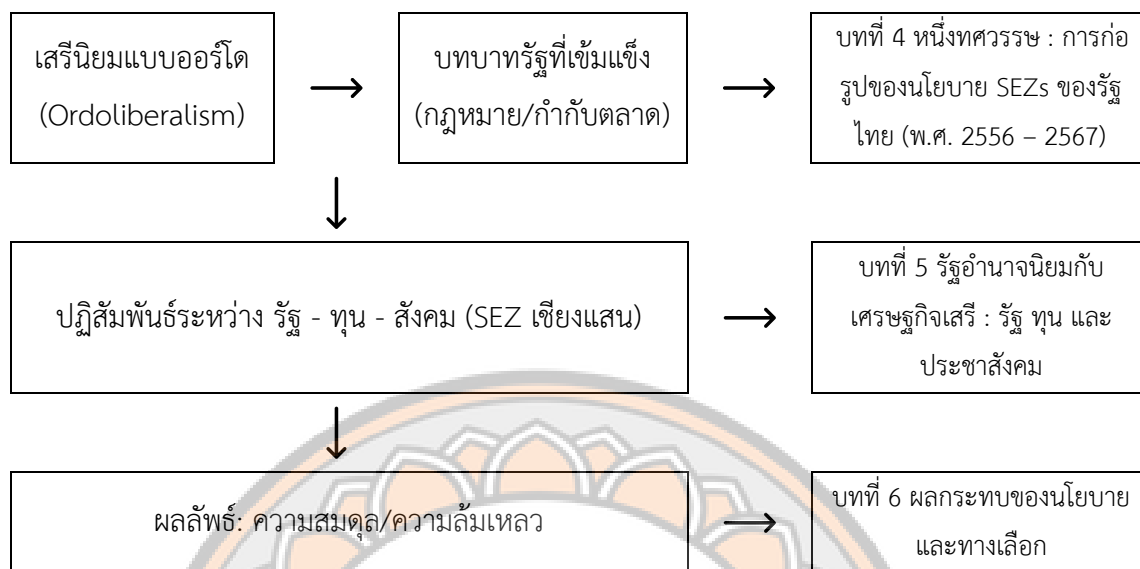
3. วัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การส่งเสริมให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับภาคและระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง ตามศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องเข้าควบคุมหรือจำกัดอำนาจการผูกขาดของเอกชนที่เป็นทุนขนาดใหญ่จากภายนอกที่เข้ามาฉกฉวยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม จากผู้มาเยือนกลายเป็นผู้ครอบครอง และต้องปกป้องธุรกิจท้องถิ่น เพื่อตลาดสามารถทำงานได้อย่างเสรีและป้องกันผลกระทบด้านลบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม

จากแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ผู้วิจัยจะใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ บทบาทของประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผ่านกลไกอำนาจรัฐตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ด้วยการผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายและให้สิทธิพิเศษที่เอื้อผลประโยชน์แก่นักลงทุนในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่

อย่างชอบธรรม รวมถึงความพยายามในการออกคำสั่ง ประกาศ และระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่ รวมทั้งความพยายามจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายได้ท่ามกลางเสียงสะท้อนของกลุ่มสังคม ซึ่งแนวคิดนี้จะช่วยให้มองเห็นและทำความเข้าใจอย่างมีพลวัตในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคม (นายทุน - ภาคประชาสังคม) ได้อย่างแจ่มชัดและตอกย้ำให้เห็นลักษณะของความเป็นรัฐเข้มแข็งหรือรัฐที่เป็นเครื่องมือของทุนผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต

2.5 สรุป

จากที่กล่าวมาจึงเป็นการนำเสนอให้เห็นความสำคัญของกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายการก่อเกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของรัฐไทย โดยผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงที่มาของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย และใช้เป็นกรณีศึกษาผ่านบทบาทของรัฐกับเศรษฐกิจเสรีในการผลักดันนโยบายดังกล่าวตาม**วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1** โดยใช้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีรัฐที่เข้มแข็งจึงจะทำให้เกิดเศรษฐกิจเสรีได้ แต่ทั้งนี้การวิเคราะห์โดยมองจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวนั้นไม่เพียงพอที่ชี้ให้เห็นระดับความเข้มแข็งของรัฐได้ จำเป็นต้องพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำเอาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมมาใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์ร่วมด้วยเนื่องจาก “**ความเข้มแข็งของรัฐส่วนหนึ่งเกิดจากสังคมอ่อนแอ ขณะเดียวกันสังคมที่เข้มแข็งก็ส่งผลให้รัฐอ่อนแอได้เช่นกัน**” สำหรับรัฐที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่การนำเสนอถึงผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตาม**วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 2** แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งอาจจะเป็นอีกหนึ่งทางเลือกสำหรับรัฐไทยในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยผู้วิจัยสามารถนำเสนอกรอบแนวคิดในการนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้นไปใช้ในการวิเคราะห์ในบทต่อไปได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพ 9 กรอบการนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์แต่ละบท

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

จากภาพจะเห็นได้ว่าเป็นการนำเสนอโครงสร้างการวิเคราะห์สำหรับงานวิจัยนี้อย่างเป็นระบบ โดยเชื่อมโยงกรอบแนวคิดหลักเข้ากับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ในแต่ละบทอย่างชัดเจน ตั้งแต่ บทที่ 4 หนึ่งทศวรรษ: การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย (พ.ศ. 2557 – 2567) ในบทนี้ จะเริ่มต้นโดยใช้แนวคิด Ordoliberalism เป็นกรอบในการวิเคราะห์บทบาทของรัฐที่เข้มแข็งที่ควรจะเป็น คือการสร้างกฎหมายและกำกับตลาดอย่างเป็นธรรม จากนั้นจะนำไปเปรียบเทียบกับการก่อรูปนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อประเมินว่ารัฐได้ทำหน้าที่ตามแนวคิดรัฐเข้มแข็งหรือไม่ หรือเป็นเพียงการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุน ต่อด้วย บทที่ 5 รัฐอำนาจนิยมกับเศรษฐกิจเสรี: รัฐ ทุน และประชาสังคมกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย บทนี้จะเจาะลึกลงไปในพื้นที่ที่กรณีศึกษาเชียงแสน เพื่อวิเคราะห์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ทุน-สังคม ที่เกิดขึ้นจริง จะเป็นการนำผลจากการวิเคราะห์นโยบายในบทที่ 4 มาตรวจสอบกับความเป็นจริงในพื้นที่ เพื่อแสดงให้เห็นว่าอำนาจรัฐที่ส่งลงมานั้นปะทะกับพลวัตของกลุ่มทุนและแรงต่อต้านของภาคประชาสังคมอย่างไร ซึ่งจะสะท้อนถึงการมีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และ บทที่ 6 ผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอยางตลาด จังหวัดเชียงราย คือ บทสุดท้ายของการวิเคราะห์ จะเป็นการสังเคราะห์ผลลัพธ์จากบทที่ 4 และ 5 เพื่อประเมิน ผลลัพธ์สุดท้ายของนโยบาย นั่นคือ “ความคลุมเครือและความ

ลัทธิ” ที่เกิดขึ้น โดยจะอภิปรายถึงผลกระทบในมิติต่าง ๆ และนำไปสู่การเสนอทางเลือกในการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนสำหรับพื้นที่ต่อไป ดังนั้น กรอบการวิเคราะห์นี้จะแสดงให้เห็นภาพรวมตั้งแต่ระดับทฤษฎีและนโยบายมหภาค (บทที่ 4) ลงสู่การปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ในระดับจุลภาค (บทที่ 5) และจบด้วยการประเมินผลกระทบและทางเลือก (บทที่ 6) อย่างเป็นระบบและมีเหตุผลรองรับ



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของรัฐบาลไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยใช้แนวทางในการศึกษาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ในแง่ของหลักการข้อมูลเชิงเอกสารนับว่าเป็นข้อมูลที่น่ามาใช้ประโยชน์ได้มาก เพราะมีความพร้อมของข้อมูลบางประการที่ข้อมูลบุคคลอาจไม่มีหรือไม่ครอบคลุม (จุมพล หนิมพานิช, 2551, p. 300) ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และใช้วิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องและครอบคลุมตามวัตถุประสงค์การวิจัย ผู้วิจัยจึงได้แบ่งขั้นตอนการศึกษาออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ประชากรและกลุ่มที่ศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่วนราชการระดับจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยกลุ่มที่ศึกษาคือผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จำนวน 19 คน โดยเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ โดยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งมีเกณฑ์การพิจารณาคุณลักษณะจากบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติในพื้นที่กรณีศึกษา โดยครอบคลุมตั้งแต่ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการประจำ ส่วนภูมิภาค) ตัวแทนภาคเอกชน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการการเมือง ส่วนท้องถิ่น) ผู้นำท้องที่ และตัวแทนภาคประชาสังคม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการจัดระบบของข้อมูลเชิงคุณภาพ จึงกำหนดรหัสผู้ให้ข้อมูลตามคุณลักษณะของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อใช้ในการอ้างอิงในการศึกษาครั้งนี้ ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตาราง 7 คุณสมบัติและกำหนดรหัสคุณลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก

รหัสของผู้ให้ข้อมูล	คุณสมบัติ	จำนวน (คน)	รหัสอ้างอิง
A	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการประจำ ส่วนภูมิภาค)	4	A1 – A4
B	ตัวแทนภาคเอกชน	2	B1 – B2
C	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการการเมือง ส่วนท้องถิ่น)	5	C1 – C5
D	ผู้นำท้องที่	4	D1 – D4
E	ตัวแทนภาคประชาสังคม	4	E1 – E4
A – E	รวมทั้งสิ้น	19	A1 – E4

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

3.2 เครื่องมือและการพัฒนาเครื่องมือ

การศึกษารั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงลึก ดังนั้น เครื่องมือหลักที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์ขึ้นโดยมีกรอบแนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐาน และกำหนดประเด็นคำถามให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และคำถามการวิจัย โดยแบ่งโครงสร้างของแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 3 ส่วนหลัก ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ส่วนนี้เป็นคำถามเพื่อเก็บข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์บริบทของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ประกอบด้วย ตำแหน่ง บทบาท และหน่วยงานที่สังกัด ประสบการณ์หรือความเกี่ยวข้องกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่

ส่วนที่ 2 ประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐบาลไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรี ผ่านนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 1) ส่วนนี้เป็นชุดคำถามหลักที่มุ่งเน้นการอธิบาย

ความสัมพันธ์และบทบาทของรัฐในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเสรีผ่านนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในช่วง
ระยะเวลาปี พ.ศ. 2556 - 2567 โดยมีแนวคำถามในประเด็นหลักสำคัญ ๆ เช่น

1. กระบวนการและที่มาของนโยบาย แนวคิดเบื้องหลังและเหตุผลในการผลักดันนโยบายเขต
เศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อำเภอเชียงแสนคืออะไร

2. บทบาทและกลไกของรัฐ หน่วยงานภาครัฐใดมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและขับเคลื่อน
นโยบาย และมีกลไกการทำงานร่วมกันอย่างไร

3. ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ภาครัฐมีปฏิสัมพันธ์หรือสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนและ
ภาคประชาสังคมในพื้นที่อย่างไรในการจัดการนโยบายนี้

4. อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ นโยบายนี้สะท้อนแนวคิดเศรษฐกิจเสรีของประเทศไทยในปัจจุบันอย่างไร
ส่วนที่ 3 ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบและทางเลือกในการพัฒนา (สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อ
ที่ 2) ส่วนนี้มุ่งศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ รวมถึงมุมมองต่อทางเลือกในการพัฒนาอื่น ๆ โดยมี
แนวคำถามในประเด็นหลักสำคัญ เช่น

1. ผลกระทบเชิงบวกและลบ นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่อพื้นที่อำเภอเชียงแสน
ในมิติใดบ้าง (เช่น เศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

2. การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ ท่านสังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอะไรบ้างในพื้นที่นับตั้งแต่มี
นโยบายนี้

3. ผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ กลุ่มใดคือผู้ที่ได้รับประโยชน์และกลุ่มใดคือผู้ที่ได้รับ
ผลกระทบเชิงลบจากนโยบายนี้

4. ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาทางเลือก ในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลมีแนวทางหรือ
ทางเลือกอื่นในการพัฒนาพื้นที่อำเภอเชียงแสนให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนกว่านี้หรือไม่ อย่างไร

เพื่อให้แบบสัมภาษณ์มีความน่าเชื่อถือและสามารถตอบคำถามการวิจัยได้อย่างสมบูรณ์ ผู้วิจัย
ได้ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ ดังนี้

1. นำร่างแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นเสนอต่อ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เพื่อตรวจสอบความ
ถูกต้อง ความครอบคลุมของเนื้อหา และความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการวิจัย

2. นำร่างแบบสัมภาษณ์ที่ปรับปรุงแล้วไปให้ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะ การพัฒนาพื้นที่ชายแดน และเศรษฐศาสตร์การเมือง ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ความชัดเจนของภาษาที่ใช้ และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

3. นำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงแก้ไขแบบสัมภาษณ์ให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมที่สุด ก่อนนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนามต่อไป

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาภายใต้วัตถุประสงค์ของการศึกษา 1) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสริมมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และ 2) เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยพยายามแสวงหาความเข้าใจในบทบาทของประเทศไทยต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่ลึกซึ้งและรอบด้าน จึงใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่มุ่งวิเคราะห์และอธิบายต่อสิ่งที่มีความสลับซับซ้อนดังเช่นอำนาจรัฐ โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และใช้วิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) โดยสามารถแบ่งประเภทและรายละเอียดของข้อมูลการวิจัยออกเป็น 3 ส่วน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากเอกสาร ในการศึกษาความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสริมมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 โดยรวบรวมข้อมูลจากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ฐานข้อมูลออนไลน์ (e-Book e-Journals e- Newspapers) ฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์ ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital เป็นต้น ทั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารออกเป็น 2 แหล่งข้อมูล ได้แก่

เอกสารปฐมภูมิ โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย เช่น การให้สิทธิประโยชน์ การวางผังเมือง โครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สถานการณ์ด้านการค้าการลงทุน รายงานความคืบหน้าในการขับเคลื่อนนโยบาย แผนการพัฒนาระดับต่าง ๆ การเคลื่อนไหวต่อต้านจากภาคประชาสังคมในพื้นที่ เป็นต้น โดยศึกษาจากคำสั่งและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี หนังสือราชการ รายงานการประชุม

รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ รายงานสรุปการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย บทสัมภาษณ์

เอกสารτυุติภูมิ ศึกษาจากหนังสือ รายงานข่าว รายงานงานวิจัย บทความวิชาการและบทความวิจัยในวารสารวิชาการ ที่ผ่านการวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในภาพรวมและเฉพาะในพื้นที่กรณีศึกษา

ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาทั้ง 2 ข้อ จากผู้เกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่มีความเหมาะสมกับปัญหาการวิจัยที่มุ่งวิเคราะห์ประเด็นที่มีความซับซ้อนเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทน และภาคประชาสังคม รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่เนื่องจากการสัมภาษณ์เชิงลึกช่วยให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลที่มีละเอียด ครอบคลุม และเจาะลึกในประเด็นที่สนใจเกี่ยวกับความคิด ความรู้สึก ทศนคติ และประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ 1) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการประจำ ส่วนภูมิภาค) 2) ตัวแทนภาคเอกชน 3) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการการเมือง ส่วนท้องถิ่น) 4) ผู้นำท้องที่ และ 5) ตัวแทนภาคประชาสังคม

การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยมีแนวคำถามหลักที่ออกแบบภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์การวิจัย และกำหนดคำถามปลายเปิดไว้สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์สามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้อย่างละเอียดมากขึ้น รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้ซักถามเพิ่มเติมและเจาะลึกในประเด็นที่สนใจซึ่งอาจจะนำไปสู่การค้นพบข้อมูลและประเด็นที่ไม่คาดคิดไว้ล่วงหน้าในแง่ของการสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

ทั้งนี้ ก่อนการสัมภาษณ์ผู้วิจัยขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลได้ทำการบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ รวมถึงการยึดหลักตามแนวทางหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างเคร่งครัด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนภายหลังการสัมภาษณ์ผู้วิจัยนำไฟล์เสียงที่บันทึกไว้มาถอดความเป็นบทสนทนาแบบคำต่อคำ ตรวจสอบความถูกต้องโดยอ่านบทสนทนาที่ถอดเทปเสร็จแล้วเทียบกับไฟล์เสียงอีกครั้ง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและแก้ไขข้อผิดพลาด และจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ จัดเก็บไฟล์ข้อมูล ทั้งไฟล์เสียงและไฟล์เอกสารบทสัมภาษณ์อย่างเป็นระบบ โดยตั้งชื่อไฟล์ตามรหัสของผู้ให้ข้อมูล คือ A - E เพื่อให้่ายต่อการอ้างอิงและรักษาความเป็นส่วนตัว ซึ่งเป็นขั้นตอนของการจัดการข้อมูลเพื่อให้พร้อมสำหรับการวิเคราะห์ โดยใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดทฤษฎีที่

กำหนดไว้ ส่วนความเพียงพอของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้นพิจารณาความอิ่มตัวของข้อมูล (Data Saturation) กล่าวคือ เมื่อพบว่าข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์นั้นครอบคลุมและครบถ้วนที่จะนำมาใช้วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และอยู่ในระดับที่ข้อมูลใหม่ซ้ำกับข้อมูลที่กล่าวถึงในข้อมูลก่อนหน้าหรือข้อมูลไม่มีความแตกต่างกัน

ส่วนที่ 3 วิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมในโครงการที่จัดขึ้นโดยภาครัฐเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น โครงการส่งเสริมและพัฒนากิจการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชายแดนเศรษฐกิจข้ามแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างสร้างสรรค์ กิจกรรมประชุมเชิงปฏิบัติการสรุปผลการดำเนินงานประเด็นปัญหา อุปสรรค และแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย (Special Economic Zone: SEZ) เป็นต้น เพื่อช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเข้าใจทิศทางการพัฒนา การวางบทบาทของรัฐ รวมทั้งข้อมูลที่เกิดจากการสะท้อน (Reflection) จากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

3.4 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลนั้นมีความสำคัญอย่างมากเพื่อให้ข้อมูลที่รวบรวมมีความเที่ยงตรง (Validity) และน่าเชื่อถือ (Reliability) ผู้วิจัยได้ใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบข้อมูลจากหลากหลายมุมมอง เพื่อเกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่ศึกษาอย่างลึกซึ้งและรอบด้านที่สุด (สุรางค์ จันทวานิช, 2554, p. 129) โดยในงานวิจัยนี้จะใช้วิธีการตรวจสอบ 2 รูปแบบ ดังนี้

3.4.1 การตรวจสอบสามเส้าด้านแหล่งข้อมูล (Data Triangulation)

เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มาจากต่างกลุ่มกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีมุมมอง ประสบการณ์ และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษแตกต่างกันออกไป การนำข้อมูลจากกลุ่มเหล่านี้มาเปรียบเทียบกันจะช่วยให้เห็นภาพความสัมพันธ์และผลกระทบที่ซับซ้อนและเป็นจริงมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มเป้าหมายทั้ง 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการประจำ ส่วนภูมิภาค) 2) ตัวแทนภาคเอกชน 3) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ (ข้าราชการการเมือง ส่วนท้องถิ่น) 4) ผู้นำท้องถิ่น และ 5) ตัวแทนภาคประชาสังคม

3.4.2 การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation)

เป็นการใช้ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกัน มาตรวจสอบและยืนยันซึ่งกันและกัน เพื่อลดข้อจำกัดของแต่ละวิธี และทำให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ 3 วิธีการหลักในการเก็บข้อมูล ซึ่งสามารถนำมาตรวจสอบข้ามกันได้ ดังนี้

1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ข้อมูลที่เป็นความคิด ความรู้สึก ทศนคติ และประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ข้อมูลที่เป็นทางการ หลักฐานลายลักษณ์อักษร นโยบาย แผนงาน และข้อเท็จจริงที่ถูกบันทึกไว้
3. ข้อมูลจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) ข้อมูลเกี่ยวกับพลวัต ปฏิสัมพันธ์ และบรรยากาศที่เกิดขึ้นจริงในสถานการณ์นั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ถูกกล่าวถึงในการสัมภาษณ์หรือบันทึกไว้ในเอกสาร

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้วิธีการทั้ง 2 รูปแบบ ช่วยให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือและตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากลดอคติของผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ข้อมูลจากหลายฝ่ายทำให้ข้อสรุปที่ได้ไม่เอนเอียงไปทางใดทางหนึ่ง ซึ่งการรับฟังข้อมูลเพียงฝ่ายเดียวอาจเห็นแต่ภาพที่สวยงาม (Romanticize Case) และยืนยันความถูกต้องของข้อมูล เมื่อข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สอดคล้องกับที่ระบุไว้ในเอกสารราชการ และตรงกับการสังเกตการณ์ จึงเป็นการยืนยันว่าข้อมูลนั้นไม่ใช่เป็นเพียงแค่ “ความคิดเห็น” แต่เป็น “ข้อเท็จจริง” ที่เกิดขึ้น ทำให้ผลการวิจัยมีน้ำหนักมากขึ้นและเพิ่มความน่าเชื่อถือในการอธิบายความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรี และผลกระทบของนโยบายการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ข้อมูลจาก 3 แหล่ง คือ การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) ดังนั้น เพื่อให้สามารถตีความและสังเคราะห์ข้อมูลที่มีความซับซ้อนได้อย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยจึงใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เป็นเครื่องมือหลักในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยเริ่มจากการเตรียมและจัดการข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การตีความและสังเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

3.5.1 การเตรียมและจัดการข้อมูล (Data Preparation and Management)

ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลทั้งหมด ทั้งบทสัมภาษณ์ที่ถอดเทปแล้ว, บันทึกภาคสนาม (Field Notes) จากการสังเกตการณ์, และข้อมูลสรุปจากเอกสารต่าง ๆ มาจัดเก็บอย่างเป็นระบบ โดยมีการกำกับรหัสอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล (เช่น รหัสผู้ให้สัมภาษณ์ A-E, วันที่สังเกตการณ์, ชื่อเอกสาร) เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นและอ้างอิงในขั้นตอนการวิเคราะห์

3.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)

การค้นหาและสร้างประเด็นหลัก (Searching for and Generating Themes) นำรหัสต่างๆ ที่ได้จากขั้นตอนที่แล้วมาพิจารณาความเชื่อมโยง แล้วจัดกลุ่มรหัสที่มีความหมายใกล้เคียงกันเข้าเป็น “หมวดหมู่” (Categories) ที่ใหญ่ขึ้น จากนั้นจึงนำหมวดหมู่เหล่านี้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสังเคราะห์เป็น “ประเด็นหลัก” (Themes) ซึ่งเป็นแนวคิดหรือแก่นเรื่องสำคัญที่ปรากฏซ้ำๆ ในข้อมูล และสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้

3.5.3 การตีความและสังเคราะห์ข้อมูล (Interpretation and Synthesis)

ผู้วิจัยนำประเด็นหลักที่ได้มาเรียบเรียงและตีความเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดทฤษฎีเสริมนิยมใหม่ เสรีนิยมแบบออร์โด และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-สังคม ในขั้นตอนผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) เพื่อยืนยันข้อสรุป โดยการนำข้อมูลจากทั้ง 3 แหล่ง (เอกสาร, สัมภาษณ์, สังเกตการณ์) มาสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างข้อสรุปที่มีน้ำหนักและน่าเชื่อถือเกี่ยวกับขีดความสามารถของรัฐบาลต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตลอดระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร เลขที่ IRB No. P2-0030/2567 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2567 โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติโดยเคร่งครัด

บทที่ 4

หนึ่งทศวรรษ: การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย (พ.ศ. 2556 – 2567)

ในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งนำเสนอถึงการกำหนดนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ตลอด ห้วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ท่ามกลางพลวัตของสลับซับซ้อนเปลี่ยนทางการเมืองจากรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารสู่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้ง โดยครอบคลุมทั้ง 3 รัฐบาลชุด (พ.ศ. 2554 - 2567) เริ่มต้นตั้งแต่ 1) รัฐบาลยิ่งลักษณ์ 2) รัฐบาลประยุทธ์ และ 3) รัฐบาลเศรษฐา โดยผู้วิจัยได้แบ่ง ช่วงเวลาการดำเนินนโยบายออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

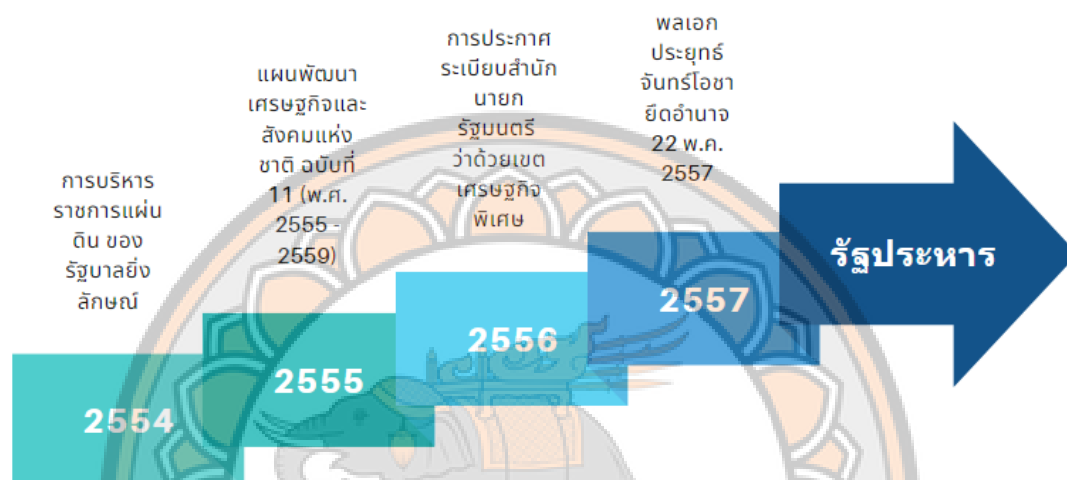
ระยะที่หนึ่ง รัฐอำนวยความสะดวก (Facilitator) ช่วงเวลาแห่งการการสถาปนาอำนาจรัฐใน การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายแดนให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (5 สิงหาคม 2554 – 7 พฤษภาคม 2557)

ระยะที่สอง รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian) ระยะที่รัฐมีความเข้มแข็งสูงสุดภายใต้ระบอบ รัฐประหาร อันเป็นช่วงที่เกิดการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มข้นในการผลักดันนโยบายผ่านกลไกพิเศษ คือ คำสั่ง ประกาศ และกฎหมายเฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 (24 สิงหาคม 2557 – 9 มิถุนายน 2562)

ระยะที่สาม รัฐอ่อนแอ (Weak State) ระยะที่รัฐกลับสู่รูปแบบรัฐบาลพลเรือน และเผชิญกับ ข้อจำกัดในการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ ส่งผลให้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษขาดความต่อเนื่องและขาด กลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ (9 กรกฎาคม 2562 – 14 สิงหาคม 2567)

การแบ่งช่วงระยะเวลาในลักษณะนี้ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์พลวัตของประเทศไทยในการใช้ อำนาจเหนือพื้นที่ชายแดนได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังสามารถชี้ให้เห็นว่า ในช่วงเวลาใดที่รัฐมี ความสามารถในการขยายอำนาจผ่านกลไกของรัฐอย่างเข้มข้น และขณะช่วงเวลาใดรัฐมีข้อจำกัดในการ ใช้อำนาจเชิงนโยบาย ซึ่งส่งผลต่อทิศทางและประสิทธิผลของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ระยะที่หนึ่ง รัฐอำนวยความสะดวก (Facilitator) จุดเริ่มต้นการสถาปนาอำนาจรัฐในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายแดนให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (5 สิงหาคม 2554 – 7 พฤษภาคม 2557)



ภาพ 10 ภาพแสดงพัฒนาการของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2554 - 2557
ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

4.1.1 การบริหารราชการแผ่นดินยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การบริหารราชการแผ่นดินยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี รัฐบาลยิ่งลักษณ์ เมื่อ 23 สิงหาคม 2554 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการที่รัฐบาลประกาศเจตนารมณ์ในการ เร่งรัดจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพ ในช่วงเวลาก่อนการรัฐประหาร ประเทศไทยดำเนินบทบาทในฐานะ “รัฐผู้อำนวยความสะดวก” (Facilitator State) ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมและวางโครงสร้างเชิงนโยบายสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลไกหลักที่ใช้ไม่ใช่กฎหมายพิเศษที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่เป็น “ระเบียบและประกาศ” ที่ค่อย ๆ สร้างกรอบการทำงานขึ้นมา ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว แต่เป็นผลผลิตโดยตรงของวิวัฒนาการรัฐไทย ที่ต้องปรับตัวเพื่อแข่งขันในเวทีโลก ผ่านการออกกฎหมายพิเศษ การให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน และการมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ คือภาพสะท้อนที่ชัดเจนของรัฐที่กำลังทำหน้าที่เป็นรัฐผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator State) เพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันจาก

เศรษฐกิจโลกและเสรีนิยมใหม่ ซึ่งกระแสหรืออิทธิพลของปัจจัยภายนอกมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นหลังยุคสงครามเย็น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการวิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบ คือ 1) ความซับซ้อนระดับโลกที่เพิ่มขึ้น (Global Complexity) ปัญหาและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น จนขยายขอบเขตเข้ามาในรัฐต่างๆ และส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายและโครงสร้างสถาบันทางการเมืองภายในประเทศนั้น ๆ 2) ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดขึ้นของนโยบายในประเทศและต่างประเทศ นโยบายทั้งสองส่วนนี้มีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อกันและกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นกว่าในอดีต (Dhiwakorn Kaewmanee, 2007) ประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ดังปรากฏในนโยบายด้านเศรษฐกิจว่าจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในมิติของการตลาด การค้า และการลงทุน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เร่งรัดจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยให้ความสำคัญต่อจังหวัดชายแดน เพื่อส่งเสริมการค้า การตลาด การลงทุน การจ้างงาน และการใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเป็นการใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, p. 23) นับได้ว่าเป็นหลักการสำคัญซึ่งนำมาสู่การประกาศพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้ง 10 แห่ง ในปี พ.ศ. 2557 นอกจากนโยบายของรัฐบาล การพิจารณาสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งมีการประกาศใช้ในขณะนั้นย่อมช่วยให้เข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญในประเด็นต่อไป

เมื่อพิจารณาด้านปัจจัยภายนอกในช่วงเวลาดังกล่าว พบว่า ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญและพยายามกำหนดยุทธศาสตร์เชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศ GMS และ ACMECS เช่น ประเทศจีนซึ่งพยายามเปิดพื้นที่เศรษฐกิจด้านมณฑลยูนนานและกวางสีเชื่อมโยงออกสู่กลุ่ม GMS ในเส้นทางต่าง ๆ ทั้งทางบก ทางราง ทางน้ำ โดยใช้การสนับสนุนแบบให้เปล่าในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก รวมทั้งมีการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ ใน สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม ซึ่งมีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนของทั้งภูมิภาคในภาพรวม (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2555, p. 86) เห็นได้ว่า การดำเนินโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศลาวในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เขตเศรษฐกิจพิเศษบ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา ตรงข้ามกับเมืองโม่หาน เขตสิบสองปันนาของจีน เรียกได้ว่าเป็นเส้นทางการเชื่อมโยงการค้าของ 3 ประเทศ ไทย (อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย) – สปป.ลาว (แขวงบ่อแก้ว - แขวงหลวงน้ำทา) – จีนตอนใต้ (สิบสองปันนา มณฑลยูนนาน - Kunming) หรือ

เส้นทางที่เรียกว่า R3A การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศลาวนั้นได้รับการสนับสนุนและลงทุนจากประเทศจีน ดังภาพที่ 11



ภาพ 11 ภาพแสดงเส้นทางที่เรียกว่า R3A ที่เชื่อมโยงไปถึงจีนตอนใต้

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นรูปแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ที่แผ่ขยายอย่างเป็นวงกว้าง ด้วยเหตุผลเพื่อสร้างโอกาสและประโยชน์ต่อการส่งเสริมการค้าการลงทุนว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษบางประการ โดยมุ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น การศึกษาถึงที่มาของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐ จำต้องพิจารณาทั้งปัจจัยภายในควบคู่กับปัจจัยภายนอกประเทศจึงจะทำให้เข้าใจถึงเหตุปัจจัยในการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้อย่างรอบด้าน

4.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)

จากจุดเริ่มต้นที่สำคัญคือคำแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่มุ่งจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดชายแดนเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุน แนวคิดนี้ถูกบรรจุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งเน้นการสร้างการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จัดทำขึ้นท่ามกลางสถานการณ์ที่ประเทศเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

ทิศทางการพัฒนาของประเทศจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมของคน สังคม และที่สำคัญคือ ระบบเศรษฐกิจที่สามารถปรับตัวและรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในและต่างประเทศได้อย่างเหมาะสม โดยมีประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ในสาระสำคัญของแผนฉบับนี้ได้กล่าวถึงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ภายใต้สถานการณ์ความร่วมมือในกรอบภูมิภาค ซึ่งในขณะนั้นประเทศมหาอำนาจต่างให้ความสำคัญและพยายามกำหนดยุทธศาสตร์เชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) คือ ไทย เมียนมา สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (Ayeyawaddy - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ระหว่างประเทศไทย สปป.ลาว เวียดนาม กัมพูชา และ เมียนมาร์ เห็นจากการที่จีนมีความพยายามเปิดพื้นที่ทางเศรษฐกิจในพื้นที่มณฑลยูนนานทั้งเส้นทางบกและทางรางเพื่อเชื่อมต่อกับกลุ่มประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง โดยการสนับสนุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแบบให้เปล่าจำนวนมาก การรุกคืบของทุนจีนในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ ใน สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม

ขณะเดียวกันการเตรียมความพร้อมภายในประเทศได้มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรในธุรกิจการขนส่งและโลจิสติกส์เชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่ชายแดน ตลอดจนเชื่อมโยงระบบการผลิตกับพื้นที่ตอนในของประเทศ พัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาค พัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและเมืองชายแดนโดยเปิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ที่เชื่อมโยงภูมิภาคเอเชียได้ ซึ่งการประเมินความเสี่ยงของแผนพัฒนาฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเตรียมความพร้อมด้านการพัฒนาแรงงานรองรับสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงแรงงานต่างด้าว ซึ่งความเสี่ยงที่พบ คือ ขาดนโยบายที่ชัดเจนด้านการใช้แรงงานต่างประเทศสวัสดิการและการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประกอบกับมีความล่าช้าในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนและการวางแผนด้านการพัฒนาทักษะของแรงงานเพื่อรองรับเขตเศรษฐกิจ ซึ่งใน ปี พ.ศ. 2555 ในการประกาศใช้แผนพัฒนา ฉบับนี้ ยังไม่ใช้คำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” คำนี้ใช้เมื่อปี พ.ศ. 2556 ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 อีกทั้ง ความไม่พร้อมในการเชื่อมโยงกับการพัฒนาในพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะในเชิงยุทธศาสตร์การลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากการกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดน

4.1.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556

กลไกที่เป็นรูปธรรมที่สุดในยุคนี้คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งทำหน้าที่วางกรอบการดำเนินงานผ่านการแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ในระยะนี้เป็นเพียง การเตรียมฐานและสร้างแนวคิด สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น ทิศทางและการดำเนินงานยังขาดความชัดเจนและการบังคับใช้ที่เข้มแข็ง จากการกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยการส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) นั้น **(ดูเชิงอรรถที่ 5)** เมื่อศึกษาในส่วนของกฎหมายที่กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา 24 กรกฎาคม 2556 เมื่อครั้งรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 11 โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจ คือ การกำหนดพื้นที่ของไทยบางแห่งที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งรัฐจะสนับสนุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยการผ่อนถ่ายอำนาจปฏิบัติราชการจากส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นสามารถสั่งการ อนุญาต และอนุมัติ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งได้ ที่สอดคล้องกับการเชื่อมโยงข้อมูลแบบปลอดภัย และเป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งการดำเนินงานอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในส่วนอื่น ๆ ของระเบียบฯ ฉบับนี้ ดังนี้

ประการแรก ให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย จำนวน 2 คน เป็นรองประธาน และคณะกรรมการ จำนวน 21 คน ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานผู้แทนการค้าไทย ประธานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคม

ธนาคารไทย และมีเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

นอกจากนี้เพื่อให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในแต่ละด้าน รวมถึงนำนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอีก 6 ชุด ดังภาพซึ่งมีรายละเอียด ดังภาพที่ 12



ภาพ 12 โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ที่มา: กองยุทธศาสตร์และการพัฒนาพื้นที่ (2559, p. 4)

1. คณะกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ กำหนดพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน โดยทำหน้าที่ในการพิจารณาวิเคราะห์ความเหมาะสมและกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดสิทธิประโยชน์ทั้งที่เกี่ยวกับอากรและมิใช่ภาษีอากร จัดทำแผนการดำเนินงาน ตัวชี้วัดและการขับเคลื่อนแผนพัฒนาระบบบริการแบบเบ็ดเสร็จ

2. คณะอนุกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ด้านแรงงาน สาธารณสุขและความมั่นคง ทำหน้าที่พิจารณากำหนดแนวทางและการขับเคลื่อนการจัดระบบแรงงานต่างด้าว พิจารณาจัดทำและขับเคลื่อนแผนการจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ด้านแรงงานต่างด้าวโดย

ครอบคลุมงานสาธารณสุข สุขสวัสดิการ ค่าจ้าง และการตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงพิจารณาแนวทางในการฝึกอบรมแรงงานไทยบริเวณชายแดนและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

3. คณะอนุกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ทำหน้าที่พิจารณากำหนดแนวทางแผนงานและโครงสร้างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในและนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีมาตรฐานและคุณภาพที่ดี รวมถึงกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านศุลกากรและจุดผ่านแดน การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานและการให้บริการที่เกี่ยวข้อง

4. คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ ทำหน้าที่พิจารณากำหนดพื้นที่ของทางราชการที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จัดทำผังการใช้ที่ดินและกำหนดแผนการนำที่ดินของทางราชการมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

5. คณะอนุกรรมการด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่พิจารณาให้ข้อเสนอแนะทางการตลาดที่สนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดำเนินการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เพื่อเชิญชวนนักลงทุนในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงจัดทำข้อมูลการประชาสัมพันธ์และคู่มือสำหรับการลงทุนเพื่อสร้างความเข้าใจของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

6. คณะอนุกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจระดับพื้นที่ ทำหน้าที่ประสาน ติดตามความก้าวหน้า และประเมินผลการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ รายงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานและจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่สอง มีการกำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นระยะ และจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประการที่สาม ให้มีการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยื่นข้อเสนอพร้อมกับร่างแผนแม่บทต่อคณะกรรมการนโยบาย ซึ่งต้องมีองค์ประกอบของรายละเอียด คือ เหตุผลความจำเป็น บริเวณพื้นที่กำหนดเขตฯ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับ แนวทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยและผู้ประกอบการ แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค การขนส่ง การสื่อสาร โทรคมนาคม และด้านพลังงาน รูปแบบ วิธีการ มาตรฐาน และ

แนวทางการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ท้ายสุดคือต้องประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชน และสังคม รวมทั้งจัดทำแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ

ประการที่สี่ การบริหารและควบคุมโครงการ เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการ แผนปฏิบัติการแล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงาน และส่งรายงานความก้าวหน้าเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทราบ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สารสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ได้วางกรอบเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นผ่านกลไกการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และจัดให้มีสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาที่มุ่งตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่ ไม่เพียงเท่านั้นในระเบียบฉบับนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ ยื่นข้อเสนอพร้อมกับร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ แผนปฏิบัติการได้ ระเบียบฉบับนี้จึงมีความสำคัญในแง่ของการรองรับนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลในขณะนั้นให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจน

ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีความสำคัญในแง่ที่ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการขยายอำนาจรัฐสู่พื้นที่ชายแดน ซึ่งสะท้อนลักษณะของรัฐแบบรวมศูนย์ที่ใช้กลไกของรัฐเพื่อแทรกแซงและควบคุมพื้นที่ชายแดน ในการจัดสรรทรัพยากร การกำหนดสิทธิประโยชน์ และการจัดระเบียบโครงสร้างพื้นที่ชายแดนใหม่ให้กลายเป็นเรื่องของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของชาติ เช่น การจัดระเบียบแรงงาน การจัดการที่ดิน การผังเมือง เป็นต้น นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้รัฐไทยสามารถขยายอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้าสู่พื้นที่ชายแดนภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากได้มีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

4.2 ระยะที่สอง รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian) ประเทศไทยกับการก่อรูปนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ: รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (24 สิงหาคม 2557 – 9 มิถุนายน 2562)

สถานการณ์ทางการเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ผลัดเปลี่ยนการขึ้นสู่อำนาจระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับการรัฐประหาร ประจักษ์ชัดนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2568) การรัฐประหารเกิดขึ้นถึง 13 ครั้ง โดยเฉลี่ย 7 ปี ต่อการรัฐประหาร 1 ครั้ง ซึ่งส่งผลในระดับนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงและขาดความต่อเนื่อง เช่นเดียวกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังเหตุการณ์รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินของนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล นายกรัฐมนตรีรักษาการในขณะนั้น และ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติเห็นชอบเลือกพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 โดยมีมาตรา 44 เป็นอำนาจพิเศษที่ไว้แก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งซึ่งมีผลผูกพันในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เฉพาะในปี พ.ศ. 2559 มีการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งจำนวน 78 ครั้ง อย่างไรก็ตาม หนึ่งในคำสั่งที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย คือ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) นำมาสู่ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2558 และประกาศคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 ครบทั้ง 10 จังหวัด หนึ่งในนั้น คือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ประกอบด้วย 3 อำเภอ 21 ตำบล พื้นที่รวม 1,523.63 ตารางกิโลเมตร หรือ 952,268.75 ไร่

4.2.1 พลวัตเชิงนโยบายและการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย

จากการออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 เพื่อนำมาบังคับใช้แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 นั้น เมื่อเปรียบเทียบโดยพิจารณาสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงระหว่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับ ก็จะพบว่า มีบางประเด็นที่แตกต่างกันโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มอำนาจให้กับรัฐเพื่อแทรกแซงและควบคุมพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนใน 2 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก การขยายอำนาจรัฐที่เพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนผ่านโครงสร้างของกลไกเชิงนโยบายจากคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) สู่ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คณพ.) กับการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลาง เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันที่มีนัยสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทย โดยเฉพาะในมิติของการกระจายอำนาจกับการกระชับอำนาจของรัฐส่วนกลาง เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดใหม่นี้ พบว่ามีสัดส่วนของผู้แทนจากหน่วยงานราชการส่วนกลางเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน เนื่องจากไม่เพียงแต่แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คณพ.) ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คบพ.) ซึ่งมาจากหน่วยงานราชการส่วนกลางเกือบทั้งหมด เมื่อเทียบกับคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งเน้นความหลากหลายของตัวแทนจากหลายภาคส่วน เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนแม่บท (ราชกิจจานุเบกษา, 2556, p. 5)

การเพิ่มจำนวนผู้แทนจากหน่วยงานส่วนกลางนั้น ส่งผลให้การกำหนดนโยบาย การอนุมัติโครงการ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลางอย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งสะท้อนลักษณะของรัฐที่มีขีดความสามารถในการใช้อำนาจจากส่วนกลางเพื่อครอบงำพื้นที่ชายแดน โดยใช้กลไกทางกฎหมายและหน่วยงานราชการเป็นเครื่องมือหลักสำหรับขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามของประเทศไทยในการเร่งรัดผลลัพธ์ของนโยบายผ่านการกระชับอำนาจให้สามารถสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันกลับละเลยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม โดยเฉพาะการตัดขาดกลไกการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างนี้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการพัฒนาแบบกดทับ แม้จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายจากมุมมองของรัฐ แต่กลับละเลยการแบ่งสรรผลประโยชน์ให้กับภาคประชาสังคม โดยมีได้คำนึงถึงสมดุลอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมในระยะยาว

ประเด็นที่สอง ลดทอนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ลักษณะของรัฐเปลี่ยนไปสู่ “รัฐอำนาจนิยม” (Authoritarian State) ที่มีความเข้มแข็งในการใช้อำนาจ แต่ขาดความชอบธรรม (Legitimacy) จากกระบวนการมีส่วนร่วม รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเข้มข้นโดยอาศัยกลไกพิเศษ คือ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และอำนาจตามมาตรา

44 กลไกสำคัญคือ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 ซึ่งนำไปสู่การประกาศพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษครบทั้ง 10 จังหวัดอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2558 ได้เข้ามาแทนที่ฉบับเดิม โดยมีนัยสำคัญคือ การรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และลดทอนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2556 ที่ยังเปิดช่องให้มีการมีส่วนร่วมอยู่บ้าง ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เพื่อสร้างสภาวะยกเว้น (State of Exception) โดยให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเร่งรัดการพัฒนาให้เกิดผลอย่างรวดเร็ว แม้จะทำให้การดำเนินนโยบายรัดหน้าไปได้ แต่ผลลัพธ์คือ การพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมอย่างสิ้นเชิง และเป็นการใช้อำนาจจากบนลงล่าง (Top-down) ที่ละเลยมิติทางสังคมในพื้นที่ นอกจากการใช้คำสั่งพิเศษแล้ว ยังมีความพยายามยกระดับกลไกทางกฎหมายให้สูงขึ้น ด้วยการ เสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ในปี 2559 ซึ่งสะท้อนความต้องการที่จะสร้างโครงสร้างอำนาจที่ถาวรและเป็นอิสระจากกฎหมายปกติ เพื่อให้การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความคล่องตัวสูงสุด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ถือเป็นกรอบการบริหารพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษฉบับแรกที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลไทยในการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ยึด **“หลักการมีส่วนร่วม”** ของภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในข้อที่ 9 การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการที่ต้องมีการดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการนั้นเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานในคณะกรรมการหรือคณะทำงานนั้น แล้วแต่กรณีด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2556, p. 4) เพื่อให้เกิดกระบวนการวางแผนแบบร่วมหารือและสร้างฉันทามติในการพัฒนาพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 กลับสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ เป็นการยกเลิกแนวคิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมแทนที่ด้วยแนวทางการบริหารแบบบูรณาการในระดับส่วนกลาง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) เป็นกลไกหลักในการตัดสินใจ ทั้งในด้านการกำหนดเขตพื้นที่ การออกแบบนโยบาย การจัดสรร

งบประมาณ ตลอดจนการอนุมัติแผนงาน โดยแทบไม่มีการกล่าวถึงบทบาทของประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มิใช่เพียงการลดบทบาทของท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการบั่นทอนอำนาจของสังคม และขยายขอบเขตอำนาจของรัฐส่วนกลางให้สามารถดำเนินการในพื้นที่ได้โดยปราศจากกระแสการต่อต้านหรือกระบวนการตรวจสอบจากภาคประชาชน อันสะท้อนลักษณะของรัฐที่แข็งแกร่งในเชิงการควบคุม แต่ในขณะเดียวกันก็เสี่ยงต่อการละเลยความชอบธรรมและการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่

เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเช่นเดียวกัน แต่เป็นที่สังเกตได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 สะท้อนถึงความเข้มแข็งของรัฐไทยมากกว่าเมื่อพิจารณาจากเหตุผลในเชิงกลไกการควบคุม การรวมศูนย์อำนาจ การบริหารแบบพิเศษ และการจำกัดบทบาทของภาคสังคมในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แม้ว่าจะมีการให้เหตุผลในการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 และนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 มาใช้แทนว่ามีสาเหตุหลักมาจากความจำเป็นในการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม นอกจากนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “คนพ.” ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 และในประกาศฉบับนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “คบพ.” ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการโดยอำนาจหน้าที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, p. 1 -5) ดังตารางที่ 8

ตาราง 8 ตารางแสดงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) และคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คบพ.)

สาระสำคัญ	คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.)	คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คบพ.)
องค์ประกอบ คณะกรรมการ	1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน	1. รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

สาระสำคัญ	คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.)	คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.)
	2. รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ 4. เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ 5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ กรรมการ ให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ และเลขานุการร่วม และให้ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วม	2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกรรมการ 3. ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ 4. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง และอธิบดีกรมศุลกากร เป็นกรรมการ 5. ผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค ผู้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ประธานกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

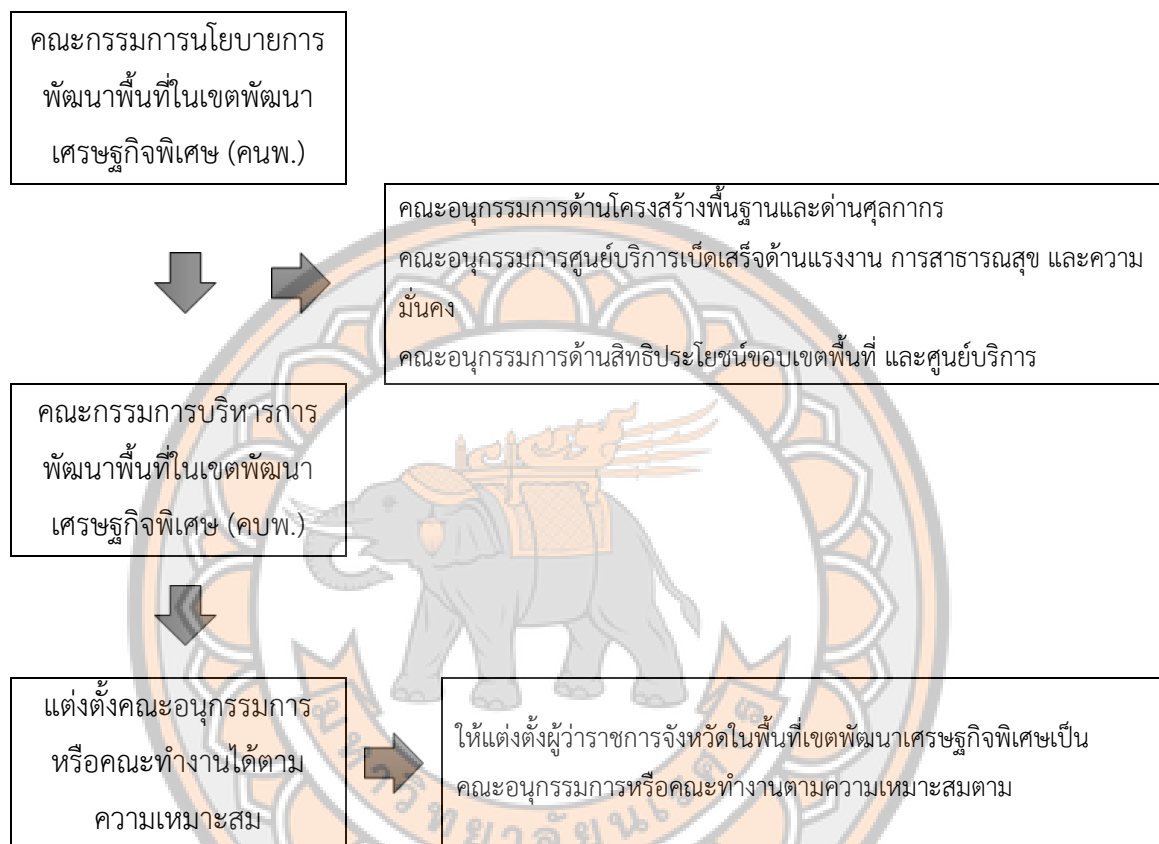
สาระสำคัญ	คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.)	คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.)
อำนาจหน้าที่	- กำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสำหรับขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล - อนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการทั้งในส่วนของวงเงิน หลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงิน การใช้กำลังคนและทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างเหมาะสม - กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของ คพพ. ตลอดจนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหอุปสรรคในการดำเนินงานและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี - แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม - ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ - เสนอแนะหลักเกณฑ์และวิธีการต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้ง การดำเนินการ และการบริหารงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนด	- กำหนดแนวทางการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของ คนพ. ให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเสนอแผนการดำเนินงานต่อ คนพ. เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ - กำหนดแนวทางการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการทั้งในส่วนของวงเงิน หลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงิน การใช้กำลังคนและทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ และพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการหรือวงเงินรายจ่ายตามแผนงานหรือโครงการ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างเหมาะสม - กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามแผนงาน หรือโครงการ ตลอดจนพิจารณาสั่งการหรือให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว - กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

สาระสำคัญ	คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.)	คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.)
	พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้เป็นเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ	ในการสนับสนุนการดำเนินงานตาม นโยบายการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
	7. ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตาม ระเบียบนี้ หรือตามที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย	5. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือ คณะทำงานได้ตามความเหมาะสม 6. เสนอแนะต่อ คนพ. เพื่อพิจารณาสั่งการ หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้การ บริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 7. รายงานผลการดำเนินการและความ คืบหน้าในการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษต่อ คนพ. เป็นระยะตาม ความเหมาะสม 8. ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเพื่อ ปฏิบัติการตามระเบียบนี้ 9. ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตาม ระเบียบนี้ หรือตามที่ คนพ. มอบหมาย

ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา (2558, p. 1 – 5)

ทั้งนี้ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2558 เป็นระเบียบที่ถูกกำหนดมาจากรัฐบาลกลางที่วางหลักเกณฑ์การดำเนินงานในภาพกว้าง กำหนดให้มีทั้งคณะกรรมการในระดับนโยบายและระดับการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.) นั้นจะทำหน้าที่จัดทำแผนการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะ และปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) มอบหมาย ซึ่งงานด้านธุรการและการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ คนพ. และ คพพ. ให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และยังสามารถแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้

ตามความเหมาะสม โครงสร้างคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 จึงแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังภาพที่ 13



ภาพ 13 ภาพแสดงโครงสร้างคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

ผู้วิจัยเห็นว่า มีความพยายามกระจายอำนาจและความรับผิดชอบแก่คณะกรรมการทั้ง 3 ชุด นั้น แต่ยังคงขาดความชัดเจนในแง่ของการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผนแม่บท แผนงาน โครงการ และแผนปฏิบัติงาน รวมถึงการจัดหาทุน จัดการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานด้วยหรือไม่ เนื่องจากประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 ข้อ 6 ให้ คนพ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (4) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม... ซึ่งยากต่อการปฏิบัติแม้จะมีการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ไม่มีผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงก็ยากต่อการขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ท้ายสุดแล้วการ

แต่งตั้งคณะกรรมการชี้ให้เห็นถึงขีดความสามารถของรัฐที่อ่อนแอ ไม่เข้มแข็งพอที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาในมิติเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างชัดเจน ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของความไม่เข้มแข็งของรัฐไทยอย่างหนึ่งทั้งในแง่ของการพัฒนาอย่างไร้ทิศทาง รวมถึงการทำงานแบบแยกส่วนโดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจแบบรวมศูนย์

สำหรับจังหวัดเชียงราย ที่มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เกิดจากการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กอร.) เชียงราย ครั้งที่ 1/2565 มีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาทบทวนแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) ของจังหวัดเชียงรายและศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ (Northern Economic Corridor : NEC - Creative LANNA) (NEC) (สำนักงานจังหวัดเชียงราย, 2565) ซึ่งก่อนหน้านี้ นับจากการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 การดำเนินงานในจังหวัดเชียงรายยังไม่พบข้อมูลคำสั่งจังหวัดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งที่ตามระเบียบสำนักนายกฯ ข้อที่ 10 (5) (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, p. 4) ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.) สามารถกระทำได้โดยให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามความเหมาะสมตาม แต่ในระดับผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมิได้กล่าวถึง

แม้จะมีการออกกฎหมายปกครองอย่างเช่นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 แต่ทว่าในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยยังคงต้องอาศัยกฎหมายพิเศษซึ่งอาศัยอำนาจคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังเช่น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 (นครพนมและกาญจนบุรี) เพื่อผลักดันให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นโดยเร็วตามยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นที่มีศักยภาพโดยเฉพาะพื้นที่ชายแดน และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้การดำเนินการและการบริหารจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับ

ใช้กฎหมายแบบปกตินั้นอาจจะมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงต้องมีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษผ่านคำสั่งของคณะรัฐประหารดังกล่าว **(ดูเชิงอรรถที่ 6)**

อีกทั้ง ยังมีความพยายามที่ยกระดับกฎหมายให้สูงขึ้น จากเดิมที่มีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 นั้น เมื่อ 13 มิถุนายน 2559 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. มีทั้งหมด 19 มาตรา โดยกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศจากความร่วมมือด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรี ภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงด้านการค้าการลงทุนภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น รวมถึงการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐจะดำเนินการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคอันจำเป็นและการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ในเขตพื้นที่ รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการเพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนและลดต้นทุนและภาระของผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

กระทั่ง 23 สิงหาคม พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการ นับเป็นอีกก้าวสำคัญที่รัฐไทยได้แสดงให้เห็นถึงการกระชับอำนาจเพื่อสร้างพื้นที่พิเศษทางเศรษฐกิจเฉพาะ โดยนัยสำคัญตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ดังนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการสลายข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อุปสรรคต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น

4.2.2 ภาวะย้อนแย้งของรัฐอำนาจนิยม

กรณีศึกษานโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พ.ศ. 2557 - 2562 เผยให้เห็นถึงภาวะย้อนแย้ง (Paradox) ที่สำคัญของรัฐไทย กล่าวคือ เป็นรัฐที่ “มีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ” (Powerful but Incapable) ในทางรูปแบบ รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีลักษณะคล้าย “รัฐเข้มแข็ง” (Strong State) ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์ดoliberalism) ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการออกกฎหมายและนโยบายผ่านกลไกพิเศษ แต่ในทางปฏิบัติผลลัพธ์กลับสะท้อนภาพของรัฐอ่อนแอ (Weak State) ที่ไม่สามารถผลักดันนโยบายให้สำเร็จ และท้ายที่สุดกลับทำหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ทุน คล้ายคลึงกับผลลัพธ์ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่

(Neoliberalism) สาเหตุสำคัญที่รัฐอำนาจนิยมไทยไม่สามารถสถาปนากรอบการกำกับดูแล (Regulatory Framework) แบบ Ordoliberalism ได้นั้น มีรากฐานมาจากการขาดกลไกการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของทุนและสังคม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดนี้

1. รัฐอำนาจนิยมกับการสร้าง “สภาวะยกเว้น” แทนที่ “ระเบียบที่เป็นธรรม”

แกนกลางหลักของ Ordoliberalism คือการสร้าง “รัฐที่เข้มแข็ง” เพื่อเป็นผู้พิทักษ์ระเบียบการแข่งขันที่เป็นธรรม (Guardian of the Market Order) ผ่านกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นกลาง รัฐต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เพื่อสร้างกติกาที่เอื้อต่อการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กลับเป็นการใช้อำนาจเพื่อสร้าง “สภาวะยกเว้น” (State of Exception) มากกว่าการสร้างระเบียบที่ยั่งยืน ผ่านการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งพิเศษ เช่น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เพื่อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ การกระทำเช่นนี้ไม่ใช่การสร้างกรอบกติกาที่เป็นธรรม แต่เป็นการใช้อำนาจเพื่อรื้อถอนข้อจำกัดเดิม ๆ ให้เอื้อต่อการลงทุนอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้คำนึงถึงการวางรากฐานทางกฎหมายในระยะยาว สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่ได้ทำหน้าที่เป็น “ผู้พิทักษ์ตลาด” ที่เป็นกลาง แต่กลับเป็น “ผู้เล่น” ที่เข้ามาแทรกแซงเพื่อเป้าหมายเฉพาะหน้า

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม: การ “ลดทอน” แทนที่การ “ถ่วงดุล”

แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ไม่ได้ปฏิเสธสังคมแต่เรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบเชิงศีลธรรม (Ethics and Morality) ในการสร้างสมดุลระหว่างการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับสายสัมพันธ์ทางสังคม รัฐต้องมีกลไกคุ้มครองสังคมจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และป้องกันไม่ให้ทุนผูกขาดเข้ามาทำลายโครงสร้างทางสังคม แต่ทว่ากลไกที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สร้างขึ้นกลับมีลักษณะเป็นการลดทอนการมีส่วนร่วมของสังคมอย่างชัดเจน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการ โดยรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และตัดกลไกการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่เคยมีอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ออกไป การกระทำนี้สะท้อนมุมมองของรัฐอำนาจนิยมที่มองว่า “สังคม” และ “การมีส่วนร่วม” เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา แทนที่จะสร้างกลไกให้เกิดการเจรจาต่อรองและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐ – ทุน – สังคม รัฐกลับเลือกที่จะใช้อำนาจเพื่อกีดกันสังคมออกจากกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งขัดแย้งโดยตรงกับหลักการสร้างสมดุลและความรับผิดชอบต่อสังคมของแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด

3. ความล้มเหลวเชิงศักยภาพและการถูกครอบงำโดยทุน (State Capture)

เมื่อรัฐละเลยการสร้างสมดุลและขาดกลไกที่เชื่อมโยงกับสังคม แม้จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่ก็ขาดความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ ความล้มเหลวนี้ปรากฏชัดเจนในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2562-2567) เมื่ออำนาจพิเศษหมดไป นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเกิดการชะงักงัน ขาดความต่อเนื่อง และขาดกฎหมายแม่บทมารองรับ หลังจากที่มี ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถูกถอนออกไป ภาวะไร้ศักยภาพนี้เปิดช่องให้รัฐถูกครอบงำโดยผลประโยชน์ของกลุ่มทุน (State Capture) ได้ง่ายขึ้น เมื่อขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคสังคม การกำหนดนโยบายและสิทธิประโยชน์จึงโน้มเอียงไปเพื่อตอบสนองของกลุ่มทุนเป็นหลัก โดยไม่ได้สร้างประโยชน์ที่กระจายสู่สังคมในวงกว้างอย่างที่ควรจะเป็น

รัฐอำนาจนิยมไทยในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แม้จะมีอำนาจทางการเมืองล้นเหลือ แต่ไม่สามารถสร้างกรอบการกำกับดูแลตามแนวคิดแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ได้สำเร็จ เพราะรัฐได้เลือกใช้อำนาจนั้นเพื่อสร้างสภาวะยกเว้น และกีดกันสังคมแทนที่จะสร้างระเบียบที่เป็นธรรมและสร้างกลไกถ่วงดุล ความล้มเหลวในการทำหน้าที่สร้างสมดุลระหว่างทุนและสังคมนี้เอง คือรากฐานของปัญหาที่ทำให้รัฐอำนาจนิยมไทยมีเพียง “อำนาจ” แต่ปราศจาก “ศักยภาพหรือขีดความสามารถ” อย่างแท้จริงในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.3 ระยะที่สาม รัฐอ่อนแอ (Weak State) ความอ่อนแอของรัฐไทยภายใต้การดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่มีกฎหมายพิเศษ (9 กรกฎาคม 2562 – 14 สิงหาคม 2567)

นับตั้งแต่มีการจัดการเลือกตั้งที่มีผลทางกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. 2554 ช่วงเวลาผ่านไป 8 ปี กว่าจะมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ภายหลังการเลือกตั้ง พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลประยุทธ์นั้น เห็นได้จากการแถลงต่อรัฐสภาเมื่อ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ในนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย ด้านพัฒนาการค้าการลงทุนเพื่อมุ่งสู่การเป็นชาติการค้า การบริการและการลงทุนในภูมิภาค ด้วยการส่งเสริมการค้าชายแดนและแก้ไขปัญหาสินค้าชายแดน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ได้พัฒนาไว้แล้ว รวมทั้งการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการน้ำประปาให้ครอบคลุมในพื้นที่

ประกอบกับที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ซึ่งดูเหมือนว่าความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีความชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ทว่า เมื่อ 7 ตุลาคม

พ.ศ. 2563 ได้มีการถอนเรื่องร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ด้วยคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ และใน
ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
สาธารณูปโภคอันจำเป็น ตลอดจนการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ
รวมถึงสิทธิประโยชน์บางประการอาจมีความแตกต่างไปจากเดิม จึงขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณา
ถอนเรื่องร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2563) ตามหนังสือ
กระทรวงอุตสาหกรรมที่ อก.5101.3.1/5388

อย่างไรก็ตาม เพื่อดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 4
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอให้คณะกรรมการ
รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาข้อเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดการพัฒนา
เศรษฐกิจหลักในระดับพื้นที่ภาค (ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี, 4 กุมภาพันธ์ 2563) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ
9 มิถุนายน พ.ศ. 2563 ให้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ
พ.ศ. ซึ่งจะเป็นกลไกในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ในการบริหารจัดการ กำกับติดตาม และ
สนับสนุนการดำเนินงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง อันจะทำให้การบริหาร
จัดการและขับเคลื่อนพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษทั้งหมดอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและต่อเนื่องทั้งพื้นที่ที่
ดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน และพื้นที่ที่มีศักยภาพเพิ่มเติมจึงได้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. (ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี, 9 มิถุนายน 2563)

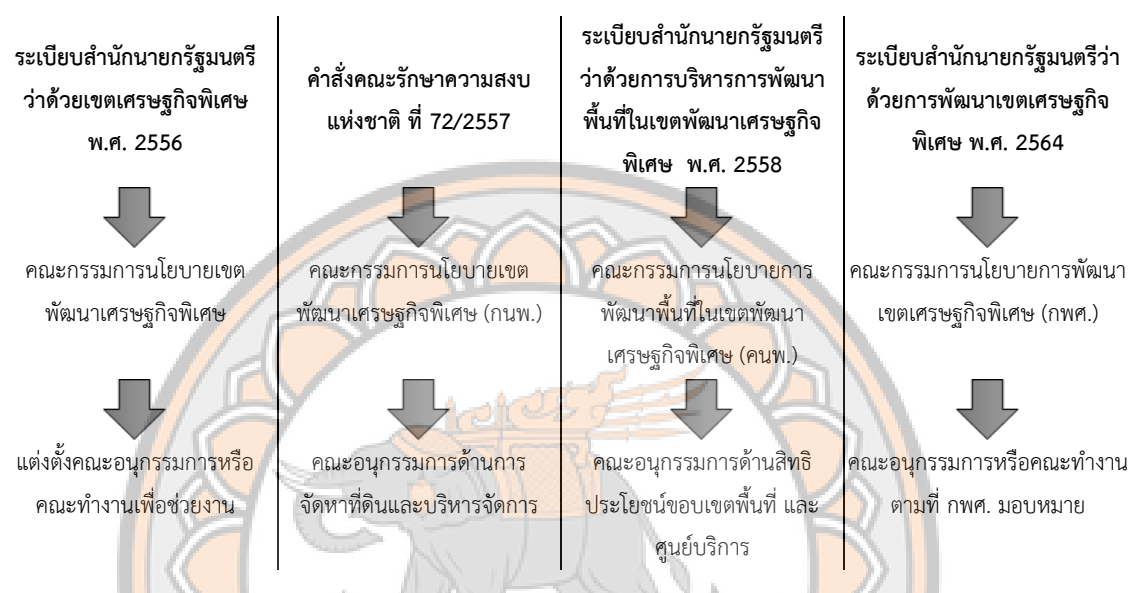
นอกจากนี้ ยังมีนโยบายด้านการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ที่
มุ่งส่งเสริมพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเอเชีย โดยมีประเด็นร่วมที่
มีความสำคัญ คือ เร่งขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอย่างต่อเนื่อง โดยสนับสนุน
และยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่
และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทบพทวนการให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนให้เหมาะสมกับกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจตามศักยภาพพื้นที่ พัฒนาเมืองชายแดนให้มีความน่าอยู่ และส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคี
การพัฒนาที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์
ชาติ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมไทย เชื่อมโลก ครอบคลุมถึงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและ
เศรษฐกิจ สร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ นำมาสู่การประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ให้ยกเลิกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 และประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 มีผลให้คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) และคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.) สิ้นสุดลง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ตัวย่อ “กพศ.” แต่โครงสร้างคณะกรรมการได้เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก ส่วนกรรมการและเลขานุการ กับกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยไม่มีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมเหมือนแต่เดิม

ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดพื้นที่ที่มีความเหมาะสมให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ โดยกำหนดหน่วยงานที่ต้องร่วมกันดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานอื่นที่ต้องร่วมดำเนินการ ระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และตัวชี้วัดในการดำเนินงาน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎระเบียบอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง พร้อมทั้งติดตามความก้าวหน้าของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) มอบหมาย

ภายใต้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 นำไปสู่การประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 19/2565 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม สำคัญคือการกำหนดประเภทกิจการเป้าหมาย 10 กลุ่มกิจการเป้าหมาย และมีการประกาศเพิ่มเติมตามประกาศฉบับที่ 10/2567

ทั้งนี้ ตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 – 2567 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังที่ปรากฏในคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังภาพที่ 14



ภาพ 14 ภาพแสดงการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อน
การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปี พ.ศ. 2556 – 2567

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

ดังนั้น ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ในช่วง
เวลา ปี พ.ศ. 2556 – 2567 สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 9 ดังนี้

ตาราง 9 ตารางระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ในช่วง
เวลา ปี พ.ศ. 2556 – 2567

ปี พ.ศ.	กฎหมาย	สาระสำคัญ	รัฐบาล
พ.ศ. 2556	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556	จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อ ส่งเสริมการค้าและการลงทุนของ ไทย	ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ปี พ.ศ.	กฎหมาย	สาระสำคัญ	รัฐบาล
พ.ศ. 2557	คำสั่งคณะกรรมการความสงบ แห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ (กนพ.)	แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)	ประยุทธ์ จันทร์โอชา (คสช.)
พ.ศ. 2558	ประกาศคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ (กนพ.) ที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2558	กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ 5 พื้นที่ชายแดนเพื่อรองรับ การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ได้แก่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด	ประยุทธ์ จันทร์โอชา
พ.ศ. 2558	ประกาศคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ (กนพ.) ที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558	กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ 5 แห่ง ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เขตเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม เขตเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี	ประยุทธ์ จันทร์โอชา
พ.ศ. 2558	คำสั่งหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติที่ 17 /2558 เรื่อง การจัดหาที่ดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา ตราด หนองคาย)	เพื่อใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการ ปฏิรูปและพัฒนาประเทศให้เป็นไป ในทิศทางที่เหมาะสม และเกิดการ พัฒนาอย่างยั่งยืน	ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ปี พ.ศ.	กฎหมาย	สาระสำคัญ	รัฐบาล
พ.ศ. 2558	ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2558	โดยตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.)	ประยุทธ์ จันทร์โอชา
พ.ศ. 2559	คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 (นครพนม กาญจนบุรี)	เพื่อผลักดันให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นโดยเร็วตามยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นที่มีศักยภาพโดยเฉพาะพื้นที่ชายแดน	ประยุทธ์ จันทร์โอชา
พ.ศ. 2559	คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	เพื่อให้การดำเนินการและการบริหารจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ	ประยุทธ์ จันทร์โอชา
พ.ศ. 2563	ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.	7 ตุลาคม 2563 ได้มีการถอนเรื่องร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ	ประยุทธ์ จันทร์โอชา
พ.ศ. 2564	ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ	เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม	ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ปี พ.ศ.	กฎหมาย	สาระสำคัญ	รัฐบาล
	พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 เมื่อ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564	ทั้งในระดับภาคและระดับพื้นที่ อย่างทั่วถึง โดยแต่งตั้ง คณะกรรมการ นโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) และ ประกาศพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจ พิเศษ	
พ.ศ. 2566	ประกาศคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน ที่ 18/2565 เมื่อ 30 ม.ค. 2566 เรื่อง มาตรการ ส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ	มาตรการส่งเสริมการลงทุนในคลัสเตอร์อุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่ และกระตุ้นให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อรัฐไทยกลับสู่รัฐบาลพลเรือนหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ได้สิ้นสุดลง ทำให้รัฐเข้าสู่สภาวะ “รัฐอ่อนแอ” (Weak State) ทั้งในเชิงศักยภาพ (Capacity) และในเชิงกลไกทางกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายพิเศษมาสนับสนุนการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกต่อไป ความอ่อนแอเชิงกฎหมายปรากฏชัดเจนเมื่อ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ถูกถอนออกจากกระบวนการพิจารณา ในปี พ.ศ. 2563 โดยให้เหตุผลว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป การตัดสินใจดังกล่าวทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษขาดกฎหมายแม่บทที่มีศักดิ์สูงมาเป็นกรอบในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผู้วิจัยเห็นว่า แม้จะมีการออก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2564 ขึ้นมาใหม่เพื่อสร้างความต่อเนื่อง แต่เป็นเพียงกลไกที่ไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหมือนในยุค รัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ การดำเนินงานติดขัด ขาดความต่อเนื่อง และหยุดชะงัก นโยบายขาดเสถียรภาพและกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งตอกย้ำถึงสถานะของความเป็น “รัฐอ่อนแอ” ในเชิงสถาบันที่ไม่สามารถผลักดันนโยบายขนาดใหญ่ให้สำเร็จได้อย่างต่อเนื่องเมื่อปราศจากอำนาจพิเศษ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งเรื่องที่ดิน การต่อต้านจากชาวบ้าน หรือความล้มเหลวในการดึงดูดการลงทุน ล้วนเป็นภาพสะท้อนโดยตรงของนโยบาย

ระดับชาติที่ผิดพลาด ตั้งแต่การใช้อำนาจนิยมรวมศูนย์ที่ละเลยการมีส่วนร่วม ความไร้ศักยภาพของรัฐในการบริหารจัดการความขัดแย้งและสร้างสภาพแวดล้อมการลงทุนที่เหมาะสม ไปจนถึงความไม่ต่อเนื่องของนโยบายที่ทำให้โครงการขาดทิศทางและต้องชะงักงันในที่สุด กรณีของเชียงใหม่จึงเป็นบทเรียนที่ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างการวางแผนจากส่วนกลางกับความเป็นจริงในระดับพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

จากการวิเคราะห์และตีความ (Analytical Periodization) ข้อมูลในบทนี้ ผู้วิจัยสามารถแบ่งช่วงเวลา กลไกกฎหมายและนโยบาย ลักษณะรัฐ และผลลัพธ์การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ของรัฐไทยออกเป็น 3 ระยะ ในเชิงเปรียบเทียบได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 10 ตารางเปรียบเทียบลักษณะการเปลี่ยนแปลงของรัฐไทยทั้ง 3 ช่วงเวลา (พ.ศ. 2556 - 2567)

ระยะ	ช่วงเวลา พ.ศ.	กลไกรัฐ	ลักษณะรัฐ	ผลลัพธ์
1	รัฐบาลยิ่งลักษณ์ 2554 – 2557	ระเบียบ/ประกาศ	รัฐอำนวยความสะดวก (Facilitator)	เตรียมฐาน SEZs แต่ ยังไม่ชัดเจน
2	รัฐบาลประยุทธ์ 1 2557 – 2562	คำสั่ง คสช./สิทธิ ประโยชน์การ ลงทุน	รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian)	สร้างสภาวะยกเว้น แต่ขาดการมีส่วนร่วม
3	รัฐบาลประยุทธ์ 2 2562 – 2566 รัฐบาลเศรษฐา 2566 – 2567	ไม่มีกฎหมาย พิเศษ	รัฐอ่อนแอ (Weak State)	การดำเนินงานติดขัด หยุดชะงัก ไม่ ต่อเนื่อง

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของรัฐไทย (State Transformation) ในช่วงระหว่างรัฐบาลยิ่งลักษณ์ กับรัฐบาลประยุทธ์ 1 จะเห็นได้ชัดเจนว่ามีใช้รัฐในลักษณะเดียวกันเนื่องจากเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อกลไกการใช้อำนาจรัฐ แต่ประเด็นที่สำคัญว่านั่นผู้วิจัยมองว่า ช่วงเวลาทั้ง 3 ระยะ แสดงให้เห็นถึง “ความไม่มั่นคงทางการเมือง” ของรัฐไทย เมื่อพิจารณาในแง่ของการเปลี่ยนตัวผู้นำทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งทำให้การ

ดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงสภาวะความไม่มั่นคงทางการเมืองที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องจากการปรับเปลี่ยนทีมเศรษฐกิจไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล แต่เป็นภาพสะท้อนของการต่อสู้เชิงอำนาจและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางอำนาจของรัฐไทยที่ไม่เคยหยุดนิ่ง

ในยุคของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทีมเศรษฐกิจมีการปรับเปลี่ยนหลายครั้ง โดยมีบุคคลสำคัญที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ กิตติรัตน์ ณ ระนอง ถือเป็นบุคคลสำคัญในทีมเศรษฐกิจในช่วงแรกของรัฐบาล ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายสำคัญ เช่น โครงการรับจำนำข้าว และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ซึ่งเข้ามามีบทบาทในช่วงท้ายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการยุบสภาและการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงขึ้น การปรับเปลี่ยนทีมเศรษฐกิจในยุคนี้สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลในการสร้างความเชื่อมั่นและผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองอย่างหนักจากกลุ่มผู้ต่อต้าน ซึ่งนำไปสู่ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่ลดลง การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในทีมเศรษฐกิจจึงเป็นไปเพื่อรับมือกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ผันผวน มากกว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนตามสภาวะเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

ต่อมารัฐบาลประยุทธ์ 1 ใช้กลไกรัฐควบคุมเบ็ดเสร็จและการแสวงหาความชอบธรรม ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยจัดตั้งทีมเศรษฐกิจที่นำโดยทหารและบุคคลผู้เชี่ยวชาญ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ ปรีดียัตร์ เทวกุล เป็นหัวหน้าทีมเศรษฐกิจในช่วงแรกหลังการรัฐประหาร มีภารกิจในการสร้างความเชื่อมั่นและฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ซบเซาจากวิกฤตการณ์เมือง และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เข้ามาเป็นหัวหน้าทีมเศรษฐกิจในช่วงต่อมา พร้อมกับนักการเมืองคนสนิทที่ถูกเรียกว่า “กลุ่มสี่กุมาร” ได้แก่ อุดม สวานายน สนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ สุวิทย์ เมษินทรีย์ และกอบศักดิ์ ภูตระกูล ซึ่งมีบทบาทไปถึงช่วงต้นของรัฐบาลประยุทธ์ 2 (ไทยรัฐ ออนไลน์, 2565) และได้ยุติบทบาทท่ามกลางแรงกดดันจากแกนนำกลุ่มการเมืองภายในพรรคพลังประชารัฐให้นายกประยุทธ์พิจารณาปรับคณะรัฐมนตรี (บีบีซี นิวส์ ไทย, 2563)

ช่วงท้ายของรัฐบาลประยุทธ์ 2 ต้องเผชิญกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในพรรคร่วมรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นอีกครั้ง จากสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และกลุ่มสี่กุมารมาสู่ สุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์ เป็นผู้นำทีมเศรษฐกิจในขณะนั้น ผู้วิจัยมองว่า การเปลี่ยนแปลงทีมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงการแปลงสภาพของรัฐไปสู่รัฐราชการทหาร (Military-Bureaucratic State) ที่อำนาจการตัดสินใจทาง

เศรษฐกิจรวมศูนย์ไว้ที่กลุ่มผู้นำทหารและข้าราชการประจำ การปรับเปลี่ยนตัวบุคคล เช่น การเข้ามาสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นความพยายามในการสร้างความชอบธรรมทางเศรษฐกิจและแสวงหาการยอมรับจากภาคธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในช่วงท้ายของรัฐบาล สะท้อนให้เห็นถึงรอยร้าวและความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้มีอำนาจเอง ซึ่งส่งผลต่อความต่อเนื่องของนโยบายและการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาว และตอกย้ำถึงความไม่มั่นคงทางการเมืองในช่วงเวลาขณะนั้นซึ่งเผยให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐในการจัดการเศรษฐกิจที่ไร้เสถียรภาพ

นอกจากการเปรียบเทียบแสดงให้เห็นลักษณะของรัฐไทยทั้ง 3 ช่วงเวลา (พ.ศ. 2556 - 2567) แล้วประเด็นต่อมาที่น่าสนใจคือ การเปรียบเทียบเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเพื่อนบ้านอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ (ประเทศลาว) ที่อยู่ตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษดานัง (ประเทศเวียดนาม) ในแง่ที่ว่ารัฐเหล่านี้สามารถผลักดันได้ดีกว่ารัฐไทย ทั้งที่รัฐไทยมีอำนาจมากกว่าโดยเฉพาะในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แม้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่การผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษกลับทำได้ไม่ดีเท่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างสปป.ลาว (เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ) และเวียดนาม (เมืองดานัง) ซึ่งเป็นผลมาจากความแตกต่างเชิงโครงสร้างใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ รูปแบบการตัดสินใจ ความสามารถของรัฐในการจัดการที่ดินและสังคม และความต่อเนื่องของนโยบาย ดังนี้

1. รูปแบบการตัดสินใจ การมอบอำนาจเด็ดขาดกับอำนาจรวมศูนย์ที่ไร้ประสิทธิภาพ

เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ และเขตเศรษฐกิจพิเศษดานังใช้โมเดลที่แตกต่างจากไทยอย่างสิ้นเชิง แม้จะเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจรวมศูนย์เหมือนกัน แต่มีความชัดเจนในการดำเนินนโยบายมากกว่า โดยรัฐบาลลาวพยายามเน้นย้ำถึงการให้ “เอกราชทางด้านบริหารเศรษฐกิจ” ผ่านการมอบอำนาจบริหารจัดการพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จแก่ผู้ลงทุนซึ่งยอมให้มากกว่าประเทศอื่น เช่น เรื่องสิทธิการใช้ที่ดินระยะยาว (ให้สัมปทานระยะยาว 99 ปี แก่กลุ่มทุนต่างชาติจากจีน) กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิในการอยู่อาศัยสำหรับผู้ลงทุนในต่างประเทศ แรงงานข้ามชาติ ฯลฯ ไม่เพียงเท่านั้น รูปแบบการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ (คชพศ. หรือ NCSESZ) ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ขณะที่การบริหารในระดับพื้นที่จะมีคณะผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐและผู้ลงทุนภาคเอกชนทำหน้าที่ร่วมกัน (ฉัตรกร วิทิตานนท์, 2559, p. 34 - 35) กล่าวได้ว่ารัฐบาลลาวถอยบทบาทของตัวเองออกมาเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์ และปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด ตั้งแต่ถนน สาธารณูปโภค ไปจนถึงสนามบินนานาชาติ โมเดลนี้ทำให้การตัดสินใจรวดเร็ว

และตรงตามความต้องการของนักลงทุนอย่างแท้จริง เพราะไม่มีขั้นตอนที่ซับซ้อนของระบบราชการมาเป็นอุปสรรค ส่วน รัฐบาลเวียดนามมีการวางแผนแม่บทที่ชัดเจนและมีวิสัยทัศน์ระยะยาว ในการผลักดันให้ดานังเป็นศูนย์กลางทางการเงิน นวัตกรรม และโลจิสติกส์ มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกับระเบียงเศรษฐกิจภูมิภาค และสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจนเพื่อดึงดูดนักลงทุน เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีและต้นทุนที่ดิน ประกอบกับปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก ศักยภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geostrategic Potential) นครดานังมีที่ตั้งอันเป็นยุทธศาสตร์บนระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญระหว่างเวียดนาม อาเซียน และเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีโครงข่ายโลจิสติกส์ที่สมบูรณ์พร้อม ทั้งท่าเรือน้ำลึกเหลียนเซียวและท่าอากาศยานนานาชาติที่รองรับการขนส่งทั้งทางทะเลและทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Readiness) เมืองได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง ทั้งระบบคมนาคมขนส่ง พลังงาน และการสื่อสารโทรคมนาคม ทำให้มีความพร้อมสูงในการรองรับการลงทุนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ทันที

ประการที่สาม ความมุ่งมั่นและการสนับสนุนจากภาครัฐ (State Commitment and Support) รัฐบาลเวียดนามได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้เขตการค้าเสรีดานังเป็น "ต้นแบบการปฏิรูปเชิงสถาบัน" (Breakthrough Institutional Model) ผ่านกระบวนการวางแผนที่ชัดเจน การปฏิรูปกฎระเบียบ และการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจและดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติอย่างเป็นระบบ

ประการที่สี่ ทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะ (Skilled Human Capital) นครดานังเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สำคัญ สามารถผลิตบุคลากรคุณภาพสูงในหลากหลายสาขาวิชาชีพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูง (The Intelligence Team, 2568)

ในขณะที่รัฐไทยแม้จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จตามมาตรา 44 แต่กลับเป็น อำนาจการตัดสินใจที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและติดขัดในระบบราชการที่ทำงานแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการ รัฐบาลพยายามจะทำทุกอย่างด้วยตัวเอง ตั้งแต่การวางแผน การจัดหาที่ดิน ไปจนถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่กลับไม่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งนี้สะท้อนถึงความล้มเหลวเชิงบริหาร (Administrative Failure) ที่แม้จะมีอำนาจทางการเมืองล้นเหลือ แต่ขาดขีดความสามารถของกลไกรัฐในการปฏิบัติ

2. ความสามารถในการจัดการที่ดินและสังคมการยอมแลกและการเผชิญหน้า

ความขัดแย้งกับชุมชนเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย โดยเฉพาะที่เชียงใหม่ ต้องหยุดชะงัก ซึ่งแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลลาวยอมแลกด้วยการให้อำนาจจัดการพื้นที่ทั้งหมด รวมถึงการย้ายชุมชนดั้งเดิมออกไปเพื่อเปิดทางให้กับการพัฒนา แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ด้านสิทธิมนุษยชนและปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ในมิติของการขับเคลื่อนโครงการถือว่าทำได้อย่างรวดเร็ว เพราะไม่มีแรงต้านจากภาคประชาสังคมมาขัดขวาง ส่วนรัฐไทยล้มเหลวในการจัดการความสัมพันธ์กับสังคม (State-Society Relations) การใช้อำนาจจากบนลงล่าง (Top-down) โดยไม่รับฟังเสียงของคนในพื้นที่ ทำให้เกิดแรงต่อต้านที่รุนแรง แม้จะมีอำนาจทางทหาร แต่รัฐกลับไม่สามารถจัดการความขัดแย้งนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องยอมถอยในหลายกรณี สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า “สังคมที่เข้มแข็ง” (Strong Society) สามารถท้าทายและทำให้ “รัฐอ่อนแอ” (Weak State) ลงได้ในการปฏิบัติจริง แม้ว่าในทางทฤษฎีรัฐจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จก็ตาม

3. ความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบาย

ประเทศลาวและเวียดนามมีความต่อเนื่องของนโยบายที่ชัดเจน รัฐบาลลาวผูกมัดตัวเองด้วยสัญญาสัมปทานระยะยาว ขณะที่เวียดนามมีแผนแม่บทระดับชาติที่รัฐบาลทุกชุดต้องเดินตาม ทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อนักลงทุน ส่วนรัฐไทยนั้นกลับพบว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยขาดความต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการหลายครั้งตามยุครัฐบาล และที่สำคัญคือการ ถอนร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในปี 2563 ซึ่งส่งสัญญาณว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายนี้อย่างจริงจังอีกต่อไป ความไม่แน่นอนนี้ทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นและโครงการไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้

ดังนั้น แม้รัฐไทยในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะมีอำนาจทางการเมืองมากกว่า แต่ความสำเร็จของลาวและเวียดนามมาจากความเด็ดขาดและชัดเจนในการให้อำนาจแก่นักลงทุนในกรณีสปป.ลาว และแผนงานที่ต่อเนื่องในกรณีเวียดนาม ขณะที่ไทยมีเพียงอำนาจที่รวมศูนย์แต่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ไม่สามารถจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ และขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบาย ทำให้อำนาจที่มีอยู่ไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้ โดยสามารถสรุปข้อมูลและแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 11 ตารางเปรียบเทียบการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไทย สปป.ลาว และเวียดนาม

ประเด็น	สามเหลี่ยมคำ	เมืองคานัง	เชียงใหม่
1. รูปแบบการตัดสินใจ	มอบอำนาจเด็ดขาดให้เอกชน/รัฐบาลทนาย/คลังตัวสูง	รัฐนำ (มีแผนแม่บท)/วิสัยทัศน์ระยะยาว/รัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน	อำนาจรวมศูนย์แต่ไร้ศักยภาพ/ติดขัดระบบราชการ/รัฐทำเองแต่ล้มเหลว
2. การจัดการที่ดินและสังคม	เอกชนจัดการเปิดเสรี/ยอมแลก (ย้ายชุมชน)/ไม่มีแรงต้าน	รัฐควบคุมเด็ดขาด/เวนคืนที่ดิน/ควบคุมแรงต้าน	เผชิญหน้ากับสังคม/แรงต้านรุนแรง/รัฐจัดการไม่ได้ (อ่อนแอ)
3. ความต่อเนื่อง	ต่อเนื่อง (สัญญาสัมปทาน 99 ปี)	ต่อเนื่อง (แผนแม่บทชาติ)	ไม่ต่อเนื่อง/นโยบายไม่แน่นอน
สรุปปัจจัย	มอบอำนาจเด็ดขาดให้เอกชน	วิสัยทัศน์และแผนงานต่อเนื่อง	ล้มเหลว ไร้ประสิทธิภาพ/จัดการความขัดแย้งไม่ได้/นโยบายไม่ต่อเนื่อง

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

จากพลวัตด้านกฎหมายและโครงสร้างในบทนี้ชี้ให้เห็นว่า ช่วงที่มีการใช้อำนาจพิเศษได้เร่งรัดนโยบายได้จริงแต่การยึด “ข้อยกเว้น” แทนกติกาปกติกลับสร้างความไม่แน่นอนเชิงสถาบันไว้ในพื้นที่เมื่อเชื่อมโยงกรอบเชิงโครงสร้างสู่ระดับพื้นที่อำเภอเชียงใหม่ จึงเผยให้เห็นความไม่สอดคล้องระหว่างผังเมือง สิทธิในที่ดิน และกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งไปปะทะกับชุมชนที่มีประวัติการรวมตัวเข้มแข็ง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่เป็นไปอย่างราบรื่น ซึ่งบทถัดไปจะได้ลงรายละเอียดเชิงลึกถึงพลวัตเชิงพื้นที่และกลไกการเผชิญหน้า รวมทั้งการต่อรองที่ทำให้นโยบายชะงักงันอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 สรุป

ทั้งนี้ หากพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) จะพบว่าแนวทางของรัฐไทยในช่วงสะท้อนลักษณะของรัฐที่มีอำนาจในการกำหนดกรอบของการแข่งขันและโครงสร้างของตลาด โดยรัฐมิได้เพียงถอนตัวออกจากเศรษฐกิจ หากแต่แทรกแซงอย่างมีเป้าหมายเพื่อกำกับ ฝักระวัง และสร้างเงื่อนไขของตลาดให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่กำหนด โดยเฉพาะ

ในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่รัฐมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จและสามารถสร้างสถาบันทางการเมือง กฎหมาย และโครงสร้างนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชายแดนได้อย่างเข้มแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักคิดสำคัญของแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ที่เชื่อว่ารัฐต้องมีบทบาทเชิงโครงสร้างเพื่อรักษาระเบียบตลาด มิใช่ปล่อยให้ตลาดเสรีทำงานลำพัง อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่รัฐไทยมีข้อจำกัดด้านอำนาจในช่วงระยะที่สาม รัฐบาลพลเรือนหลังรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กลับพบว่าชาดกลไกที่มีเสถียรภาพในการกำกับดูแลและผลักดันนโยบายอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามแนวทางที่รัฐเคยวางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง นำไปสู่ความไม่มีเสถียรของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และอาจตอกย้ำปัญหา “รัฐอ่อนแอ” ในเชิงสถาบันตามที่แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism)



บทที่ 5

รัฐอำนาจนิยามกับเศรษฐกิจเสรี: รัฐ ทุน และประชาสังคม กับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

บทนี้จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่ออธิบายและทำความเข้าใจถึงขีดความสามารถของรัฐไทย ตามกรอบแนวคิดเศรษฐกิจเสรีกับรัฐที่เข้มแข็ง (Free economy and Strong State) ในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยวิเคราะห์ลักษณะอำนาจนิยามของรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีผลต่อการผลักดันเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยศึกษาจากประเด็นกลไกการใช้อำนาจรัฐผ่านกฎหมายและนโยบายในฐานะผู้กำกับควบคุม (Regulator) และผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้เกิดการเปลี่ยนพื้นที่เชียงแสนสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย รวมถึงการพิจารณาความเป็นอิสระ ระหว่างรัฐและทุนในพื้นที่และบทบาทภาคสังคมต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ประเด็นเหล่านี้จะชี้ให้เห็นถึงกระบวนการที่รัฐมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มพลังทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งช่วยให้มองเห็นการเปลี่ยนแปลงของรัฐและกลุ่มสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรวมถึงข้อจำกัดอำนาจรัฐ (Limited state) ในพื้นที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวต่อไป

5.1 นโยบายรัฐส่วนกลางกับการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557 โดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีความพยายามเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ซึ่ง 1 ใน 10 แห่ง คือ พื้นที่เชียงแสนสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะอำนาจนิยามของรัฐไทยได้อย่างชัดเจนต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยวิเคราะห์ในเชิงสถาบันในลักษณะการควบคุม กำกับ และชี้นำการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษผ่านกฎหมายและนโยบาย โดยเริ่มจาก 1) กรอบและมาตรการของรัฐที่ใช้ควบคุมกำกับ 2) การปักหมุดเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ของรัฐไทย และ 3) รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรม Ethics and Morality ของการแข่งขัน ดังนี้

5.1.1 กรอบในการควบคุมกำกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

จากเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือ “National Council for Peace and Order : NCPO” นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะฯ คณะรัฐประหารชุดนี้อยู่ในอำนาจนานถึง 5 ปี 55 วันโดยให้เหตุผลในการรัฐประหารครั้งนั้น คือ เพื่อแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และทำให้บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ (อังครัตน์ เดชพัฒน์โยธิน, 2565, p. 356) ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากผลพวงของการรัฐประหาร คือ การแทรกแซงทางการเมืองด้วยการกระชับอำนาจไว้ที่ส่วนกลางผ่านการสถาปนาอำนาจรัฐอธิปไตย (Sovereignty) หรือ ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แก่หัวหน้าคณะรัฐประหารโดยมีอำนาจในการตรากฎหมายพิเศษทั้งในรูปแบบของประกาศ และคำสั่งของคณะรัฐประหาร ซึ่งเรียกว่า ประกาศหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (NCPO Announcement) และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (Head of NCPO order) ซึ่งมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตว่าการออกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจพิเศษ ในฐานะ “**รัฐอธิปไตย**” (Sovereignty) ส่วนการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ต้องมีความชัดเจนโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เช่น มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี 2557 การออกประกาศและคำสั่งของคณะรัฐประหารจึงเป็นการทำหน้าที่แทนฝ่ายนิติบัญญัติ ในภาวะการปกติ มีสถานะทางกฎหมายซึ่งเป็นไปตามหลัก 2 องค์ประกอบ คือ มาจากรัฐอธิปไตย (Sovereignty) และมีสภาพบังคับ (มานิตย์ จุมปา, 2555, p. 30)

เหตุการณ์รัฐประหาร 2557 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการสถาปนาอำนาจรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม ตลอดช่วงระยะปี พ.ศ. 2557 – 2562 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้อำนาจในการออกประกาศ 134 ฉบับ และคำสั่ง 166 ฉบับ และใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 158 ฉบับ รวมกัน จำนวน 458 ฉบับ ตามที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี, p. 2567) ไม่เพียงเท่านั้น ภายหลังจากที่มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในช่วงระยะเวลา 4 ปี 10 เดือน มีการพิจารณาร่างกฎหมาย 335 ฉบับ เริ่มตั้งแต่ สิงหาคม พ.ศ. 2557 จำนวน 25 ฉบับ พ.ศ. 2558 จำนวน 108 ฉบับ พ.ศ. 2559 จำนวน 66 ฉบับ พ.ศ. 2560 จำนวน 72 ฉบับ พ.ศ. 2561 จำนวน 43 ฉบับ มิถุนายน พ.ศ. 2562 จำนวน 21 ฉบับ ในปี 2558 มีการพิจารณาและออกกฎหมายมากที่สุด ซึ่งมากกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง คือ รัฐบาลสมัคร – รัฐบาลสมชาย – รัฐบาลอภิสิทธิ์ – รัฐบาลยิ่งลักษณ์ จำนวน 4 รัฐบาล ระยะเวลา 6 ปี มีการพิจารณากฎหมายเพียงแค่ 119 ฉบับ เท่านั้น (กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) กฎหมายเหล่านี้คือกลไกที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองตลอดระยะเวลาเกือบ 5 ปี เพื่อกระชับอำนาจการปกครอง โดยเนื้อแท้แล้วมีลักษณะแบบเผด็จการอำนาจนิยม

เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างกฎหมายและกลไกการใช้อำนาจของรัฐภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ทำให้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย (Policy Autonomy) อย่างสูงสุด โดยสามารถออกกฎหมายและคำสั่งพิเศษได้รวดเร็วและเด็ดขาด นี้อาจถูกตีความว่าเป็น **“รัฐเข้มแข็ง”** เพราะสามารถบังคับใช้กติกาได้ทั่วถึงและมีอำนาจรวมศูนย์เต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด และศักยภาพของรัฐ (Capacity of the State) ความเข้มแข็งนี้เป็นเพียง **“ความเข้มแข็งเชิงอำนาจที่เปราะบาง”** (Fragile Strength) เนื่องจาก 1) ไม่ได้สร้างสถาบันกติกาที่เป็นกลางถาวร 2) รัฐใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนมากกว่าปกป้องการแข่งขัน และ 3) ขาดความยินยอมร่วมจากภาคประชาสังคม เมื่ออำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติสิ้นสุดลง นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนได้จริง ความเข้มแข็งเช่นนี้จึงเป็นเพียงภาพลวงตาที่พึงพิงการรวมศูนย์อำนาจ แต่ไม่ใช่ **“ความเข้มแข็งเชิงสถาบัน”** ตามหลักการของเสรีนิยมแบบออร์โด

ประจักษ์ชัดว่าคณะผู้ปกครองไม่ได้มาจากประชาชน แต่มีอำนาจในการกำหนดกติกาต่าง ๆ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การกระชับอำนาจดังกล่าวถูกรับรองผ่านการสร้างความชอบธรรมโดยการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 22/2557 เรื่องการจัดส่วนงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยแบ่งการจัดส่วนงานออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ **ระดับนโยบาย ระดับแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ** ประกอบด้วย 6 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายความมั่นคง 2) ฝ่ายเศรษฐกิจ 3) ฝ่ายสังคมจิตวิทยา 4) ฝ่ายกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม 5) ฝ่ายกิจการพิเศษ และ 6) ส่วนงานที่ขึ้นตรงต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ**ระดับปฏิบัติ** คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, p. 7 - 10) แสดงให้เห็นถึงลำดับชั้นของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามประกาศฉบับนี้อย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่ง โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว (2563, p. 239 – 240) ได้แสดงทัศนะต่อสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้ว่าเป็นการสถาปนา

อำนาจรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม ซึ่งทราบกันดีในนามของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่สำคัญคือโดยเนื้อแท้แล้วเป็นการร่วมมือของภาคพันธมิตรเครือข่ายชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยม (Conservative elite) ในสังคมไทย ประกอบด้วย ชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยม ชนชั้นนำภาครัฐ ชนชั้นนำในกองทัพ กลุ่มทุนผูกขาด รวมไปถึงนักธุรกิจการเมือง และเจ้าพ่อท้องถิ่น แม้ว่าการแสดงออกต่อสาธารณะมิได้รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นเป็นเนื้อเดียวกัน แต่มีเป้าหมายทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน (Consensus) คือ กำจัดศัตรูทางการเมืองที่ขัดขวางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยม

ประเด็นการศึกษาครั้งนี้ ในแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจนั้น พบว่า รัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อ 19 มิถุนายน 2557 โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มอบหมาย และมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, p. 11 - 12) นำมาสู่การออกประกาศ จำนวน 2 ฉบับ

1. ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1

2. ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2

นัยยะของการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ข้างต้นนี้ คือ กรอบสำคัญของรัฐไทยในการควบคุมกำกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเริ่มจากใช้อำนาจของคณะรัฐประหารแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการเปลี่ยนพื้นที่บางแห่งของรัฐให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจเฉพาะที่มีสถานะยกเว้นทางกฎหมาย ผ่านกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งความน่าสนใจ คือ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มอบหมายเป็นประธานแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐไทยที่อยู่ในฐานะทั้งผู้มีอำนาจกำหนดกรอบกติกาขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการซึ่งชี้ให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐไทยในขณะนั้นที่มีลักษณะอำนาจนิยมสูงมาก โดยเฉพาะการประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 และ 2 จำนวน 10 แห่ง โดยมุ่งหวังให้การจัดตั้งและดำเนินการ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ผ่านการเปิดพื้นที่ให้ผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนตามพื้นที่ยุทธศาสตร์ของรัฐไทยที่กระจายทั้ง 10 แห่งทั่วประเทศ โดยคาดหวังว่าจะมีกลุ่มทุนที่หลากหลายและมากพอเข้ามาในพื้นที่และส่งเสริมให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาและเติบโตเพิ่มขึ้นได้ เช่นเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ

มาตรการเหล่านี้มิได้เป็นเพียงกลไกเชิงเทคนิค แต่เป็นการวาง “สถานะพิเศษทางกฎหมาย” (legal exceptionalism) ให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเร่งรัดการลงทุนและปรับโครงสร้างการใช้ที่ดินให้สอดคล้องยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมและการค้าชายแดน แต่เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โต จะเห็นได้ว่ารัฐไทยไม่ได้ทำหน้าที่ “ผู้พิทักษ์กติกา” เพื่อค้ำประกันการแข่งขันที่เป็นธรรม หากแต่สร้าง “สนามแข่งขันพิเศษ” ให้กับทุนรายใหญ่ การกระทำเช่นนี้สะท้อนชัดถึงความเอนเอียงเชิงโครงสร้าง ที่รัฐเลือกใช้เครื่องมือกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์เฉพาะ มากกว่าการสร้างตลาดที่แข่งขันได้อย่างเสมอภาคตามหลักการของเศรษฐกิจเสรีนิยมแบบออร์โต

นอกจากนั้น คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังมีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 3 ฉบับ ได้แก่

1. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา ตราด หนองคาย)
2. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 (นครพนม กาญจนบุรี)
3. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

คำสั่งทั้ง 3 ฉบับนี้ ชี้ให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของรัฐไทยที่อำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มทุนโดยสนับสนุนเพิ่มเติมจากประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ทั้ง 2 ฉบับอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ เนื่องจาก เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดหาที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐไทยได้กำหนดไว้ก่อนหน้านี้เพื่อใช้ประโยชน์พัฒนาอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การท่องเที่ยว ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดให้มีการส่งเสริมให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, p. 3 - 5) ผลสำคัญของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 คือ การเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวน และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในพื้นที่พัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก

มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา ตราด นครพนม และกาญจนบุรี ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งภายหลังถูกนำมาจัดสรรให้เอกชนเช่า การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐไทยในขณะนั้นที่มีต่อการกำหนดพื้นที่พัฒนาโดยใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อยกเว้นการใช้บังคับในกฎหมายเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 945 พ.ศ. 2524 ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้จะเอื้ออำนวยแก่กลุ่มทุนแล้ว คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังมีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนั้น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ยังตอกย้ำให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐไทย ในแง่ของการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบางประการที่ใช้บังคับอยู่ในพื้นที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการและบริหารจัดการ โดยให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, p. 1 - 2) ในระหว่างนี้ประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองยังมีผลใช้บังคับ

ทั้งนี้ การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ซึ่งรวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจพิเศษที่ไม่ใช่กระบวนการจัดทำกฎหมายโดยปกติทั่วไป จะทำในลักษณะนี้ได้ต้องอาศัยกลไกอำนาจของรัฐโดยใช้อำนาจบังคับ (Coercion) ผ่านกฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาผังเมืองที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการบริหารจัดการ โดยในบางพื้นที่ถูกกำหนดเป็นเขตอุตสาหกรรมแต่ผังเมืองกำหนดให้เป็นสีเขียว เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับเกษตรกรรมเท่านั้น ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญ พบว่า เพื่อให้การดำเนินการและการบริหารจัดการพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 ข้อที่ 3 จึงกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออก

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง รวมถึงกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็วต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, p. 1) ปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถทำได้สำเร็จ สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความไม่เข้มแข็งของประเทศไทย จากกรณีที่ไม่สามารถใช้อำนาจควบคุมและแทรกแซงผ่านกลไกของรัฐโดยการออกกฎหมายผังเมืองที่มีความสอดคล้องกับศักยภาพของเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มการลงทุนภายในประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดหัวข้อรัฐไทยกับการวางแผนเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ เชียงราย ว่าด้วยเรื่องมาตรการทางผังเมืองต่อไป

การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้ง 3 ฉบับ นั้น ต่างกับการคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กล่าวคือ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกโดยอาศัยตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่วนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติสามารถออกโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

กล่าวได้ว่า การปฏิรูปการพัฒนาศูนย์พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทยนั้น เกิดจากคำสั่งของคณะรัฐประหาร ก่อนที่จะมีออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาพื้นที่ภายหลังที่มีการกำหนดเขตพื้นที่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งหากไม่อาศัยคำสั่งของคณะรัฐประหารก็คงทำไม่ได้ โดยง่ายโดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ผ่านการออกกฎหมายปกติตามระบบรัฐสภา เห็นได้จากความพยายามของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่มาจากการเลือกตั้งก่อนหน้านี้เมื่อครั้งปี พ.ศ. 2556 ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงาน ส่วนพื้นที่นั้นระบุเพียงแค่ว่าบริเวณพื้นที่ที่สมควรกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตามรายละเอียดที่ให้ระบุไว้ในร่างแผนแม่บท ในประเด็นนี้ทำให้เห็นถึงความแตกต่างของการใช้อำนาจในการดำเนินนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งและรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลที่มีลักษณะการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นหรือเผด็จการอำนาจนิยมสามารถสร้างกติกาและเงื่อนไขต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจผ่านรูปแบบของกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว และดูเหมือน

ไม่ต้องฟังเสียงของกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม หรืออยู่เหนือจากกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ตามแนวคิดของรัฐที่เข้มแข็ง

แต่ทว่า สำหรับรัฐไทยภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2562 มีสองประเด็นที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นรัฐอำนาจแต่ไม่ใช่รัฐที่เข้มแข็ง คือ 1) เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาตรา 44 และ 2) โดยเนื้อแท้แล้วยังคงมีสายสัมพันธ์และผูกโยงกับกลุ่มทุนต่าง ๆ ดังที่ โอสถ ธิณบางเตียว (2563, p. 239 - 240) ได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับการสถาปนาอำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติสู่รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม ยังได้รับการค้ำจุนจากการร่วมมือของภาคีพันธมิตรเครือข่ายชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์ในสังคมไทย (Conservative elite) ประกอบด้วย ชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยม ชนชั้นนำภาครัฐ ชนชั้นนำในกองทัพ ชนชั้นนำในเมือง นักธุรกิจการเมือง และเจ้าพ่อท้องถิ่น โดยกลุ่มเหล่านี้มีเป้าหมายทางการเมืองที่เป็นฉันทามติ (Consensus) เดียวกัน คือ การกำจัดศัตรูทางการเมืองที่ขัดขวางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐไทยที่ไม่สามารถเป็นอิสระจากกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจและสังคมได้ ซึ่งมีเพียงแต่รัฐที่เข้มแข็งเท่านั้นที่สามารถปลีกตนจากการครอบงำของกลุ่มต่าง ๆ ได้ (Werner Bonefeld, 2017, p. 3)

จากข้อมูลหลักฐานเอกสารราชการและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้วิจัยเห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2557-2562 รัฐบาลมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย (Policy Autonomy) สูงสุดโดยใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในการออกประกาศและกฎหมายพิเศษเพื่อผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ หากพิจารณาเพียงเชิงปริมาณของกฎหมายและความเด็ดขาดของมาตรการ อาจตีความได้ว่ารัฐมีความเข้มแข็ง แต่เมื่อเทียบกับผลการสัมภาษณ์ผู้แทนภาคธุรกิจและประชาชนในพื้นที่กลับสะท้อนว่า ความเข้มแข็งดังกล่าวมิได้สร้างเสถียรภาพเชิงสถาบัน ตรงกันข้ามเป็นเพียง **“ความเข้มแข็งเชิงอำนาจที่เปราะบาง”** (Fragile Strength) เพราะพึ่งพิงอำนาจรวมศูนย์ที่ขาดกลไกตรวจสอบและการมีส่วนร่วมเมื่อระบอบรัฐประหารสิ้นสุดลง นโยบายก็ขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนได้

สำหรับกรอบและมาตรการที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมกำกับการแข่งขันของตลาดในเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ในฐานะผู้ถืออำนาจการเมือง (Political State) ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) นั้น สามารถแบ่งได้ 2 ประเด็นสำคัญ คือ กรอบในระดับเชิงนโยบายและกรอบการบริหารจัดการ ภายใต้กรอบทั้งสองนั้นมีมาตรการซึ่งเป็นวิธีเชิงปฏิบัติ ดังนี้

1. กรอบเชิงนโยบายที่ใช้กำกับดูแลเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้มีการกำหนดผ่านกฎหมาย คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ว่าด้วยเรื่องของการ

พัฒนาเพื่อรองรับนโยบายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 และแนวปฏิบัติในเชิงพื้นที่ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้อง ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 นับตั้งแต่มีการกำหนดเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2557 – 2567 ได้แก่

- 1) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
- 2) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 13/2558 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย
- 3) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 2/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย
- 4) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 7/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
- 5) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 7/2564 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- 6) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 9/2564 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย
- 7) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 18/2565 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ
- 8) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 19/2565 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน
- 9) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 17/2565 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ
- 10) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 10/2567 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประเภทกิจการเป้าหมายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 19/2565

จากประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนข้างต้น เห็นได้ว่ากลไกสำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐไทยในการเปิดพื้นที่เพื่อดึงดูดกลุ่มทุนให้เข้ามาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 ในพื้นที่ชายแดน

โดยเฉพาะให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ ประเด็นที่น่าสนใจคือ การให้สิทธิและประโยชน์ตามประกาศ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2565 นั้น เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการประกาศแก้ไขเพิ่มเติมกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัด เชียงราย พ.ศ. 2559 ที่เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ในหมวด 1 เกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร หมวด 3 อุตสาหกรรมเบา หมวด 6 เคมีภัณฑ์ พลาสติก และกระดาษ และหมวด 7 กิจการบริการสาธารณูปโภค (ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 2/2559, 2559, p. 1 - 4) ในปี พ.ศ. 2560 ดูเหมือนการ ผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่เป็นไปตามแผนทำให้มีการออกประกาศฯ ที่ 7/2560 เพื่อยาวเวลาการ ยื่นคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง และปี พ.ศ. 2564 เพิ่มเติม กิจการเป้าหมายจากเดิม 7 เป็น 13 กลุ่มกิจการ

จะเห็นได้ว่ารัฐเลือกที่จะยืนอยู่เคียงข้างและสนับสนุน (Take sides) กลุ่มทุนอย่างเต็มที่ในการ บริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยละเลยกระบวนการกลั่นกรองการพัฒนาที่ถูกต้องและ เหมาะสมกับชุมชน โดยคาดหวังว่ากลุ่มทุนจะทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจแทนรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้มแข็งของรัฐในแง่ที่รัฐได้พยายามเปิดโอกาสให้กับกลุ่มทุนแต่กลับไม่สามารถ ดึงดูดกลุ่มทุนให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่พัฒนาได้ ดังเสียงสะท้อนจากพื้นที่

“...ถ้ายังเป็นแนวเดิม ๆ ไม่น่าเกิดได้ พยายามถอดบทเรียนแล้ว กระตุ้นแล้ว ก็เจียบหาย ไม่มีโครงการ อะไรที่เป็นขึ้นเป็นอันมาลง สมมติว่าส่งเสริมการท่องเที่ยว เชียงแสนมีที่สถานที่ราชการที่พร้อมพัฒนา ถ้าจะสร้างเป็นศูนย์จำหน่ายสินค้าชายแดน สินค้าปลอดภาษี น่าจะเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดได้ เคยเสนอ แต่ก็ไม่เกิด ถ้ามีโครงการมาลงทำให้เป็นแหล่งขายสินค้าปลอดภาษี สินค้าเข้ามาด้วย โอท็อปของ ชาวบ้าน ถ้ามาเชียงแสนจะมีแหล่งขายของฝากที่ไหนก็มาที่นี่ เช่น แม่สายมีดอยเวา แต่เชียงแสนไม่มี กลายเป็นเมืองผ่านต้องทำให้เป็นจุดเด่น ไปซื้อของไปแม่สาย มาดูวัฒนธรรมเมืองโบราณมาเชียงแสน แต่สิ่งที่พอจะเห็นความเข้มแข็งคือสมาคมโรงแรมนี้เข้มแข็งขึ้น เนื่องจากพอลิงโรมันเจริญขึ้น มีแสงสี เสียง ฝั่งทางเชียงแสนก็คึกคักขึ้นทั้งร้านอาหารและโรงแรม แต่ภาคส่วนของการพัฒนาเมือง การ พัฒนาที่ว่าชุมชนได้อะไร ไม่ได้เลยกลับไปติดกับดักด้วยซ้ำตรงฝั่งเมือง...” (A2, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567)

ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์ (2560, p. 21) พบว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐไทยไม่มีประสบการณ์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่รัฐกำหนดไม่สอดคล้องกับความต้องการของนักลงทุนชาวต่างชาติเห็นได้จากการกำหนดให้ออกเงินเช่าที่ดินจะต้องทำสัญญาเช่าขั้นต่ำอย่างน้อย 50 ปี แต่สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ให้นั้นมีระยะเวลาสูงสุดเพียง 8 ปี เท่านั้น จึงส่งผลให้ไม่สามารถสร้างพื้นที่การแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่รัฐปรารถนาให้เกิดการแข่งขันและสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศภูมิภาค เพิ่มการจ้างงาน และสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชนโดยกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นที่มีศักยภาพ นำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และก้าวสู่การเป็นประชาคม อาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ นี่คือเหตุผลสำคัญที่รัฐไทยมีนโยบายในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่สำคัญคือรัฐไทยในขณะนั้นมีอำนาจอย่างเปี่ยมล้นในการจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากหัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และประธาน กรรมการส่งเสริมการลงทุน คือพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันที่ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าว แต่กลับไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้ จากการศึกษาทำให้ผู้วิจัย เชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าความไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวนอกจากประเด็นสาระสำคัญของกฎหมายและ นโยบายที่ไม่สอดคล้องและขาดความชัดเจนแล้ว อีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้คือการ เคลื่อนไหวต่อสู้และต่อรองจากภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

สาระสำคัญประกาศข้างต้น เกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน ประเภทกิจการเป้าหมาย นโยบายการส่งเสริมการลงทุนว่าด้วยประเภท เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษจังหวัดเชียงราย

2. กรอบการบริหารจัดการ มีการตั้งคณะทำงานในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขึ้น ระดับ ส่วนกลาง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) มีอำนาจหน้าที่ให้ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่และสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการในเขต เศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการบริหารจัดการ ในระดับภูมิภาค มี การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) จังหวัด เชียงราย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีบทบาทหน้าที่ติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจในจังหวัด พิจารณาข้อเสนอ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนด้านการค้า การ ลงทุน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินการตามข้อเสนอของภาคเอกชน ทั้งที่เป็นมาตรการ แผนงาน และโครงการ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาและยุทธศาสตร์การพัฒนา

ต่างๆ นอกจากนั้น มีคำสั่งจังหวัดเชียงราย เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาทบทวนแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) ของจังหวัดเชียงราย และศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ (Northern Economic Corridor: NEC - Creative LANNA) (NEC) โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ศึกษาทบทวนศักยภาพตลอดจนผลกระทบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัดเชียงราย และระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ รวมทั้งรายงานผลการศึกษา ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ กรอ. มอบหมาย ประเด็นที่น่าสนใจคือในระดับท้องถิ่นผู้วิจัยยังไม่เห็นถึงแนวทางความชัดเจนเพื่อขับเคลื่อนการทำงานในระดับท้องถิ่นที่ ซึ่งปลายทางสำคัญในระดับของการปฏิบัติการ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน พบว่า ยังไม่มีแผนงานและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน จึงยังไม่ทราบว่าต้องทำอะไรบ้างที่สำคัญยังไม่เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงหรือความแตกต่างระหว่างก่อนการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและภายหลังที่มีการประกาศกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษเมื่อปี พ.ศ. 2558

ภายใต้กรอบดังกล่าว รัฐใช้วิธีควบคุมกำกับผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่ง ซึ่งปี 2564 ได้แบ่งเป็นประเภทกิจการทั่วไป และกิจการเป้าหมาย ส่วนใหญ่สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับไม่แตกต่างกันมาก เช่น ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี สิทธิและประโยชน์ที่มีใช้ภาษีอากร ส่วนสิทธิและประโยชน์ที่ต่างกันคือการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติมเป็นระยะเวลา 3 ปี แต่รวมแล้วไม่เกิน 8 ปีสำหรับกรณีประเภทกิจการทั่วไป ส่วนกิจการเป้าหมายให้สิทธิและประโยชน์มากกว่าโดยให้ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ซึ่งจำกัดวงเงินร้อยละ 100 ของเงินลงทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน โดยให้ใช้กับโครงการที่ยื่นคำขอตั้งแต่ 4 มกราคม 2564 - วันทำการสุดท้ายของปี 2565

อย่างไรก็ตาม การจะได้รับสิทธิและประโยชน์ข้างต้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ออกประกาศกำหนดกิจการเป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เป็นการเฉพาะสำหรับประเภทกิจการเป้าหมายประกอบด้วย 6 หมวด คือ หมวดเกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร หมวด 2 แร่ เซรามิกส์ และโลหะขั้นมูลฐาน หมวด 3 อุตสาหกรรมเบา หมวด 4 ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง หมวด 5 เคมีภัณฑ์ พลาสติก และกระดาษ และหมวด 6 กิจการบริการและสาธารณูปโภค โดยให้ใช้กับโครงการที่ยื่นคำขอรับการส่งเสริมตั้งแต่ 4 มกราคม 2564 - วันทำการสุดท้ายของปี 2565

จากนั้น ปี 2565 ได้มีการออกมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งครอบคลุมเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน และเรื่องมาตรการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยมีเหตุผลเพื่อให้การส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับภาคและพื้นที่อย่างทั่วถึง ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดทั้งเรื่องสิทธิและประโยชน์ รวมถึงประเภทกิจการเป้าหมายและเงื่อนไข ไว้ในฉบับเดียวกัน ซึ่งสาระสำคัญของสิทธิและประโยชน์ไม่แตกต่างกับมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปี 2564 แต่มีการกำหนดบัญชีประเภทกิจการเป้าหมายและเงื่อนไขตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ต่างแตกต่างประกาศกำหนดกิจการเป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย 6 หมวด เมื่อปี 2564

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้วมีขอบเขตที่กว้างกว่าเดิม โดยแบ่งตามกิจการเป้าหมาย 13 กลุ่มกิจการ คือ 1) อุตสาหกรรมการเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง 2) การผลิตผลิตภัณฑ์และบริการทางการแพทย์ 3) การผลิตยานยนต์ เครื่องจักร และชิ้นส่วน 4) การผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 5) การผลิตผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ โลหะ และวัสดุ 6) การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกและเยื่อกระดาษ 7) กิจการสาธารณูปโภค 8) นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม 9) การผลิตสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง 10) การผลิตอัญมณีและเครื่องประดับ 11) การผลิตเครื่องเรือน 12) กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว และ 13) กิจการบริการ

นับเป็นอีกจุดเปลี่ยนของการกำหนดประเภทกิจการเป้าหมายจากเดิมที่กำหนดไว้สำหรับพื้นที่เฉพาะของเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง เปลี่ยนเป็นเป้าหมายรวมที่มีผลครอบคลุมทั่วทั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทย นอกจากนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ออกประกาศแก้ไขเพิ่มเติม ประเภทกิจการเป้าหมายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ปี 2567 ในประเภทกิจการเป้าหมายที่ 6 การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกและเยื่อกระดาษ โดยดัดให้การส่งเสริมกิจการผลิตเยื่อกระดาษรีไซเคิล กรณีใช้เศษกระดาษใช้แล้วจากต่างประเทศบางส่วนหรือทั้งหมด

เห็นได้ว่า กิจการเป้าหมาย 13 กลุ่มกิจการ ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดไว้และใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานปัจจุบัน คือ มาตรการในอำนวยความสะดวกและจูงใจนักลงทุนซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มีผลครอบคลุมในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งต้องยอมรับว่าการดำเนินงานตามกิจการเป้าหมายไม่สามารถทำได้ครบทุกประเภท โดยต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องและความเหมาะสมตามศักยภาพในแต่ละพื้นที่ สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เชียงราย กรณีพื้นที่เชียงแสน ซึ่งมีการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2561 พบว่า มีความพร้อมด้านการพัฒนาเป็นศูนย์ท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและท่าเทียบเรือนานาชาติ ด้วยการสร้างศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยว ศูนย์แสดงสินค้าและวัฒนธรรม ท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและสินค้า ศูนย์บริการสุขภาพและการแพทย์ และศูนย์การศึกษานานาชาติ เช่นเดียวกับข้อมูล สรุปการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2567 มีการวางบทบาทการพัฒนาอำเภอเชียงแสน ให้เป็นศูนย์ท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและท่าเทียบเรือนานาชาติ (Port City) มุ่งพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ การจัดตั้ง ศูนย์ศิลปวัฒนธรรมและหัตถกรรม ศูนย์แสดงสินค้าพื้นเมือง และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศผสมผสานการบริการสุขภาพทางการแพทย์ การศึกษานานาชาติ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากการมีท่าเทียบเรือแม่น้ำโขงในกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวและการขนส่งสินค้า

ขณะเดียวกัน ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาของอำเภอเชียงแสน คือ การเป็นเมืองแห่งท่าเรือและการท่องเที่ยว โดยมีแนวทางการพัฒนา คือการบูรณะฟื้นฟูเมืองโบราณเชียงแสน ปรับปรุงสถานที่ท่องเที่ยวบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ การพัฒนาท่าเรือท่องเที่ยว การอำนวยความสะดวกในส่วนของการระบบการผ่านแดน จัดทำข้อตกลงและมาตรการที่เป็นธรรมสำหรับการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าปลอดภาษี ตลอดจนการพัฒนากระบวนการคมนาคมขนส่งเพื่อความสะดวกในการเดินทาง ซึ่งจากการสัมภาษณ์ พบว่า

“...เดิมทางพื้นที่ก็พยายามกระตุ้นเรื่องการท่องเที่ยวพอดีสถานที่ท่องเที่ยวดีปัญหาเรื่องป่าไม้ แต่ตอนนี้ก็รอป่าไม้พันธุ์ว่าการก่อสร้างก่อนปีอะไรถึงจะให้ดำเนินการต่อได้ ซึ่งเห็นว่าหากก่อสร้างก่อนปี 2557 จะอนุญาตให้ดำเนินการต่อได้ และหลังจากนั้นก็ให้เรือล่อง กำลังรอความชัดเจน ขณะเดียวกันคนในพื้นที่ไม่ค่อยเห็นด้วย เพราะคนที่มาลงทุนไม่ใช่คนในพื้นที่ คนในพื้นที่แทบไม่ได้ประโยชน์เลย ได้แต่ขยะ รถเยอะ คนเยอะ แต่ก็มีแนวคิดที่สามารถสร้างสถานที่จำหน่ายสินค้าโอท็อปของชาวบ้าน อย่างน้อยมีนักท่องเที่ยวชาวบ้านก็จะได้อานิสงค์ แต่ตอนนี้ก็ทำอะไรไม่ได้...” (C2, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามกิจการเป้าหมาย 13 กลุ่มกิจการ ดูเหมือนว่ามีความย้อนแย้งกันระหว่างการเขียนกับการปฏิบัติได้จริง มีบางประเภทกิจการเท่านั้นที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ ทั้งที่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสของพื้นที่ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มและประโยชน์อย่างต่อเนื่อง ไม่มีแนวโน้มก่อมลพิษ เป็นที่ต้องการของตลาดในประเทศเพื่อนบ้าน มีโอกาสเข้าร่วมห่วงโซ่การผลิตทั้งในและต่างประเทศ และเอกชนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจ นับเป็นความแตกต่างระหว่างมาตรการส่งเสริมการลงทุนซึ่งแต่เดิมตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 13/2558 กำหนดประเภทกิจการสำหรับแต่ละพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษไว้เป็นการเฉพาะ และมีการปรับเปลี่ยนใหม่ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 10/2567 โดยการกำหนดแบบเหมารวมทั้งหมด เนื่องจากเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถยื่นโครงการขอรับการอนุมัติสิทธิและประโยชน์ได้อย่างหลากหลายมากขึ้น ซึ่งสภาพความเป็นจริงบริบทของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีความแตกต่างกัน การกำหนดสิทธิประโยชน์ควรต้องสอดคล้องกับบริบทที่มีความเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ

เห็นได้ชัดเจนว่าที่ผ่านเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย มีผู้ประกอบการจำนวน 7 โครงการที่ได้รับการอนุมัติยื่นขอรับสิทธิและประโยชน์จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กิจการแปรรูปยางพารา กิจการสถานพยาบาล กิจการอบแห้งพืชผลและไซโล กิจการผลิตสกัดจากวัตถุดิบทางธรรมชาติ จากข้อมูล กิจการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำ และกิจการผลิตหรือถนอมอาหารเครื่องดื่ม วัตถุ เจือปนอาหารหรือสิ่งปรุงแต่งอาหารโดยใช้เทคโนโลยี จึงตกย้ำให้เห็นว่าในเชิงกฎหมายรัฐไทยได้สร้างพื้นที่สำหรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่ 1/2558 และ 2/2558 แต่ในด้านการบริหารจัดการนั้นยังไม่สามารถดึงดูดกลุ่มทุนให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ภายใต้กรอบของแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แม้จะเห็นถึงความพยายามที่เปิดกว้างมากขึ้นสำหรับกลุ่มทุนด้วยการขยายจำนวนของประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมาย แต่ตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาไม่สามารถทำได้สำเร็จ

กรอบเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ รวมถึงมาตรการข้างต้นล้วนแล้วแต่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ ในลักษณะของการกำหนดนโยบายที่กดทับจากบนลงล่าง (Top - down) ซึ่งตรงข้ามกับความเชื่อที่ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษคือเครื่องมือทางเศรษฐกิจของเสรีนิยมใหม่ โดยรัฐต้องมีบทบาทหรืออยู่ห่างจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ตลาดทำงานได้อย่างอิสระ แต่ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยครั้งนี้แสดงถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ - ทุน - ชุมชน ที่รัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับควบคุมที่ดิน แรงงาน และทรัพยากร ยิ่งไปกว่านั้นดูเหมือนว่ารัฐจะบังคับเลี้ยวให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเดินตามกรอบที่รัฐกำหนด เห็นได้จากมาตรการส่งเสริมการลงทุน ซึ่ง

ภาคเอกชนจะได้รับสิทธิและประโยชน์ก็ต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดเท่านั้น ประเด็นที่น่าสนใจคือกฎกติกาหรือเงื่อนไขที่ถูกกำหนดและออกแบบโดยผู้ถืออำนาจเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่เป็นธรรมสำหรับอีกฝ่ายหนึ่งในแง่ของเสรีภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การสร้างกรอบและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เศรษฐกิจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็น ดัง

นั่น นอกจากกรอบและมาตรการในฐานะเครื่องมือของรัฐที่ใช้ควบคุมกำกับกับการดำเนินงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว **ประเด็นสำคัญต่อมาที่มีอาจละเลยหรือแยกขาดออกจากความสัมพันธ์ของรัฐได้ คือ ภาคสังคม** เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐภายใต้กรอบและมาตรการดังกล่าวจะให้ความสำคัญเฉพาะการแข่งขันที่ยุติธรรมสำหรับภาคธุรกิจ แต่ไม่เพียงพอสำหรับสังคม เพราะยังไม่เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับสิทธิประโยชน์แก่ภาคประชาชนสังคมแต่อย่างใด หากจะกล่าวว่าความยุติธรรมคือสิ่งที่ประชาชนควรได้รับซึ่งจะทราบได้อย่างไรว่าสิ่งที่คนในพื้นที่ควรได้รับอย่างแท้จริงคืออะไร ถ้าไม่มีการพูดคุยและรับฟังเสียงเหล่านั้นโดยเข้าใจอย่างถ่องแท้ซึ่งเป็นประเด็นที่นี้ขบคิดสำหรับผู้ถืออำนาจรัฐ

5.1.2 รัฐไทยกับการวางแผนเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ เชียงราย

จากบทบาทของรัฐไทยยุคหลังรัฐประหาร 2557 ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการออกประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ ในนามของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยใช้อำนาจผ่านกลไกเชิงสถาบันในการออกกฎหมายพิเศษ โดยอาศัยอำนาจคณะรัฐประหารเพื่อออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และนำมาสู่การประกาศกำหนดเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในปี พ.ศ. 2558 ทั้ง 10 แห่ง หนึ่งในนั้นคือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ประกอบด้วย 21 ตำบล ครอบคลุม 3 อำเภอของจังหวัดเชียงราย ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ พื้นที่รวม 1,523.63 ตารางกิโลเมตร หรือ 952,268.75 ไร่

นอกจากนั้น ยังมีการออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 ในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (24 สิงหาคม 2557 - 9 มิถุนายน 2562) ได้มีการผลักดันเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายตามขอบเขตของการศึกษาที่กำหนดไว้ โดยแบ่งได้ 3 ประเด็นสำคัญ มาตรการทางผังเมือง มาตรการส่งเสริมการลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

ประเด็นแรก มาตรการทางผังเมือง

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินและการผังเมืองเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3 ฉบับ คือ

1. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยให้ถอนสภาพที่ดินของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นสำคัญ คือ ข้อ 2 ของคำสั่งฯ ให้เพิกถอนสภาพที่ดินต่อไปนี้ 1) ที่ดินในท้องที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 2) ที่ดินในท้องที่ตำบลอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร 3) ที่ดินในท้องที่ตำบลป่าไร่ อำเภอรัฐประศาสตร์ จังหวัดสระแก้ว 4) ที่ดินในท้องที่ตำบลไม้รูด อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด และ 5) ที่ดินในท้องที่ตำบลสระใคร อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ และไม่อยู่ภายใต้บังคับข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จนกว่าจะมีการจัดผังเมืองรวมขึ้นใช้บังคับสำหรับที่ดินอันเป็นพื้นที่พัฒนาหลังจากมีการจัดตั้งพื้นที่พัฒนาแล้วซึ่งหมายรวมถึงการจัดให้เช่าที่ดินโดยกรมธนารักษ์ กำหนดให้มีระยะเวลาในการเช่าไม่น้อยกว่า 50 ปี และอาจต่อสัญญาอีกได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนด (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558, 2558, p. 4 - 5)

2. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 ลงวันที่ 20 มกราคม 2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สารสำคัญคือ ให้ยกเว้นการใช้บังคับ 1) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม 2) กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร และ 3) ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เมื่อได้มีการออก 1) ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร และ 2) ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ขึ้นใช้บังคับในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย และอีก 9 แห่ง (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559, 2559, p. 1 - 2) ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 และที่ 2/2558 ทั้งนี้ มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือ

บางประเภทในท้องที่ตำบลเกาะช้าง ตำบลแม่สาย ตำบลเวียงพางคำ ตำบลศรีเมืองชุม ตำบลโป่งผา ตำบลโป่งงาม ตำบลบ้านด้าย ตำบลห้วยไคร้ อำเภอแม่สาย ตำบลศรีดอนมูล ตำบลเวียง ตำบลแม่เงิน ตำบลป่าสัก ตำบลบ้านแซว ตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน และตำบลริมโขง ตำบลเวียง ตำบลสถาน ตำบลศรีดอนชัย ตำบลศรี่ง ตำบลบุญเรือง ตำบลห้วยซ้อ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ใช้บังคับเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2561 (ประกาศกระทรวงมหาดไทย, 2561, p. 16) ใช้บังคับ

ประเด็นสำคัญต่อมาคือ เมื่อมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการออก 1) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง 2) กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงดังกล่าวยังจัดทำไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น จึงยังคงบังคับใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ฯ ปี พ.ศ. 2561 ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายต่อไป

เห็นได้ว่ารัฐไทยขาดขีดความสามารถทางกฎหมาย (Lack of Legal Capacity) แม้ว่ารัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจในการออกกฎหมายพิเศษอย่างมาตรา 44 เพื่อยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร แต่กลับขาด ขีดความสามารถ ในการสร้างกรอบกฎหมายที่สอดคล้องและปฏิบัติได้จริง คำสั่งพิเศษเป็นเพียงเครื่องมือแก้ปัญหาระยะสั้น แต่การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่รองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กลับดำเนินไปอย่างล่าช้าและยังไม่แล้วเสร็จแม้เวลาจะผ่านไปเกือบทศวรรษ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีลักษณะเฉพาะตามนโยบายที่วางไว้ได้จริง ซึ่งเป็นความล้มเหลวในการใช้กลไกกฎหมายเพื่อสร้างระเบียบที่เอื้อต่อการลงทุน

3. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 74/2559 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการเพิ่มข้อความให้ถอนสภาพที่ดิน 2 พื้นที่ คือ 1) ที่ดินในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยให้มีผลเป็นการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ 2) ที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี โดยให้มีผลเป็นการถอนการสงวนหวงห้าม ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ส่วนที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ 2 ของคำสั่งฯ นี้ ให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559, 2559, p. 13 - 14)

เห็นได้ว่ารัฐไทยพยายามจะรวมศูนย์อำนาจของรัฐที่มาจากรัฐประหารโดยใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อหลายข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่ง

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่แต่เดิมนั้นไม่สอดคล้องและเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และเป็นการปูทางเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การลงทุน และเพื่อง่ายต่อการบังคับใช้จึงให้มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยใช้บังคับไปพลางก่อนระหว่างดำเนินการออกกฎกระทรวงซึ่งต้องใช้เวลานาน จากนั้น ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว มีการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้เพียง 8 แห่ง จากทั้งหมด 10 แห่ง ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ฉบับที่ 1 และ 2 ปี พ.ศ. 2558 โดยการถอนสภาพที่ดินให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 ข้อ 3 กำหนดให้ที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ เหลืออีก 2 พื้นที่ คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาสซึ่งตามมติคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) จัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนานิคมอุตสาหกรรม ปัจจุบันอยู่ระหว่างการทบทวนข้อมูล ในส่วนของเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ปัจจุบันให้ยกเลิกการจัดหาที่ดินของรัฐ นับเป็นพื้นที่ซึ่งมีปัญหาที่รัฐไม่สามารถบังคับและควบคุมได้ ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์การลงทุนตามอุตสาหกรรมเป้าหมายที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุน

“...ว่ากันจริง ๆ แล้วปัญหาสำคัญที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายไม่สามารถขับเคลื่อนให้เห็นผลชัดเจนสาเหตุหลักคือการไม่สามารถจัดหาที่ดินได้ตั้งแต่ต้น แต่ที่ยังต้องดำเนินการต่อก็เพราะกฎหมายยังมีผลบังคับใช้อยู่ ดังนั้น ทุกอย่างก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเขียนไว้จะไม่ผลักดันต่อก็คงไม่ได้...” (A1, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567)

ประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาคือรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พฤษภาคม 2558 - มกราคม 2562) เป็นช่วงที่มีการดำเนินการออกประกาศเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาตามคำสั่ง ฯ ดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะการใช้อำนาจนิยมอย่างชัดเจน เป็นช่วงระยะเวลาที่แสดงให้เห็นลักษณะของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจจากการรัฐประหารและบังคับใช้กฎหมายในการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งช่วงแรกได้ผลอย่างมากต่อการทำให้ภาคประชาสังคมสยบยอม

“...อีกอย่างสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่ปกติ วิธีการคิดแบบ Top down คนกลัวกับมาตรา 44 ซึ่งเป็นอำนาจที่มากดทับพื้นที่...” (A3, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568)

ความเข้มแข็งของรัฐไทยในช่วงนี้คือการออกกฎหมายพิเศษซึ่งเป็นอีกหนึ่งรูปแบบสำหรับรัฐอำนาจนิยม (Authoritarian state) ในขณะที่การบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ปกติรัฐไม่สามารถใช้อำนาจในลักษณะนี้ได้ ทั้งนี้ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในวันที่ 6 เมษายน 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, p. 1) และนำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป ซึ่งกำหนดขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, p. 1) เกิดการฟ้องถ่ายอำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เนื่องจากเข้าสู่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แม้ว่าจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลประยุทธ์อีกครั้ง แต่ส่งผลให้การใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 ...ที่ให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระเบียบข้อ หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติ ที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้เป็นที่สิ้นสุด... ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2557 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, p. 15) ไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไป ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมีนัยยะสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการจัดหาที่ดินของรัฐสู่การส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนตามมาตรการโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ

ปัจจุบันจังหวัดเชียงราย อยู่ระหว่างการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ทั้งนี้ การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เป็นการเปิดพื้นที่ผังใหม่ ซึ่งไม่ใช่การแก้ไขผังเมืองเดิม โดยมีกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม 8 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การสำรวจ กำหนดเขตผัง วิเคราะห์และจัดทำร่างผังเมืองรวม 2) การประชุมเพื่อพิจารณาร่างผังเมืองรวม 3) การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 4) ประชุมคณะกรรมการผังเมือง 5) ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน 6) รวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้องและแจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง 7) จัดทำเอกสารประกอบการยกย่องประกาศกระทรวงมหาดไทย และ 8) เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ เนื่องจากการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง 2562 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 จึงมีความจำเป็นต้องย้อนกลับไปดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, p. 39 - 40) ปัจจุบันดำเนินการอยู่ในขั้นตอนที่ 3 คือ การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกอบด้วย ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน และประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อประสานยุทธศาสตร์และแผนงานในการวางและจัดทำผังเมือง (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงราย, 2566, p. 5) ในประเด็นนี้จะเห็นถึงความแตกต่างการผลักดันเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลประยุทธ์ที่มาจากการรัฐประหาร และต่อเนื่องด้วยรัฐบาลประยุทธ์ที่มาจากการเลือกตั้ง ในแง่ของการกระชับอำนาจและขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อจัดหาที่ดินและวางผังเมือง กล่าวคือ รัฐบาลประยุทธ์ในร่มเงาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อาศัยอำนาจคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนรัฐบาลประยุทธ์ที่มาจากการเลือกตั้งในนามพรรคพลังประชารัฐ ได้ปล่อยให้ไปตามกฎหมายปกติ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง 2562 ที่มีขั้นตอนมากกว่าทำให้เกิดช่องว่างของการทำงานที่มีความล่าช้าไม่ทันกับความต้องการของภาคเอกชนซึ่งทำให้สูญเสียโอกาสในทางเศรษฐกิจ เอกชนบางรายลงทุนซื้อที่ดินเองเพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับธุรกิจโลจิสติกส์ในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน ซึ่งสามารถแสดงขั้นตอนการเปรียบเทียบได้ ดังตารางที่ 12 ดังนี้

ตาราง 12 ตารางแสดงเปรียบเทียบข้อมูลสถานการณ์การจัดการที่ดินและผังเมืองในช่วงของรัฐบาลประยุทธ์ 1 และ 2

รัฐบาลประยุทธ์ 1 (24 สิงหาคม 2557 - 9 มิถุนายน 2562)	รัฐบาลประยุทธ์ 2 (9 กรกฎาคม 2562 - 4 กันยายน 2566)
 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)  คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดิน และบริหารจัดการ	 คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการให้ยกเลิกการหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา (มีนาคม 2562)  พระราชบัญญัติการผังเมือง 2562



ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

เป็นที่น่าสังเกตว่าการทำผังเมืองและแผนแม่บทในการพัฒนาเมืองที่เป็นผังเมืองเฉพาะ คือ กระบวนการลำดับขั้น ๆ ที่ต้องเร่งดำเนินการภายหลังจากมีการประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็น

ประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดของถนน การจัดหาและจัดการพลังงานเชื้อเพลิง ไฟฟ้า เครื่องจักรต่าง ๆ ระบบการจัดการน้ำอุปโภคบริโภค รวมทั้งการควบคุมรักษาคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อมสภาพอากาศที่ก่อให้เกิดมลภาวะเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมบางแห่ง เพื่อรองรับกิจการลงทุน ดังนั้น ผังเมืองเฉพาะ ต้องไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับผังเมืองรวมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ที่ดิน และภาครัฐต้องมีบทบาทหลักในการดำเนินการดังกล่าว แต่ทว่า ตั้งแต่ประกาศเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเมื่อปี พ.ศ. 2558 กระทั่งปัจจุบัน พ.ศ. 2568

หนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาการจัดทำผังเมืองเฉพาะยังทำไม่ได้สำเร็จ และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง รวมถึงกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว เนื่องจากผังเมืองเดิมมีลักษณะทั่วไปไม่สอดคล้องสำหรับพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและมีข้อจำกัดสำหรับการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งจากข้อมูลในตารางดูเหมือนว่าจะล่าช้าออกไปอีกและทำไม่ได้โดยง่าย เนื่องจากไม่สามารถใช้กฎหมายพิเศษตามมาตรา 44 ดังเช่นเมื่อครั้งสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ปัจจุบันยังคงใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ ฯ พ.ศ. 2561 บังคับซึ่งก็ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างเพื่อการลงทุนอะไรได้มากไปกว่าที่ประกาศกำหนดไว้ จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเพื่อใช้บังคับต่อไป ถึงที่สุดแล้วก็ไม่สามารถทราบได้ว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใดซึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของรัฐได้อีกมุมหนึ่งต่อประเด็นกลไกของรัฐในการออกกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประจักษ์ชัดว่ารัฐไม่สามารถผ่อนคลายนโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขณะเดียวกันก็จัดทำกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไปตามนโยบายที่ให้ไว้ได้

ประเด็นที่สอง มาตรการส่งเสริมการลงทุน

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงระยะเวลาของของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (24 สิงหาคม 2557 - 9 มิถุนายน 2562) โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญ ผ่านประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ดังนี้

1. ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2557 โดยได้กำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ ประเภทกิจการทั่วไปตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (กกท.) ที่ 2/2557 และกิจการเป้าหมายตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนดและตั้งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

2. ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 13/2558 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เพื่อกำหนดกิจการเป้าหมายที่ให้การส่งเสริมการลงทุนสำหรับโครงการที่ตั้งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ได้แก่ 1) เกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร 2) แร่ เซรามิกส์ และโลหะมูลฐาน 3) ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง 4) เคมีภัณฑ์ พลาสติก และกระดาษ และ 5) กิจการบริการและสาธารณูปโภค

3. ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 2/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เป็นการเพิ่มเติมกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายในหมวดต่าง ๆ โดยเฉพาะหมวดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเบา

4. ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 7/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ให้แก้ไขประเภทกิจการและเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (กกท.) ที่ 2/2557

นอกจากในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายแล้ว ประเด็นต่อมาที่น่าสนใจ คือ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสำหรับการพัฒนาโครงการสำคัญเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้ง 10 แห่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2562 รวมทั้งสิ้น 37,454.91 ล้านบาท และการส่งเสริมการลงทุน และระหว่างปี พ.ศ. 2563 – 2566 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 26,535.41 ล้านบาท โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ด้านศุลกากร ความมั่นคงและป่าไม้ ระบบประปา ผังเมือง สาธารณสุข การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยจำแนกรายปีได้ดังตารางที่ 13

ตาราง 13 ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบงบประมาณของรัฐคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาล ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มาจากการเลือกตั้ง

รัฐบาล	ปี พ.ศ.	งบประมาณ (ปี/ล้านบาท)	รวม	รวมทั้งสิ้น
คณะรักษา ความสงบ แห่งชาติ	2558	2,377	37,454.91	63,990.32
	2559	6,168.91		
	2560	10,267.52		
	2561	9,883.50		
	2562	8,757.98		
ประยุทธ์ จันทร์โอชา	2563	6,393.90	26,535.41	
	2564	5,751.64		
	2565	7,185.17		
	2565	7,204.70		

ที่มา: กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2566, p. 20)

จากข้อมูลงบประมาณดังกล่าว เห็นได้ว่า ในช่วง 5 ปีแรก ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง มากกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2560 มากที่สุด งบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการรองรับการค้าการลงทุนตามแผนการพัฒนาของประเทศ

ประเด็นที่สาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมโยงสู่พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

สำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนนั้นเกี่ยวกับด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ก่อสร้างสำเร็จนั้น มีโครงการที่สำคัญ ดังนี้

1. อาคารที่ทำการด่านศุลกากรเชียงแสนแห่งใหม่และสิ่งปลูกสร้างประกอบ เริ่มก่อสร้าง 11 มีนาคม พ.ศ. 2560 ก่อสร้างแล้วเสร็จ มกราคม พ.ศ. 2563 ในพื้นที่ 13.5 ไร่ ใช้งบประมาณก่อสร้าง 203,382,218 บาท การสร้างที่ทำการด่านศุลกากรเชียงแสนแห่งใหม่ในครั้งนี้ ก็เพื่อรองรับการขยายตัวของการค้าชายแดนและเพิ่มศักยภาพในการขนส่งสินค้าข้ามแดน ที่สำคัญ คือ เพิ่มประสิทธิภาพด้านการควบคุมตรวจสอบการขนส่งสินค้าภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในด้านภูมิรัฐศาสตร์คือประตู

ทางการค้าระหว่างประเทศ สปป.ลาว เมียนมา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้น โครงการนี้จึงเป็นการส่งเสริมขีดความสามารถด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนที่สำคัญของประเทศไทย ภายใต้นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่สอดคล้องกับภารกิจของศุลกากรที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกทางการค้า ส่งเสริมระบบโลจิสติกส์ และเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยมาตรการทางศุลกากรและข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ พื้นที่เชื่อมโยงอย่างอำเภอแม่สาย และอำเภอเชียงของ ก็ได้มีการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการดำเนินงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2. โครงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรแม่สาย งบประมาณ 80,940,000 บาท ในปี พ.ศ. 2560 เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน สร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรองรับการค้าการลงทุนเนื่องจากเป็นพื้นที่ติดต่อกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ซึ่งสถิติการนำเข้าเฉพาะในปี พ.ศ. 2561 จำนวน 290 ล้านบาท ส่งออก 9,000 ล้านบาท การเตรียมความพร้อมโดยก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรแม่สาย รัฐจึงเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งในแง่ของการส่งออกและนำเข้าที่จะเพิ่มสูงขึ้น ต้องมีเครื่องมือที่พร้อมและมีประสิทธิภาพในการทำงาน

3. โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ ในระยะที่ 1 สร้างเสร็จเมื่อกรกฎาคม 2564 ตั้งอยู่บนเนื้อที่ 335 ไร่ 1 งาน 10.6 ตารางวา ใช้งบประมาณก่อสร้าง 1,990 ล้านบาท จากการกำหนดงบประมาณทั้งหมด 2,864 ล้านบาท ซึ่งส่วนที่เหลืออีก 649 ล้านบาท ดำเนินการเป็นการลงทุนของภาคเอกชนในลักษณะของการลงทุนร่วมระหว่างรัฐและเอกชน (PPP Net Cost) ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยรัฐเป็นผู้ลงทุนค่าที่ดินและค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ขณะที่เอกชนเป็นผู้ลงทุนค่าอุปกรณ์ขนถ่ายสินค้า อุปกรณ์สำนักงานและส่วนประกอบ และระบบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารด้านการขนส่งสินค้าและโลจิสติกส์ และเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของการดำเนินงานและบำรุงรักษา ซึ่งเป็นโครงการที่รองรับการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศบนเส้นทาง R3A เชื่อมต่อการขนส่งระหว่างจีน (นครคุนหมิง ทณฑลยูนนาน) - สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว - เข้ามาในประเทศไทยใช้สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เพื่อกระจายสินค้าต่อไปยังส่วนต่าง ๆ ภายในและต่างประเทศ รองรับการลงทุนต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport) ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ พบว่า ได้มีการเปิดประมูลศูนย์เปลี่ยนถ่ายขนส่งสินค้าเชียงของ แต่ไม่มีเอกชนสนใจเข้าร่วม เนื่องจากติดเงื่อนไขสัญญาบางประการ ระยะเวลาตามเงื่อนไขสัญญาร่วมลงทุน 15 ปี ความไม่คุ้มค่ากับการลงทุนไม่สามารถทำกำไรได้ในเวลานี้ ประกอบกับที่ภาคเอกชนหลายรายได้ลงทุนเองทั้งลานวางกองสินค้า ลานวางกองตู้สินค้า บริการขนถ่ายสินค้า ลานจอดรถบรรทุกและซ่อม

บำรุงรักษาต่าง ๆ เพราะรอโครงการฯ นี้จากรัฐไม่ไหว ซึ่งเสร็จช้ากว่าที่กำหนดไว้ ทำให้กรมการขนส่งทางบกจึงต้องพิจารณาทบทวนและปรับปรุงเงื่อนไขบางประการของร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุนของโครงการฯ อีกครั้ง

4. การก่อสร้างเส้นทางสายอำเภอเมืองเชียงราย – อำเภอเชียงแสน ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 20 นาที แต่เส้นทางที่สร้างใหม่ใช้เวลาเพียง 40 นาที ดังนั้น ถนนสายสำคัญนั้นมุ่งสู่พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งอำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ (กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563, p. 1, 4)

เห็นได้ชัดเจนว่า พื้นที่เชียงแสนเดิมในความหมายของการเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยแหล่งโบราณสถาน ศิลปกรรม ซึ่งเป็นเมืองสำคัญทางประวัติศาสตร์ของอารยธรรมล้านนาค้นแต่เมื่อครั้งแคว้นโยนก (ประมาณ ปี พ.ศ. 1300) ได้ถูกรัฐกระชับอำนาจโดยอาศัยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2557 – 2562 พร้อมกับนโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยสร้างความหมายใหม่สำหรับพื้นที่ศักยภาพสูงสำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีหมุดหมายเป็นเมืองแห่งท่าเรือและการท่องเที่ยว การเปลี่ยนสถานะของพื้นที่นี้จึงตอกย้ำให้เห็นถึงลักษณะอำนาจนิยมและความเข้มแข็งของคณะรัฐประหารในขณะนั้นโดยใช้อำนาจสูงสุดที่อยู่เหนือสังคมโดยการบังคับให้ปฏิบัติตามอย่างกว้างขวาง ภายใต้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

5.1.3 รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรม (Ethics and Morality) ของการแข่งขันในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ

จากการศึกษาเกี่ยวกับกติกาที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างบรรยากาศสำหรับแข่งขันทางการค้าและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย การวิเคราะห์คุณลักษณะสำคัญของเสรีนิยมแบบออร์โธนั้น แกนกลางสำคัญไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของนโยบายเศรษฐกิจบางประการเท่านั้น แต่เสรีนิยมแบบออร์โธยังให้ความสำคัญกับการสร้างความยุติธรรมทางสังคม ซึ่ง Müller-Armack (1976, p. 231–242) เรียกว่าเป็น “สไตล์ทางเศรษฐกิจ” ของความเป็นสังคมในเชิงคุณธรรม (Moral sociability) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐเสรีนิยมในฐานะที่เป็นผู้สถาปนาตลาดและเป็นผู้รักษาอำนาจ รัฐเองยังทำหน้าที่ในการสร้างความศรัทธาและสร้างคุณธรรมให้เกิดขึ้นกับมาตรการทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ควบคุมการแข่งขันในตลาดให้อยู่ในกฎกติกา จะเห็นได้ว่า เมื่อกล่าวถึงรากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรม (Ethics and Morality) ของการแข่งขันในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ จำเป็นต้องกล่าวถึงรากฐานทางศีลธรรมอย่างน้อย 2 ด้าน คือ 1) รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมในการแข่งขัน

ระหว่างกลุ่มทุน และ 2) รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมเหนือพื้นที่ประชาสังคม ซึ่งในช่วงของรัฐบาลอำนาจนิยมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พบว่า รัฐไทยในขณะนั้นมีความพยายามที่จะสร้างเงื่อนไขเพื่อกำกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจในพื้นที่ให้เป็นไปอย่างยุติธรรม (Fair Game) ซึ่งสอดแทรกอยู่ในกฎหมาย นโยบาย โครงการของรัฐ และภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนในพื้นที่ดังนี้

1. รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมในการแข่งขันระหว่างกลุ่มทุน ประกอบด้วย

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 ซึ่งสาระสำคัญส่วนหนึ่งที่บ่งชี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายหลักของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน คือ ต้องการให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน (ดูเชิงอรรถที่ 7)

2) การให้สิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียมภายใต้คำสั่ง (Order) ชุดเดียวกัน ที่ใช้ในการควบคุม (Control) ให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำเนินการได้ คือ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่รัฐได้ผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ ในรูปแบบของการยกเว้นภาษี และการอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งพื้นที่ปกติทั่วไปไม่สามารถทำได้

3) สาระสำคัญของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เช่น โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ จังหวัดเชียงราย ในคำนิยามเพิ่มเติมที่สะท้อนให้เห็นถึงการแข่งขันที่เป็นธรรม คือ การให้นิยามของคำว่า “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” หมายถึง บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่เข้ายื่นข้อเสนอร่วมลงทุนของกรมการขนส่งทางบก เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล อื่นที่เข้ายื่นข้อเสนอร่วมลงทุนกับกรมการขนส่งทางบกในคราวเดียวกัน และคำว่า “การขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม” หมายถึง การที่ผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนรายหนึ่งหรือหลายราย กระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนต่อกรมการขนส่งทางบก ไม่ว่าจะกระทำโดยการสมยอมหรือโดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จ หรือกระทำการใดโดยทุจริต (ดูเชิงอรรถที่ 8) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนด้วยกัน หรือเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้อื่นยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนรายหนึ่ง รายใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาร่วมลงทุนกับกรมการขนส่งทางบก หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขัน

อย่างเป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบกรรมการขนส่งทางบกโดยมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ

นอกจากนั้น ยังใช้มาตรฐานหรือบรรทัดฐานเดียวกัน คือ ต้องไม่เป็นผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์หรือได้รับความคุ้มครองจากอำนาจศาลไทย ทำให้ไม่ต้องขึ้นศาลไทย เว้นแต่รัฐบาลของผู้ประสงค์ยื่นข้อเสนอนี้เป็นผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์ หรือความคุ้มครองดังกล่าวมีหนังสือแสดงเจตนาการสลายเอกสารสิทธิ์และความคุ้มครองจากอำนาจศาลไทย

4) หน่วยงานราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐในการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ ด้านศุลกากร ซึ่งมีพันธกิจสำคัญที่กำกับการแข่งขันทางการค้า การลงทุนอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ การเพิ่มขีดความสามารถในการปกป้องสังคมให้ปลอดภัยด้วยระบบควบคุมทางศุลกากร และจัดเก็บภาษีอากรอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ที่แสดงให้เห็นถึงมาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นในลักษณะของการเรียกรับผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการป้องกันการเอาเปรียบโดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ในเรื่องระเบียบพิธีทางศุลกากรและภาษี

อย่างไรก็ตาม รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมในการแข่งขันระหว่างกลุ่มทุนที่รัฐสร้างขึ้นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีบางหลายประเด็นที่ไม่ได้เกิดขึ้นและมีผลกระทบจริงต่อพื้นที่ เช่น “เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน” “ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา” “ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน” ตรงกันข้ามจากสถานการณ์การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ซึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือ “รัฐได้ผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่” แต่ก็ยังไม่จูงใจเพียงพอที่จะดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาในพื้นที่

2. รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมเหนือพื้นที่ประชาสังคม

การสร้างระเบียบที่เป็นธรรมในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนต่าง ๆ เป็นเพียงหนึ่งประเด็นเท่านั้น แกนกลางซึ่งเป็นเป้าหมายของเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมออร์โดที่ไม้อาจจะเลยได้ คือ การสร้างความเป็นศีลธรรมให้เกิดขึ้นกับชีวิตในทางเศรษฐกิจ (moralization of economic life) ดังที่ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2561, p. 195, 199) กล่าวว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้เป็นเพียงกลไกทางเศรษฐกิจในการสร้างการพัฒนาแต่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจ และการแบ่งสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นรัฐส่วนกลาง รัฐท้องถิ่น นายทุนประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในแง่นี้ ประเด็นเรื่อง “**ธรรมภิบาลและความเป็นธรรมอันเกิดจากการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ**” จึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่กลับเป็น

ประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงน้อยมาก ซึ่งเป็นแกนกลางที่แนวคิดเสรีนิยมออร์โธได้ให้ความสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ความอ่อนแอทางศีลธรรมและจริยธรรมในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้สร้างปัญหาให้กับรัฐและสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐในการนำพาประเทศเข้าสู่การแข่งขันในตลาดเสรีนิยมใหม่ด้วยการแปรรูปทรัพยากรที่ดินให้กลายเป็นสินค้า การให้อำนาจและสิทธิประโยชน์แก่กลุ่มทุนในการสวมบทบาทแทนรัฐในพื้นที่ของรัฐ การกีดกันประชาชนในพื้นที่ออกจากการมีส่วนได้เสียภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ **“ปัญหาในความอ่อนแอในเชิงศีลธรรม”**

จากการศึกษาเกี่ยวกับรากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมเหนือพื้นที่ประชาสังคมในเขตเศรษฐกิจพิเศษพบว่า มีประกาศซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับหรือความเป็นธรรมในการพัฒนาจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 เพื่อต้องการให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน หรือการนำเสนอจากสื่อในมุมมองที่ว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษคือโอกาสของคนภายในพื้นที่ การสร้างโอกาสให้ลูกหลาน และในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชน โดยมีการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นที่มีศักยภาพ และสร้างความมั่นคงโดยเฉพาะพื้นที่ชายแดน

รวมทั้งการแถลงนโยบายของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ครั้งที่ 1 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ 12 กันยายน 2557 เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเริ่มจากการพัฒนาด้านการค้าชายแดนและโครงข่ายคมนาคมขนส่งบริเวณประตูการค้าหลักของประเทศเพื่อรองรับการเชื่อมโยงกระบวนการผลิตและการลงทุนข้ามแดน การแถลงนโยบายของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ครั้งที่ 2 ต่อรัฐสภา เมื่อ 24 กรกฎาคม 2562 เพื่อเร่งขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอย่างต่อเนื่องโดยสนับสนุน และยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนให้เหมาะสมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามศักยภาพพื้นที่พัฒนาเมืองชายแดนให้มีความน่าอยู่ รวมทั้งใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการดูแลความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ และส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเข้ามา มีส่วนร่วมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2562, p. 17)

นอกจากนั้น การแถลงนโยบายของเศรษฐา ทวีสิน ต่อรัฐสภา เมื่อ 11 กันยายน 2566 ว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ หนึ่งในนั้นคือเรื่องการพัฒนาต่อยอดเขตเศรษฐกิจพิเศษและ

ระเบียบเศรษฐกิจทั้ง 4 ภาค ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่และเมืองให้เป็นไปตามผังเมืองที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 7, p. 2566) **ถึงที่สุดแล้ว ยังไม่เห็นข้อมูลทั้งในรูปแบบของกฎหมาย ประกาศ หรือนโยบาย ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมทางสังคมที่ปกป้องคุ้มครองประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่**

รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมของเสรีนิยมแบบออร์โดที่สำคัญคือ **รัฐจะต้องวางทฤษฎีการแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Play Theory)** ให้กลุ่มทุนมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ได้อย่างยุติธรรม โดยไม่มีการผูกขาด (Monopoly) ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐมีความเข้มแข็งในแง่ของการมีอิสระและความสามารถในการผลักดันนโยบาย ประกอบกับจำนวนของกลุ่มทุนที่มีความหลากหลาย สำหรับกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย กลับพบว่า รัฐพยายามสร้างระเบียบเพื่อเปิดทางให้กลุ่มทุนเข้ามาลงทุน แต่กลุ่มทุนที่เข้ามามีน้อยมาก ดังข้อมูลในประเด็นความสัมพันธ์รัฐ – กลุ่มทุน ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย กระทั่งกรอบทางจริยธรรมที่จะทำให้การแข่งขันอย่างยุติธรรมของรัฐไทยทำได้เพียงบางระดับเท่านั้น เนื่องจากกลุ่มทุนที่เข้ามาลงทุนมีจำนวนน้อยและไม่หลากหลายพอที่จะให้รัฐได้แสดงบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ตลาดได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องหาวิธีการและมาตรการสร้างแรงจูงใจให้กับกลุ่มทุนเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถสร้างการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้นได้ เพราะโครงสร้างของระเบียบการแข่งขันที่รัฐวางแผนไว้ขาดผู้เล่น (กลุ่มทุน) ที่มีความสามารถในการแข่งขันในระดับที่เท่าเทียมกัน (Böhm F., 1937, p. 105) โดยเฉพาะผู้ประกอบการท้องถิ่นเดิมซึ่งยังไม่มีขีดความสามารถเพียงพอและไม่พร้อมเข้าสู่เวทีการแข่งขันทั้งทางด้านราคาและคุณภาพของสินค้าเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายใหญ่ระดับภาคอุตสาหกรรมจากภายนอกพื้นที่ อีกทั้งระบบกฎหมายหรือนโยบายไม่ได้เอื้อให้ธุรกิจท้องถิ่นได้เติบโตเห็นได้ชัดจากสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐเอื้อให้ทุนแสวงหาประโยชน์และกำไรได้อย่างเต็มที่ ทำให้ภาคเอกชนและกลุ่มทุนขนาดใหญ่มีอำนาจและโอกาสเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ได้มากกว่า ในขณะที่นักคิดสาย Ordoliberal เชื่อว่าการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเผชิญกับการแข่งขันอย่าง "สมบูรณ์" (Complete competition) จะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจโดยรวม และนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป

จากที่กล่าวมาผู้วิจัยเห็นว่า รัฐไทยมีความสามารถสูงในการออกกฎหมาย มาตรการ และสิทธิพิเศษเพื่อดึงดูดนักลงทุน เช่น การผ่อนปรนกฎระเบียบด้านภาษีและแรงงาน แต่กลับมีศักยภาพระดับต่ำ

อย่างยิ่งในการจัดการผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร การรับฟังความคิดเห็นของชุมชนส่วนใหญ่เป็นเพียงพิธีกรรม (Ritualistic Participation) ไม่ใช่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่า ศักยภาพของรัฐไทยไม่ได้หายไป หากแต่เป็น “ศักยภาพที่ถูกบิดเบือน” ซึ่งถูกใช้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ทุน ขณะที่ละเลยการพิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะตามที่ Ordoliberalism กำหนดว่ารัฐพึงกระทำ

ดังนั้น นอกจากการวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายที่รัฐใช้ควบคุม กำกับ และชี้นำการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงรายข้างต้น **ประเด็นที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาด้วยและไม่อาจละเลยได้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐไทย คือ “ความเป็นอิสระของรัฐในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ”** รวมทั้งความสามารถในการกำกับควบคุมภาคสังคมในพื้นที่ เนื่องจากการเผชิญหน้าหรือการปะทะสังสรรค์กับกลุ่มพลังทางสังคมที่เข้มแข็งของรัฐช่วยให้มองเห็นลักษณะของรัฐในแง่มุมของความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะได้นำเสนอในส่วนถัดไป

5.2 พลวัตทุน ท้องถิ่น และการเก็งกำไร

การวิเคราะห์ความเข้มแข็งของรัฐตามกรอบเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) มิได้วัดจากอำนาจรวมศูนย์เพียงประการเดียว หากวัดจากความสามารถเชิงสถาบันของรัฐในการสร้าง กำกับ และพิทักษ์ระเบียบการแข่งขัน (Competitive Order) ให้เสรีและเป็นธรรมโดยด้านทานอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ได้ องค์ประกอบสำคัญคือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่เชื่อถือได้ หน่วยกำกับที่มีอิสระและกติกาสถีรภาพการดำเนินงานได้ ในอีกด้านความเป็นอิสระระหว่างรัฐกับทุน (Relative autonomy) ซึ่งว่ารัฐไม่เคยปลอดพ้นจากทุนโดยสิ้นเชิง ซึ่งนักคิดคนสำคัญที่ยืนยันในหลักการที่ว่ารัฐไม่เคยเป็นอิสระจากทุนอย่างแท้จริง คือ Ralph Miliband โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดมาร์กซิสม์ที่เชื่อว่า รัฐเป็นเพียงรูปแบบขององค์กรที่ชนชั้นนายทุนจำเป็นต้องใช้ ทั้งเพื่อวัตถุประสงค์ภายในและภายนอก เป็นหลักประกันร่วมกันสำหรับทรัพย์สินและผลประโยชน์ของพวกเขา (Wetherly, P., Barrow, C. W., and Burnham, P. (Eds.), 2008, p. 85) เช่นเดียวกับรัฐไทยที่ตระหนักดีว่า วิธีหนึ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น รัฐจะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มทุน (ปรีชา จรุงกิจอนันต์, 2529, p. 149)

ซึ่งหากจะอธิบายในประเด็นนี้ อรรถจักร สัตยานุรักษ์ (2562) ได้อธิบายให้เห็นภาพอย่างชัดเจนถึงความร่วมมือระหว่างคณะรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557 กับกลุ่มทุนที่ควมบรมอำนาจรัฐอยู่ในขณะนั้น อัน

จะนำไปสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างรัฐไทยให้มีลักษณะของ “รัฐบรรษัทนิยมสมัยใหม่ (Neo-Corporatist State)” โดยจะมีมิติของอำนาจนิยมเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันจะทำให้กลุ่มทุนขยายตัวมากขึ้นและได้รับโอกาสจากรัฐอย่างสมบูรณ์แบบในการเปลี่ยนพื้นที่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มทุน ซึ่งย่อมส่งผลให้การผลิตของคนข้างล่างตกไปอยู่ภายใต้ทุนใหญ่ จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้มีได้เปลี่ยนเฉพาะพื้นที่ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมควบคู่ไปด้วย เพื่อให้รัฐไทยมีความเข้มแข็งและสามารถผลักดันการปรับเปลี่ยนโครงสร้างรัฐไปสู่ “รัฐบรรษัทอำนาจนิยม” ซึ่งแน่นอนว่าจะส่งผลอย่างสำคัญต่อสังคมและภาคประชาชน ประเด็นเหล่านี้ตอกย้ำให้เห็นว่า **รัฐไม่เคยเป็นอิสระจากทุน** ซึ่งรวมถึงการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของรัฐไทย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษคือหนึ่งในประเด็นสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทยในปัจจุบัน การไหลเข้ามาของทุนจะสร้างประโยชน์ให้กับประเทศผ่านการจ้างงาน ภาษี การแลกเปลี่ยนสินค้า เป็นต้น ซึ่งรวมถึงเศรษฐกิจท้องถิ่นด้วย ไม่เพียงเท่านั้นการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ (2552, p. 1) ยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับภาคเอกชนประสานความร่วมมือกันเป็นอย่างดีและถูกรับรองด้วยกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์รัฐ – กลุ่มทุน ในแง่ของความไม่เป็นอิสระจะช่วยทำให้เห็นถึงลักษณะความเข้มแข็งของรัฐได้เพิ่มมากขึ้น

ภาพรวมความสัมพันธ์รัฐ – กลุ่มทุน ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ เชียงราย ผู้วิจัยเน้นไปที่สิทธิประโยชน์ที่รัฐสนับสนุนให้กับเอกชนผ่านนโยบายส่งเสริมการลงทุน เพื่อชี้ให้เห็นว่านโยบายของรัฐไทยในการส่งเสริมการลงทุน ส่งผลอย่างไรต่อการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษพิจารณาจากการค้าและการลงทุนของกลุ่มทุนหรือภาคเอกชนในพื้นที่ จึงเป็นเหตุผลที่ต้องมีมาตรการจูงใจโดยการให้สิทธิประโยชน์จากการประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งแบ่งกิจการเป้าหมายออกเป็น 13 กลุ่มกิจการ แสดงให้เห็นถึงการผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายของรัฐโดยให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ ในเบื้องต้นนี้จึงสะท้อนให้เห็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐและกลุ่มทุน สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ เชียงราย พบว่า ภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนมีอิทธิพลและอำนาจอยู่ไม่น้อยในการต่อรองกับรัฐไทยเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะชี้ให้เห็นจากการวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ที่รัฐได้หยิบยื่นให้กับภาคเอกชน โดยให้สิทธิพิเศษลงทุนในอุตสาหกรรมโดยไม่ถูกยึดติดไว้กับระเบียบของรัฐที่ใช้บังคับครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และมีผลอย่างมากต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนเพื่อแข่งขันทางเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยผู้วิจัยแบ่งกลุ่มข้อมูล

(Clustering) ของกลุ่มทุนในครั้งนี้ออกเป็น 2 กลุ่มที่สำคัญ คือ ทุนภายนอกพื้นที่ และทุนภายในพื้นที่ ดังประเด็นต่อไปนี้

5.2.1 ทุนภายนอกพื้นที่

ทุนภายนอกพื้นที่ที่ผู้วิจัยหมายถึงกลุ่มทุนผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ นอกเหนือจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย อีก 9 แห่ง ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กระทรวงการคลังได้นำเสนอประเด็นที่ภาคเอกชนขอให้ลดอัตราค่าธรรมเนียมแรกเข้าที่จ่ายครั้งเดียวเท่านั้นหมดทุกพื้นที่ ตลอดสัญญาเช่า 50 ปี จากเดิม 320,000 – 600,000 บาท/ไร่ เหลือ 200,000 บาท/ไร่ (ข่าวสด, 2558, p. 8) เพื่อจูงใจการลงทุน ขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำ สปป.ลาว ตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนให้สัมปทานเช่า 99 ปี ซึ่งเป็นพื้นที่ลงทุนของชาวจีนซึ่งเรียกกันว่าเป็นพื้นที่เมืองจีนย่อส่วน (ธีรภัทร เจริญสุข, 2560, p. 13) ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบสำหรับนักลงทุนต่างชาติ อย่างไรก็ตาม อัตราค่าธรรมเนียมนั้นกรมธนารักษ์เสนอผ่อนปรนโดยยกเว้นการจ่ายใน 5 ปีแรก และให้ทยอยจ่ายนับจากปีที่ 6 - ปีที่ 13 รวมระยะเวลา 8 ปี ส่วนอัตราค่าเช่า กรมธนารักษ์ได้กำหนดอัตราค่าเช่าที่ราชพัสดุในราคาตั้งแต่ 24,000 – 40,000 บาท/ไร่/ปี ซึ่งมองว่าเป็นอัตราค่าเช่าที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับศักยภาพของพื้นที่ แต่ภาคเอกชนต้องการให้ปรับลดลงอีกก็พร้อมพิจารณาใหม่หรืออาจจะไม่คิดค่าเช่าเลยก็ได้ แต่มีเงื่อนไขต้องลงทุนจริงและมีระยะเวลาที่แน่นอนหรือไม่นำพื้นที่ไปให้เอกชนรายอื่นเช่าต่อ (มติชน, 2558, p. 12)

จุดเริ่มต้นการประกาศให้เช่าของกรมธนารักษ์ดูเหมือนไม่เป็นไปอย่างที่คิด จากข้อมูลที่อธิบดีกรมธนารักษ์รายงานต่อนายกรัฐมนตรีถึงความคืบหน้าการเปิดให้ภาคเอกชนเช่าประมูลเพื่อใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุในเขตเศรษฐกิจพิเศษ 3 จังหวัดน่านอง ได้แก่ จังหวัดตราด หนองคาย และมุกดาหาร พบว่า มีเอกชนเพียงหนึ่งราย ที่ยื่นซองประมูลในพื้นที่จังหวัดตราดเท่านั้น สาเหตุเนื่องจากภาคเอกชนเห็นว่าระยะเวลาเตรียมการเพื่อยื่นซองประมูลที่กำหนดไว้ 60 วัน และขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาขยายระยะเวลาเพิ่มอีก 30 วัน รวมเป็น 90 วัน เพราะต้องมีการวางแผนในการบริหารจัดการพื้นที่ รวมทั้งแหล่งเงินทุนที่ต้องจัดหา ประกอบกับภาคเอกชนขาดความเชื่อมั่นต่อประเด็นการนำพื้นที่ให้เช่าจะขัดกับกฎหมายของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เพราะในทางกฎหมายจะอนุญาตให้เฉพาะการนิคมอุตสาหกรรมดำเนินการได้ จึงได้ทำหนังสือสอบถามไปยังการนิคมอุตสาหกรรม (มติชน, 2559, p. 8) ซึ่งปัญหาทั้ง 2 ประเด็นนี้ สะท้อนถึงอำนาจในการต่อรองของภาคเอกชนที่มีเหนือรัฐ เนื่องจาก รัฐยอมถอยเพื่อหาทางออกตามข้อเรียกร้องของภาคเอกชน เพียงเพราะคาดหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน

ระบบเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมกิจการภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เคยดำเนินการมาก่อนในรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ดังเห็นได้จาก รัฐไทยพยายามคลายปมปัญหาดังกล่าวเพื่อเปิดทางให้ภาคเอกชนเข้าพื้นที่ ซึ่งกรมธนารักษ์เสนอให้รัฐบาลประยุทธ์ใช้มาตรา 44 ขยายเวลาการยื่นซองประมูลได้อีก 30 วัน รวมเป็น 90 วัน ซึ่งก่อนหน้านี้มีการใช้มาตรา 44 เพื่อสนับสนุนให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายประเด็น เช่น เรื่องผังเมือง เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นที่ดินราชพัสดุ สร้างมุมมองต่อนโยบายนี้ว่าเป็นการสร้างสภาวะการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เป็นการเปิดทางให้ทุนขนาดใหญ่จากภายนอกเข้ามาแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดและโอกาสทางเศรษฐกิจไปจากผู้ประกอบการในพื้นที่

“...คำว่าพิเศษในเขตเศรษฐกิจพิเศษนะ...มันพิเศษสำหรับนายทุนใหญ่จากข้างนอก ไม่ใช่สำหรับผู้ประกอบการท้องถิ่นอย่างเรา สิทธิประโยชน์ทางภาษี การลดหย่อนต่าง ๆ มันเป็นเรื่องใจสำหรับโรงงานขนาดใหญ่ที่ต้องลงทุนหลายสิบล้าน แต่สำหรับเราที่ทำธุรกิจในพื้นที่อยู่แล้วกลับไม่ได้รับอะไรเลย แถมยังต้องมารับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นจากราคาที่ดินที่ถูกปั่นไปอีก กลายเป็นว่านโยบายนี้ไม่ได้ช่วยให้เราแข็งแกร่งขึ้น แต่กลับสร้างคู่แข่งรายใหญ่ที่มีแต้มต่อเหนือเราทุกประตู...” (B2, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2567)

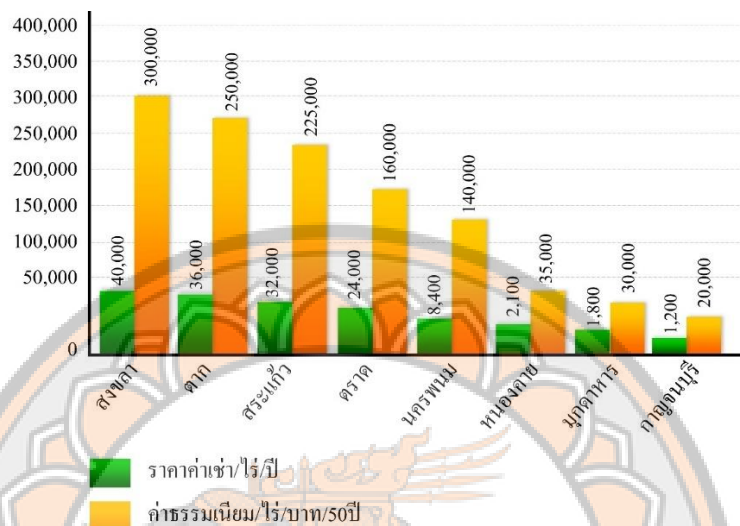
ส่วนประเด็นกฎหมายกรณีเอกชนนำพื้นที่ที่พัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษเปิดให้เช่านั้น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ระบุว่าขัดต่อกฎหมาย ซึ่งต้องหารือกับคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอต่อไปยังคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธาน (มติชน (บ่าย), 2559, p. 6) เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐมีความพยายามที่จะหาช่องทางเพื่อเกื้อหนุนภาคเอกชนโดยให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก รวมถึงอำนวยความสะดวกในการผ่อนปรนเงื่อนไขเวลาที่เพิ่มขึ้น ผ่านการใช้กฎหมายพิเศษโดยอาศัยอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 ในประเด็นนี้ ญัตตินัย นาจันทร์ (2562, p. 113 – 114) ถือว่าเป็นการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง โดยเป็นความมุ่งหวังของรัฐบาลที่ต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงบางประการในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งก็คือการผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยเน้นไปที่การส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศแต่ผู้ประกอบการ

ไม่ให้ความสนใจในการลงทุน โดยผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมา คือ ก่อให้เกิดความลักลั่นในการถือครองปัจจัยการผลิตของภาคเอกชน และการละเมิดหลักแห่งความเสมอภาคอันเป็นแกนหลักของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันของระบบตลาด ซึ่งสวนทางกับหลักการเสรีนิยมแบบออร์โด ที่ให้ความสำคัญกับกรอบของกฎหมายที่เข้มแข็งแต่ต้องเป็นไปเพื่อรักษาความยุติธรรมในการแข่งขัน และป้องกันการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่สามารถมีอำนาจครอบงำรัฐได้ (Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler and Daniel Nientiedt, 2017, p. 41 - 42)

จากสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - ทูต ที่เกิดขึ้นข้างต้นนั้น ชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยมิใช่รัฐที่เข้มแข็งตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) แม้ว่ามีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎหมายและระเบียบแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ แต่กลับเป็นไปเพื่อสิทธิประโยชน์ของภาคเอกชน มากกว่าภาคประชาสังคม ยิ่งกว่านั้นคือยอมรับในข้อเรียกร้องและการต่อรองในสิทธิประโยชน์ที่ภาคเอกชนเสนอให้มีการทบทวนหรือพิจารณาใหม่เช่นอัตราค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ระยะเวลาเช่า เป็นต้น ตัวอย่างหนึ่งคือเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคายและมุกดาหาร ซึ่งกรมธนารักษ์ประกาศปรับลดค่าเช่า - ค่าธรรมเนียม ตามที่ภาคเอกชนเสนอ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐถูกครอบงำและขาดความเป็นอิสระ (State Capture and Lack of Autonomy) แทนที่รัฐจะยืนอยู่เหนือกลุ่มผลประโยชน์เพื่อกำกับกติกาอย่างเป็นกลาง รัฐไทยกลับแสดงบทบาทที่โน้มเอียงไปตามข้อเรียกร้องของกลุ่มทุนอย่างชัดเจน มีการยอมผ่อนปรนเงื่อนไขต่างๆ เช่น การลดค่าเช่าและค่าธรรมเนียมที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ลงอย่างมากหลังจากไม่มีเอกชนเข้าร่วมประมูล และการพิจารณาขยายเวลารับของประมูลตามข้อเรียกร้องของภาคเอกชน พฤติกรรมเช่นนี้ไม่ได้สะท้อนถึงรัฐที่เข้มแข็งซึ่งเป็นอิสระ แต่กลับมีลักษณะของรัฐที่ถูกครอบงำ (Captured State) ซึ่งขัดต่อหลักการพื้นฐานของ Ordoliberalism ที่รัฐต้องสามารถต้านทานอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้

โดยให้พิจารณาทบทวนภายหลังที่ไม่มีผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้าร่วมประมูล จากเดิมค่าเช่าปีแรก 24,000 บาท เหลือ 1,800 - 2,100 บาท/ไร่/ปี ลดลงจากเดิมร้อยละ 80 รวมทั้งค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าระยะเวลา 50 ปี จากเดิม 160,000 บาท เหลือเพียง 35,000 บาท/ไร่/ปี ทั้งนี้ (ประชาชาติธุรกิจ, 2561) สอดรับกับการศึกษาของปฐมพงษ์ มโนหาญ (2567, p. 128, 135, 146) ในประเด็นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่นั้นเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเอื้อต่อธุรกิจอย่างชัดเจนมากเพื่อให้ทุนสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว ในช่วง พ.ศ. 2551 - 2560 รัฐได้ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้น ในเขตหรือพื้นที่ดังกล่าวนี้ทุนได้รับสิทธิประโยชน์มากมาย โดยรัฐได้เข้า

ไปควบคุมการค้าข้ามแดนอย่างเข้มข้นอีกทั้งยังเอื้อให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ได้เปรียบในตลาดแข่งขัน โดยอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมในปัจจุบันนี้มีรายละเอียด ดังภาพที่ 15



ภาพ 15 ภาพแสดงอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมในเขตเศรษฐกิจพิเศษสงขลา
ตาก สระแก้ว ตราด นครพนม หนองคาย มุกดาหาร และกาญจนบุรี
ที่มา: กรมธนารักษ์ (2561)

หมายเหตุ

1. ตาก สระแก้ว ตราด สงขลา อัตราค่าเช่า ระยะเวลาการเช่า 50 ปี และอาจต่อได้อีก 50 ปี (ปรับขึ้นร้อยละ 15 ทุก 5 ปี) ค่าธรรมเนียมผ่อนชำระ 5 ปี โดยจ่ายปีที่ 6 - 10
2. นครพนม หนองคาย มุกดาหาร กาญจนบุรี ระยะเวลาการเช่า 50 ปี และอาจต่อได้อีก 50 ปี (ปรับขึ้นร้อยละ 9 ทุก 3 ปี) ค่าธรรมเนียมผ่อนชำระ 5 ปี โดยจ่ายปีที่ 6 - 10
3. นราธิวาส อยู่ระหว่างขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดซื้อที่ดินเอกชน
4. เชียงราย ให้ส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการส่งเสริมการลงทุน และมาตรการทางผังเมือง โดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ

5.2.2 ทุนภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย จังหวัดเชียงราย

จากข้อมูลพบว่า ภาพรวมของเศรษฐกิจในจังหวัดเชียงรายในช่วง ปี พ.ศ. 2559 – 2560 มีลักษณะที่เจริญเติบโตแต่ขาดความสมดุล เนื่องจากมีกลุ่มทุนขนาดใหญ่หลายรายเข้ามาตั้งกิจการในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะศูนย์การค้าที่เกี่ยวกับวัสดุก่อสร้าง เพอร์นิเจอร์ ขณะที่กลุ่มทุนท้องถิ่นรายย่อยประสบกับภาวะถดถอยลงอย่างต่อเนื่อง สำหรับโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยบริบทต่างมี

เอกลักษณ์การพัฒนาเฉพาะพื้นที่ (ประชาชนธุรกิจ, 2560, p. 6) ซึ่งข้อมูลการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ในปี พ.ศ. 2561 มีโครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 5 โครงการ มูลค่า 117.50 ล้านบาท (มติชนสุดสัปดาห์, 2561, p. 55) ส่วนพื้นที่เชื่อมโยงกับเชียงแสนที่ไม่อาจมองข้ามได้ คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำหรือคิงส์โรมัน (Kings Roman) เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นอาณาจักรสถานบันเทิง (Entertainment Complex) แบบครบวงจรโดยใช้สกุลเงินหยวนกลายเป็นมณฑลหนึ่งของจีนที่ติดกับอำเภอเชียงแสน ชายแดนไทยมากที่สุด ซึ่งลงทุนโดยกลุ่มทุนจีนรายใหญ่ หรือ “กลุ่มดอกจั่วคำ” ที่ได้สัมปทานพื้นที่ประมาณ 63,750 ไร่ เป็นระยะเวลา 99 ปี จากรัฐบาล สปป.ลาว ในพื้นที่เต็มไปด้วยอาคารชุด บ่อนกาสิโน อาคารสำนักงาน ร้านอาหาร-ภัตตาคาร สถานบันเทิง ตลาดปลอดภาษี โรงเรียนนานาชาติ สนามกอล์ฟ สนามบิน ฯลฯ ปัจจุบันยังมีการขยายการลงทุนอย่างต่อเนื่องโดยมีการก่อสร้างท่าเรือท่องเที่ยวปีละ 450,000 คน ท่าเรือขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศรองรับผู้โดยสารได้ปีละ 150,000 คน และท่าเรือน้ำลึกริมฝั่งแม่น้ำโขงรองรับเรือขนาด 500 ตัน รวมถึงการลงทุนสร้างโรงพยาบาล (ประชาชนธุรกิจ, 2567, p. 7) เมื่อมองในแง่ผลประโยชน์ที่เชียงแสนจะได้รับจากเขตเศรษฐกิจสามเหลี่ยมคำ ในความได้เปรียบเชิงพื้นที่นั้นแทบไม่พบแต่อย่างใด ทุกวันนี้เชียงแสนเป็นเพียงเมืองทางผ่านของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เดินทางไปยังคิงส์โรมัน (Kings Roman) เฉลี่ยประมาณเดือนละ 10,000 คน ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ว่า

“...ทางจังหวัดก็ได้พยายามที่ศึกษาเพื่อดึงให้นักท่องเที่ยวได้มาพักผ่อนและเยี่ยมชมสถานที่ท่องเที่ยวเมืองโบราณในพื้นที่ซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้จ่าย แต่ทุกวันนี้ก็เป็นทางผ่านสำหรับนักท่องเที่ยวที่ใช้เดินทางเพื่อข้ามฝั่งไปยังคิงส์โรมัน (Kings Roman) บรรยากาศในพื้นที่จึงดูไม่คึกคักเท่าที่ควร ทั้งที่มีสถานที่ท่องเที่ยวด้านโบราณสถาน ความเป็นเมืองเก่า และวัฒนธรรมอยู่มาก...” (D2, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2567)

ดังนั้น เชียงแสนซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยที่หาพื้นที่ดำเนินกิจการตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ จึงถูกคาดหวังในการพลิกโฉมจากเมืองผ่านเชื่อมสู่คิงส์โรมัน (Kings Roman) ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ไม่ง่าย เมื่อพิจารณาในประเด็นการลงทุนในพื้นที่ของผู้ประกอบการ ผู้วิจัยพบว่า มีเพียงผู้ประกอบการธุรกิจบริการรับส่งนักท่องเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม ที่พอจะเห็นว่าได้ประโยชน์อยู่บ้าง อีกด้านหนึ่ง มีผู้ประกอบการที่ได้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเพียง 2 กลุ่ม

กิจการเท่านั้น คือ กลุ่มกิจการที่ 1 อุตสาหกรรมการเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มกิจการที่ 7 กิจการสาธารณูปโภค จากกิจการเป้าหมายทั้งหมด 13 กลุ่ม (กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566, p. 4) รายละเอียดดังตาราง

ตาราง 14 ตารางแสดงข้อมูลประเภทกิจการที่มีการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

ปี พ.ศ.	กิจการ	อำเภอ	งบลงทุน
2558	แปรรูปยางพาราขั้นต้น	เชียงของ	16 ล้านบาท
2560	สถานพยาบาล	เชียงแสน	65 ล้านบาท
2560	กิจการอบแห้งพืชผลและไซโล	แม่สาย	22 ล้านบาท
2561	สถานพยาบาล	แม่สาย	40 ล้านบาท
2561	แปรรูปยางพาราขั้นต้น	เชียงของ	30 ล้านบาท
2562	ผลิตสารสกัดจากวัตถุดิบทางธรรมชาติฯ	เชียงแสน	7 ล้านบาท
2562	โครงการผลิตภัณฑจากถั่วดาวอินคาและมะรุม	แม่สาย	35 ล้านบาท
2563	ผลิตพลังงานไฟฟ้า	แม่สาย	13 ล้านบาท
2565	การถนอมอาหารและผลิตสิ่งของจากเยื่อหรือกระดาษ	แม่สาย	42 ล้านบาท

ที่มา: ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคที่ 1 (เชียงใหม่) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานนายกรัฐมนตรี

ข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ประกอบการไม่ได้ให้ความสนใจต่อการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน ด้วยเหตุผลสำคัญในด้านความไม่คุ้มค่าในการซื้อที่ดินซึ่งมีราคาสูง ทำให้พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ดึงดูดการลงทุน ความล้มเหลวในการสร้างระเบียบการแข่งขันที่ชัดเจน มีเสถียรภาพ และเป็นธรรม ส่งผลให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนไม่สามารถดึงดูดการลงทุนได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของนโยบาย ปัญหาข้อกฎหมาย เรื่องผังเมืองที่ยังไม่แล้วเสร็จ และความเสี่ยงจากความขัดแย้งกับชุมชนในพื้นที่ ท้ายที่สุด จึงกลายเป็นเพียงนโยบายที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติจริง ด้วยกระแสการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัว (ฐานเศรษฐกิจ, 2561, p. 29-30) และจากรายงานเอกสารวิเคราะห์ ความสำเร็จเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย พบว่า ปัญหาและอุปสรรค

ประการหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย คือ ราคาที่ดินเป้าหมายเขตเชียงแสนและเชียงของมีราคาสูงถึงไร่ละประมาณ 1 ล้านบาท ส่วนเขตเชียงของมีราคา 4 - 5 ล้านบาท (วีระวุฒิ สร้อยพลอย, 2561, p. 6) และราคาที่ดินบริเวณใกล้กับสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 พุ่งสูงถึง ไร่ละ 6 ล้านบาท จากราคาหลักหมื่นถึงแสนบาท (เกรียงไกร ปัญโญภาส, 2558, p. 5)

ประเด็นที่น่าสนใจคือ เกิดกระแสการเก็งกำไรที่ดินมากกว่าการลงทุนที่แท้จริง ระเบียบการแข่งขันที่ดีต้องมีสถาบันที่คุ้มครองสิทธิ์และลดการเก็งกำไร แต่นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยกลับสร้างผลลัพธ์ตรงกันข้าม การประกาศพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยขาดแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมนำไปสู่การเก็งกำไรที่ดิน ราคาที่ดินในพื้นที่เป้าหมายพุ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัว จากหลักหมื่นเป็นหลักล้านบาทต่อไร่ สภาวะเช่นนี้ทำลายบรรยากาศการลงทุนที่แท้จริง เพราะต้นทุนที่ดินที่สูงเกินจริงจากแรงเก็งกำไรกลายเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการลงทุนในภาคการผลิตจริง

เห็นได้จากนักลงทุนบางกลุ่มจึงเลือกตั้งฐานการผลิตยังอำเภอใกล้เคียงมากกว่า ดังที่ภาคเอกชนเสนอให้มีการศูนย์กลางเพื่อเชื่อมการพัฒนาทั้ง 3 อำเภอในเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ อำเภอเวียงชัยและอำเภอเวียงเชียงรุ้ง เพราะเป็นศูนย์กลางเชื่อมได้ทั้งสามพื้นที่ เนื่องจากการลงทุนต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อสร้างโรงงานเพื่อการผลิตและการแปรรูปสินค้า ประกอบกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าเช่าไม่คุ้มค้ำกับการลงทุน ไม่เพียงเท่านั้นอุปสรรคในข้อกฎหมายยกตัวอย่างกฎหมายผังเมืองดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งที่นักลงทุนต่างชาติ เช่น จีน ส่วนใหญ่มีความต้องการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะยาวซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศเพื่อนบ้านอย่างเช่น สปป.ลาว สามารถเอื้อและตรงกับความต้องการของนักลงทุนกลุ่มนี้มากกว่า เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนในพื้นที่จะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงผ่านโดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงที่สำคัญ ดังนี้

ช่วงแรก ช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2560 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกมาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเพื่อดึงดูดให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ โดยมีเครื่องมือสำคัญคือการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ผ่านการออกคำสั่งและประกาศต่าง ๆ เพื่อใช้จัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐและผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งแต่การเพิกถอนที่ดินซึ่งแต่เดิมคือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขตป่าไม้ถาวร ให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อจัดให้เอกชนเช่าสำหรับใช้พัฒนาอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การท่องเที่ยว หรือการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดให้มีหรือส่งเสริมให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, p. 3) การดำเนินนโยบายในช่วงนี้จึงมีความคล่องตัวเนื่องจากรัฐสามารถระงับ

อำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจไว้แทบจะเบ็ดเสร็จ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของรัฐบาลแบบอำนาจนิยมในช่วงนี้ โดยเฉพาะบทบาทของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะนายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ช่วงที่สอง นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 ส่งผลให้รัฐไม่สามารถใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 เป็นเครื่องมือได้อีกต่อไป แม้ว่ารัฐจะพยายามสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการให้เข้ามาลงทุนและแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในช่วงก่อนหน้านี้ซึ่งยังไม่ประสบความสำเร็จ ในระยะนี้ซึ่งไม่มีกฎหมายพิเศษยิ่งทำให้การดำเนินงานมีความยากมากกว่าเดิมหลายเท่า เห็นได้จากการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน อยู่ในสภาวะนิ่งเฉย ผู้ประกอบการทั้งชาวไทยและต่างประเทศไม่สนใจที่จะเข้ามาลงทุนด้วยสิทธิประโยชน์ที่กำหนดยังไม่จูงใจเมื่อเทียบกับการลงทุนที่ต้องหาที่ดินเอง ตลอดจนมาตรการที่ไม่ชัดเจนและขาดความต่อเนื่องของที่ภาคเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เช่น การผังเมือง รัฐจึงไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นหรือกระตุ้นให้เกิดแข่งขันได้ ผู้ประกอบการเพิกเฉย ซึ่ง ปณต แสงเทียน, ณรงค์ กุลนิตะ และสุดาวรรณ สมใจ (2562, p. 1159) ได้ศึกษาการบริหารจัดการ นโยบายสนับสนุน ศักยภาพด้านพื้นที่ตั้ง และความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาคที่ส่งผลต่อการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษ พบว่า สภาพปัจจุบันมีการกำหนดพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่การแบ่งเขตพื้นที่อุตสาหกรรมยังไม่ชัดเจน และหน่วยงานในพื้นที่ยังไม่มีส่วนในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งความไม่ชัดเจนของกฎหมาย นี่คือการหนึ่งประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทยไม่สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ดังข้อมูลที่ว่า

“...เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ได้รับการจัดตั้งและดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการนโยบายและพิจารณาอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ได้โดยตรง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เข้มข้น โดยเฉพาะการให้สิทธิประโยชน์จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในระดับสูงสุดในทางตรงกันข้าม เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีขอบเขตอำนาจที่จำกัดกว่า โดยมาตรการจูงใจการลงทุนส่วนใหญ่

ยังคงอยู่ในกรอบของการลดหย่อนภาษีและสิทธิประโยชน์เบื้องต้น...” (A1, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2567)

ซึ่งยังไม่รวมถึงสิ่งที่ภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการจะต้องเผชิญกับคัดค้านจากภาคประชาสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีการต่อต้านเรื่อยมาโดยที่ไม่อาจประเมินถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การที่รัฐใช้อำนาจมากเกินไปโดยให้ความสำคัญกับกลไกส่วนกลางมากกว่าท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองมีความใกล้ชิดกับพื้นที่มากกว่า ส่งผลให้การสื่อสารข้อมูลและนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไม่มีพลังเพียงพอที่จะสร้างการรับรู้และการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐกับทุนมีความสัมพันธ์กันในแง่ของการพยายามเอื้อทั้งข้อกฎหมายโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อหาทางออกและหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับภาคประชาสังคมในพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ยังคงยึดมั่นในเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการผลักดันนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยที่ส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการส่งเสริมการลงทุน ประเด็นสำคัญที่ฉายให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - ทุน มีลักษณะที่รัฐได้เอื้ออำนวยสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกอบการโดยเฉพาะมาตรการสนับสนุนด้านภาษีและการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจากนโยบายของรัฐเน้นไปที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยการลงทุนจากภาคเอกชน ส่วนทางภาคประชาชนที่รัฐละเลยไม่ได้ให้สนใจเท่าที่ควรและมองข้ามการมีส่วนร่วมของประชาชนและรากเหง้าวิถีวัฒนธรรมซึ่งจรรโลงความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของผู้คนที่แนบแน่นและยึดโยงกับพื้นที่ ดังที่นิวัฒน์ ร้อยแก้ว มองว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ยึดติดกับวิธีคิดกับการทำให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดความเจริญเติบโต ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสูงขึ้น เขตเศรษฐกิจพิเศษคือผลพวงที่เกิดจากกระบวนการดังกล่าวที่ผลักดันขึ้นมาเพื่อกลุ่มทุน ท่ามกลางความสับสนและความไม่เข้าใจของชาวบ้านซึ่งไม่มีประโยชน์สำหรับท้องถิ่นเนื่องจากมีแต่โครงการขนาดใหญ่โดยมิได้คำนึงถึงความต้องการของคนในพื้นที่ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือคนตัวเล็กตัวน้อย และยืนยันในหลักการที่ว่านโยบายการพัฒนาใด ๆ ต้องเริ่มต้นที่ฐานรากคือท้องถิ่นเป็นลำดับแรก การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องไม่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะต้องหลีกเลี่ยงวิธีคิดแบบรัฐส่วนกลางที่ละเลยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพราะเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความหมายมากกว่าเพียงการค้าขาย (พิเชษฐ์ ชูรักษ์ และนิวัฒน์ เพ็ชรหล่อเหลียน, 2558) เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเสียงสะท้อนของคนในพื้นที่เพียงแค่อำนาจเลือกในการพัฒนาที่สอดคล้องกับ

บริบทของพื้นที่เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงวิถีชีวิตที่อยู่ร่วมกันภายใต้หลักความยุติธรรมทางสังคม

ดังเหตุผลสาระสำคัญเมื่อครั้งมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ที่ว่า “โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศจากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน ตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงด้านการค้าการลงทุนภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น รวมทั้งการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐจะดำเนินการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคอันจำเป็นและการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ในเขตพื้นที่นั้น รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการเพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนและลดต้นทุนและภาระของผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2563) จากเหตุผลข้างต้นตอกย้ำให้เห็นได้อย่างชัดเจนสำหรับการไม่ให้ความสำคัญและกล่าวถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่แม้แต่น้อย ซึ่งเป็นข้อพึงระวังประการหนึ่งที่สำคัญสำหรับแนวทางที่ไม่ควรดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินงาน ซึ่งเกิดจากไม่ได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่ชัดเจนหรือถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มทุน โดยมีลักษณะแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top down) โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของภาคประชาชน ประเด็นเหล่านี้นำมาซึ่งความล้มเหลวในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐไทยไม่พยายามทำความเข้าใจพื้นฐานทางสังคมและมองไม่เห็นคุณค่าของฐานทางวัฒนธรรมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอาชีพร่วมกันได้ในด้านอื่น ๆ เช่น การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม นอกจากมิติทางการค้า กระบวนการตัดสินใจดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัดเชียงราย จึงไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เนื่องจากคาดหวังพึ่งกลุ่มทุนเป็นหลัก ขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตกลงร่วมกันในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่ยังขาดการพิทักษ์สิทธิของภาคประชาชนในพื้นที่เมื่อเทียบกับภาคธุรกิจ สิ่งเหล่านี้กลายเป็นเครื่องมือที่กลุ่มคนในชุมชนได้ใช้คำยันเพื่อสร้างความชอบธรรมในการต่อต้านรัฐมิให้การดำเนินนโยบายแบบรวมศูนย์ที่เปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุมชนให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายสามารถทำได้โดยง่าย ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่ทวงถามถึงสิทธิพิเศษที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับจากการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ขณะเดียวกันก็ร่วมกันปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเห็นว่ารัฐกำลังจะ

พรากรสิทธิเหล่านี้ไป อีกทั้งไม่สามารถปกป้องคุ้มครองชุมชนจากผลกระทบในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

5.3 พลวัตชุมชนและความขัดแย้งเชิงพื้นที่

เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหนึ่งในสิบแห่งของทั้งประเทศ ที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐได้ ตามข้อมูลรายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2562 คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ ได้มีมติให้ยกเลิกการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา โดยให้ส่งเสริมและสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายตามมาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการด้านแรงงาน และมาตรการทางผังเมืองแทนการจัดหาที่ดิน (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ, 2562, p. 7 - 8) ซึ่งเป็นเพียงแห่งเดียวที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐได้จากทั้งหมด 10 แห่ง เหตุผลที่ยกเลิกการจัดหาที่ดินของรัฐ เนื่องจาก การจัดหาที่ดินของรัฐทั้ง 3 อำเภอ นั้น มีอุปสรรคด้วยบริบทของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่าง อำเภอเชียงของ ได้ถูกปกคลุมเลือกเอาพื้นที่สาธารณประโยชน์ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จำนวน 531 - 2 - 27 ไร่ เพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่สภาพพื้นที่จริงเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ อยู่ติดกับบริเวณแม่น้ำอิงมีหนองน้ำธรรมชาติในพื้นที่ และพื้นที่สาธารณะประโยชน์บุญเรือง ตำบลบุญเรือง มีเนื้อที่ 3,021 - 1 - 7 ไร่ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ทางนิเวศวิทยาที่ผสมผสานระหว่างป่าไม้และแม่น้ำซึ่งชาวบ้านเรียกว่า “ป่าชุมชนบุญเรือง” และเป็นพื้นที่ซึ่งอุดมสมบูรณ์ด้วยพันธุ์พืชและสัตว์เป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารของคนในพื้นที่มาอย่างยาวนาน

จะเห็นได้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนคือพื้นที่เดียวที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐได้จริงตามมติคณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินฯ ที่ให้ยกเลิกการจัดหาที่ดินและหันไปใช้มาตรการด้านการลงทุน แรงงาน ผังเมืองแทน ผลลัพธ์นี้มีใช่เพียง “ความล้มเหลวทั่วไปของนโยบาย” หากแต่เป็นความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่ อันเกิดจากการปะทะกันระหว่าง กฎหมายผังเมืองจากส่วนกลาง กับระบบนิเวศสิทธิชุมชน ทุนวัฒนธรรม ที่ยังรากในพื้นที จึงเกิดสนามการเมืองเชิงท้องถิ่นที่รัฐไม่สามารถทะลวงผ่านได้ด้วยอำนาจเชิงนิติบัญญัติฝ่ายเดียว

5.3.1 บทบาทกลุ่มพลังทางสังคมที่สำคัญผ่านมุมมองเชิงประวัติศาสตร์

สำหรับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมนั้น ดำเนินไปในรูปแบบที่กลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่มีความพยายามในการคัดค้านและต่อต้านนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในประเด็นบทบาทของกลุ่มพลังทางสังคมจำเป็นต้องเข้าใจถึงมิติทางประวัติศาสตร์ของการต่อสู้ของชุมชนในพื้นที่ ซึ่งมีพัฒนาการมาจากการรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม ก่อนหน้าที่จะเกิดปัญหาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มสำคัญ คือ 1) กลุ่มรักษ์เชียงของ 2) กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง และ 3) กลุ่มนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการของการต่อสู้เพื่อช่วงชิงพื้นที่ทางความคิด (War of position) จากรัฐไทยก่อนที่จะเคลื่อนไหวแสดงจุดยืนคัดค้านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังนี้

1. กลุ่มรักษ์เชียงของ

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มรักษ์เชียงของ (ดูเชิงอรรถที่ 9) เป็นกลุ่มที่มีประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวต่อสู้ที่มีรากฐานยาวนานกว่าสามทศวรรษ จากการต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิทธิในท้องถิ่นสู่การต่อต้านการระเบิดแก่งแม่น้ำโขงของจีน เพื่อต้องการเปิดเส้นทางให้เรือพาณิชย์ขนาดใหญ่แล่นไปถึงหลวงพระบาง ระยะทางกว่า 886 กิโลเมตร ซึ่งมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบนิเวศและวิถีชีวิตของผู้คนตลอดสายน้ำโขงทั้งการขึ้นลงของระดับน้ำในแม่น้ำโขงที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ นำไปสู่การที่รัฐบาลไทยออกมติคณะรัฐมนตรียกเลิกโครงการความร่วมมือดังกล่าว หรือกรณียื่นหนังสือเสนอขอให้รัฐบาลทบทวนหรือยกเลิกการลงทุนซื้อไฟฟ้ากับผู้พัฒนาโครงการสร้างเขื่อนแบ่งของสปป.ลาว ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศของแม่น้ำโขงเพิ่มขึ้นรวมถึงปัญหาการกัดเซาะตลิ่ง โดยเปรียบเทียบการทำหน้าที่ในจุดนี้เสมือนเป็น “ยามเฝ้าโขง” ตลอดระยะเวลาสามปีที่ผ่านมา (สำนักข่าวชายขอบ, 2565)

กล่าวได้ว่า ทุกครั้งของการนำเสนอประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมของกลุ่มรักษ์เชียงของนั้นมีใจจัดเฉพาะภายในประเทศ แต่ทว่าได้สร้างผลสะท้อนในภาพกว้างระดับโลก ดังเช่น การนำเสนอประเด็นชวนมองวิกฤตโขง จากมุมมองท้องถิ่นสู่มุมมองโลก ท่ามกลางสถานการณ์ปัญหาที่สลับซับซ้อนและข้ามแดน ดังนั้น กลุ่มนี้จึงมีผู้นำที่มีเข้มแข็งและมีภูมิปัญญาสูง จากการได้รับรางวัล “โนเบลสิ่งแวดล้อม” (Goldman Environmental Prize 2565) รวมถึงการมีเครือข่ายที่เหนียวแน่นเห็นได้จากความพยายามแสวงหาความร่วมมือระหว่างเครือข่ายอนุรักษ์ลุ่มน้ำโขง (เชียงราย) กับเครือข่ายอนุรักษ์น้ำระดับโลก เพื่อแลกเปลี่ยนบทเรียนการทำงานและหนุนเสริมการทำงานซึ่งกันและกันในเวทีสำคัญต่างๆ นับได้ว่าเป็นกลุ่มที่สามารถนำเอาภูมิปัญญาและจารีตประเพณี

ของท้องถิ่นมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนไปได้อย่างทรงพลัง ยิ่งกว่านั้นคือหลักการทำงานที่วางอยู่บนฐานของการรักษาผลประโยชน์ของชุมชนโดยรวมเป็นหลัก โดยสร้างชุดข้อมูลความรู้ผ่านงานวิจัยท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการอ้างอิงสำหรับต่อสู้ช่วงชิงพื้นที่ทางความคิด (War of position) จากรัฐเรื่อยมาจนกระทั่งเป็นแกนหลักในการยกระดับสร้างเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง – ล้านนา ต้นทางของทางความคิดความเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) ของกลุ่มรักษ์เชียงของ ไม่เพียงแต่ทำให้คนในพื้นที่ลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนเองแล้วยังเกิดการเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชน (Community empowerment) ในการจู่โจมประกายให้สังคมไทยได้รับรู้และตั้งคำถามต่อนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่มักเกิดปัญหาและผลกระทบตามมา ดังนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มรักษ์เชียงของ จึงมิได้เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2558 ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย แต่มีพลวัตและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มุมมองการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในสายกลุ่มรักษ์เชียงของคือเครื่องมือของรัฐที่สร้างขึ้นสำหรับนายทุน ซึ่งสร้างความสั่นคลอนให้แก่ธรรมชาติและความเป็นมนุษย์ด้วยอุตสาหกรรมที่เสี่ยงต่อการทำลายสิ่งแวดล้อมและรากเหง้าของชุมชน รวมถึงการพรางความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำป่าบุญเรือง ซึ่งจะถูกนำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาสร้างนิคมอุตสาหกรรม ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 เพื่อเพิกถอนที่ดินของรัฐและจัดให้เอกชนเช่าเพื่อใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ขาดข้อมูลการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน กลุ่มรักษ์เชียงของจึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการจู่โจมประกายทางความคิดให้แก่คนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยเฉพาะการถ่ายทอดแนวคิดและยุทธวิธีส่งต่อไปยังกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง ซึ่งก็มีบทบาทไม่น้อยต่อการแสดงความคิดเห็นและเคลื่อนไหวต่อนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย

โดยสรุป กลุ่มรักษ์เชียงของมิใช่เพียง “กลุ่มอนุรักษ์” หากเป็นหมุดหมายสำคัญของเครือข่ายความรู้ สัญลักษณ์ และความชอบธรรมระดับลุ่มน้ำโขง ความสามารถในการผลิตองค์ความรู้ท้องถิ่นและสื่อสารสาธารณะทำให้การเคลื่อนไหว ก้าวพ้นการคัดค้านเชิงความรู้สึกสู่การช่วงชิงเหตุผลนโยบาย (Policy Reasoning) ในที่สาธารณะกลายเป็นทุนอำนาจเชิงวาทกรรมที่รัฐยากจะเพิกเฉย

2. กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง

กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง (ดูเชิงอรรถที่ 10) นับเป็นกลุ่มที่สามารถเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานจังหวัดเชียงราย และรัฐส่วนกลางโดยคณะกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการที่ต้องการนำเอาพื้นที่ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองไปใช้เป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมตามแนวความคิดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ นับได้ว่าเป็นกลุ่มที่สร้างผลกระทบต่อนโยบายระดับท้องถิ่นและระดับชาติในการสร้างการยอมรับลักษณะพิเศษของป่าชุ่มน้ำลุ่มน้ำอิง แก่หน่วยงานรัฐที่เป็นพันธมิตรสนับสนุนอย่างสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย ไม่เพียงเท่านั้น จากการศึกษาบทเรียนของการปกป้องป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรืองภายใต้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรืองได้ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิชุมชนตามจารีตประเพณีที่ได้ร่วมกันอนุรักษ์ผืนป่าตั้งแต่เมื่อครั้งในอดีต โดยการแสดงออกผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐและสังคมเห็นว่าชุมชนต้องการรักษาผืนป่าไว้ด้วยความรักและความห่วงแทน หรือเรียกว่า **“ปฏิบัติการแห่งสิทธิ”** และหลักการต่อสู้แบบสันติวิธี (อหิงสา) โดเน้นการให้ข้อมูล การเจรจา และสร้างความเข้าใจกับทุกฝ่าย เห็นได้จากข้อมูลที่ว่า

“...ตอนแรกทีนโยบายนี้ลงมา เราก็หวั่นจะคร่ำว่ามันจะนำการพัฒนามาให้จริง ๆ มีงบประมาณ มีโครงการใหญ่ ๆ แต่พอทำเข้าจริง ๆ ท้องถิ่นแทบไม่มีอำนาจตัดสินใจอะไรเลย ผังเมืองที่เขาวางมาจากส่วนกลางก็ขัดกับวิถีชีวิตและความต้องการของคนในพื้นที่ พอเราจะทำอะไรก็ติดข้อกำหนดไปหมด สุดท้ายกลายเป็นว่าเรามีป้าย “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” แปะอยู่ แต่เราพัฒนาพื้นที่ของเราเองไม่ได้ มันเหมือนการเอาอำนาจและที่ดินของเราไปเตรียมไว้ให้คนอื่น ไม่ใช่การพัฒนาเพื่อเรา...” (C1, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2567)

สะท้อนถึงการแย่งชิงอำนาจในการจัดการพื้นที่ ที่ถูกมองว่านโยบายนี้เป็นการดึงอำนาจการวางแผนและตัดสินใจจากท้องถิ่นกลับไปสู่ส่วนกลาง ทำให้คนในพื้นที่สูญเสียอำนาจในการกำหนดอนาคตของตนเอง กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรืองมีการแบ่งบทบาทภารกิจหน้าที่อย่างชัดเจน ประกอบด้วย 1) ทีมยุทธศาสตร์ ทีมปฏิบัติการ และทีมสนับสนุนที่อยู่นอกพื้นที่ทั้งในและต่างประเทศ 2) ฝ่ายวิชาการจัดทำชุดข้อมูลที่ครอบคลุมทุกมิติทั้งประวัติศาสตร์การปกป้องผืนป่าของชุมชน ความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ในปัจจุบัน ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศ มูลค่าทางเศรษฐกิจทั้ง

ทางตรงและทางอ้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงเจรจาและสื่อสารต่อสังคม 3) ทีมสื่อสารโดยใช้การสื่อสารสมัยใหม่ที่รวดเร็ว โดยใช้สื่อออนไลน์ทั้ง Facebook line ภายใต้อีเมล “กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง” เพื่อใช้ในการสื่อสารภายในกลุ่มและเผยแพร่ต่อสาธารณะ 4) ฝ่ายประสานงานภาคีเครือข่ายองค์กรหน่วยงานภายนอกเพื่อเข้ามาหนุนเสริมกลุ่มในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านข้อมูล การศึกษา กฎหมาย และนโยบาย และ 5) สร้างกิจกรรมในการจัดการดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งยุทธวิธีเหล่านี้ได้รับการปรึกษาแนะนำและสนับสนุนจากกลุ่มรักษ์เชียงของ (ชุมชนบ้านบุญเรือง สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และกลุ่มรักษ์เชียงของ, 2562, p. 53 - 54) เห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มรักษ์เชียงของและกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนบ้านบุญเรืองนั้น มีสายสัมพันธ์การช่วยเหลือกันเป็นอย่างดีในลักษณะเครือข่ายและการเป็นที่ปรึกษาในการขับเคลื่อนเพื่อรักษาป่าบุญเรือง

ความน่าสนใจของกลุ่มนี้คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในกระบวนการตัดสินใจโดยใช้วิธีการเสียงข้างมากของคนทุกเพศและทุกช่วงวัยผ่านการประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน ไม่เพียงเท่านั้นการดำเนินการของกลุ่มยังได้สร้างความร่วมมือกับกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มรักษ์เชียงของ สภาประชาชนพื้นที่ลุ่มน้ำอิง สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต สมาคมสถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง ทำให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์กับสถาบัน กลุ่มอนุรักษ์ นักวิชาการและนักวิจัย และที่สำคัญคือแหล่งเงินทุนต่าง ๆ (Mattea Mrkusic, 2564, p. 5 - 9)

จะเห็นได้ว่า แกนกลางของกลุ่มคือ สิทธิชุมชน อหิงสา และข้อมูลเชิงประจักษ์ โครงสร้างทำงานแบบทฤษฎีการสื่อสาร วิชาการ การสื่อสาร และการประสานเครือข่าย ทำให้การเคลื่อนไหวสามารถเชื่อมทรัพยากรข้ามระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ นี่คือตัวอย่างของ “สังคมเข้มแข็ง” (Strong Society) ที่ใช้ทุนทางสังคม วัฒนธรรมและความรู้ท้องถิ่น ทำให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมกลายเป็น “การเมืองของการวางผังพื้นที่” และบังคับให้รัฐทบทวนการจัดสรรที่ดินได้อย่างทรงพลัง

3. กลุ่มนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน

สำหรับกลุ่มด้านสิทธิมนุษยชนนับว่าเป็นอีกหนึ่งกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีบุคคลสำคัญอย่าง เตือนใจ ดีเทศน์ นักพัฒนาสังคม ซึ่งมีความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับพี่น้องชาวเขานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ที่ได้รับรู้ปัญหาการไร้รัฐและไร้สัญชาติที่เพิ่มขึ้นในชุมชนชาวเขาภาคเหนือ และพื้นที่ตามแนวชายแดน และได้รับเริ่มพัฒนาหลักสูตรการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ สำหรับชาวเขาและหลักสูตรการศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา ซึ่งได้ขับเคลื่อนในประเด็นเหล่านี้เรื่อยมา ในปี พ.ศ. 2534 – 2539 เริ่มก่อตั้งองค์กรศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (ศอช.) โดยร่วมมือระหว่างผู้นำชุมชนชาวเขา สภา

ความมั่นคงแห่งชาติ กรมการปกครอง จึงเกิดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และแก้ไข ปัญหาพิชเชพติด ซึ่งในอดีตเคยดำตำแหน่งสำคัญเมื่อครั้ง ปี พ.ศ. 2543 – 2549 ดำรงตำแหน่งสมาชิก วุฒิสภาจังหวัดเชียงราย และปี พ.ศ. 2558 – 2562 ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2567) ซึ่งที่ผ่านมานับว่ามีบทบาทอย่างมากในเวที เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาชุมชนบนฐานของการพัฒนาที่เป็นธรรม รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของชุมชนภายใต้กระแสของการพัฒนา โดยเฉพาะผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายของรัฐหนึ่งนั้นคือการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในการทำหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เป็นช่วงที่ได้รับการร้องเรียนจากชาวบ้านทั้ง 3 อำเภอ ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย จึงเป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทอย่างมากใน ขณะนั้นโดยทำหน้าที่สะท้อนข้อมูลเป็นกระบอกเสียงให้กับชาวบ้าน ประกอบกับที่ผ่านมามีได้ทำงานเชิง พื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการพิทักษ์ปกป้องสิทธิหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผลพวงของการ พัฒนาโดยรัฐ จึงมีลักษณะของความเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) สูงมาก จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวคน กลุ่มนี้เริ่มต้นจากการต่อสู้เพื่อเพิ่มอำนาจความเป็นพลเมืองให้แก่กลุ่มชาวเขาหรือที่มักจะถูกเรียกว่า “คนชายขอบ” ซึ่งขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิเช่นเดียวกับคนพื้นราบทั่วไป ซึ่งแตกต่างจาก 2 กลุ่มแรก ซึ่งมีบทบาทการเคลื่อนไหวต่อสู้เกี่ยวกับประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ต้น

จากที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงมุมมองเชิงประวัติศาสตร์ของกลุ่มคนเหล่านี้ที่มีบทบาทในการ เคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งมีรากฐานมานานในการช่วงชิงพื้นที่ทางความคิด (War of Position) จาก รัฐจึงกล้าตั้งคำถามกับรัฐในความคลุมเครือของนโยบาย ส่วนการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมใน พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีกระบวนการที่น่าสนใจโดยมีการเคลื่อนไหวโดย ลำดับจากพื้นที่เชียงของสู่เชียงแสนและแม่สาย โดยภาคประชาสังคมมองเห็นการคุกคามต่อที่ดินทำกิน และทรัพยากรส่วนรวม (ป่าชุมชน, แหล่งน้ำ) ที่กำลังจะถูกเปลี่ยนมือไปเป็นของกลุ่มทุน โดยมีรัฐเป็น ผู้ดำเนินการผ่านกลไกทางกฎหมาย ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“...ชาวบ้านสับสนและกังวลกันมาก ที่ดินที่เคยทำกิน ที่เป็นป่าชุมชนหาอยู่หากินกันมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่า อยู่ ๆ ก็มีข่าวว่าจะถูกเอาไปทำนิคมอุตสาหกรรม เขาบอกว่าลูกหลานจะได้มีงานทำ แต่สิ่งที่เห็นทันที คือราคาที่ดินพุ่งสูงลิ่ว มีนายหน้าเข้ามากว้านซื้อที่ดิน คนที่เดือดร้อนคือชาวบ้านที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือมีที่ดินน้อยนิด มันไม่ใช่การพัฒนา แต่เหมือนการเข้ามาไล่ที่ชาวบ้านทางอ้อมเพื่อเอาทรัพยากรไป ให้กลุ่มทุน...” (E1, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568)

เสียงสะท้อนจากการสัมภาษณ์ชี้ตรงกันว่า ประชาชนมีความกังวลว่าจะถูกเวนคืนที่ดินหรือไม่ ได้รับผลประโยชน์จากการลงทุน ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมถูกจำกัดให้อยู่ในระดับการรับรู้ ไม่ใช่การกำหนดทิศทางนโยบายอย่างแท้จริง ความไม่สมดุลเชิงอำนาจดังกล่าวทำให้รัฐสร้าง “พื้นที่พิเศษ” สำหรับทุน แต่ไม่อาจสร้าง “ตลาดที่เป็นธรรม” สำหรับทุกฝ่ายได้ ผลลัพธ์คือการสูญเสียความเชื่อมั่นจากทั้งประชาชนและนักลงทุน สถานการณ์นี้สะท้อนชัดถึง “ช่องว่างด้านความชอบธรรม” (Legitimacy Deficit) และยืนยันข้อถกเถียงของงานวิจัยว่ารัฐไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “รัฐเข้มแข็งเชิงสถาบัน” ตามแนวคิด Ordoliberalism ได้จริง

นับจาก 30 สิงหาคม 2558 ชาวบ้านกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง จัดพิธีบวชป่าชุมชนบุญเรือง เพื่อคัดค้านการนำพื้นที่ดังกล่าวไปพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีบุคคลสำคัญเข้าร่วมกิจกรรมในครั้งนั้น อาทิ เตือนใจ ดีเทศน์ (อดีตสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดเชียงราย) สมเกียรติ เชื้อนเชียงสา (ผู้ประสานงานเครือข่ายลุ่มน้ำภาคเหนือ) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ รวมถึงประชาชน จำนวนประมาณ 500 คน ในกิจกรรมมีการจัดทำป้ายคัดค้าน และสวมใส่เสื้อสีเขียวที่มีข้อความต่อต้านการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม ก่อนจะมีพิธีกรรมทางศาสนาโดยพระสงฆ์เจริญพระพุทธมนต์ ร่วมกันบวชป่า ปลุกต้นไม้ ปลอ่ยปลา และจัดเสวนา โดย เตือนใจ ดีเทศน์ ได้ให้ข้อมูลว่า ป่าชุมชนบุญเรืองมีเนื้อที่ประมาณ 3,000 ไร่ เป็นป่าชุมชนที่มีความอุดมสมบูรณ์มากที่สุดของสายแม่น้ำอิง ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากจังหวัดพะเยาและไหลผ่านจังหวัดเชียงรายก่อนลงสู่แม่น้ำโขงที่อำเภอเชียงของ แต่ปรากฏว่าทางจังหวัดเชียงรายเสนอไปยังรัฐบาลให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวสัดส่วน 1 ใน 3 ของพื้นที่ เพื่อจัดตั้งโครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยสร้างนิคมอุตสาหกรรมประมาณ 1,200 ไร่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างมาก ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของรัฐ ดังเสียงสะท้อนที่ว่า

“...รัฐบาลเขามอบอกว่าจะสร้างความเจริญ สร้างโรงงาน คนของเราจะได้ไม่ต้องไปทำงานไกลบ้าน แต่ผมถามหน่อยว่า โรงงานที่เขาจะมาตั้งนะ เขาจะซื้อวัตถุดิบจากชาวบ้านเราจริงหรือเปล่า หรือเขาก็มีเจ้าประจำของเขามาจากที่อื่น สุดท้ายคนของเราอาจจะได้เป็นแค่นายกับแม่บ้าน แต่ที่ดินทำกินแหล่งน้ำที่เราใช้กันอยู่ทุกวันนี้ต้องหายไปเพื่อโรงงานไม่กี่แห่ง มันคุ้มกันไหม เหมือนเขาไม่ได้มองเราเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจเลย เขามองเราเป็นแค่พื้นที่ว่างๆ ที่จะเอาโครงการของเขามาลงเท่านั้นเอง...” (D1, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2567)

คำสัมภาษณ์ดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงความกลวงเปล่าของวาทกรรมการพัฒนาที่รัฐนำเสนอ โดยสลายภาพฝันเรื่องการจ้างงานและความเจริญ ด้วยคำถามที่ตรงไปตรงมาเกี่ยวกับห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ทางเศรษฐกิจว่าท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์จะตกอยู่กับใคร การมองชุมชนเป็นเพียงพื้นที่ว่างเปล่าสำหรับโครงการจากส่วนกลาง สะท้อนถึงการที่รัฐล้มเหลวในการมองเห็นทุนทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมของชุมชน นอกจากนั้น นิวัฒน์ ร้อยแก้ว (แกนนำกลุ่มรักษ์เชียงใหม่) ได้ให้ข้อมูลประกอบว่า พื้นที่ป่าแห่งนี้มีต้นไม้ที่อุดมสมบูรณ์และมีหนองน้ำมากกว่า 12 แห่ง รวมทั้งสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นจำนวนมาก หากมีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมจะต้องถมดินเพราะด้วยสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ ย่อมทำให้พื้นที่ไหลหลากทุกปีทะลักเข้าท่วมพื้นที่ข้างเคียงย่อมส่งผลกระทบต่อชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง และการสูญเสียป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ซึ่งไม่สามารถประเมินเป็นมูลค่าหรือใช้เงินนับแสนล้านมาทดแทนได้ (ข้าวสด, 2558, p. 16) เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การพัฒนาของประเทศไทยมักเป็นการตอบสนองต่อปัจจัยภายนอก (External-driven) มากกว่าปัจจัยภายใน ทำให้เกิดความแปลกแยก (Alienation) ระหว่างเป้าหมายของรัฐกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นการปะทะกันระหว่าง “ตรรกะของรัฐ” ที่มองการณ์ไกลในระดับมหภาคเพื่อตอบสนองต่อเศรษฐกิจโลก กับ “ตรรกะของชุมชน” ที่ให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ นำไปสู่การปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ว่า

“...มีความพยายามจะเอาพื้นที่ป่าไปทำนิคมอุตสาหกรรมและลูกหลานเราจะได้มีงานทำ ชาวบ้านไม่เห็นด้วยเพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่รับน้ำ และเคยเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2549 (อิงนองของขึ้น) ชาวบ้านลุกขึ้นมาถามหาสิทธิของตัวเอง...” (E4, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2567)

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนความแยกส่วนของเหตุผลนโยบาย รัฐยึดตรรกะเศรษฐกิจมหภาค (ดึงดูดการลงทุน) ขณะที่ชุมชนยึดตรรกะความมั่นคงเชิงชีวิตวิถีและทรัพยากร (Livelihood Security) ช่องว่างนี้ทำให้เวทีรับฟังความคิดเห็นกลายเป็น พิธีกรรม (Ritualistic Participation) มากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงสาระัตถะ (Substantive Participation) และเร่งให้เกิดช่องว่างความชอบธรรม (Legitimacy Deficit) ในที่สุด

นอกจากนั้น จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การใช้สิทธิชุมชนเพื่อต่อสู้และปกป้องพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองซึ่งเป็นทั้งลมหายใจและคลังอาหารของชาวบ้าน สะท้อนให้เห็นสาย

ธารแห่งความคิดของผู้คนที่หลากหลายทั้งชาวบ้าน นักวิชาการ ปราชญ์ชุมชน ไหลรวมเป็นคลังแห่งปัญญาบนพื้นฐานของหลักสิทธิชุมชน เพื่อแสดงจุดยืนอย่างเข้มแข็งในการปกป้องสิทธิที่กำลังจะถูกพรากโดยอำนาจรัฐภายใต้การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในความหมายใหม่ให้กลายเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยละเลยเสียงของชาวบ้านท่ามกลางความสงสัยใคร่รู้และความเข้าใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นและความเป็นไปได้ในอนาคตที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกำหนดและยังไม่เห็นความชัดเจน การจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบ กลยุทธ์ กิจกรรม ผลสำเร็จ เพื่อชี้ให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวมิใช่ดำเนินโดยไร้ทิศทางหากเป็นกลยุทธ์การเคลื่อนไหว (Strategic Movement) ที่ออกแบบการผสมผสานความรู้ วัฒนธรรม สัญลักษณ์ และเครือข่าย ให้กลายเป็น “อำนาจต่อรอง” ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังตารางที่ 15

ตาราง 15 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

รูปแบบการเคลื่อนไหว	กลยุทธ์หลัก	กิจกรรม/เครื่องมือ	บทวิเคราะห์เชิงเหตุผล	ผลสะท้อนเชิงทฤษฎี
ใช้ความรู้ท้องถิ่น	ฐานข้อมูลชุมชน แผนที่ GIS ประเมินคุณค่านิเวศ	รวบรวมประวัติ นิเวศ รายงาน แผ่นพับ ใช้ข้อมูลยื่นต่อรัฐจนรับรองพื้นที่	ทำข้อมูลให้ตรวจสอบได้ เพิ่มอำนาจต่อรอง เชื่อมสิ่งแวดลอมสู่ผังเมืองและที่ดิน	ชุมชนเป็นผู้รู้ร่วม กำหนดนโยบาย
ภูมิปัญญาและความเชื่อ	บวชป่า บวงสรวง สืบชะตา สัญลักษณ์ร่วม	รวมพล สวมเสื้อ ป้าย สื่อพื้นที่ ขยายแนวร่วม	ใช้ทุนทางวัฒนธรรม สร้างอัตลักษณ์ เอกภาพ	การใช้ “สัญลักษณ์ พิธีกรรม เรื่องเล่า” ของท้องถิ่นเป็น เครื่องมือการเมือง
สัญลักษณ์และสิทธิ	เวทีสาธารณะ ประชาพิจารณ์ ศิลปะ คำร้อง องค์กรอิสระ	จัดประชุมชาติ ยื่นหนังสือ ชะลอ/ยกเลิกจัดหาที่ดิน เพิ่มการตรวจสอบ	เลื่อนกรอบกเถียงสู่สิทธิ ความเป็นธรรม ทำทนายเชิงสถาบัน	แปลงพลังสังคมเป็น พลังทางกฎหมาย เปิดเวที/ช่องทางควบคุม นโยบายของรัฐ
เครือข่ายข้ามระดับ	เครือข่ายชาติ/นานาชาติ สื่อ	ประชุมภูมิภาค รับรางวัลสากล	การระดมพลังข้ามระดับ (ท้องถิ่น–	multi-scalar leverage ต่อรองรัฐ

รูปแบบการเคลื่อนไหว	กลยุทธ์หลัก	กิจกรรม/เครื่องมือ	บทวิเคราะห์เชิงเหตุผล	ผลสะท้อนเชิงทฤษฎี
	ออนไลน์ ระดมทุน ความรู้	ติงตักพยากรณ์ ความสนใจ	จังหวัด-ชาติ- ภูมิภาค-นานาชาติ)	ส่วนกลาง/ตัก พยากรณ์ภายนอก

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

จากข้อมูลในตารางที่ 15 สามารถสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อชี้ให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่ได้กระจายกระจาย หากแต่เป็นกลยุทธ์ 4 รูปแบบที่ทำงานร่วมกันจาก “ความรู้ท้องถิ่น” สู่อำนาจ “พิธีกรรม-สัญลักษณ์” ไปถึง “กรอบสิทธิ” และ “เครือข่ายข้ามระดับ” ซึ่งล้วนเปลี่ยนสมการอำนาจกับรัฐส่วนกลางได้จริง ทั้งในเชิงความหมาย สถาบัน และเชิงทรัพยากร (ทุน ความรู้ ความชอบธรรม) ทำให้เห็นถึงพลวัตของ “รัฐอ่อน” ชัดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โต ดังนี้

1. ใช้ความรู้ท้องถิ่น ทำงานผ่านการแปลงภูมิปัญญาและข้อเท็จจริงกระจายให้เป็น “หลักฐานที่ตรวจสอบได้” (Epistemic Authority) เช่น ฐานข้อมูลชุมชน แผนที่เชิงพื้นที่ (GIS) และการประเมินคุณค่าระบบนิเวศ ที่ถูกนำไปใช้บนเวทีประชาคม ยื่นต่อหน่วยงานรัฐในกรณีป่าชุมชนน้ำบุญเรือง จนเกิดการรับรู้คุณค่าพื้นที่เป็นทางการ เมื่อข้อมูลที่ชุมชนผลิตถูกอ้างอิงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือเอกสารทางการ โดยมีชุดข้อมูล แผนที่เผยแพร่สาธารณะ หน่วยงานอ้างอิงข้อมูล นำไปสู่การทบทวนแบบหรือชะลอโครงการ

2. พิธีกรรมและสัญลักษณ์ (Symbolic Politics) ทำงานผ่านทุนวัฒนธรรมเพื่อเสริมความชอบธรรมจากฐานจารีต บวชป่า สืบชะตาน้ำ การใช้สี/สัญลักษณ์ร่วม สร้างความหมายใหม่จากที่ดินว่างเป็น “ทรัพยากรสาธารณะ” เมื่อมีการใช้พิธีและสัญลักษณ์อย่างเป็นระบบเพื่อสื่อสารข้อเรียกร้องสู่สาธารณะ เช่น ความถี่กิจกรรม, การรายงานของสื่อ, การขยายแนวร่วม ผู้เข้าร่วม, สามารถการตอบสนองและชะลอการตัดสินใจของรัฐ

3. การแสดงสัญลักษณ์และการปกป้องสิทธิ (Rights-based Framing) ทำงานผ่านการจัดกรอบประเด็นบนฐานสิทธิชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วม และสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อ “เปิดช่องกฎหมาย/กำกับ” เช่น เวทีประชาพิจารณ์หลายครั้ง คำร้องต่อองค์กรอิสระ หน่วยงานกำกับ และการชะลอการจัดหาที่ดินในเชิงราย เมื่อมีการอ้างสิทธิที่รับรองด้วยกฎหมายเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบ ผ่านการจัดทำหนังสือคำร้อง การทบทวน/ชะลอ/แก้ไขผัง/คำสั่ง การอ้างสิทธิในเอกสารทางการ

4. เครือข่ายข้ามระดับ (Multi-scalar Leverage) ทำงานผ่านการเชื่อมโยงท้องถิ่น ระดับชาติ ภูมิภาค และนานาชาติ เพื่อวิพากษ์อำนาจต่อรองและดึงทรัพยากรภายนอก (ผู้เชี่ยวชาญ ทูต นักวิชาการ สื่อ) เช่น การเข้าร่วมเครือข่ายระดับภูมิภาค ระดับโลก และการได้รับรางวัลสากลที่ยกระดับความชอบธรรมและสร้างแรงกดดันต่อหน่วยงานส่วนกลาง เมื่อมีพันธมิตรภายนอกพื้นที่เข้ามาหนุนอย่างเป็นระบบ จึงส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐส่วนกลางในการ

นอกจากนั้น จากข้อมูลในตารางประกอบกับคำให้สัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า กลยุทธ์คือสะพานเชื่อม “รูปแบบการเคลื่อนไหว” สู่ “กิจกรรมที่วัดผลได้” และผลักข้อเรียกร้อง เลื่อนระดับจากท้องถิ่นสู่ระดับชาติและนานาชาติ เห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลที่เชื่อมโยงกันอย่างมีตรรกะ โดย “กลยุทธ์” ทำหน้าที่เป็นเชื่อมประสานระหว่างเป้าหมายหลักคือรูปแบบการเคลื่อนไหวให้กลายเป็นการกระทำที่จับต้องได้ในลักษณะของกิจกรรม ดังนั้น ความสัมพันธ์ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายไม่ได้เกิดขึ้นแบบไร้ทิศทาง แต่เป็นการขับเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Movement) ที่มีการออกแบบมาอย่างดี โดยใช้เครื่องมือที่หลากหลาย ทั้ง ความรู้ ความเชื่อ สัญลักษณ์, และเครือข่าย เพื่อบรรลุเป้าหมายการอนุรักษ์ได้อย่างรอบด้านและมีพลัง โดยเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นเพียงการไม่เห็นด้วยกับโครงการ แต่มีรากฐานมาจากการรับรู้ว่าเป็น “การแย่งชิงทรัพยากรและสิทธิชุมชน” ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์

“...ไม่ใช่การพัฒนาแต่มันคือ การแปรรูปทรัพยากรสาธารณะให้เป็นผลประโยชน์เอกชน อย่างชัดเจน รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษเพื่อเข้ามาจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ซึ่งเป็นทุนทางธรรมชาติ และทุนทางสังคมของชุมชน แล้วยกมันไปให้นายทุนเพื่อสร้างทุนทางการเงิน โดยที่คนในพื้นที่ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริงกลับถูกกีดกันออกไป กระบวนการทั้งหมดขาดการมีส่วนร่วมอย่างสิ้นเชิง มันคือการแย่งชิงทรัพยากรโดยรัฐเป็นผู้เปิดทางให้...” (E2, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567)

ภาคประชาสังคมตีความว่านี่คือการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของตนเอง กระบวนการที่ขาดการมีส่วนร่วมคือเครื่องยืนยันว่ารัฐให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของทุนมากกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ผู้วิจัยมองว่า การกั้นประชาชนออกจากกระบวนการตัดสินใจนโยบายและการเพิกถอนสิทธิชุมชนเหนือทรัพยากรที่ดินตอกย้ำให้เห็นว่า รัฐไทยสร้าง “พื้นที่พิเศษสำหรับทุน” มากกว่าการสร้าง “ตลาดที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย” ผลที่ตามมาคือ “ช่องว่างความชอบธรรม” (legitimacy

deficit) ซึ่งทำให้แม้รัฐจะมีอำนาจกฎหมายเต็มที่ แต่กลับไม่อาจขับเคลื่อนนโยบายได้สำเร็จ เพราะขาดการยอมรับเชิงสังคม ข้อนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์ชุมชนท้องถิ่นที่สะท้อนความกังวลเรื่องการเวนคืนที่ดินและผลประโยชน์ที่ไม่กระจายสู่คนในพื้นที่

นอกจากที่กล่าวมา ผลจากการประชุมประชาคมและลงเสียงประชามติของชาวบ้านหมู่ที่ 1, 5, 8 และ 10 ตำบลบุญเรือง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยมีการลงมติถึง 4 ครั้ง เพื่อแสดงเจตนารมณ์อนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวให้เป็นสาธารณะประโยชน์ของชุมชนไม่ยกพื้นที่ให้ภาครัฐในการทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้

ครั้งที่ 1 วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2558 การประชุมประจำเดือนบ้านบุญเรือง หมู่ที่ 2 ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนจากเทศบาลได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษและนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะเกิดขึ้นในบริเวณป่าชุ่มน้ำ ตำบลบุญเรือง และมีการนัดหมายให้คนในชุมชนเข้าร่วมประชาคมและรับฟังข้อมูลจากตัวแทนบริษัทเมืองเงินในฐานะผู้ร่วมทุนกับการนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) ซึ่งมติที่ประชุมชาวบ้านไม่เห็นด้วยกับการสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าบุญเรือง

ครั้งที่ 2 วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558 เทศบาลตำบลบุญเรืองได้จัดเวทีประชาคม โดยมีตัวแทนจังหวัดเชียงราย มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้เข้าร่วมในพื้นที่ ได้แก่ ตัวแทนชาวบ้านตำบลบุญเรือง ตัวแทนสภาประชาชนลุ่มน้ำอิง ซึ่งได้มีการแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการคัดค้านนิคมอุตสาหกรรม และได้มีการจัดนิทรรศการความสำคัญของป่าชุ่มน้ำ และพืชอาหารจากป่า ที่ประชุมมีมติว่า ชุมชนไม่ยกพื้นที่ป่าในการทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ แสดงจุดยืนอย่างชัดเจนว่าไม่ต้องการให้นิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ และได้มีการยื่นแถลงการณ์ของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและสภาประชาชนลุ่มน้ำอิงต่อนายอำเภอเชียงของ สื่อมวลชน ตัวแทนจังหวัดเชียงราย โยธาธิการและผังเมือง

ครั้งที่ 3 วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2558 เวทีประชาคม เพื่อลงมติกพื้นที่ป่าชุ่มน้ำเพื่อทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีชุมชนหมู่ที่ 1, 5, 8 และ 10 เสียงส่วนใหญ่มีมติยืนยันไม่ยกพื้นที่ให้ภาครัฐ ทำให้มีการเลื่อนการลงประชามติใหม่ โดยใช้วิธีการหย่อนบัตรโดยแยกแต่ละชุมชนในครั้งต่อไป

ครั้งที่ 4 วันที่ 24 – 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดเวทีโดยมีตัวแทนกรมธนารักษ์ ฝ่ายจัดหาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เข้าร่วมโดยที่ประชุมมีมติไม่นำพื้นที่ป่าบุญเรืองและทุ่งจั่วเพื่อใช้ดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ชุมชนบ้านบุญเรือง สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และกลุ่มรักษ์เชียงของ, 2562, p. 8, 47, 50, 52)

อีกทั้ง มีการรายงานไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการมีมติเห็นชอบชะลอการจัดหาที่ดินในพื้นที่อำเภอเชียงของเอาไว้ก่อน

ประเด็นที่น่าสนใจและสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งที่มีพลังของกลุ่มคนรักเชียงของที่ส่งเสียงไปถึงส่วนกลางเสนอแนะให้รัฐไทยเข้าใจวิถีชีวิตชาวบ้านว่าการพัฒนาใด ๆ จะต้องไม่กระทบวิถีชีวิตที่ดี และวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นซึ่งมีการเขียนจดหมายตอบกลับด้วยลายมือ ลงวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ของ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะนั้น โดยสาระสำคัญคือเห็นด้วยในความคิดดังกล่าว เพราะเป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์แนวพุทธ อำเภอเชียงของไม่ควรเป็นอุตสาหกรรมแต่ควรเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยย้ำว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อำเภอเชียงของเท่านั้น มิได้หมายถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมดที่รัฐบาลประกาศ (มติชน (ตจว.), 2558, p. 9) ซึ่งเป็นรูปแบบการคัดค้านอย่างสันติวิธีผ่านการใช้ความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) บนพื้นฐานของหลักเหตุผล

อย่างไรก็ตาม การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายนั้น ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 3 อำเภอ คือ อำเภอเชียงของ อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่สาย นอกจากกระแสการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่เชียงของแล้ว สำหรับพื้นที่อำเภอเชียงแสนนั้น เวทีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2561 ที่จัดขึ้นโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม โดยผู้จัดการโครงการและนักผังเมืองรวม ได้แบ่งพื้นที่โดยแยกตามสีออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) สีเหลืองเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย 2) สีเขียวเป็นสีชนบทและเกษตรกรรม และ 3) สีเขียวอ่อนเป็นพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ เกิดการอภิปรายโดยผู้นำท้องที่และท้องถิ่น ภาคเอกชน ที่เห็นตรงกันว่าพื้นที่ซึ่งมีโฉนดประมาณ 10,000 ไร่ ถูกกำหนดเป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถทำกิจการประเภทอื่นได้ นอกจากภาคการเกษตรซึ่งสวนทางกับภาคการเกษตรในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่รูปแบบเกษตรแปรรูปและอุตสาหกรรมเกษตร การนำเสนอผังเมืองรวมครั้งนั้นก่อให้เกิดการคัดค้านของผู้เข้าร่วมอย่างขนานใหญ่ และท้ายสุดนำไปสู่การคัดค้านผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

ภาวะ “เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ห้ามก่อสร้าง” แสดงความไม่สอดคล้องเชิงสถาบันระหว่างนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษกับเครื่องมือผังเมือง หากตีความด้วยกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด นี่คือการล้มเหลวของรัฐในการทำหน้าที่ “ผู้พิทักษ์ระเบียบตลาดที่สอดคล้องกับพื้นที่” ส่งผล

ให้ขาดทั้งสัญญาเงินเชื่อมั่นต่อนักลงทุน และการยอมรับเชิงสังคมในพื้นที่ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ว่า

“...สิ่งที่เป็นรูปธรรมในเชียงแสนนั้นไม่ค่อยเห็น มันย้อนแย้งมากกว่า เหมือนว่าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ห้ามก่อสร้าง เป็นพื้นที่สีเขียว ห้ามสร้างตึก ถามว่าชาวบ้านหรือพื้นที่ได้อะไร แทบไม่มีความแตกต่างเกิดขึ้นเลย เหมือนประกาศขึ้นมาถ้ามันมีความพิเศษแล้ว พื้นที่ได้อานิสงส์จากการประกาศ หรือเป็นรูปธรรมก็อาจจะดี แต่ตอนนี้ดูเจียมมาก ก่อนประกาศ และหลังประกาศไม่มีอะไรที่แตกต่างกัน มากเลย...” (E4, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2567)

จากข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า การจะบังคับใช้ผังเมืองรวมไม่สอดคล้องและไม่ไปในทิศทางเดียวกับการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ดังนั้น **รัฐต้องกำหนดผังเมืองเฉพาะในเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ใช่ผังเมืองรวมทั่วไป ที่สำคัญต้องมีการศึกษาพื้นที่จริงและนำมาปรับให้เหมาะสม**

สำหรับพื้นที่อำเภอแม่สายนั้น ด้วยเป็นพื้นที่การค้าชายแดนที่ไม่มีพื้นที่ว่างเปล่าขนาดใหญ่พอที่จะใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินของรัฐที่พอจะจัดหาได้ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้นมีเนื้อที่ประมาณ 870 ไร่ ปรากฏว่าทางกรมการรักษาสงวนไว้เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีความเหมาะสมสำหรับการปลูกยาสูบสายพันธุ์เวอร์จิเนีย (Virginia Tobacco) และให้ความเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะทำเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น หากไม่มีพื้นที่ดังกล่าวต้องมีการนำเข้าพันธุ์ยาสูบจากต่างประเทศซึ่งมีมูลค่านับพันล้านบาท ทั้งนี้ รัฐก็ได้ประโยชน์จากการปลูกยาสูบปีละ 50,000 ล้านบาท ปัจจุบันโรงงานยาสูบซื้อยาสูบจากต่างประเทศร้อยละ 3 เท่านั้น และมีเป้าหมายเลิกใช้ยาสูบจากต่างประเทศ ขณะเดียวกันยังสามารถสร้างรายได้ให้เกษตรกรในพื้นที่ การใช้พื้นที่ดังกล่าวย่อมส่งกระทบต่ออาชีพผู้ปลูกยาสูบ ซึ่งเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบได้ยื่นเรื่องร้องเรียนที่ศูนย์บริการประชาชนแต่ก็ไม่เป็นผล เนื่องจาก พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และในฐานะประธานอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ ในขณะนั้นยืนยันที่จะดำเนินการตามนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ดังกล่าว กระทั่ง 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ประธานสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ (สรย.) พร้อมชาวบ้านอำเภอแม่สาย จำนวน 220 คน ได้ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติ เพื่อให้ทางรัฐบาลพิจารณาทบทวนอีกครั้งเพื่อหาพื้นที่อื่นแทนพื้นที่เดิม (ข่าวสด (ดจว.), 2559, p. 12)

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม มีกระบวนการที่แสดงให้เห็นทั้งรูปแบบของการต่อสู้ ประสาน ต่อรอง และร่วมมือกัน ที่ไม่ได้ใช้กำลังเป็นหลัก แต่เป็นการเคลื่อนไหวต่อสู้ด้วยองค์ความรู้บนพื้นฐานของความจริงแม้รัฐเองก็ไม่อาจปฏิเสธ ทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงความย้อนแย้งในประเด็นที่ว่ารัฐไทยกลับให้ความสำคัญกับอำนาจมากกว่าความรู้ โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาการต่อต้านหรือการคัดค้านต่อนโยบาย แทนที่รัฐจะใช้วิธีการทำความเข้าใจโดยมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่สามารถเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการดูแลเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่กลับเลือกใช้วิธีการสั่งโดยใช้กลไกของรัฐทั้งหน่วยงานความมั่นคงและฝ่ายปกครองด้วยการกล่าวอ้างถึงประโยชน์ของชาติแต่หลงลืมการถูกพรากสิทธิของคนในพื้นที่ กระทั่งเกิดคำถามว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น พิเศษสำหรับคนภายนอกหรือคนในพื้นที่ นี่คือการปฏิบัติของรัฐที่สวนทางกับหลักการตั้งแต่กฎหมายแม่บทรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 75 รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน...

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ประเทศไทยไม่สามารถทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกร่วมในการเห็นพ้องและยินยอมที่จะปฏิบัติตาม (Consent) กับนโยบายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นการขาดขีดความสามารถเชิงการมีส่วนร่วม (Lack of Participatory Capacity) ประเทศไทยล้มเหลวโดยสิ้นเชิงในการจัดการความสัมพันธ์กับสังคม (State-Society Relations) การดำเนินนโยบายแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) โดยไม่รับฟังเสียงของคนในพื้นที่ ดังการให้สัมภาษณ์

“...ครั้งนี้มันไม่ใช่การประสานงานเลย เหมือนเป็นการรับคำสั่งมากกว่า เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้ามาพร้อมกับแผนที่และธงที่ปักไว้แล้วว่าตรงไหนจะเอาไปทำอะไร เวทีรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นก็เหมือนเป็นแค่พิธีกรรมให้ครบขั้นตอน เขาไม่ได้ต้องการความเห็นของเราจริงๆ เขาต้องการแค่ลายเซ็นรับรองมันบนทอนความเชื่อมั่นของชาวบ้านที่มีต่อระบบราชการทั้งหมด เหมือนอำนาจของเราในการดูแลชุมชนถูกแย่งไป แล้วเขาก็เอาไปมอบให้นายทุนที่เราไม่รู้จักหน้าค่าตาด้วยซ้ำ...” (D3, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2567)

เห็นได้ชัดถึง “การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองและการปกครองในระดับท้องถิ่น” นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่เพียงแต่จัดสรรที่ดินใหม่ แต่ยังเป็นการรื้อโครงสร้างอำนาจเดิม โดยลดทอนบทบาทของผู้นำท้องถิ่นจากการเป็นตัวแทนชุมชนให้กลายเป็นเพียงผู้แจ้งคำสั่งจากส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนถึงการขาดขีดความสามารถเชิงการมีส่วนร่วม (Participatory Capacity) ของรัฐอย่างรุนแรง นำไปสู่การเผชิญหน้ากับสังคมที่เข้มแข็ง (Strong Society) ภาคประชาสังคมในพื้นที่มีประวัติศาสตร์การต่อสู้ที่ยาวนานและมียุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่แยบยล เช่น กลุ่มรักษ์เชียงของ และกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง กลุ่มเหล่านี้ใช้ทั้งความรู้ท้องถิ่น สัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม (การบวชป่า) และเครือข่ายระดับชาติและนานาชาติ เพื่อต่อต้านนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ การที่รัฐไม่สามารถจัดการกับแรงต่อต้านเหล่านี้ได้จนต้องยอมถอยในประเด็นการจัดหาที่ดิน สะท้อนถึงการขาดขีดความสามารถในการสร้างความยินยอม (Consent) และการบริหารจัดการความขัดแย้ง ซึ่งเป็นลักษณะของ “รัฐอ่อนแอ” (Weak State) ที่ไม่สามารถแทรกซึมและบังคับใช้นโยบายของตนในสังคมได้อย่างแท้จริง

ซึ่งรัฐจะสามารถสร้างสภาวะการครองอำนาจให้เกิดขึ้นกับคนในพื้นที่ยอมรับในสิ่งที่รัฐเสนอให้อย่างไม่มีเงื่อนไขนั้น ตามแนวคิดของ Antonio Gramsci ต้องใช้ทั้งกลไกอำนาจรัฐ (State Apparatus) คือ กลไกที่รัฐใช้อำนาจในการบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตาม เช่น กฎหมาย การใช้อำนาจศาล กำลังทางทหารหรือตำรวจ เป็นต้น และกลไกการครองอำนาจนำ (Hegemonic Apparatus) คือ อุดมการณ์ ระบบความคิด ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม ที่รัฐถ่ายทอดไปสู่ผู้คนในสังคม ผ่านพรรคการเมือง ปัญญาชน นโยบายของรัฐบาล สื่อมวลชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น (วัชรพล พุทธรักษา, 2557) สำหรับพื้นที่กรณีศึกษาพบว่ารัฐได้ใช้กลไกอำนาจรัฐเป็นสำคัญ เห็นได้จากการออกกฎหมายในรูปแบบคำสั่งคณะรัฐประหาร ประกาศต่าง ๆ ขณะที่ยังไม่เห็นถึงกลไกการครองอำนาจนำ โดยเฉพาะการให้ข้อมูลและความรู้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ที่มีผลต่อการให้ความร่วมมือกับรัฐ เช่น รูปแบบของผังเมืองที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทความเป็นจริงในพื้นที่ การร่วมกันออกแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษที่พิเศษสำหรับคนในพื้นที่ไม่ใช่พิเศษสำหรับกลุ่มทุนเพียงอย่างเดียว และความคุ้มทุนที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุน ซึ่งหลายประเด็นในขณะนี้ยังหาข้อสรุปไม่ได้

ในกรอบแนวคิดของ Gramsci รัฐไทยเลือกใช้กฎหมายและคำสั่งพิเศษมากกว่าจะลงทุนสร้างฉันทามติและความยินยอมร่วม (Hegemonic Apparatus) ส่งผลให้รัฐแข็งแกร่งในมิติ “บังคับ” แต่อ่อนแอในมิติ “นำ” กลุ่มชุมชนจึงได้กลับด้วยการต่อต้านอำนาจครอบงำ (Counter-hegemony) ผ่านการผลิตองค์ความรู้ สัญลักษณ์ และเครือข่าย ทำให้รัฐมีความเข้มแข็งที่เปราะบางเป็นอำนาจรวมศูนย์ที่ไม่สามารถแปรเป็นความเข้มแข็งเชิงสถาบันได้

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐไทยไม่สามารถครองอำนาจนำได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้ภาคประชาสังคมในพื้นที่ซึ่งมีความเข้มแข็งและมีฐานที่แน่นหนาจากประวัติของการต่อสู้กับอำนาจในช่วงเวลาที่ผ่านมา ลุกขึ้นเพื่อตั้งคำถามต่อการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้ความสงสัยและความสับสนผ่านการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกอย่างชัดเจนต่อการท้าทายอำนาจรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่สามารถควบคุมสังคมได้ขณะเดียวกันสังคมกลับไม่ยอมรับในอำนาจรัฐ หรือที่ Antonio Gramsci เรียกว่า การโต้ตอบการครองอำนาจนำ (Counter Hegemony) และทำให้เกิดสงครามการช่วงชิงเพื่อยึดพื้นที่ทางความคิดเหนือพื้นที่ประชาสังคม ดังที่กลุ่มภาคประชาสังคมได้พยายามสร้างชุดความรู้โดยการรวบรวมและจัดทำหนังสือเผยแพร่เกี่ยวกับเอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการปกป้องของชุมชนท้องถิ่น ครอบคลุมทั้งมิติประวัติศาสตร์ชุมชน ความหลากหลายทางชีวภาพ การพึ่งพิงทรัพยากรของชุมชน มูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศทั้งทางตรงและทางอ้อม

ข้อมูลและชุดความรู้เหล่านี้คือเครื่องมือสำคัญเหนือพื้นที่ประชาสังคมของคนในพื้นที่เพื่อใช้ในการโต้ตอบการครองอำนาจนำของรัฐไทย ซึ่งเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่พิสูจน์ให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐไทยในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่กรณีศึกษา ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของกลุ่มพลังทางสังคมในพื้นที่ซึ่งมีความเข้มแข็งและต่อสู้ที่มีจุดเริ่มต้นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการเพิ่มอำนาจความเป็นพลเมืองให้กับตนเองอื่น ๆ จึงกล่าวลุกขึ้นมาตั้งคำถามกับรัฐซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ปรากฏในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในแง่มุมนี้อาจจะเป็นข้อจำกัดของแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดซึ่งสามารถใช้ได้บางพื้นที่ในเงื่อนไขที่รัฐต้องมีความเข้มแข็งในระดับที่อยู่เหนือสังคม

5.3.2 ผลสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ผู้วิจัยมองว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ มีผลสำคัญอย่างยิ่งในการต่อต้านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยที่ไม่สามารถให้ความชัดเจนถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ ประกอบกับความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในพื้นที่ซึ่งเห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจการค้ามากกว่าชีวิต สุขภาพ และทรัพยากรธรรมชาติ ดังข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของประธานกลุ่มรักษ์เชียงของ ที่ว่า “อุตสาหกรรมเชิงนิเวศนั้นไม่มีอยู่จริง สิ่งที่คุณทำงานด้านการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องทำ คือ การทำตามจังหวะก้าวของกระบวนการมีส่วนร่วม เวทีวันนี้ชาวบ้านบุญเรืองระบุชัดว่าไม่เอานิคมอุตสาหกรรม ส่วนสิทธิประโยชน์ที่บริษัทที่ปรึกษาพยายามนำเสนอที่มีการลดหย่อนภาษี จ้างงาน กระจายรายได้ ฯลฯ นั้นเป็นเพียงการกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อคนลงทุน

โดยในเงื่อนไขนั้นไม่มีชาวบ้าน เกษตรกร ชาวนา หรือคนท้องถิ่น” (สำนักข่าวชายขอบ, 2558) ซึ่งช่วยเหลือและประสานกันอย่างแนบแน่นในลักษณะของเครือข่ายการทำงานผ่านการจัดเวทีเสวนาโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งและคำนึงถึงความสะดวกคล่องกับศักยภาพและทิศทางการพัฒนาของจังหวัดเชียงราย ของกลุ่มภาคประชาสังคม อาทิ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง กลุ่มรักษ์เชียงของ สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง

สุดท้ายในระดับจังหวัดได้ดำเนินการจัดประชุมคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินที่เหมาะสมเพื่อใช้ประโยชน์และเพื่อเสนอต่อคณะอนุกรรมการด้านการจัดการที่ดินและบริหารจัดการ โดยที่ประชุมมีมติเสนอแนวทางจัดหาที่ดินของเอกชนขนาดเนื้อที่ประมาณ 800 – 1,000 ไร่ จำนวน 3 แปลงสำหรับแต่ละอำเภอ ในราคาประมาณ 300,000 บาท/ไร่ เพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายท้ายสุด ที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านการจัดการที่ดินและบริหารจัดการ มีมติเห็นชอบให้ชะลอการจัดหาที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เพราะไม่มีกฎหมายรองรับในการที่ภาครัฐจะสามารถซื้อที่ดินของภาคเอกชนมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาได้ แต่ยังคงสถานะความเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้เช่นเดิม และให้จังหวัดทำงานเชิงรุกโดยเร่งประชาสัมพันธ์ นำเสนอข้อมูลด้านสิทธิประโยชน์อย่างรอบด้านให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศได้รับรู้

กระทั่งมีนาคม 2564 มีการกำหนดการบริหารจัดการเฉพาะเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายให้เป็นไปตามแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และมาตรการทางผังเมืองโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ ซึ่งก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับผลการศึกษานโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ของ รักเกียรติ อินทับทัน กฤษฎา นันทเพ็ชร และชิตพล ชัยมะดัน (2564, p. 75, 84) พบว่า การดำเนินงานขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งในภาพรวมและในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงรายในช่วงเวลาขณะนั้น อยู่ในสภาวะนิ่งเฉยหรือมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปซึ่งปัญหาใหญ่และสำคัญที่สุด คือ ความไม่ชัดเจนด้านกฎหมายและปัญหาด้านที่ดิน ทำให้การนโยบายนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดเชียงรายไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ ซึ่งรวมถึงการเคลื่อนไหวอย่างมีบริบทของภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่ต่อสู้ ต่อรอง และประสานงาน เพื่อคัดค้านโครงการอย่างเข้มข้นและได้รับการสนับสนุนและความเห็นอกเห็นใจจากภาคีเครือข่ายพันธมิตรกลุ่มต่าง ๆ จากภายนอก

แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในมิติของการขาดขีดความสามารถทางปฏิบัติ (Implementation Capacity) แม้รัฐส่วนกลางจะมีคำสั่งให้ดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติกลับล้มเหลวในการผลักดันโครงการ

ให้เป็นจริงในระดับพื้นที่ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ ความล้มเหลวในการจัดหาที่ดิน ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวจาก 10 แห่งที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐได้สำเร็จ และท้ายที่สุดต้องมีมติให้ยกเลิกการจัดหาที่ดินไป นอกจากนี้ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ เช่น ศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ ก็ประสบปัญหาความล่าช้า จนภาคเอกชนต้องลงทุนสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกของตนเองไปก่อน แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกลไกรัฐในการแปลงนโยบายให้กลายเป็นการปฏิบัติที่จับต้องได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) รายพื้นที่ทั้ง 10 แห่ง สามารถสรุปได้ ดังตารางที่ 16

ตาราง 16 ตารางแสดงความพร้อมในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) รายพื้นที่ทั้ง 10 แห่ง

SEZ	ประกาศพื้นที่	สิทธิประโยชน์	OSS การลงทุน	โครงสร้างพื้นฐาน	ด้านศุลกากร	การจัดหาที่ดิน
ตาก	✓	✓	✓	2565	✓	✓
สระแก้ว	✓	✓	✓	2564	✓	✓
ตราด	✓	✓	✓	2562	✓	✓
มุกดาหาร	✓	✓	✓	2563	✓	✓
สงขลา	✓	✓	✓	2564	✓	✓
หนองคาย	✓	✓	✓	2563	✓	✓
นครพนม	✓	✓	✓	2564	✓	✓
เชียงราย	✓	✓	✓	2563	✓	ส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการทางผังเมืองโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ
กาญจนบุรี	✓	✓	✓	2562	✓	✓
นราธิวาส	✓	✓	✓	2566	✓	อยู่ระหว่างขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดซื้อที่ดินเอกชน

ที่มา: กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (2563)

เห็นได้ว่าแม้รัฐไทยพยายามจะสร้างพื้นที่พิเศษเพื่อจะควบคุมกำกับผู้คนและทรัพยากรโดยเปลี่ยนเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะนั้น สะท้อนถึงความเข้มแข็งประการหนึ่งของรัฐ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในมิติทางการเมือง อีกทั้งยังเป็นข้อพิสูจน์ประการหนึ่งในการอธิบายความเข้มแข็งของรัฐ ซึ่ง รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2557) กล่าวว่า การจำแนกรัฐที่เข้มแข็งหรืออ่อนแอ นั้นไม่มีเส้นแบ่งที่แน่ชัด แต่ก็พอจะอธิบายได้จากมิติอำนาจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - ทูต - ชุมชน ดังนั้น ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจต่อกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่อื่นทั้ง 9 แห่ง สามารถจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ได้ แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายกลับไม่ประสบความสำเร็จด้วยสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้น อธิบายได้ว่าการที่รัฐที่เผชิญกับภาคประชาสังคมในพื้นที่ซึ่งมีความเข้มแข็ง มีผลต่อรัฐที่มีลักษณะอำนาจนิยมเกิดภาวะถดถอยอำนาจลงและทำให้พลังของรัฐลดความเข้มแข็งลง

ท้ายสุดแล้วเมื่อฐานของภาคประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ มีฐานที่มั่นคงรัฐก็ไม่สามารถควบคุมสังคมได้ ซึ่งในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายมีกระบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการเพิ่มอำนาจของพลเมืองและชุมชนอย่างเข้มข้นและชัดเจน ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้แทบไม่เห็นเกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ที่รัฐกำหนด ส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาการขับเคลื่อนนโยบายด้านอื่น ๆ ตามมา ทั้งในแง่ของสิทธิประโยชน์ ผังเมือง ซึ่งล้วนแล้วเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตัดสินใจเลือกที่จะไม่เข้ามาลงทุนของผู้ประกอบการ รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายที่ล่าช้ามากสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งรวมถึงกรณีพื้นที่อำเภอเชียงแสน กับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา มีผลทำให้ภาคสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้นและรัฐต้องแสวงหาทางเลือกใหม่ในการดำเนินงานดังจะได้กล่าวต่อไป

เมื่อนำกรณีเชียงแสนพิจารณาด้วยกรอบแนวคิดเสริมแบบออร์โดจะเห็นชัดว่า รัฐไทยไม่อาจทำหน้าที่ “ผู้พิทักษ์กติกา” ที่เป็นกลางได้จริงเพราะรัฐใช้อำนาจพิเศษเพื่อสร้าง “พื้นที่พิเศษของทุน” มากกว่าพื้นที่แข่งขันที่เท่าเทียม แสดงศักยภาพที่ถูกบิดเบือน และสร้างช่องว่างความชอบธรรม จนไม่สามารถเปลี่ยน “อำนาจเด็ดขาด” ให้เป็น “สถาบันยั่งยืน” ได้ผลลัพธ์คือ “เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่เกิดขึ้นจริง” อันเป็นบทเรียนสำคัญว่ารัฐอำนาจนิยมไม่ได้หมายถึงรัฐเข้มแข็งเชิงสถาบัน

5.4 ผลลัพธ์: เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่เกิดขึ้นจริง และความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่ของประเทศไทย

จากการที่คณะอนุกรรมการด้านการจัดการที่ดินฯ มีมติให้ยกเลิกการจัดการที่ดินของรัฐในพื้นที่ เชียงราย ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนกลายเป็น “เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่เกิดขึ้นจริง” ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “อำนาจรัฐ” (Political Power) และ “ศักยภาพของรัฐ” อย่างชัดเจน กล่าวคือ แม้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการออกคำสั่งและกฎหมายเพื่อผลักดันนโยบาย แต่เมื่อเข้าสู่ระดับปฏิบัติ รัฐกลับไร้ความสามารถในการจัดการที่ดินและจัดการความสัมพันธ์กับชุมชนในพื้นที่ ซึ่งตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด คือข้อพิสูจน์ว่า ประเทศไทยมิใช่ “รัฐเข้มแข็ง” (Strong State) ที่สามารถพิทักษ์ระเบียบการแข่งขันและรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐ-ทุน-สังคมได้ แต่เป็นเพียง “รัฐอ่อนแอ” (Weak State) ที่ไม่สามารถเอาชนะโครงสร้างสังคมท้องถิ่นที่เข้มแข็งได้ ในทางปฏิบัติ ผลลัพธ์นี้ไม่ได้เป็นเพียงความล้มเหลวทั่วไปของนโยบาย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแห่งอื่น ๆ เช่น แม่สอด (ตาก) และมุกดาหาร จะยิ่งฉายภาพให้เห็นถึงความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่อันเกิดจากการขาดขีดความสามารถของรัฐไทยในการจัดการที่ดินและความสัมพันธ์กับสังคมอย่างชัดเจน จากการเปรียบเทียบข้อมูลเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและมุกดาหารกับกรณีของเชียงแสน ชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในเชียงแสนไม่ได้เป็นเพียงความท้าทายทั่วไปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่เป็นภาพสะท้อนความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่อันเกิดจากการขาดขีดความสามารถของรัฐไทยในการจัดการที่ดินและความสัมพันธ์กับสังคมอย่างแท้จริง

5.4.1 ความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่ของประเทศไทย

การเปรียบเทียบความสำเร็จและความล้มเหลวในการจัดการที่ดินแม่สอดและมุกดาหารแสดงให้เห็นภาพที่แตกต่างจากเชียงแสนอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะในมิติของการจัดการที่ดินซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของความล้มเหลวในเชียงราย ความสำเร็จในการใช้อำนาจรัฐจัดการที่ดินที่แม่สอดและมุกดาหาร ในขณะที่เชียงรายล้มเหลวในการจัดการที่ดินแม้แต่แปลงเดียว แต่กรณีของแม่สอดและมุกดาหารกลับตรงกันข้าม รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติสามารถใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เพิกถอนสภาพที่ดินสาธารณะและป่าสงวนเพื่อนำมาจัดสรรให้เอกชนเช่าได้สำเร็จ ดังนี้

1. แม่สอด (ตาก) รัฐสามารถเพิกถอนสภาพที่ดินในท้องที่ตำบลท่าสายลวด และจัดสรรให้เอกชนเช่าได้สำเร็จ แม้จะมีความล่าช้าและปัญหาเรื่องค่าเช่าที่ต้องปรับลดในภายหลัง แต่ในท้ายที่สุดรัฐก็สามารถส่งมอบพื้นที่ให้เอกชนเข้าไปพัฒนาได้

2. มุกดาหาร รัฐสามารถเพิกถอนสภาพที่ดินในท้องที่ตำบลอาฮวน และตำบลบางทรายใหญ่ เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้สำเร็จเช่นกัน แม้จะเผชิญปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานและระบบสาธารณูปโภค แต่ปัญหาหลักด้านการจัดหาที่ดินก็คลี่คลายไปด้วยอำนาจรัฐ

ความสำเร็จในการจัดหาที่ดินของทั้งสองแห่งนี้ แม้จะเกิดขึ้นภายใต้อำนาจพิเศษ แต่ก็ชี้ให้เห็นว่า กลไกรัฐสามารถทำงานได้ในระดับหนึ่งเมื่อต้องเผชิญกับอุปสรรคทางกฎหมายที่ไม่ซับซ้อนและแรงต่อต้านจากชุมชนที่ไม่เข้มแข็งเท่ากรณีเชียงราย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายคือ ความล้มเหลวเฉพาะพื้นที่ที่สะท้อนถึงลักษณะ “รัฐอ่อนแอ” ความล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ไม่ได้เกิดจากตัวนโยบาย แต่เกิดจากการที่รัฐไม่สามารถเอาชนะ “สังคมที่เข้มแข็ง” (Strong Society) ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่นี้ได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความล้มเหลวในการเอาชนะ “สังคมที่เข้มแข็ง” กรณีของแม่สอดและมุกดาหาร รัฐสามารถใช้อำนาจกดทับเสียงคัดค้านได้สำเร็จ แต่ในเชียงรายรัฐกลับพ่ายแพ้ต่อภาคประชาสังคมที่มีประวัติศาสตร์การต่อสู้ยาวนานและมียุทธศาสตร์ที่แยบยล กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองสามารถใช้ทั้งความรู้ท้องถิ่น การสร้างเครือข่าย และสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมเพื่อต่อต้าน จนทำให้รัฐต้องยอมถอย และยกเลิกการจัดหาที่ดินในที่สุด สิ่งนี้ไม่เกิดขึ้นในแม่สอดหรือมุกดาหาร และเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของภาวะ “รัฐอ่อนแอ” (Weak State) ที่ไม่สามารถบังคับใช้นโยบายของตนในพื้นที่ที่มีสังคมเข้มแข็งได้

จะเห็นได้ว่า เมื่อวิเคราะห์เชิงทฤษฎีความล้มเหลวของรัฐไทยในเชิงแสงสะท้อนข้อจำกัดสำคัญของรัฐที่มีลักษณะอำนาจนิยมแต่ไม่สามารถก้าวสู่รัฐเข้มแข็งได้จริง ความเข้มแข็งของสังคมท้องถิ่น (Strong Society) ผ่านการสร้างเครือข่าย ความรู้ และสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม กลายเป็นกลไกถ่วงดุลที่รัฐไม่อาจเอาชนะได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับสมมติฐานดั้งเดิมที่ว่า รัฐอำนาจนิยมย่อมสามารถบังคับใช้นโยบายได้สำเร็จเสมอ

2. การจัดการที่ดินที่สะท้อนความไร้ศักยภาพ ในขณะที่แม่สอดและมุกดาหารมีที่ดินของรัฐที่ชัดเจนให้ดำเนินการ แต่กรณีเชียงแสนรัฐกลับเลือกพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสูงและมีความสำคัญทางนิเวศวิทยาอย่าง “ป่าชุ่มน้ำบุญเรือง” การตัดสินใจที่ผิดพลาดนี้สะท้อนถึงการขาดความเข้าใจในบริบท

พื้นที่และการขาดขีดความสามารถในการวางแผนของกลไกรัฐเอง เมื่อเผชิญกับการต่อต้าน รัฐก็ไม่สามารถหาทางออกอื่นได้ และจบลงด้วยการยกเลิกแผนทั้งหมด ซึ่งแสดงถึงความรู้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างสิ้นเชิง

ดังนั้น ปัญหาที่ทำนายของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและมุกดาหาร คือ การดึงดูดการลงทุน การพัฒนาสาธารณูปโภค และปัญหาแรงงาน แต่อย่างน้อยก็สามารถก้าวข้ามขั้นตอนแรกคือการจัดหาที่ดินมาได้สำเร็จด้วยอำนาจรัฐ ในทางตรงกันข้ามเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนล้มเหลวตั้งแต่ขั้นตอนแรก และไม่สามารถไปต่อได้ ความล้มเหลวในการจัดการที่ดินของเชียงแสนจึงไม่ใช่ปัญหาทั่วไป แต่เป็นกรณีศึกษาพิเศษ ที่ฉายภาพความอ่อนแอของประเทศไทยได้อย่างชัดเจนที่สุด เมื่ออำนาจเบ็ดเสร็จจากส่วนกลางต้องเผชิญหน้ากับพลังของสังคมท้องถิ่นที่ยังรากลึกและมีศักยภาพในการต่อรองสูง

5.4.2 กรอบสรุปข้อค้นพบหลัก

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน สามารถสังเคราะห์ข้อค้นพบหลักได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน: ภาพสะท้อนรัฐ “มีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ”

ข้อค้นพบที่สำคัญที่สุดคือ อำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ (Political Power) ไม่เท่ากับ ศักยภาพของรัฐ (Capacity of the State) แม้ว่ารัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะมีอำนาจเด็ดขาดตามมาตรา 44 ในการออกคำสั่งเพื่อผลักดันนโยบาย แต่กลับล้มเหลวในการนำนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติให้สำเร็จในพื้นที่เชียงราย ความล้มเหลวดังกล่าวสะท้อนการขาดขีดความสามารถใน 3 มิติหลัก

มิติที่หนึ่ง ด้านกฎหมาย ไม่สามารถจัดทำผังเมืองที่สอดคล้องกับนโยบายให้แล้วเสร็จได้

มิติที่สอง ด้านปฏิบัติ เป็นพื้นที่เดียวจาก 10 แห่งที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐได้สำเร็จ

มิติที่สาม ด้านการมีส่วนร่วม พ่ายแพ้ต่อการต่อต้านจากภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็ง

ปรากฏการณ์นี้ทำนายสมมติฐานที่ว่ารัฐอำนาจนิยมคือรัฐที่มีศักยภาพสูง และแสดงให้เห็นถึงภาวะรัฐอ่อนแอที่ซ่อนอยู่ภายใต้อำนาจที่ดูเหมือนเข้มแข็ง ดังนั้น กรณีศึกษานี้ตอกย้ำว่า อำนาจเบ็ดเสร็จ (Authoritarian Power) ไม่ได้หมายถึงการเป็น “รัฐเข้มแข็ง” ในความหมายของเสรีนิยมแบบออร์โด ซึ่ง

กำหนดว่ารัฐต้องเป็นผู้สร้างและพิทักษ์กติกาที่เป็นกลาง มิใช่เพียงการใช้อำนาจเพื่อกำหนดพื้นที่พิเศษให้กับทุน

2. การขาดสถาบันกำกับที่มั่นคง นโยบายที่เอื้อ “แก่งกำไร” แต่ไม่ดึงดูด “การลงทุนจริง”

รัฐไทยล้มเหลวในการสร้าง “ระเบียบการแข่งขัน” (Competitive Order) ที่มีเสถียรภาพและเป็นธรรมตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โต การประกาศนโยบายโดยขาดแผนงานที่ชัดเจนและสถาบันกำกับดูแลที่น่าเชื่อถือ ได้สร้างสภาวะที่เอื้อต่อการแก่งกำไรมากกว่าการลงทุนในภาคการผลิตจริง 2 ประการ

ประการแรก การแก่งกำไรที่ดิน ราคาที่ดินในพื้นที่เป้าหมายพุ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัว ทำให้ต้นทุนสำหรับนักลงทุนจริงสูงเกินไป

ประการที่สอง สิทธิประโยชน์ที่ไม่จูงใจ เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ที่รัฐเสนอไม่สอดคล้องกับความต้องการของนักลงทุนเมื่อเทียบกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของนโยบาย

ผลลัพธ์คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่สามารถดึงดูดการลงทุนที่แท้จริงได้ตามเป้าหมาย สะท้อนถึงความล้มเหลวของรัฐในการทำหน้าที่เป็น “ผู้พิทักษ์ตลาด” ที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการ ความล้มเหลวในการสร้างสถาบันกำกับที่มั่นคงทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชิงแผนกลายเป็นพื้นที่เอื้อต่อการแก่งกำไรมากกว่าการลงทุนจริง ตรงข้ามกับหลักการ “เศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม” (Social Market Economy) ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โตที่เน้นย้ำว่า รัฐต้องสร้างกลไกการแข่งขันที่เป็นธรรมเพื่อส่งเสริมการผลิตจริงและการกระจายผลประโยชน์สู่สังคม

3. ความขัดแย้งและผลลัพธ์ของการพัฒนาที่ละเลย “ความชอบธรรมทางสังคม” (Social Legitimacy)

ความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐและชุมชนในพื้นที่เชียงราย เป็นผลโดยตรงจากการที่รัฐดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down) และละเลยมิติของ “ความชอบธรรมทางสังคม” อย่างสิ้นเชิง การกีดกันการมีส่วนร่วม กระบวนการตัดสินใจทั้งหมดถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางโดยไม่เปิดให้คนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วม และการปะทะกับ “สังคมที่เข้มแข็ง” รัฐประเมินพลังของภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่ำเกินไป ซึ่งมีประวัติศาสตร์การต่อสู้และมียุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่มีประสิทธิภาพ จนสามารถคัดค้านนโยบายของรัฐได้สำเร็จ กรณีศึกษานี้ตอกย้ำว่า แม้รัฐจะมีอำนาจทาง

กฎหมายในการผลักดันโครงการ แต่หากปราศจากความยินยอมและการยอมรับจากสังคม โครงการพัฒนานั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืน

การละเลยความชอบธรรมทางสังคม ไม่เพียงทำให้โครงการหยุดชะงัก แต่ยังสะท้อนช่องว่างความชอบธรรม (Legitimacy Deficit) ของรัฐไทยในสายตาประชาชน เมื่อรัฐไม่สามารถสร้างการยินยอมร่วม (Consent) จากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้ ความเข้มแข็งเชิงอำนาจที่เกิดจากกฎหมายพิเศษย่อมไม่สามารถพัฒนาเป็นความเข้มแข็งเชิงสถาบันที่ยั่งยืนได้

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยพบว่า การรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 รวมทั้งการออกคำสั่งและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลายฉบับที่เกี่ยวกับการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจินตนาการของรัฐในขณะนั้นต้องการสร้างรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจดังเช่นรัฐบาลของพลเอกเปรม ในการดำเนินนโยบายพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) ซึ่งรวมถึงการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่มาบตาพุดและแหลมฉบัง เป็นต้น แต่สำหรับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่กำลังดำเนินอยู่กลับไม่ประสบความสำเร็จ

ซึ่งผู้วิจัยมองว่า แม้เป็นรัฐบาลที่มีลักษณะอำนาจนิยม ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายแต่สถาบันไม่เข้มแข็งเนื่องจากขาดหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และความมีอิสระ (Autonomy) จึงทำให้มีลักษณะของการเป็น “รัฐอ่อนแอ” (Weak State) เพราะฉะนั้นรัฐอ่อนแอจึงไม่สามารถรักษาระบบเศรษฐกิจให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีได้ ตรงกันข้ามกับ “รัฐเข้มแข็ง” (Strong State) ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด ซึ่งรัฐเข้มแข็งในที่นี้มีได้หมายความว่า รัฐที่มีอำนาจแบบเผด็จการ แต่เป็นรัฐที่ยึดหลักนิติธรรมโดยมีสถาบันที่สร้างระเบียบ (Order) ภายใต้กรอบทางศีลธรรมและจริยธรรม (Ethics and Morality) ให้กับเศรษฐกิจเสรี

5.5 สรุป

จากการศึกษาบทบาทของรัฐไทยในการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นับตั้งแต่มีการประกาศกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างชัดเจน ซึ่งตรงกับช่วงเวลาหลังเหตุการณ์รัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 โดยอำนาจของรัฐไทยที่ขยายไปยังพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้สร้างระเบียบชุดหนึ่งให้กับกลุ่มทุนได้ปฏิบัติซึ่งสามารถอธิบายได้บนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - ทุน ผ่านกฎหมายและนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อควบคุมกำกับในพื้นที่เฉพาะโดยการสร้างภาวะยกเว้นบางอย่าง เช่น การออกประกาศเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อนำมาให้เอกชนเช่า การหันมาส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ชายแดนมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐได้ระดมสรรพกำลังและ

งบประมาณอย่างเต็มที่เพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้เกิดขึ้น ขณะเดียวกันประเด็นด้านศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรม (Ethics and Morality) ของการแข่งขันในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ กลับให้ความสำคัญน้อยมากโดยเฉพาะการปกป้องผู้ประกอบการท้องถิ่นเมื่อต้องเผชิญกับการแข่งขันกับทุนขนาดใหญ่จากภายนอก รวมทั้งสิทธิของชุมชนและผู้คนที่จะถูกพรากไปพร้อมกระแสของการเปลี่ยนแปลงซึ่งจะเกิดขึ้น

ดังนั้น การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - ทุน - ชุมชน แล้ว จึงเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเอื้อให้กับกลุ่มทุนซึ่งเห็นได้จากประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การลดอัตราค่าเช่า ค่าธรรมเนียมแก่ผู้ประกอบการ เพื่อคาดหวังการดึงดูดผู้ประกอบการให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขความสำเร็จของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมิได้อยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่รวมถึงปฏิสัมพันธ์ของทุนและชุมชนด้วย แม้รัฐจะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนซึ่งเหมือนว่าจะไปด้วยกันได้แต่การที่รัฐหลงลืมชุมชนโดยไม่เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นตั้งแต่แรกในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ดังเช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งได้รับผลพวงจากนโยบายดังกล่าว และเป็นพื้นที่ซึ่งมีกลุ่มภาคประชาชนที่เข้มแข็งกระแสการไม่เห็นด้วยและคัดค้าน จึงเป็นบทเรียนหนึ่งที่สำคัญซึ่งแสดงให้เห็นว่าต่อให้รัฐจะใช้อำนาจความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย ไม่สามารถทำได้โดยง่าย มันจำเป็นต้องคิดถึงส่วนที่เราเรียกว่าสังคมมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวคิดรัฐเข้มแข็งที่ว่า รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจทั้งหมดสามารถดำเนินการได้และดำเนินในแง่ที่ว่าสามารถตอบสนองต่อสังคมได้ แต่มีใช้เดินตามข้อเรียกร้องในทุกเรื่องของภาคสังคม ยิ่งเห็นภาพชัดเจนขึ้นสำหรับรัฐไทยที่ไม่สามารถการควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการได้และไม่สามารถตอบสนองต่อสังคมในแง่ของสิทธิที่ต้องได้รับการปกป้องจากรัฐอย่างเป็นธรรม

กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของรัฐที่มีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ (Powerful but Incapable) แม้จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในทางนิตินัย แต่ในทางปฏิบัติกลับขาดขีดความสามารถทั้งทางกฎหมาย การปฏิบัติ และการมีส่วนร่วม ทำให้ไม่สามารถสร้างระเบียบการแข่งขันที่น่าดึงดูด และล้มเหลวในการผลักดันนโยบายให้เกิดผลสำเร็จ ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของรัฐที่ไม่สามารถทำหน้าที่รัฐเข้มแข็ง ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดได้ ที่สำคัญกว่านั้น ความล้มเหลวของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนมิใช่เพียงกรณีศึกษาเชิงพื้นที่ หากแต่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ทำทลายกรอบความเข้าใจเรื่อง “**รัฐอำนาจนิยมคือรัฐที่เข้มแข็ง**” งานวิจัยนี้จึงเสนอข้อถกเถียงใหม่ว่า รัฐไทยในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คือ “**รัฐที่มีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ**” (Powerful but Incapable) หรือในอีกมิติหนึ่งคือ “**ความเข้มแข็งที่เปราะบาง**” (Fragile Strength) ซึ่งไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของรัฐเข้มแข็งเชิงสถาบันตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด

บทที่ 6

ผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

จากบทที่ 5 ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะการใช้อำนาจของรัฐไทยที่ขยายเพิ่มมากขึ้น (The Expansion of power Thai state) นำไปสู่การควบคุมกำกับพื้นที่ชายแดนภายใต้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งแต่เดิมภูมิศาสตร์เศรษฐกิจจะกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางของประเทศเป็นหลัก ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีผลต่อความสัมพันธ์กับตัวแสดงหลักคือ ทุนกับชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถมองเห็นถึงระดับความเข้มแข็งและอ่อนแอของรัฐไทย เริ่มต้นของการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยดูเหมือนจะไปได้ดี แต่สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ที่ไม่สามารถดึงดูดกลุ่มทุนเข้ามาในพื้นที่ ประกอบกับมีกระแสการต่อต้านและคัดค้านจากพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ทำให้เห็นว่าในระยะหลังพลังของสังคมมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ในบทนี้จะได้กล่าวต่อเนื่องถึงข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เริ่มต้นจากบทบาทรัฐเชิงโครงสร้าง อำนาจรวมศูนย์กับนโยบายผลักดันจากบนลงล่าง ที่นำไปสู่ผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่เชียงแสนรวมถึงความท้าทายสำหรับรัฐไทย และท้ายที่สุดคือการนำเสนอทางเลือกที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้

6.1 บทบาทรัฐเชิงโครงสร้าง: อำนาจรวมศูนย์กับนโยบายผลักดันจากบนลงล่าง

การออกกฎหมายของรัฐไทยเพื่อผลักดันการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง รวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย กรณีพื้นที่อำเภอเชียงแสน รวมทั้งนโยบายส่งเสริมการลงทุนดังปรากฏในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อใช้บังคับในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจขยายไปยังพื้นที่ชายแดนเพื่อเปลี่ยนทรัพยากรให้เป็นทุน และสร้างสภาวะยกเว้นที่ทำให้เกิดอภินิหารต่างระดับ (Ritzer and Dean อ้างใน ปิ่นแก้ว เหลืองอร่าม, 2561, p. 24) โดยผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) ที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเห็นได้จากการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อนำมาให้เอกชนเช่าในระยะเวลา 50 ปี การยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมบางอย่างตามกิจการเป้าหมาย 13 กลุ่มกิจการ การให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งจะได้สิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันตามอุตสาหกรรมและพื้นที่เป้าหมายในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ได้ ดังเช่นราคาเช่าที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สิ่งทีกล่าวนี้นี้รัฐไทยได้ทำให้เกิดขึ้นแล้วในพื้นที่ซึ่งนิยามว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐไทยได้พยายามขยายอำนาจเพิ่มมากขึ้น

โดยเฉพาะช่วงปี 2558 – 2560 ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผ่านคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) (ดูเชิงอรรถที่ 11) เป็นช่วงที่รัฐมีความเข้มแข็งในแง่ของการออกกฎหมายและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมากกว่าในช่วงหลังของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในเชิงเปรียบเทียบทำให้เห็นบทบาทของรัฐจากการกระชับอำนาจเปลี่ยนเป็นการผ่อนปรน ซึ่งดูเหมือนว่าการที่รัฐไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการนำส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษหยุดชะงัก ซึ่งจะได้อภิปรายต่อไป

ช่วงเวลาดังกล่าวสะท้อนถึงลักษณะอำนาจนิยมของประเทศไทยได้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลนโยบายและการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งวัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การส่งเสริมให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง ตามศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมหรือจำกัดอำนาจการผูกขาดของเอกชนที่เป็นทุนขนาดใหญ่จากภายนอกที่เข้ามาฉกฉวยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม จากผู้มาเยือนกลายเป็นผู้ครอบครอง และต้องปกป้องธุรกิจท้องถิ่น เพื่อตลาดสามารถทำงานได้อย่างเสรีและป้องกันผลกระทบด้านลบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม (กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2567)

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังไม่เห็นประเด็นเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการผูกขาดของกลุ่มทุน ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของรัฐเข้มแข็ง ดังที่นักวิชาการกลุ่มเสรีนิยมแบบออร์โตได้อธิบายลักษณะรัฐที่เข้มแข็ง คือ รัฐจะต้องยื่นมือออกมาเพื่อต่อต้านการผูกขาด (Walter Eucken, 2004, p. 337) รัฐที่เป็นอิสระมีหน้าที่พื้นฐานในการเป็นผู้คุมระเบียบของตลาด เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพทางเศรษฐกิจและการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Müller-Armack, 1947a, 86) รวมทั้งต้องไม่ยอมอ่อนข้อให้กับผลประโยชน์ทางสังคมและไม่ได้เป็นรัฐแห่งอภิสิทธิ์แต่เป็นรัฐแห่งกฎหมายและสถาบันแห่งศีลธรรม (Smith, 1976, p. 5 – 6)

ดังนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อพิจารณาเรื่องความเข้มแข็งของรัฐ การที่รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎหมายหรือประกาศนโยบายยังไม่เพียงพอ ที่สำคัญกว่านั้นคือสาระที่เป็นแก่นแกนของกฎหมายและนโยบายนั้นต้องป้องกันการผูกขาดจากกลุ่มทุนหรือมีความเป็นอิสระจากกลุ่มพลังทางสังคมโดยเฉพาะกลุ่มทุนในสองประการสำคัญ คือ ความเป็นอิสระที่จะกำหนดเนื้อหาทางนโยบายและ ความสามารถในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ (อภิชาติ สถิตรินามย์, 2557, p. 6) โดยจะไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่แข่งขันกัน และไม่ยอมให้มวลชนกดดันกระบวนการเสรีนิยมของรัฐบาลได้ ซึ่งมีเพียงแต่รัฐที่เข้มแข็งเท่านั้นที่สามารถปลีกตนจากการครอบงำของสังคมได้ (Werner

Bonefeld, 2017, p. 3) โดยเชื่อว่ารัฐที่อ่อนแอไม่สามารถปกครองเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่สมบูรณ์ได้ แต่กลับเต็มไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์เอกชนที่แสวงหาผลประโยชน์ (Rustow, 1963, p. 68, 258)

จากการอภิปรายนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยมีอำนาจในการออกกฎหมายและนโยบายแต่เนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญนั้น ได้โน้มเอียงและสนับสนุนแก่กลุ่มทุน เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐพยายามเพิ่มสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่กลุ่มทุน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การที่รัฐไทยดำเนินยุทธศาสตร์เช่นนั้น เนื่องจากการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ประสบผลสำเร็จ **รัฐจำเป็นต้องพึ่งพากลุ่มทุนซึ่งเป็นตัวแสดงทางเศรษฐกิจผ่านการลงทุนจากภาคเอกชน** ประกอบกับเป็นแนวคิดการกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อเอื้อต่อการค้า การลงทุนหรือการดำเนินธุรกิจอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ โดยการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจและดึงดูดกลุ่มทุนให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ เพราะการเปลี่ยนพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจโดยนัยยะทางกฎหมายไม่ใช่เป็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างสมบูรณ์ หากปราศจากผู้เล่นคือกลุ่มทุน ซึ่งคือประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในขณะนี้

ดังนั้น ประเด็นที่ควรอภิปรายอีกประเด็นหนึ่ง คือ แม้ว่ารัฐไทยสามารถกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยชอบด้วยกฎหมายได้สำเร็จซึ่งเป็นการควบคุมโดยรัฐ (Control) แต่ในขณะเดียวกันรัฐไทยไม่สามารถให้บริการ (Service) โดยดึงดูดกลุ่มทุนให้เข้ามาในพื้นที่และไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ไปสู่สังคมอย่างเป็นวงกว้างได้ โดยเฉพาะการระดมให้ภาคประชาสังคมเกิดความเห็นพ้องและสร้างการยอมรับร่วมกับรัฐไทยได้ ดังที่ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นในประเด็นความสัมพันธ์รัฐ – กลุ่มทุน และบทบาทกลุ่มพลังทางสังคมในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย **นี่คือบทพิสูจน์หนึ่งที่สะท้อนถึงความอ่อนแอของรัฐไทย** ที่ไม่สามารถปฏิบัติการเพื่อช่วงชิงพื้นที่ทางความคิดด้วยการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่รัฐได้กล่าวอ้างไว้ตลอดหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา

ซึ่งย้อนแย้งกับที่รัฐนำเสนอไว้ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน ไม่ว่าจะเป็น การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิและประโยชน์ด้านการลงทุน การบริหารแรงงานต่างด้าวแบบไป – กลับ การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ชายแดนให้เป็นฐานการลงทุนใหม่โดยการอาศัยโอกาสและศักยภาพของพื้นที่ในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ การเตรียมความพร้อมและจัดระเบียบพื้นที่ชายแดนให้มีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงภูมิภาค กระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนและสร้างความได้เปรียบจากการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และสนับสนุนธุรกิจให้มีความได้เปรียบในการแข่งขัน (ชุดิมา พุ่มศรีสวัสดิ์, 2557, p. 10 - 11) การพัฒนาสิ่งเหล่านี้ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริงและเป็นรูปธรรม ดังผลการศึกษาของ ญัฐณิธร์ เอกนราจินดาวัฒน์ (2562, p. 187 - 188) ที่นำเสนออุปสรรคและปัญหาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ชายแดนในด้านนโยบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ยังขาดความชัดเจนในรายละเอียดและไม่สามารถกำหนดแผนการพัฒนาพื้นที่ชัดเจนได้ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ทำให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากนักลงทุนต้องรอความชัดเจนในเรื่องนี้จากรัฐบาล เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ วรณพงษ์ ดุรงค์เวโรจน์ (2560, p. 1) ซึ่งพบว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายที่ไม่มีความแน่ชัดในเรื่องของโครงสร้าง ระยะเวลา การบริหารจัดการ รวมถึงสิทธิประโยชน์และมาตรการในการส่งเสริมการลงทุนในแต่ละพื้นที่

ไม่เพียงเท่านั้น สมศักดิ์ ตลาดทรัพย์ จิณัสนา ศรีหิรัญ และสุริยะ ศรีสุระ (2563, p. 13) ได้วิเคราะห์การพัฒนาประเทศภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพิเศษของไทยซึ่งมีประเด็นร่วมในการศึกษาครั้งนี้ คือความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยภายหลังการเลือกตั้งปี 2562 เห็นได้จากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ครบตามวาระ ทำให้ขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แม้ว่ารัฐไทยได้กำหนดและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง เป็นเวลาเกือบ 10 ปี แต่กลับไม่ได้รับการพัฒนาและสนับสนุน ส่งเสริมอย่างจริงจังจากภาครัฐเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนา เช่นเดียวกับ รักเกียรติ อินทับทัน กฤษฎานันทเพ็ชร และชิตพล ชัยมะดัน (2564, p. 75) มองว่าปัญหาความไม่สงบทางการเมืองส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยาวนานถึง 12 ปี และตกอยู่ในสภาวะนิ่งเฉยหรือมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

ผู้วิจัยมองว่านี่คือเหตุผลสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของประเทศไทยที่ไม่สามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษให้บรรลุเป้าหมายให้สำเร็จตามที่ต้องการได้ ซึ่งสวนทางกับรัฐที่มีความเป็นอิสระสูงในการกำหนดกรอบและเนื้อหาของนโยบาย แม้ว่านโยบายของรัฐที่กำหนดขึ้นนั้นจะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มทุนหรือกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ ที่มีอำนาจในการต่อรองที่สูงก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นตัวเร่งกระบวนการสร้างเสริมนิยมทางเศรษฐกิจให้เกิดเร็วขึ้น และกระบวนการดังกล่าวมักเกิดขึ้นในประเทศที่รัฐมีความเข้มแข็ง หรือที่เรียกกันว่า **รัฐพัฒนา (Developmental State)** ความน่าสนใจ คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จ มักอยู่ในประเทศในเอเชียตะวันออก อาทิ จีน ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ และรวมถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ สิงคโปร์ มาเลเซีย ซึ่งมีประวัติศาสตร์ของการที่รัฐมีบทบาทในการวางแผนและใช้การพัฒนาเป็นเครื่องมือสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นลักษณะสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐ (เงินแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2559, p. 41) ดังนั้น เสรีนิยมแบบออร์โตโดक्सสนับสนุนแนวคิดของรัฐที่เข้มแข็ง ซึ่งมีบทบาทในการต่อต้านการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ (Economic Concentration) เพื่อรักษาระเบียบของตลาดที่แข่งขันได้อย่างเสรี ซึ่งจากที่กล่าวมาเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยไม่ได้มีลักษณะดังกล่าว ดัง Joel S.

Migdal (1988) ได้ตั้งคำถามสำคัญว่า ทำไมรัฐในประเทศโลกที่สามหลายแห่งถึงอ่อนแอและไม่สามารถควบคุมสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และชี้ให้เห็นถึงรัฐในโลกที่สาม (ประเทศกำลังพัฒนา) มักถูกออกแบบมาให้เป็นศูนย์กลางของอำนาจและการตัดสินใจ แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐเหล่านี้กลับขาดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายอย่างเต็มที่ สาเหตุหลักมาจากการที่สังคมในประเทศเหล่านี้มีโครงสร้างที่ซับซ้อนและมีกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่แข่งขันกับรัฐเพื่อควบคุมทรัพยากรและประชาชน **ซึ่งเป็นลักษณะของรัฐที่อ่อนแอ**

ขณะเดียวกัน นับแต่มีการประกาศกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เมื่อ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 และดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 โดยประเด็นหลักคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ และการส่งเสริมการลงทุนตามอุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการได้มีมติให้ยกเลิกการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา โดยให้ส่งเสริมและสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ตามมาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการด้านแรงงาน และมาตรการทางผังเมืองแทนการจัดหาที่ดิน (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ, 2562, p. 7 - 8) แทนการจัดหาที่ดินของรัฐ เพราะว่า กระแสการต่อต้านจากภาคประชาสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

นอกจากนั้น ความคลุมเครือในผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวที่อาจจะไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับความสูญเสียและความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ที่สำคัญนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเน้นการจัดการพื้นที่ขนาดใหญ่ เห็นได้จากข้อมูลที่คณะกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการออกประกาศเพิกถอนที่ดินของรัฐ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย จำนวน 3 อำเภอ คือ 1) ที่สาธารณประโยชน์ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จำนวน 531 - 2 - 27 ไร่ 2) ที่ราชพัสดุ ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย 870 - 3 - 5 ไร่ และ 3) เขตปฏิรูปที่ดินติดกับบริเวณท่าเรือเชียงแสน ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน เนื้อที่ 651 - 3 - 52 ไร่ ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดินและผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นวงกว้าง รวมถึงการที่รัฐส่วนกลางไม่สามารถสร้างการเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมภายในเขตพื้นที่กับระดับท้องถิ่นได้ ประเด็นข้างต้นมีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ในกรณีที่รัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งการประชุมคณะทำงานศึกษาทบทวนแนวทางการ

ขับเคลื่อนการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) ของจังหวัดเชียงราย มีความเห็นว่าการค้าการลงทุนในจังหวัดเชียงรายที่ไม่ประสบความสำเร็จหนึ่งเหตุผลสำคัญคือเรื่องของการ จัดหาที่ดิน (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงราย, 2566, p. 12)

ท้ายสุดแล้วรัฐไทยในช่วงปี 2557 – 2560 ภายใต้อำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติไม่ได้เข้มแข็งตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เพียงแต่บริบทโครงสร้างของรัฐ ไทยขณะนั้นเอื้ออำนวยกับความเป็นรัฐอำนาจนิยม โดยมีอำนาจในการออกประกาศและคำสั่งในช่วงของการ รัฐประหารเพื่อสนับสนุนผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ไม่มีความเป็นอิสระจากข้อเรียกร้องจาก กลุ่มต่าง ๆ ถ้ารัฐเข้มแข็งรัฐสามารถจัดการต่อต้านของประชาชนได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งสามารถทำได้หลาย รูปแบบไม่ว่าจะเป็นการดึงมาเป็นพวก หรือเรียกว่าเอาสังคมมาอยู่ภายใต้รัฐ แต่ที่ทำได้เพราะรัฐไทยไม่ได้ ดำเนินไปตามแนวทางของเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) อย่างเต็มที่

กล่าวคือ ความไม่มีอิสระทางนโยบายจากกลุ่มทุน เพราะรัฐจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและแรง สนับสนุนจากกลุ่มเหล่านี้ในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดนโยบายหรือประกาศต่าง ๆ จึงหนี ไม่พ้นที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุน เพื่อจูงใจด้วยการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และดึงดูดนักลงทุนทั้งใน ประเทศและต่างประเทศในเข้ามาลงทุนในพื้นที่ เห็นได้จากการขอปรับลดค่าเช่า - ค่าธรรมเนียม ถึงกระนั้นก็ ยังไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ ด้วยมาตรการด้านสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ยังไม่จูงใจพอเมื่อเปรียบเทียบกับเขต เศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศดังเช่นกรณีงานของ ภาณุพงศ์ จันทรณรงค์ศรี และศุภกร คนคล่อง (2565, p. 206 -207) ซึ่งนำเสนอผลการวิเคราะห์ประสบการณ์จากการพัฒนาของนครเซี่ยงไฮ้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เช่น ด้านการลงทุน มาตรการที่นำมาปรับใช้เช่นการผ่อนคลาย ข้อจำกัดด้านการลงทุนด้วยระบบซึ่งเป็นบัญชีที่ห้ามลงทุนสำหรับธุรกิจต่างชาติ (Negative List) ส่วนใหญ่คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือสาขาธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและ ความปลอดภัยของเงิน

ประเด็นข้อสังเกตคือ จำนวนรายการสาขาธุรกิจที่ห้ามลงทุนลดลงอย่างต่อเนื่องซึ่งปัจจุบันใช้ฉบับที่ 3 (ฉบับที่ 1 มี 190 รายการ ฉบับที่ 2 มี 139 รายการ และฉบับที่ 3 มี 122 รายการ) นับเป็นการเปิดกว้าง การลงทุนซึ่งสวนทางกับของไทยที่กำหนดประเภทอุตสาหกรรมสำหรับที่สามารถลงทุนได้จาก 10 ประเภท ปัจจุบันมี 13 ประเภท และค่อยๆ ปรับเพิ่มขึ้นตามที่กลุ่มทุนต้องการและเรียกร้อง จีนใช้วิธีกำหนดรายการ สาขาธุรกิจที่ห้ามลงทุนในพื้นที่แต่ของไทยใช้วิธีการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่ลงทุนแล้วได้รับสิทธิ ประโยชน์ซึ่งจึงไม่ได้เป็นการเปิดกว้างสำหรับภาคการลงทุนสำหรับกลุ่มทุนทั้งไทยและต่างชาติ ที่สำคัญคือ ไม่ได้สร้างโอกาสและความท้าทายในการแข่งทางธุรกิจเนื่องจากมีทางเลือกที่จำกัดและแคบเกินไปสำหรับการ

ลงทุน เห็นได้อย่างชัดเจนว่าสิทธิประโยชน์ไม่จูงใจและทางเลือกในการลงทุนไม่ได้เปิดกว้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

ไม่เพียงเท่านั้น ความสามารถของรัฐในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะรัฐไม่สามารถควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจ (ตลาดและผู้ประกอบการ) ในเขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการได้เพราะไม่มีนักลงทุนเนื่องจากความไม่ชัดเจนด้านกฎหมายและนโยบาย โดยเฉพาะปัญหาด้านที่ดิน ที่สำคัญไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ดังนั้น จากการอธิบายข้างต้นจึงพิสูจน์ให้เห็นได้ว่ารัฐไทยไม่สามารถสร้างความมือ (Cooperation) กับประชาชนให้คล้อยตามหรือเชื่อฟังโดยให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐได้ รวมทั้งไม่สามารถจัดการการต่อต้านของกลุ่มทางสังคมให้พ้นจากเส้นทางการพัฒนาตามที่รัฐต้องการให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายหยุดชะงัก ท้ายที่สุดประเด็นนี้ยังเป็นการยืนยันว่าการดำเนินตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) จำเป็นต้องเข้าใจบริบทในแต่ละพื้นที่อย่างถ่องแท้ด้วยเช่นกันซึ่งมีพลวัตและลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามศักยภาพและรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ การวิเคราะห์ความล้มเหลวของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่อาจแยกส่วนในการทำความเข้าใจกับบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - ชุมชน ได้

6.2 การจัดการที่ดิน กติกาการลงทุน และกลไกการมีส่วนร่วม

นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของรัฐไทย เน้นการใช้ประโยชน์จากศักยภาพพื้นที่ชายแดน โดยมุ่งให้เกิดการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน โดยผ่อนคลายกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขณะเดียวกันก็จัดทำกฎหมายและนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ออกแบบโดยรัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป เห็นได้จากประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อเอื้อให้ทุนสามารถทำงานได้คล่องตัวมากขึ้น เมื่อสายธารของแนวคิดนี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นทิศทางการพัฒนาประเทศและไหลลงสู่พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนำไปสู่การปะทะสังสรรค์กับบริบทและความสำเร็จเปรียบเชิงศักยภาพของพื้นที่ซึ่งแตกต่างกัน จึงปฏิเสธไม่ได้ถึงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย มีดังนี้

6.2.1 ความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

ปฏิบัติการทางนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เน้นอนว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษคือแนวทางประการหนึ่งที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนและการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเหมาะสม โดยการจัดหา

ที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ จากพื้นที่ซึ่งมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกิน จำนวนน้อย และไม่เป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ และให้เอกชน และการนิคมอุตสาหกรรมประเทศไทยเช่าพื้นที่ นำไปสู่การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติที่ 17/2558 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 เพื่อเพิกถอนที่ดินของ รัฐดังกล่าว โดยสาระสำคัญคือ การที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นต้องเร่งรัด กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งได้ สำหรับ เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นอีกหนึ่งพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่ง ดังกล่าว สืบเนื่องจากทางจังหวัดเชียงรายได้นำเสนอที่ดินแปลงที่มีความเหมาะสมในพื้นที่อำเภอเชียง แสนต่อคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งในการประชุมครั้งที่ 1/2559 มีมติเห็นชอบ การจัดหาที่ดินตามข้อเสนอเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูล เพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงราย, 2559, p. 3)

การนำเสนอที่ดินแปลงดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการและแนวทางการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่าง เหมาะสม เนื่องจากการกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสนตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สปก. บริเวณท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน ที่สำคัญคือสถานะบริเวณดังกล่าวมีการออก สปก. 4-01 เต็มทั้งพื้นที่ และได้จัดสรรให้ราษฎรทำกินแล้ว โดยมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชไร่ (สับปะรด มะละกอ) เป็นส่วนใหญ่ และนาข้าว ยางพาราบางส่วน ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมหรือ มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินจำนวนน้อย แม้ว่าจะมีการเสนอค่าเยียวยาให้แก่ราษฎรในพื้นที่ไร่ละ 200,000 บาท แต่ชุมชนต้องรองชอราคาไร่ละ 900,000 บาท ท้ายที่สุดคณะกรรมการด้านการจัดหา ที่ดินและบริหารจัดการก็ได้ยกเลิกที่ดินแปลงดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ามีผลกระทบต่อราษฎรเป็นจำนวน มากและเป็นการสร้างภาระต้องประมาณของรัฐมากเกินไปไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งกรณีของประเทศ อินเดียเคยเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนลุกขึ้นประท้วงและคัดค้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างรุนแรง ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก อันมีสาเหตุมาจากประเด็นเรื่องของสิทธิในที่ดินและค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม และ นำไปสู่สงครามที่ดินระหว่างรัฐท้องถิ่น นายทุน และชาวนา ซึ่งทำให้โครงการต่าง ๆ มีความล่าช้าหรือ ล้มเหลว

เห็นได้อย่างชัดเจนว่าข้อต่อการประสานงานระหว่างรัฐส่วนกลางกับภูมิภาคเกิดความเข้าใจที่ไม่ ตรงกัน แม้เจตนารมณ์ของรัฐส่วนกลางนั้นไม่ต้องการให้การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษกระทบ ต่อการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่น้อยที่สุด จึงให้ทางจังหวัดทำหน้าที่คัดเลือกพื้นที่ซึ่งจะทราบข้อมูล

บริบทต่าง ๆ มากกว่า แต่กลับพบว่าการเสนอพื้นที่โดยจังหวัดนั้นไม่ได้สอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐกำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่าทางจังหวัดไม่ได้สำรวจสถานะการครอบครองที่ดินอย่างถูกต้อง อาจจะต้องเห็นว่าในขณะนั้นมีคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุด จึงไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้แสดงความคิดเห็นในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งต่างกับในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรก่อนหน้านี้ เช่นรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยระดับ (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, p. 16) และ ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน... (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, p. 19) รวมถึง ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชนหรือลดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว... (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, p. 12) ซึ่งสิทธิเหล่านี้จะไม่ปรากฏให้เห็นในยุคของรัฐบาลเผด็จการอย่างแน่นอน ประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาคือเมื่อใดที่รัฐไทยเน้นการกระชับอำนาจเพื่อควบคุมสังคมอย่างเข้มงวด กลับทำให้พื้นที่สำหรับการแสดงความคิดเห็นสาธารณะซึ่งเป็นเสียงสะท้อนของคนข้างล่างตีบตันและแคบลง

อีกทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มคนเหล่านี้ดังเช่นกรณีการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพื้นที่เชียงแสน ดูเหมือนจะสามารถจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่กลับเผชิญกับกระแสการทำลายและต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ โดยมองว่าเป็นการมัดมือชกของรัฐที่ไม่เคยมีการถามความคิดเห็นของประชาชนทั้งที่เป็นประเด็นซึ่งส่งผลกระทบด้านความมั่นคงสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินโดยตรง ตอกย้ำให้เห็นว่านโยบายจากบนลงล่าง (Top - down) นั้นไม่สามารถทำให้ภาคประชาสังคมเห็นพ้องและสร้างการยอมรับร่วมกับรัฐ และยังแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐซึ่งเกิดจากความไม่รู้ข้อมูลบริบทเชิงพื้นที่อย่างลึกซึ้ง ดังนั้น กรณีการจัดหาที่ดินในยุคของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงแสดงให้เห็นถึงลักษณะของรัฐที่มีอำนาจเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายที่รวมอำนาจการสั่งการไว้ที่ตัวบุคคลและคณะบุคคล แต่มิใช้รัฐเข้มแข็งในรูปแบบที่มีความสามารถผลักดันนโยบาย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้บรรลุตามเป้าหมายได้ตามแนวทางของเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism)

ท้ายที่สุดรัฐไทยยอมถอยโดยการยกเลิกจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาโดยเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการให้เป็นไปตามศักยภาพของจังหวัดเชียงรายที่สอดคล้องภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจากการสัมภาษณ์ พบว่า

“...ประชาชนในพื้นที่ยังคงมีความหวาดระแวงถึงอนาคตข้างหน้า ซึ่งรัฐได้ให้ความสำคัญการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดนเพิ่มมากขึ้น หากรัฐทบทวนประเด็นการจัดหาที่ดินอีกครั้ง และยืนยันจะกำหนดเขตพื้นที่พัฒนาเดิมก็คงต้องลุกขึ้นต่อสู้อีกครั้งแต่ก็ไม่มั่นใจว่าจะสามารถต้านทานได้สำเร็จ ดังเช่นก่อนหน้านี้หรือไม่ ถึงก็ไม่ได้ต้องการจะขัดขวางเพียงแต่ขอความชัดเจนในแนวทางและมาตรการของรัฐที่จะเยียวยาให้กับคนที่ได้รับผลกระทบอย่างยุติธรรม...” (C4, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567)

ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การจัดหาที่ดินของรัฐได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และยังเป็นภาพการจดจำของนโยบายการพัฒนาที่ปราศสิทธิโดยการเบียดขับและบังคับผู้คนออกจากถิ่นฐานของตนเอง โดยไม่มีมาตรการดูแลช่วยเหลือที่ชัดเจน เพียงเพื่อเปิดทางให้กับกลุ่มทุนภายนอกได้เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ภายใต้มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ บนเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ

6.2.2 ผลกระทบด้านการวางผังเมือง

นับเป็นผลกระทบโดยตรงต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนของผู้ประกอบการ ความคลุมเครือและความสับสนต่อกฎหมายผังเมืองของชาวบ้านในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย นั้น จากการดำเนินนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย นอกจากรัฐจะยกเลิกการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ตั้งแต่ กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 กระทั่งปัจจุบันกฎหมายผังเมืองก็ยังไม่มีความชัดเจนแม้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 แต่การจัดทำผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายก็ยังคงดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ซึ่งอยู่ระหว่างขั้นตอนที่ 3 คือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากทั้งหมด 8 ขั้นตอน ซึ่งในขณะกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการ

ผังเมือง และกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร ก็ยังดำเนินไม่แล้วเสร็จ ยังคงให้บังคับใช้ประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือ บางประเภทในท้องที่ตำบลเกาะช้าง ตำบลแม่สาย ตำบลเวียงพางคำ ตำบลศรีเมืองชุม ตำบลโปงผา ตำบลโป่งงาม ตำบลบ้านด้าย ตำบลห้วยไคร้ อำเภอแม่สาย ตำบลศรีดอนมูล ตำบลเวียง ตำบลแม่เงิน ตำบลป่าสัก ตำบลบ้านแซว ตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน และตำบลริมโขง ตำบลเวียง ตำบลสถาน ตำบลศรีดอนชัย ตำบลศรี้ง ตำบลบุญเรือง ตำบลห้วยซ้อ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2561 (ประกาศกระทรวงมหาดไทย, 2561) ประเด็นผังเมืองจึงเป็นปัญหาข้อถกเถียงที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้

ผู้วิจัยเห็นว่าความไม่ชัดเจนด้านกฎหมายและความล่าช้าในการออกกฎกระทรวง รวมถึงการ เคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายของภาคประชาสังคมข้างต้น มีผลอย่างสำคัญยิ่งต่อการสร้างความลังเลใน การตัดสินใจของนักลงทุนทั้งภายในและภายนอก แม้ว่าในขณะนี้ยังคงบังคับใช้ประกาศ กระทรวงมหาดไทย ฯ แต่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่ง ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และ ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในอีกไม่ช้า ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย แต่ที่ไม่สามารถคาดหมายได้คือเนื้อหาสาระของ กฎกระทรวงฉบับใหม่จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมากนักน้อยเพียงใด และต้องยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลง กฎระเบียบหรือข้อจำกัดในการก่อสร้างอาจทำให้นักลงทุนลังเลในการลงทุน เนื่องจากความไม่แน่นอน เกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินโครงการ

ไม่เพียงเท่านั้นหากนักลงทุนต้องปรับเปลี่ยนแผนการก่อสร้าง อาจทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มเติมทั้งใน ด้านเวลาและงบประมาณ โดยเฉพาะนักลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งสามารถเลือกที่จะลงทุนในประเทศ เพื่อนบ้าน เช่น สปป.ลาว เวียดนาม จีน ซึ่งมีกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนและจริงจังมากกว่า เป็นต้นว่า ระยะเวลาเช่าพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของสปป.ลาว 99 ปี ของไทย 50 หรือลักษณะสำคัญของเขต เศรษฐกิจพิเศษของจีน ที่มีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมแรงจูงใจทางด้านภาษีและการ บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เหมือนกันในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ (ปิ่นแก้ว เหลืออร่ามศรี, 2559, p. 44) อีกทั้งยังเปิดกว้างการลงทุนแต่ของไทยกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากอุตสาหกรรมบางประเภท ตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ยิ่งกว่านั้นสิทธิประโยชน์ที่ให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของนักลงทุนต่างชาติ ดังที่ วัฒนา สุกัณศีล (2560, p. 49) ชี้ให้เห็นว่าแม้รัฐจะใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุน แต่

สถานการณ์การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งยังคงไม่ดีขึ้น ประเด็นหนึ่งคือความล่าช้าในการออกกฎหมายรองรับ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่สร้างความสับสนและความไม่มั่นใจให้กับนักลงทุน ทั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสรุปเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่การรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน ดังภาพที่ 16



ภาพ 16 ภาพแสดงกฎหมายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่การ

รัฐประหารปี พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน

ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

จากภาพที่ 16 จากภาพ แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันมาตรการด้านผังเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เชียงรายทั้งสามอำเภอ ได้แก่ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ ยังคงใช้บังคับตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2561 เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท จนกว่ากฎกระทรวงว่าด้วยผังเมืองรวมจะจัดทำแล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึง ผลกระทบในเชิงพื้นที่ ของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะ กรณีเชียงแสน ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ตรงที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ในการพัฒนาได้ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ส่งผลให้ไม่มีการเปิดให้เช่าที่ดินเพื่อดำเนินโครงการลงทุนเหมือนในเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ

ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนจึงเผชิญปัญหา ความไม่ชัดเจนด้านกฎหมายและผังเมือง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุนของภาคเอกชน ผลที่ปรากฏอย่างเด่นชัดคือ 1) ความกังวลของประชาชนว่าที่ดินอาจถูกนำไปให้เอกชนเช่าในราคาที่ไม่เป็นธรรม และ 2) การขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่อความมั่นคงของกฎหมายที่ดินและผังเมือง นอกจากนี้ ยังสะท้อนข้อจำกัดของโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ที่อาศัยการปฏิบัติหน้าที่โดยตำแหน่งมากกว่ากลไกที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถสร้างความสำเร็จในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายได้อย่างแท้จริง

6.3 การทำงานของหน่วยงานรัฐและความท้าทายในพื้นที่

แม้ว่าพื้นที่อำเภอเชียงแสนจะมีศักยภาพและโอกาสที่จะเป็นฐานในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่ความสำเร็จไม่ได้ขึ้นอยู่กับการจัดทำแผนงานเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับ การนำไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ หัวข้อนี้จึงเป็นการวิเคราะห์เชิงปฏิบัติเพื่อชี้ให้เห็นถึงช่องว่างในการ ปฏิบัติการ (Implementation Gap) ซึ่งคือระยะห่างระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง ช่องว่างดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญจากสองประการที่เชื่อมโยงกัน คือ ประสิทธิภาพในการทำงานของ หน่วยงานรัฐ และ ความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย การทำงานที่ขาด เอกภาพของภาครัฐ ประกอบกับผลประโยชน์ที่ไม่ได้กระจายสู่ชุมชนอย่างเป็นธรรม ได้กลายเป็นความ ท้าทายที่สำคัญที่สุด ทำให้รัฐไม่สามารถดึงดูดการลงทุนและสร้างการยอมรับจากภาคประชาสังคมได้ ซึ่ง ทั้งหมดนี้คือบทพิสูจน์ที่ชัดเจนว่าเหตุใดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายจึงไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.3.1 การทำงานของหน่วยงานรัฐ

การแสดงเจตจำนงของรัฐไทยต่อการผลักดันนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่เริ่มเห็นเป็นรูปร่างผ่านโครงการต่าง ๆ มุ่งเน้นไปที่โครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ ระบบการขนส่ง การบริหารจัดการ ด้านศุลกากร การรักษาความมั่นคง การพัฒนาระบบประปา การวางผังเมือง และการบริการสาธารณสุข นับว่าเป็นโอกาสที่พื้นที่ได้รับจากนโยบายของรัฐ แม้ว่าในความเป็นจริงการเกิดขึ้นของโครงการต่าง ๆ ได้นำมาทั้งโอกาสและปัญหาในเชิงพื้นที่ ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยคงจะได้นำเสนอแต่เพียงด้านโอกาสเท่านั้น เนื่องจากด้านปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงในส่วนของผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยได้กล่าวไว้ข้างต้น สำหรับพื้นที่เชียงแสนนั้นได้มีการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นที่ของรัฐเพื่อรองรับความต้องการที่เกิดขึ้นในอนาคตจากความเจริญเติบโตของเมืองทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีโครงการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างถนนทางหลวงหมายเลข 1290 อำเภอเชียงแสน – อำเภอเชียงของ เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์สายเศรษฐกิจรองรับเส้นทาง R3A ที่จะเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศไทย และเส้นทางอำเภอเมืองเชียงราย – อำเภอเชียงแสน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางและการขนส่ง ซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทางการขนส่งทางบกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากที่ผ่านมาการขนส่งสินค้าของอำเภอเชียงแสนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน จะใช้การขนส่งทางเรือ ผ่านท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน ซึ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงข่ายการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว การค้าและการลงทุน ที่สำคัญคือโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟทางคู่สายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ ซึ่งจะเป็นมิติใหม่ของการขนส่งทางรางที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย จะเห็นได้ว่า โครงการของรัฐเหล่านี้เป็นการต่อเติมโอกาสเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางด้านการแข่งขันและรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของพื้นที่ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาผ่านกลไกเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การประกอบอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือกิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาที่เกิดขึ้นมิใช่เป็นลักษณะการพัฒนาพื้นฐานทั่วไป แต่เป็นการพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 แห่งเท่านั้น ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนโดยมุ่งหวังให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงภูมิภาค โดยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตั้งแต่ปี 2559 – ปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 61,613.32 ล้านบาท (กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566, p. 2)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเป้าหมายเชิงภูมิศาสตร์ที่สำคัญตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเชียงแสน มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ติดกับแม่น้ำโขง ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อยาว 2 ประเทศ คือ เมียนมาและสปป.ลาว ที่สำคัญตั้งอยู่ตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ ของ สปป.ลาว ซึ่งถือว่าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษต้นแบบในการพัฒนาด้วยมูลค่าการลงทุนกว่าหนึ่งแสนล้านบาท และมีท่าเรือขนส่งสินค้า ที่สำคัญคือตั้งอยู่แนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ - ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ซึ่งเชื่อมโยงประเทศไทยทางตอนเหนือจากจังหวัดเชียงราย ผ่าน สปป.ลาว ไปยังตอนใต้ของประเทศจีน (มณฑลยูนนาน) ได้ทั้งทางบก คือ เส้นทาง R3A และ R3B ส่วนทางน้ำสามารถใช้เส้นทางแม่น้ำโขงผ่านท่าเรือเชียงแสนไปถึงท่าเรือกว๋นเหล่ย (เขตปกครองตนเองสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน) นับเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางน้ำในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง นอกจากนั้น จากการวิเคราะห์ว่าศักยภาพและโอกาสของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีความพร้อมด้านการพัฒนาเป็นศูนย์ท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและท่าเทียบเรือนานาชาติ ด้วยการสร้างศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยว ศูนย์แสดงสินค้าและวัฒนธรรม ท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและสินค้า ศูนย์บริการสุขภาพและการแพทย์ และศูนย์ศึกษานานาชาติ ดังนั้น จึงมีการวางบทบาทการพัฒนาของอำเภอเชียงแสน ตามตำแหน่งจุดยืนเชิงยุทธศาสตร์สำหรับรองรับการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ การจัดตั้งศูนย์ศิลปวัฒนธรรมและหัตถกรรม ศูนย์แสดงสินค้าพื้นเมือง และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเป็นอัตลักษณ์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและดึงดูดนักท่องเที่ยว ผสมผสาน การบริการสุขภาพทางการแพทย์ การศึกษานานาชาติ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากการมีท่าเทียบเรือแม่น้ำโขงในกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวและการขนส่งสินค้า

การให้ความสำคัญกับมิติของการระดมทรัพยากรของรัฐและภูมิศาสตร์ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา จะช่วยในการพิจารณาให้เห็นถึงโอกาสด้านการค้าการลงทุนโดยใช้ประโยชน์จากช่องทางการค้าชายแดนทั้งการส่งออกและนำเข้าสินค้า ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย พบว่าภาพรวมมูลค่าการค้าชายแดนไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐแห่งสภาพเมียนมาร์ และการค้าผ่านแดนไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีนตอนใต้ด้านจังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ. 2567 มีมูลค่ารวม 116,027,373,122.05 บาท โดยแบ่งออกเป็นมูลค่าการส่งออกจำนวน 91,616,457,872.50 บาท และมูลค่าการนำเข้าจำนวน 24,410,915,249.55 บาท (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย, 2567, p. 6) แม้ว่าสถิติมูลค่าการส่งออกมากกว่ามูลค่านำเข้าหรือที่เรียกว่า ดุลการค้าเกินดุล ซึ่งในภาพรวมของประเทศการค้าชายแดนและผ่านแดนปี พ.ศ. 2567 มีมูลค่า 1.81 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 6.1% ทำสถิติสูงสุดเป็นประวัติการณ์ ในส่วนของการค้าผ่านแดนคู่ค้าที่มีมูลค่าสูงสุดคือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้

ในปี พ.ศ. 2568 ประเทศไทยตั้งเป้าหมายมูลค่าการค้าจำนวน 1.89 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 4% จากข้อมูลการค้าชายแดนและผ่านแดนเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568 พบว่าขยายตัว 19.9% จากเดือนเดียวกันในปีก่อน แสดงให้เห็นแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นเหตุผลที่รัฐได้ให้การสนับสนุนทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิทธิประโยชน์การลงทุนในพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจชายแดน ในฐานะกลไกสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการส่งออกของประเทศไทยให้เติบโตได้อย่างต่อเนื่องและที่สำคัญคือ การขยายอำนาจทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยพยายามกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคหนึ่งในนั้นคือ จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นผลพวงจากปัจจัยภายนอกที่เอื้ออำนวยด้านการค้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อบริเวณพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐไทยได้ส่งเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ข้อสังเกตที่ต้องพิจารณาคือสินค้าหลักที่ส่งออกยังคงมีฐานการผลิตที่ภาคกลางและภาคตะวันออก เช่น สินค้าอุปโภค - บริโภค น้ำมันดีเซล - เบนซิน อุปกรณ์ก่อสร้าง ผลไม้ และกล้วยไม้ ซึ่งจากการคำนวณแล้วการตั้งโรงงานการผลิตในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายมีต้นทุนที่สูงกว่าอันเนื่องมาจากปัจจัยวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต โจทย์ใหญ่คือทำอย่างไรที่จะใช้ประโยชน์จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์สร้างโอกาสในการลดต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการ และประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อเพื่อชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่รัฐไทยกำลังเผชิญคือ ความท้าทายของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่เชียงแสน จังหวัดเชียงราย ทั้งในส่วนของ การดึงดูดให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ รวมถึงการทำหายจากภาคประชาสังคมที่มีความเห็นต่างกับนโยบายนี้ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามีผลอย่างมากต่อการประสบผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยโดยจะได้นำกล่าวถึงในส่วนต่อไป

6.3.2 ความท้าทายในพื้นที่

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าความท้าทายสำหรับรัฐไทยในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ที่เห็นได้อย่างชัดเจนซึ่งรัฐไทยต้องก้าวข้ามโดยการคลายปมประเด็นปัญหาที่อันเป็นโจทย์ใหญ่ซึ่งมีใช้เกิดขึ้นเฉพาะในพื้นที่เชียงแสนเท่านั้นคือ การดึงดูดผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนในพื้นที่ และที่เป็นปัญเฉพาะกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายคือ การสร้างความมือ (Cooperation) กับภาคประชาสังคม ซึ่งที่ผ่านมาความสามารถการจัดการกับประเด็นเหล่านี้ค่อนข้างต่ำและยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในส่วนของความท้าทายผู้วิจัยจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ ดังนี้

ส่วนแรก การดึงดูดผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ซึ่งเป็นแกนกลางสำคัญในการผลักดันนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และพิสูจน์ความสามารถของรัฐในการสร้างเขตเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นจริงตามยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังปรากฏยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ที่ 2 การ

สร้างความสามารถในการแข่งขัน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 โครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงไทยเชื่อมโยงโลก โดยการสร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งแก้ไขปัญหาความมั่นคง โดยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งด้านการค้าและการลงทุน และการท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงจุดเด่นและพื้นที่ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560 - 2564) เป็นต้นมา โดยมีความคาดหวังในการเพิ่มมูลค่าการลงทุนในพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยมีแผนรองรับการดำเนินงาน คือ แผนบูรณาการงบประมาณเรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านบุคลากร แผนพัฒนานิคมอุตสาหกรรม แผนบริหารจัดการแรง และแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนภาคเหนือยังไม่มีความก้าวหน้าที่ชัดเจน และได้รับความสนใจน้อยเมื่อเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่นๆ เช่น เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เขตเศรษฐกิจพิเศษเงินจันของจีน หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษจอฮอร์-สิงคโปร์ (JS-SEZ)

ส่วนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายไม่สามารถดึงดูดอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ให้มาลงทุนในพื้นที่ได้ จากประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ภายใต้โครงการขับเคลื่อนเพื่อสนับสนุนการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยสำนักงานจังหวัดเชียงราย มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวคิดที่เป็นประเด็นปัญหาในการขับเคลื่อนพื้นที่เชียงราย คือ ปัญหาการให้สิทธิพิเศษการลงทุนที่มีความพิเศษจากพื้นที่อื่น ๆ อย่างไร รวมถึงปัจจัยดึงดูดนักลงทุนให้มาลงทุนในพื้นที่ว่ามีบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนและความคุ้มค่ามากน้อยแค่ไหน ดังนั้น ที่ผ่านมามีเพียงทางผ่านของสินค้าเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีปัจจัยสนับสนุนด้านโครงข่ายโลจิสติกส์ที่มีศักยภาพ อาทิ เส้นทาง R3A ที่เชื่อมต่อไปสู่จีนตอนใต้ และเส้นทางขนส่งผ่านสะพานมิตรภาพไทย - เมียนมา แห่งที่ 2 ซึ่งเชื่อมต่อกับโครงข่ายโลจิสติกส์ภายในประเทศ ซึ่งความคาดหวังของรัฐบาลไทยต้องการสนับสนุนการขับเคลื่อนพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีโครงข่ายเส้นทางและระบบขนส่งย่อยที่เชื่อมต่อกับระบบหลักของประเทศและอนุภูมิภาคตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ - ใต้ และแนวตะวันออก - ตะวันตก ซึ่งจะรองรับการเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญเชื่อมโยงอนุภูมิภาค GMS BIMSTEC และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) (คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.), 2565, p. 11, 41) แสดงให้เห็นว่าความท้าทายของรัฐบาลไทยในการดึงดูดผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนในพื้นที่นั้นเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างมากเมื่อพิจารณาตามแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายยังไม่บรรลุเป้าดังตารางที่ 17 ดังนี้

ตาราง 17 ตารางแสดงผลสำเร็จตามขั้นตอนของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ขั้นตอน	การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	SEZ เชียงราย
1	การกำหนดพื้นที่เขตพัฒนา	✓
2	จัดหาที่ดินและการบริหารจัดการ	✗
3	ให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน	✓
4	จัดตั้งศูนย์เบ็ดเสร็จด้านการลงทุน	✓
5	การจัดระบบแรงงานข้ามชาติให้สามารถเข้ามาทำงานไป - กลับได้	✗
6	ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านบุคลากร	✓
7	การจัดทำผังเมืองรวมเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน	✗
8	ดึงดูดเชิญชวนนักลงทุน	✗
9	ลงทุนตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่	✗

ที่มา: กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์พื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2566)

ส่วนที่สอง การสร้างความร่วมมือ (Cooperation) กับภาคประชาสังคมให้เห็นพ้องและยอมรับนโยบายของรัฐ ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในพื้นที่ (บทที่ 5 ข้อ 5.3) ที่ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยลักษณะของรัฐอำนาจนิยมที่ร่วมมือกับทุนในรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีโดยรัฐอาศัยกลุ่มทุนในการจัดการ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ อรรถจักร สัตยานุรักษ์ (2562) มองว่าเป็นการสถาปนารัฐบวรซ์ที่อำนาจนิยมในสังคมไทย และคนข้างล่างคือผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างไม่ทันตั้งตัว หากปล่อยให้รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian state) และกลุ่มทุนครอบรวมนำมา กลายเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมรูปแบบใหม่ขึ้นมา ประเด็นนี้สามารถอธิบายลักษณะความอ่อนแอของรัฐตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีความเสี่ยงอย่างมากที่จะนำไปสู่การผูกขาดและสร้างความมั่งคั่งเฉพาะในกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ทำให้ภาคสังคมถูกมองข้ามและไม่ได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ต้องการ ส่งผลให้เกิดการคัดค้านเนื่องจากมองไม่เห็นประโยชน์ของการพัฒนา ผลจากนโยบายที่ให้น้ำหนักกับกลุ่มทุนมากกว่าชุมชน ทำให้เกิดคำถามว่า “คนในพื้นที่ได้อะไร” แม้มูลค่าการค้าชายแดนจะเพิ่มสูงขึ้น แต่พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายกลับเป็นเพียง “ทางผ่านของสินค้า” ที่มีฐานการผลิตจากภาคกลางและภาคตะวันออกเป็นหลัก โอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้กระจายสู่คนในพื้นที่อย่างที่เราควรจะเป็น แต่กลับ

สร้างความมั่งคั่งให้กับกลุ่มทุนขนาดใหญ่จากภายนอก ขณะที่คนในพื้นที่ที่ต้องแบกรับผลกระทบและความเสี่ยงต่อทรัพยากรและความมั่นคงในที่ดินทำกิน ดังเสียงสะท้อนที่ว่า

“...เศรษฐกิจพิเศษสำหรับคนข้างนอกแต่ไม่พิเศษสำหรับคนในพื้นที่ / คนในพื้นที่ได้อะไรจากโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐ / เขตเศรษฐกิจทำเพื่อชาวบ้านหรือทำเพื่อนายทุน / เราขอที่ดินผืนนี้ให้ลูกหลาน / นโยบายมดมือชก...” (E3, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2567)

กล่าวได้ว่า ความไม่ชัดเจนของนโยบายคือสาเหตุส่วนหนึ่งที่สำคัญ นำมาสู่ปัญหาการสื่อสารและสร้างความเข้าใจร่วมกับชุมชนที่ไม่รอบด้าน ประกอบกับการที่ชุมชนไม่ได้เห็นถึงประโยชน์อันเกิดจากนโยบาย เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตั้งแต่ต้น อีกทั้งส่วนราชการในพื้นที่ไม่สามารถช่วยอธิบายหรือสร้างความเข้าใจแทนรัฐส่วนกลางได้ เพราะอำนาจการตัดสินใจหรือการกำหนดทิศทางขับเคลื่อนยังคงเป็นแบบจากบนลงล่าง (Top – down) กล่าวคือ ผู้มีอำนาจจากส่วนกลางสั่งการในลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจ ส่งผลให้ระดับท้องถิ่นขาดกลไกการบริหารงานในระดับปฏิบัติการ การขับเคลื่อนนโยบายขาดความเป็นเอกภาพและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ อำนาจการตัดสินใจยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นขาดกลไกและอำนาจในการบริหารจัดการที่ผ่านมา การขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่เป็นไปในลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” และเมื่อเวลาผ่านไปกระแสเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ค่อยๆ เจียบหายไปจากการรับรู้ของหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชน ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า

“...ช่วงแรก ๆ ประมาณปี พ.ศ. 2558 – 2562 มีการจัดเวทีเสวนานั่นรู้สึกว่าจะมากันในส่วนของจังหวัด หลายหน่วยงานที่บูรณาการกันมา หลังๆ แทบไม่มี แม้แต่หนังสือสั่ง หนังสือชักซ้อม จากทางกรม หรือทางจังหวัด จะมีประเด็นขัดเรื่องผังเมืองที่หลายส่วนไม่เห็นด้วย รัฐต้องลงมาดูพื้นที่จริงไม่ใช่ว่าให้นโยบายแล้วให้ทางท้องถิ่นขับเคลื่อนขึ้นไปหามันไม่ได้ มันเชื่อมยาก...” (A4, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2567)

“...แต่ก่อนมีการพูดถึงถอดบทเรียนร่วมกัน ส่งเสริมการลงทุน ส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งเสริมวัฒนธรรมต่าง ๆ มาเป็นแพ็คเกจเลย ตอนหลังๆ ไม่เห็นเป็นรูปธรรมก็เลยลืมนๆ กันไป ปัจจุบันท้องถิ่น เช่น จะตั้งงบประมาณปี 69 ก็ไม่ได้คำนึงถึงประเด็นเหล่านี้เป็นหลัก ปัจจุบันมันเจียบไปแล้วทุกภาค ส่วนหรือหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่ได้มีใครพูดถึงแล้ว มีแต่การพูดถึงฝั่งเมืองว่าจะกระทบต่อพื้นที่ในประเด็นอะไรบ้าง พอสิ่งที่เป็นผลกระทบที่มันดังขึ้นมาก็ไปกลบสิ่งที่รัฐพยายามจะนำเสนอข้อดีแทบจะไม่มีใครสนใจ...” (A3, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2567)

ปัจจุบันมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 ที่รองรับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ 1 ฉบับ ในระดับจังหวัดมีการแต่งตั้งคณะทำงานศึกษา ทบทวนแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) ของจังหวัดเชียงรายและศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ (Northern Economic Corridor : NEC - Creative LANNA) 1 ฉบับ ซึ่งมีบทบาทน้อยมาก เพราะมีอำนาจหน้าที่ ศึกษาทบทวนศักยภาพ โอกาส และผลกระทบ รวมถึงการจัดทำรายงานผลการศึกษา มาจากการแต่งตั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย มิใช่เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงาน ตามที่คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 พอถึงในระดับพื้นที่แทบจะไม่เห็น ว่ารัฐไทยได้วางกรอบหรือระเบียบใด ๆ เพื่อใช้เป็นกลไกดำเนินงานซึ่งทำให้การทำงานระหว่างส่วนกลาง และระดับปฏิบัติในพื้นที่ไม่สามารถเชื่อมประสานเป็นเนื้อเดียวกันได้

ผู้วิจัยเห็นว่าแม้การวางกรอบเชิงนโยบายแต่ขาดการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์ ภักธรุณี เอยศิริ และศุภกานต์ แก้วภริรา (2565) ทำการศึกษาบทบาทตัวแสดงและ กลไกการดำเนินงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย พบว่า การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ยังขาดความเป็นเอกภาพ ส่งผลให้การ ขับเคลื่อนนโยบายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะหน่วยงานสังกัดส่วนกลางที่จะต้องการ ขับเคลื่อนนโยบายและข้อกำหนดจากต้นสังกัด แม้จะมีความพยายามประสานงานและร่วมดำเนินงานใน หน่วยงานระดับพื้นที่ก็ยังทำได้จำกัดเนื่องจากขาดอำนาจการตัดสินใจ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ารัฐไทยถูกท้าทายด้วยชุดความคิดซึ่งเป็นเสียงสะท้อนจากคนในพื้นที่ ซึ่งมองต่างมุมในนโยบายของรัฐ แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 ข้อ 6 (2) กลับชี้ให้เห็นว่าการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและการ

บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่นั้น ให้ความสำคัญเห็น
 ของประชาชนในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย
 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564, 2564, p. 2 - 3) **เสียงสะท้อนเหล่านี้จึงสวนทางกับ
 เจตจำนงของรัฐไทยต่อการผลักดันนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ดูเหมือนจะให้
 ความสำคัญและปกป้องผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐ** นอกจาก
 การดึงดูดผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนในพื้นที่แล้ว จำเป็นต้องแสวงหาเป้าประสงค์ของจุดร่วมระหว่างรัฐ
 และความต้องการของภาคประชาสังคมทั้งประเด็นการสื่อสาร การสร้างความเข้าใจ และสร้างการมีส่วน
 ร่วม โดยให้น้ำหนักกับประเด็นเหล่านี้เพิ่มมากขึ้นเพื่อสร้างพื้นที่ให้กับภาคประชาสังคม ที่ผ่านมาจะเห็น
 ได้ว่ารัฐมุ่งให้ความสำคัญกับกลุ่มทุนจนหลงลืมกลุ่มคนในพื้นที่ การทำประชาพิจารณ์บ่อยครั้งมากขึ้น
 ทั้งนี้ต้องไม่ใช่นำเสนอข้อมูลเฉพาะประโยชน์ที่จะได้รับและปกปิดในส่วนของผลกระทบที่จะตามมาจาก
 โครงการของรัฐซึ่งแน่นอนว่าเป็นสิ่งที่คนในพื้นที่ไม่พึงปรารถนา จากการชี้ให้เห็นถึงโอกาสและความทำ
 หายดังกล่าว ส่วนต่อไปผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
 อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นอีกส่วนที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้

นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ในพื้นที่อำเภอเชียงแสนตลอด
 ทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐไทยในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้
 บรรลุผลสำเร็จ เมื่อวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออริโด (Ordoliberalism) ซึ่งเน้นย้ำบทบาท
 ของ **“รัฐที่เข้มแข็ง”** ในฐานะผู้สร้างและพิทักษ์ **“ระเบียบการแข่งขัน” (Competitive Order)** ที่เป็น
 ธรรมและมีเสถียรภาพ จะยิ่งเห็นถึงความล้มเหลวเชิงโครงสร้างได้อย่างชัดเจนใน 2 ประเด็นหลัก คือ
 การที่รัฐไม่สามารถสร้างระเบียบการแข่งขันได้ และความบกพร่องในศักยภาพของรัฐ

ประเด็นแรก ความล้มเหลวในการสร้างระเบียบการแข่งขัน (Competitive Order) กติกาที่ไม่
 มั่นคงและการแก่งกำไ

หัวใจสำคัญของแนวคิด Ordoliberalism คือรัฐต้องทำหน้าที่วางกรอบกติกาที่มั่นคง ชัดเจน
 และคาดการณ์ได้ เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานผ่านการแข่งขันที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ
 อย่างไรก็ตาม กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนกลับแสดงให้เห็นภาพตรงกันข้าม รัฐไทยไม่เพียงแต่
 ล้มเหลวในการสร้างระเบียบดังกล่าว แต่ยังสร้างสภาวะที่บ่อนทำลายความเชื่อมั่นและนำไปสู่การแก่ง
 กำไรแทนการลงทุนที่แท้จริง ดังนี้

1. กติกาที่ไม่มั่นคง ความคลุมเครือของกฎหมายผังเมืองและการจัดการที่ดิน

ระเบียบการแข่งขันจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้เล่นทุกคน ทั้งนักลงทุนและประชาชน สามารถคาดการณ์ถึงกฎเกณฑ์ในอนาคตได้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในเชิงแสนคือความไม่แน่นอนเชิงสถาบันที่ยืดเยื้อ ความล่าช้าและความไม่ชัดเจนของผังเมือง ดังที่ได้กล่าวไปแม้เวลาจะล่วงเลยมาหลายปี แต่การจัดทำผังเมืองรวมสำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังคงไม่แล้วเสร็จ ทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นอย่างรุนแรง พวกเขาไม่สามารถวางแผนโครงการระยะยาวได้ เนื่องจากไม่ทราบว่าจะระเบียบการใช้ที่ดินและการก่อสร้างจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดในอนาคต สภาวะ “สูญญากาศทางกติกา” เช่นนี้ขัดแย้งกับหลักการของ Ordoliberalism โดยสิ้นเชิง ซึ่งรัฐต้องเป็นผู้สร้างความแน่นอน ไม่ใช่ความสับสน

ความล้มเหลวในการจัดหาที่ดิน กระบวนการจัดหาที่ดินของรัฐในพื้นที่ ส.ป.ก. ซึ่งเผชิญกับการต่อต้านจากภาคประชาชน จนนำไปสู่การยกเลิกในที่สุด ได้ตอกย้ำถึงความไม่มั่นคงของนโยบาย การที่รัฐเริ่มต้นโครงการโดยขาดข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ถูกต้องและขาดกระบวนการสร้างการยอมรับจากชุมชน สะท้อนถึงการใช้อำนาจโดยขาดความเข้าใจในบริบท ซึ่งทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐในฐานะผู้กำกับกติกา และสร้างความหวาดระแวงให้แก่ประชาชนในพื้นที่

2. การเก็งกำไรแทนการลงทุนจริง ผลลัพธ์ของความไม่แน่นอน

เมื่อกติกาหลักของเกม (กฎหมายผังเมือง, นโยบายที่ดิน) ไม่มีความมั่นคง นักลงทุนที่มีเหตุผลย่อมหลีกเลี่ยงการลงทุนขนาดใหญ่ในระยะยาวที่ต้องอาศัยความแน่นอนสูง สภาวะเช่นนี้ได้ส่งเสริมให้เกิด “การเก็งกำไร” มากกว่า “การลงทุนที่แท้จริง” (Productive Investment) พื้นที่กลายเป็นเป้าหมายของการซื้อขายที่ดินเพื่อหวังผลกำไรในระยะสั้น แทนที่จะเป็นการสร้างโรงงานหรือธุรกิจที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและการถ่ายทอดเทคโนโลยีตามเจตนารมณ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ สิ่งนี้สะท้อนว่ารัฐได้สร้างสถานะที่เอื้อต่อการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) มากกว่าการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งที่แนวคิด Ordoliberalism พยายามต่อต้านอย่างที่สุด

ประเด็นที่สอง การวิเคราะห์ศักยภาพของรัฐ (Capacity of the State) และความล้มเหลวในการขับเคลื่อนนโยบาย

ความล้มเหลวในการกำกับระเบียบการแข่งขันมีรากเหง้ามาจากข้อจำกัดเชิงศักยภาพของรัฐหลายมิติ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แม้จะมีอำนาจรวมศูนย์หากแต่ประสิทธิภาพการบริหารจัดการกลับไม่บรรลุผล สามารถพิจารณาตามกรอบการวิเคราะห์โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. ความสามารถด้านกฎหมาย (Legal Capacity) มีอำนาจออกคำสั่ง แต่ขาดเนื้อหาที่เป็นธรรม

รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีศักยภาพสูงในการใช้อำนาจพิเศษ เช่น มาตรา 44 เพื่อออกคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างรวดเร็ว เช่น การยกเว้นกฎหมายผังเมือง หรือการเพิกถอนที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงอำนาจในการบังคับบัญชาแต่ไม่ใช่ความสามารถในการสร้างกฎกติกาที่เป็นธรรม ตามแนวทาง Ordoliberalism กฎหมายที่ออกมามีลักษณะเป็นการ “ปลดล็อก” เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ทุนเป็นกรณีพิเศษ แทนที่จะเป็นการสร้างกรอบกติกาที่เป็นกลางและใช้บังคับกับทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียม รัฐไม่ได้ทำหน้าที่เป็น “ผู้พิทักษ์ตลาด” แต่กลับทำตัวเป็น “ผู้เล่น” ที่เลือกข้างให้กับทุน ซึ่งบ่อนทำลายหลักนิติรัฐและหลักการแข่งขันที่เสรี

2. ศักยภาพในการปฏิบัติ (Implementation Capacity) ช่องว่างมหาศาลระหว่างนโยบายและการปฏิบัติจริง

จากการชี้ให้เห็นถึง “Implementation Gap” อย่างชัดเจนว่ารัฐขาดความสามารถในการแปลงนโยบายบนกระดาษให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ขาดการบูรณาการ การทำงานแบบต่างคนต่างทำ ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่น ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายขาดเอกภาพและไร้ประสิทธิภาพ และกลไกในพื้นที่อ่อนแอ อำนาจการตัดสินใจที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นขาดทั้งอำนาจและกลไกในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ไม่สามารถตอบสนองต่อพลวัตของท้องถิ่นได้ทันท่วงที จนท้ายที่สุดกระแสของนโยบายก็ค่อยๆ เงียบหายไป

3. ศักยภาพด้านความชอบธรรม (Legitimacy) การพัฒนาที่ปราศจากการยอมรับ

ประเด็นนี้คือจุดอ่อนที่ร้ายแรงที่สุดของประเทศไทยในกรณีนี้ แนวคิด Ordoliberalism แม้จะสนับสนุนรัฐที่เข้มแข็ง แต่ความเข้มแข็งนั้นต้องตั้งอยู่บนความชอบธรรมทางสังคม ประเทศไทยกลับดำเนินนโยบายในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) โดยสิ้นเชิง ทั้งในแง่ของละเลยการมีส่วนร่วม การขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีความหมายตั้งแต่ต้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าการพัฒนานี้เป็นการ “มัดมือชก” และมองว่ารัฐไม่ได้เห็นพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา และสร้างความขัดแย้ง แทนที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลาง รัฐกลับสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งขึ้นเสียเอง โดยเฉพาะประเด็นที่ดินและผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดแรงต่อต้านจากภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้นโยบายเดินหน้าต่อไปไม่ได้

ความล้มเหลวของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ คือภาพสะท้อนของ “รัฐที่มีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ” (Powerful but Incapable) รัฐมีอำนาจในการออกคำสั่ง แต่ไม่สามารถสร้างกติกาที่มั่นคง รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ และที่สำคัญที่สุดคือ การขาดความสามารถในการสร้าง

ความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของตนเอง ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นคุณสมบัติที่ขัดแย้งกับลักษณะของ “รัฐที่เข้มแข็ง” ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดอย่างสิ้นเชิง

6.3.3 การวิเคราะห์ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของนโยบาย

จากการสังเคราะห์ข้อมูลการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในอำเภอเชียงแสนตลอด ทศวรรษที่ผ่านมา สามารถสรุปข้อค้นพบเชิงวิเคราะห์ (Analytical Themes) ที่เป็นรากฐานของความ ล้มเหลวได้ 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. รัฐไทยมีบทบาทเชิงผลักดันนโยบาย แต่ขาดกลไกสถาบันรองรับ

ข้อค้นพบที่เด่นชัดที่สุดคือ ลักษณะการทำงานของรัฐไทยที่เน้นการใช้อำนาจจากบนลงล่าง (Top - down) เพื่อ “ผลักดัน” นโยบายให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในยุครัฐบาลคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มีการใช้อำนาจพิเศษออกคำสั่งต่างๆ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐกลับล้มเหลวอย่าง สิ้นเชิงในการสร้าง “กลไกเชิงสถาบัน” ที่มั่นคงและโปร่งใสมารองรับการผลักดันนั้น สภาวะ “สูญญากาศทางกติกา” นี้ปรากฏชัดผ่านความล่าช้าและความไม่แน่นอนของกฎหมายผังเมือง รวมถึง ความล้มเหลวในการจัดหาที่ดินซึ่งสะท้อนถึงการขาดกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและไม่ เข้าใจบริบทพื้นที่จริง ภาวะดังกล่าวตอกย้ำภาพของรัฐที่มุ่งใช้อำนาจสั่งการ แต่ละเลยการสร้างกรอบ กติกาที่คาดการณ์ได้ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและสังคม

2. รัฐไทยไม่สามารถควบคุมผลประโยชน์ของทุนและการเก็งกำไร

แม้รัฐจะแสดงบทบาทที่ดูเหมือนเข้มแข็ง แต่ในเชิงเนื้อหา กลับเป็น “รัฐที่อ่อนแอ” ต่ออิทธิพล ของกลุ่มทุน รัฐไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “ผู้พิทักษ์ตลาด” ที่เป็นกลางตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ได้จริง นโยบายที่ออกมามุ่งเน้นการให้สิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูดทุนเป็นหลัก โดยขาด มาตรการป้องกันการผูกขาดและการควบคุมผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างจริงจัง เมื่อประกอบกับความไม่ แน่นนอนของกติกาเชิงสถาบัน ผลลัพธ์ที่ตามมาจึงไม่ใช่การลงทุนที่แท้จริง (Productive Investment) แต่กลับเป็นการเปิดช่องให้เกิด “การเก็งกำไร” โดยเฉพาะในเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นการแสวงหาค่าเช่าทาง เศรษฐกิจ (Rent-seeking) แทนที่จะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจตามเป้าหมายของนโยบาย

3. ความล้มเหลวในการสร้างฉันทามติและการมีส่วนร่วมของชุมชน

ความสำเร็จของนโยบายไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากความชอบธรรม (Legitimacy) และ การยอมรับจากสังคมในพื้นที่ แต่รัฐไทยกลับดำเนินนโยบายโดยกีดกันภาคประชาสังคมออกจาก กระบวนการตัดสินใจมาโดยตลอด การขาดกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความหมายทำให้ประชาชนในพื้นที่ รู้สึกว่านโยบายนี้เป็นการ “มัดมือชก” และมองว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่ได้ตกถึงพวกเขาอย่างแท้จริง

การที่รัฐต้องยอมยกเลิกแผนการจัดหาที่ดินหลังจากเผชิญแรงต่อต้านจากชุมชน คือบทพิสูจน์ที่ชัดเจนที่สุดของความล้มเหลวในการสร้างฉันทามติ และสะท้อนถึงรัฐที่ขาดความสามารถในการจัดการความขัดแย้งทางสังคม

4. ความเปราะบางของการบังคับใช้นโยบายในพื้นที่ชายแดน

พื้นที่ชายแดนแม้จะมีศักยภาพสูง แต่ก็มีอุปสรรคและพลวัตเฉพาะตัว ความล้มเหลวของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ได้เผยให้เห็นถึงความเปราะบางของกลไกรัฐส่วนกลางที่ไม่สามารถนำนโยบายไปบังคับใช้ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ “ช่องว่างในการปฏิบัติการ” (Implementation Gap) เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานราชการขาดการบูรณาการ กลไกในระดับท้องถิ่นอ่อนแอ และขาดความเข้าใจในบริบททางสังคมและกายภาพของพื้นที่อย่างลึกซึ้ง อำนาจสั่งการจากส่วนกลางจึงเป็นเพียง “อำนาจตามอักษร” ที่มีความเปราะบางและไม่สามารถทนทานต่อแรงเสียดทานจากความเป็นจริงในพื้นที่ได้ ส่งผลให้นโยบายหยุดชะงักและไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมในที่สุด

6.4 ทางเลือกการพัฒนา

สำหรับทางเลือกในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ภายใต้บริบทเฉพาะของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทน และภาคประชาสังคม โดยใช้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เป็นกรอบอธิบาย ซึ่งเป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยที่น่าจะนำมาพิจารณาไว้เป็นอีกหนึ่งทางเลือก (Alternative) ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยอาจจะมีบางประเด็นที่ผลการศึกษาครั้งนี้แตกต่างจากการศึกษาที่ผ่านมาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา และการกำหนดจุดเน้นเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญของแต่ละพื้นที่ เนื่องจากหัวใจสำคัญของการประกาศกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตามระเบียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 คือ การส่งเสริมให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับภาคและในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง ส่วนสำคัญคือต้องสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันเพื่อให้การบริหารและการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการศึกษาว่าด้วยเศรษฐกิจเสรีกับรัฐที่เข้มแข็ง หรือแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) สนับสนุนให้รัฐอยู่เหนือการแข่งขันของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือการเป็นรัฐที่ปลอดจากถูกครอบงำและถูกกดดันถูกใช้เป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม จึงจะทำให้รัฐมีความสามารถและทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกทางด้านเศรษฐกิจและขณะเดียวกันก็ปกป้อง

ปัจเจกบุคคลไม่ให้ถูกเอาเปรียบได้อย่างเข้มแข็ง ประกอบกับข้อสังเกตจากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความก้าวหน้าอย่างชัดเจนมักปรากฏในบริบทของรัฐที่มีการปกครองแบบอำนาจรวมศูนย์สูง ดังเช่นกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศไทยในช่วงการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557 - 2562) ประเด็นที่น่าสนใจคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่สามารถสร้างการเติบโตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ มักเป็นเขตที่รัฐมีบทบาทในการกำกับทิศทางและแผนการพัฒนาอย่างชัดเจน เห็นได้ชัดเจนว่าแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ให้ความสำคัญกับการควบคุมและการแทรกแซงจากรัฐโดยให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลและสร้างกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืนและสมดุล โดยรัฐต้องมีการแทรกแซงเพื่อป้องกันการผูกขาดและการเอาเปรียบในตลาด เช่น การออกกฎหมายที่เป็นธรรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนและสิ่งแวดล้อม พร้อมกับการสนับสนุนให้มีความโปร่งใสในการดำเนินการพัฒนา ซึ่งในมิตินี้ยังเป็นช่องว่างสำหรับพื้นที่ที่กรณีศึกษายกตัวอย่างเช่น

“...รัฐต้องศึกษารายละเอียดและทำผังจำลองอย่างมีบริบททั้งอดีตที่ผ่านมาถึงอนาคต เพราะการดำเนินงานที่ผ่านซึ่งมันไม่ได้ประโยชน์อะไรที่เกิดขึ้น ต้องคิดให้ละเอียดคุณจะทำอย่างไรจะสรุปลงมา ต้องไม่ลืมกาดเข้า – กาดแลง...” (D4, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2567)

“...ผังเมืองเองคนทำต้องเข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ ไม่ใช่จะชี้เอา ๆ แบบไหนก็ได้ ตอนนี้ก็ยังไม่เห็นไม่รู้จักศึกษาจากที่ไหนได้บ้าง เราไม่คัดค้านการพัฒนาของรัฐแต่เราไม่เห็นด้วยในประเด็นที่ว่า การใช้พื้นที่ซึ่งไม่เหมาะสม โดยการเลือกพื้นที่โดยไม่ได้เกิดการกระบวนการคิดของคนในพื้นที่ ไม่ได้ชัดเจนว่าในอนาคตก็อยากจะเห็นทิศทางการพัฒนาในรูปแบบใด ภาคประชาสังคมคิดอย่างไร รัฐคิดอย่างไร ต้องมาคุยกัน ไม่ใช่เป็นการพัฒนาแบบไร้ทิศทาง...” (B1, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2567)

จะเห็นได้ว่า ตรงข้ามกับแนวคิดสายเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่มุ่งส่งเสริมการลดบทบาทของรัฐในเศรษฐกิจ โดยเน้นการปล่อยให้ตลาดเสรีทำงานตามกลไก โดยคาดหวังว่าจะสร้างความเฟื่องฟูให้กับเศรษฐกิจแบบเสรีโดยการจัดการของเอกชน ซึ่งตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) นั้นมองว่ามีความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการผูกขาดและกระจุกตัวของความมั่งคั่ง

ในกลุ่มธุรกิจใหญ่และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้ดีเท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากชุมชนหากไม่เห็นประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งสถานการณ์นี้กำลังเกิดขึ้นในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งภาคประชาสังคมมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้หยิบยกเอาแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) เพื่อนำเสนอไว้เป็นอีกหนึ่งทางเลือกโดยเห็นว่ามีความน่าสนใจในแง่ของการอธิบายที่ลึกซึ้งและแยกแยะกว่าแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ทั้งในมิติของการสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันกับทุกกลุ่มในสังคม โดยการมีนโยบายที่มุ่งสร้างความเท่าเทียม เช่น การสร้างงานในท้องถิ่น การให้โอกาสในการพัฒนาทักษะให้กับคนในชุมชน และการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจไปยังทุกภาคส่วนของสังคม และมาตรการปกป้องอุตสาหกรรมในพื้นที่จากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งโดยการป้องกันการผูกขาดหรือการเอารัดเอาเปรียบจากการตั้งราคาเกินจริง ซึ่งอาจเกิดจากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาแข่งขันในตลาดภายในประเทศหรือจากการทำลายอุตสาหกรรมในประเทศโดยการลงทุนจากต่างชาติที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากเกินไป ดังนั้น บทบาทของรัฐต่อตลาดจึงไม่ใช่การวางเฉย แต่เป็นการวางกรอบทางกฎหมาย กำหนดกติกาของตลาด และบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างเข้มข้นซึ่งบทบาทของรัฐไทยในส่วนนี้มีน้อยมาก ปัจจุบันมีเพียง 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 เป็นเพียงการกำหนดกลไกการบริหารส่วนกลาง และประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 10/2567 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประเภทกิจการเป้าหมายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 19/2565 ซึ่งยังไม่จูงใจพอสำหรับการลงทุนเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งคือแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) คือรากฐานที่สำคัญของแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม (Social Market Economy) ของเยอรมนีช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองภายใต้การนำของ Ludwig Erhard เป็นการประสานแนวคิดเศรษฐกิจการตลาดเสรี เรื่องหลักการของเสรีภาพ (Principles of freedom) ให้เข้ากับความเท่าเทียมทางสังคม จึงกล่าวได้ว่า จุดเน้นของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดนี้ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับการเติบโตของ GDP หรือผลกำไรของบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เท่านั้น แต่ต้องตระหนักและคำนึงถึงการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและความเท่าเทียมทางสังคม การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการของรัฐเพื่อป้องกันการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในมือของทุนเพียงบางกลุ่มจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสร้างการยอมรับและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายจากภาคประชาสังคม เห็นได้จาก

“...ไม่ได้ปฏิเสธการพัฒนา เพราะเข้าใจดีว่าการเป็นเมืองชายแดนเป็นเมืองหน้าด่านเพราะฉะนั้นมันเสี่ยงไม่ได้ แต่รัฐเองควรจะถอดบทเรียนในการพัฒนาที่ผ่านมามันตอบโจทย์ใหม่ ใช่หรือไม่ใช่ แม้แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษเรื่องของการใช้ที่ดินยังทำไม่ได้เลยผ่านมาแล้ว 10 ปี ย้อนไปดูเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ แม้ว่ารัฐลดราคาค่าเช่ายังไม่มีใครมาลงทุนเลย ในขณะที่รัฐทำลายทรัพยากรซึ่งเป็นต้นทุนของรัฐ ทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐในด้านความมั่นคงด้านอาหารของชุมชนไปเท่าไร รัฐก็ไม่เคยถอดบทเรียน รัฐต้องคิดทบทวนสิ่งที่ผ่านมาเพื่อสร้างโมเดลหรือสร้างพื้นที่ให้เห็นเป็นรูปธรรมสักที่หนึ่งสำหรับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นต้นแบบ...” (C3, ผู้ให้สัมภาษณ์, วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2567)

ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกับที่ สืบสกุล กิจนุกร (2562, p. 129 - 130) ชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงบทบาทของรัฐต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษว่าการพัฒนาพื้นที่ชายแดนมีอาจเน้นเพียงแค่มีการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงมิติความเป็นธรรม การมีส่วนร่วม และความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย เช่นเดียวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย แม้ว่าด้านหนึ่งรัฐให้สิทธิประโยชน์โดยเชิญชวนผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือเพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุนในพื้นที่ชายแดน แต่อีกด้านหนึ่งรัฐต้องรับฟังเสียงสะท้อนซึ่งเป็นคำถามของสังคมในหลากหลายประเด็นทั้งเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมซึ่งก็ยังไม่ดำเนินการไปแล้วเสร็จ ความคุ้มค่าจากการดำเนินโครงการรวมถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิต ชุมชน ทรัพยากร และระบบนิเวศก็ยังไม่ข้อมูลที่ชัดเจน ประเด็นเหล่านี้คือช่องว่างและความหละหลวมของรัฐไทยในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ผ่านมา บทบาทการนำของรัฐที่เข้มแข็งจะนำไปสู่การกำหนดเป้าประสงค์ที่ชัดเจนร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนซึ่งช่วยให้ชุมชนรู้สึกว่ามีสิทธิและความสามารถในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและทรัพยากรในพื้นที่

การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนตลอดทศวรรษที่ผ่านมาพิสูจน์ให้เห็นว่า บทบาทรัฐกำกับแบบรวมศูนย์ (Centralized-Control State) ที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อทุน โดยละเลยมิติทางสังคมไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ความพยายามผลักดันนโยบายจากบนลงล่างโดยปราศจากการยอมรับจากภาคประชาสังคมและความชัดเจนเชิงสถาบัน ได้นำไปสู่สภาวะหยุดชะงักและสร้างความขัดแย้งในพื้นที่ ดังนั้น รัฐไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทไปสู่การเป็น “รัฐผู้วางระเบียบเชิงสถาบัน” (Institutional-Regulatory State) ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งเป็นทางเลือก

ที่น่าสนใจ โดยรัฐต้องทำหน้าที่ออกแบบกรอบกติกาทางเศรษฐกิจที่โปร่งใส เป็นธรรม และยั่งยืน ไม่ใช่การแทรกแซงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมี 3 แนวทางสำคัญดังนี้

1. สร้างกติกาที่ป้องกันการผูกขาด รัฐต้องออกกฎหมายและบังคับใช้อย่างจริงจังเพื่อป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจและคุ้มครองธุรกิจท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม
2. สร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจกับสังคม เป้าหมายการพัฒนาต้องไม่มุ่งเน้นแค่การเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม การกระจายรายได้ และความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อม
3. สร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ต้องออกแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่โปร่งใสและให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความไว้วางใจและการยอมรับร่วมกัน

การเปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ของรัฐไปสู่บทบาทผู้วางระเบียบเชิงสถาบันนี้ จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง โดยจะช่วยสร้างระบบนิเวศการลงทุนที่เอื้อต่อการดึงดูด **“การลงทุนที่มีคุณภาพ”** ซึ่งหมายถึงการลงทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่เชิงแสง ไม่แสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้น และคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม แทนที่จะเป็นการลงทุนที่ฉาบฉวย การมีกรอบกติกาที่ชัดเจนและเป็นธรรมจะสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนในระยะยาว ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนผ่านนี้จะส่งผลโดยตรงต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ผ่านการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิชุมชน และการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง ท้ายที่สุดแล้ว ปัจจัยเหล่านี้จะนำไปสู่การสถาปนารากฐานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มี **“ความชอบธรรม”** (Legitimacy) ทั้งในทางการเมืองและสังคม ทำให้เกิดความมั่นคง สามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลง และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาที่จะลดความขัดแย้งและนำไปสู่ความสำเร็จในระยะยาว

นอกจากนั้น เพื่อก้าวข้ามความล้มเหลวเชิงโครงสร้างที่ผ่านมา การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในอนาคตจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการเป็น **“รัฐผู้ผลักดัน”** ไปสู่การเป็น **“รัฐผู้วางระเบียบเชิงสถาบัน”** (Institutional-Regulatory State) อย่างแท้จริง โดยมีทางเลือกในการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

1. การปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายที่ดินและผังเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาและลดทอนการเก็งกำไร รัฐต้องสร้างเสถียรภาพและความแน่นอนทางกติกาเป็นอันดับแรก โดยการเร่งจัดทำและประกาศใช้กฎหมายผังเมืองรวมที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ควบคู่ไปกับการสร้างระบบ

บริหารจัดการที่ดินของรัฐที่โปร่งใส มีธรรมาภิบาล และป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภท เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนระยะยาว

2. การจัดตั้งสถาบันกำกับดูแลที่เป็นอิสระ เพื่อตอบโจทยความอ่อนแอของรัฐต่อกลุ่มทุน และความเปราะบางในการบังคับใช้นโยบาย ควรมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารจัดการในพื้นที่โดยตรง องค์กรนี้ต้องทำหน้าที่เป็น **“ผู้พิทักษ์ตลาด”** ที่เป็นกลาง คอยป้องกันการผูกขาด ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

3. การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อแก้ไขความล้มเหลวในการสร้างฉันทามติ รัฐต้องเปลี่ยนมุมมองจากการ **“ให้ข้อมูล”** ไปสู่การ **“สร้างหุ้นส่วน”** กับชุมชน โดยการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนในกฎหมาย ให้ตัวแทนภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการวางแผน ติดตาม และประเมินผลโครงการตั้งแต่ต้น เพื่อให้การพัฒนานั้นตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่และสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

4. การออกแบบเครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Tools) ที่ตรงเป้า แทนที่จะให้สิทธิประโยชน์แบบเหมารวมซึ่งนำไปสู่การเก็งกำไร รัฐควรใช้เครื่องมือทางการคลัง เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือเงินอุดหนุน เพื่อจูงใจ **“การลงทุนที่มีคุณภาพ”** อย่างแท้จริง โดยกำหนดเงื่อนไขที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น การจ้างงานในท้องถิ่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การใช้พลังงานสะอาด หรือการลงทุนในอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ชายแดน เพื่อให้มั่นใจว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะกระจายสู่ชุมชนและสร้างการเติบโตในระยะยาว

6.5 สรุป

จากการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา นั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเห็นได้จากความไม่ชัดเจนของนโยบายที่ทำให้เกิดความสับสนและความไม่เข้าใจของชาวบ้าน ดังที่การตั้งคำถามของผู้นำชุมชนที่ว่า **“รัฐมีความชัดเจนหรือยังที่จะทำอะไรในพื้นที่”** ตั้งแต่ประเด็นการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ไปจนถึงสิทธิประโยชน์ที่คนในพื้นที่จะได้รับอันเป็นเงื่อนไขในการสร้างการยอมรับและให้ความร่วมมือจากภาคประชาสังคม และด้านสิทธิประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่และมีลักษณะทั่วไปรวมถึงเรื่องของความล่าช้าในการกำหนดผังเมืองรวมสำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามีผลอย่างมากต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็น

ความสามารถของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่บรรลุตามเป้าประสงค์ โดยเฉพาะในพื้นที่เชียงใหม่ที่กลไกการขยายอำนาจรัฐผ่านเขตพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนแทบไม่เห็นถึงผลของการเปลี่ยนแปลงตามความคาดหวังของรัฐ และใช้ได้เพียงกลไกด้านกฎหมายและนโยบายเท่านั้น แต่กลไกทางด้านอุดมการณ์นั้นไม่สามารถแย้งชิงพื้นที่ทางความคิดจากภาคประชาชนสังคมได้เลย ซึ่งอาจเป็นบทพิสูจน์หนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้มแข็งของรัฐไทยที่ไม่สามารถดึงดูดนักลงทุนและทำให้คนในพื้นที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายนี้ได้ ซึ่งปัจจุบันเห็นได้ว่ามีบทบาทค่อนข้างน้อยในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเมื่อเทียบกับในช่วงของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติอาจจะด้วยในขณะนั้นสามารถใช้อำนาจพิเศษเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนจึงทำให้มีความคล่องตัวมากกว่า

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของโอกาสนั้น เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีความได้เปรียบอย่างมากและมีศักยภาพเชิงพื้นที่ที่สูง มีระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ทั้งทางน้ำ ทางบก (ถนนและระบบริราง) ทางอากาศ และการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ ดังนั้น การดึงดูดนักลงทุนและการสร้างความเห็นพ้องต้องกันนโยบายระหว่างรัฐกับประชาชนจึงเป็นประเด็นที่ทำนายสำหรับรัฐไทย รวมถึงรัฐกำลังพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาลักษณะเดียวกันนี้ การดำเนินนโยบายที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่ารัฐให้น้ำหนักกับผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการลดบทบาทของรัฐและปล่อยให้ตลาดเสรีทำงานตามกลไกโดยการจัดการของเอกชน ซึ่งปราศจากการกำกับควบคุมโดยรัฐตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) นั้นมีแนวโน้มว่าจะทำให้เกิดปัญหา ดังนั้น การนำเสนอทางเลือกในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) จึงเป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่น่าสนใจสำหรับรัฐไทย โดยรัฐต้องมีบทบาทนำในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนรวมทั้งป้องกันปัญหาความไม่เสมอภาค การผูกขาด และการละเลยผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ผ่านการออกกฎหมายควบคู่กับการรักษาความสมดุลของเศรษฐกิจ

บทที่ 7

สรุปผลการศึกษา คุณูปการ ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

7.1.1 สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสริมมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

การดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ของประเทศไทยตลอดระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การเมืองไทยมีความผันผวนสูง การวิเคราะห์ได้แบ่งช่วงเวลาการดำเนินนโยบายออกเป็น 3 ระยะสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและลักษณะของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และส่งผลโดยตรงต่อความต่อเนื่องและประสิทธิภาพของนโยบาย ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง รัฐอำนวยการความสะดวก (พ.ศ. 2554 – 2557)

ในยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยรัฐไทยมีบทบาทเป็นรัฐผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator State) ซึ่งเน้นการเตรียมความพร้อมและวางรากฐานเชิงนโยบาย จุดเริ่มต้นที่เป็นทางการคือคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2554 และแนวคิดนี้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 กลไกทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมที่สุดในยุคนี้อีกคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งทำหน้าที่วางกรอบการดำเนินงานผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) และยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ในระยะนี้เป็นเพียงการเตรียมความพร้อมและสร้างแนวคิดเท่านั้น ทิศทางและการบังคับใช้ยังขาดความชัดเจนและเข้มแข็ง

ระยะที่สอง รัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2557 – 2562)

ภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เปลี่ยนบทบาทไปสู่รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian State) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มข้นที่สุดเพื่อผลักดันนโยบาย รัฐบาลได้ใช้กลไกพิเศษคือ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพื่อเร่งรัดกระบวนการต่างๆ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ และการออกคำสั่งยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้การพัฒนาเกิดผลรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังมีการออก ระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2558 มาบังคับใช้แทนฉบับเดิม ซึ่งมีนัยสำคัญคือการรวบอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางและลดทอนบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและท้องถิ่นที่เคยมีอยู่อย่างชัดเจน แม้รัฐจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่กลับเกิดภาวะย้อนแย้งคือเป็นรัฐที่ “มีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ” (Powerful but Incapable) กล่าวคือ ไม่สามารถผลักดันนโยบายให้สำเร็จได้จริง และการใช้อำนาจเป็นไปเพื่อสร้างสภาวะยกเว้นมากกว่าการสร้างระเบียบที่เป็นธรรมและยั่งยืน

ระยะที่สาม รัฐอ่อนแอ (พ.ศ. 2562 – 2567)

เมื่อรัฐไทยกลับสู่รัฐบาลพลเรือนหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ได้สิ้นสุดลง ทำให้รัฐเข้าสู่สภาวะรัฐอ่อนแอ (Weak State) ทั้งในแง่ของศักยภาพและกลไกทางกฎหมาย จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดคือการที่ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... ถูกถอนออกจากกระบวนการพิจารณาในปี พ.ศ. 2563 โดยให้เหตุผลว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป การตัดสินใจนี้ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ขาดกฎหมายแม่บทที่มีศักดิ์สูงมาเป็นกรอบในการพัฒนาย่างยั่งยืน แม้จะมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2564 ขึ้นมาใหม่เพื่อพยายามสร้างความต่อเนื่อง แต่ก็ยังเป็นเพียงกลไกที่ไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหมือนในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผลลัพธ์ที่ตามมาคือการดำเนินงานติดขัด ขาดความต่อเนื่อง และนโยบายต้องหยุดชะงักลง ต่อยัมาถึงสภาวะรัฐอ่อนแอที่ไม่สามารถผลักดันนโยบายขนาดใหญ่ให้สำเร็จได้เมื่อปราศจากอำนาจพิเศษ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านพบว่า แม้รัฐไทยในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่กลับผลักดันนโยบายได้ไม่ดีเท่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างสปป.ลาว (เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ) และเวียดนาม (เมืองดานัง) ความสำเร็จของลาวมาจากการมอบอำนาจเด็ดขาดให้เอกชนและให้สัมปทานระยะยาว 99 ปี ส่วนเวียดนามมาจากแผนแม่บทที่ชัดเจนและวิสัยทัศน์ระยะยาวของรัฐบาล ในขณะที่ไทยล้มเหลวจากอำนาจที่รวมศูนย์แต่ขาดประสิทธิภาพ, ไม่สามารถจัดการความขัดแย้งกับชุมชนในพื้นที่ และนโยบายที่ขาดความต่อเนื่องอย่างรุนแรง

ผู้วิจัยมองว่า ปัญหาหลักของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้อยู่ที่ตัวนโยบาย แต่อยู่ที่สภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐไทย ที่ทำให้รัฐเปลี่ยนบทบาทไปมาอย่างไม่ต่อเนื่อง จากผู้อำนวยความสะดวกที่กำลังจะลงมือทำอย่างจริงจังไปสู่รัฐอำนาจนิยมที่ไร้ศักยภาพและจบลงที่รัฐอ่อนแอที่ไม่สามารถสานต่อสิ่งใดได้ ความล้มเหลวนี้จึงเป็นบทเรียนสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าหากปราศจากเสถียรภาพทางการเมืองและความต่อเนื่องเชิงนโยบายแล้ว นโยบายการพัฒนาขนาดใหญ่ของประเทศก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

การผลักดันเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นับว่าเป็นช่วงที่รัฐไทยมีอำนาจเด็ดขาดและดูเหมือนจะเป็นรัฐที่เข้มแข็งมากที่สุดในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษ ความเป็นรัฐอำนาจนิยมในขณะนั้นส่งผลต่อการดำเนินนโยบายโดยมีประเด็นการพิจารณาเพื่อพิสูจน์ถึงความเป็นรัฐเข้มแข็งตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โตใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นแรก กลไกการใช้อำนาจรัฐ

เมื่อวิเคราะห์บทบาทของรัฐในฐานะผู้กำกับควบคุม (Regulator) และผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ผ่านการออกกฎหมายและนโยบายพิเศษต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงพื้นที่เชียงแสน รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างจริงจังในฐานะนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยรัฐได้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายพิเศษเพื่อเร่งรัดการพัฒนา เห็นได้จากการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในการออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อลดขั้นตอนของกฎหมายปกติ เช่น คำสั่งเพิกถอนสภาพที่ดินป่าสงวนและที่ดินสาธารณะเพื่อนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม คำสั่งยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการควบคุมแบบรวมศูนย์ โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อรวมศูนย์การตัดสินใจและขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลางโดยตรง อีกทั้งมีการออกมาตรการส่งเสริมการลงทุนหลายฉบับ โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่สำคัญ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 8 ปี รวมถึงการให้เช่าที่ดินของรัฐในอัตราที่ต่ำ เพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาในพื้นที่ชายแดน 10 แห่ง ซึ่งรวมถึงจังหวัดเชียงราย

ผู้วิจัยเห็นว่า ลักษณะการใช้อำนาจรวมศูนย์เบ็ดเสร็จไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อสั่งการและควบคุมนโยบายได้อย่างเด็ดขาดนั้น แม้จะเป็นรูปแบบของรัฐที่เข้มแข็งที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์ปกติ แต่ในกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อสร้าง “ระเบียบการแข่งขันที่เป็นธรรม” (Competitive Order) และสร้างสมดุลระหว่างทุนกับสังคม ซึ่งเป็นหัวใจของแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โต แต่กลับเป็นการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนเป็นหลัก โดยละเลยผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการใช้อำนาจแบบรัฐที่เข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่เป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกให้ทุนเท่านั้น

ประเด็นที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน

พิจารณาความเป็นอิสระระหว่างรัฐและกลุ่มทุนในพื้นที่ นโยบายของรัฐถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนของภาคเอกชนอย่างเต็มที่ แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวกลับเต็มไปด้วยปัญหา นักลงทุนขาดความเชื่อมั่น แม้จะมีมาตรการจูงใจมากมาย แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (โดยเฉพาะเชียงราย) กลับ

ไม่สามารถดึงดูดการลงทุนได้เท่าที่ควร นักลงทุนมองว่านโยบายยังขาดความชัดเจน ปัญหาเรื่องผังเมืองที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และสิทธิประโยชน์ทางภาษีมีระยะเวลาสั้นเกินไปเมื่อเทียบกับสัญญาเช่าที่ดินระยะยาว ไม่เพียงเท่านั้น การประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษกระตุ้นให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน ราคาที่ดินในพื้นที่เป้าหมายอย่างเชียงใหม่และเชียงใหม่ของพุ่งสูงขึ้นจากหลักหมื่นเป็นหลักล้านบาทต่อไร่ ทำให้ต้นทุนที่ดินสูงเกินกว่าที่นักลงทุนตัวจริงจะเข้ามาพัฒนาในเชิงอุตสาหกรรมได้ ที่สำคัญรัฐโอนอ่อนตามทุน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งอื่นที่รัฐสามารถจัดหาที่ดินได้สำเร็จ เช่น มุกดาหาร หนองคาย รัฐกลับต้องยอมลดอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมลงอย่างมาก หลังจากที่ภาคเอกชนไม่มีความสนใจเข้าร่วมประมูลในตอนแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าฝ่ายทุนมีอำนาจต่อรองเหนือรัฐอย่างชัดเจน

จากข้อค้นพบในประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการขาดความเป็นอิสระ รัฐไม่ได้อยู่เหนือกลุ่มทุน แต่กลับมีอำนาจต่อรองที่ด้อยกว่า แม้นโยบายจะออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อทุน แต่เมื่อนักลงทุนไม่พอใจ รัฐกลับเป็นฝ่ายต้องยอมอ่อนข้อและลดค่าเช่าที่ดินลงในพื้นที่อื่น เช่น มุกดาหาร และหนองคาย ตอกย้ำถึงลักษณะของรัฐที่ถูกครอบงำ (Captured) โดยผลประโยชน์ของทุน ไม่ใช่รัฐผู้พิทักษ์ตลาดที่เป็นกลางตามหลักการของเสรีนิยมแบบบอร์โด

ประเด็นที่สาม บทบาทภาคประชาสังคม

ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมนั้น แนวทางการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (Top - down) ของรัฐที่ไม่รับฟังเสียงของคนในพื้นที่ นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง การต่อต้านจากภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในพื้นที่เชียงใหม่ โดยเฉพาะอำเภอเชียงของที่มีประวัติศาสตร์ของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีเครือข่ายที่ทรงพลังมาอย่างยาวนาน เช่น กลุ่มรักษ์เชียงของ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง ซึ่งมีประสบการณ์ต่อสู้กับโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาหลายทศวรรษ โดยมียุทธศาสตร์การต่อต้านที่มีแบบแผนใช้ยุทธศาสตร์ที่หลากหลายและแยบยลในการตอบโต้การครองอำนาจนำภายใต้เหตุผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐ ดังนี้

1) การต่อสู้ด้วยความรู้และข้อมูล ชุมชนไม่เพียงรวบรวมข้อมูลและงานวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อชี้ให้เห็นถึงคุณค่าทางนิเวศวิทยาและเศรษฐกิจของพื้นที่ป่าชุ่มน้ำ สำคัญกว่านั้นคือการสร้างองค์ความรู้ของตนเองขึ้นมาเพื่อหักล้างวาทกรรมการพัฒนาของรัฐอย่างมีเหตุผลและหลักฐานเชิงประจักษ์

2) การเคลื่อนไหวเชิงสัญลักษณ์และวัฒนธรรม มีการจัดกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ เช่น พิธีบวชป่าเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นและความศรัทธาให้กับพื้นที่ ยุทธศาสตร์นี้ช่วยเสริมสร้างความสามัคคีภายในชุมชนและดึงดูดความสนใจจากสื่อและสาธารณชนภายนอกได้อย่างกว้างขวาง

3) การสร้างเครือข่ายแนวร่วม กลุ่มในพื้นที่ไม่ได้ต่อสู้โดยลำพัง แต่ได้สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ นักวิชาการ และหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน การสร้างแนวร่วมนี้ช่วยขยายเสียงของชุมชนให้ดังขึ้น เพิ่มแรงกดดันทางการเมือง และสร้างความชอบธรรมให้กับการเคลื่อนไหวในเวทีที่กว้างกว่าเดิม

ในทางตรงกันข้ามความล้มเหลวในการควบคุมของรัฐ ความพยายามของรัฐที่จะใช้อำนาจผลักดันนโยบายกลับพ่ายแพ้ให้การต่อต้านอย่างสันติ เป็นระบบ และต่อเนื่องของภาคประชาสังคม จนสุดท้ายรัฐต้องยอมถอย ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่แยบยลเหล่านี้ไม่เพียงทำให้การต่อต้านของภาคประชาสังคมมีความต่อเนื่องและทรงพลัง ท้ายที่สุดรัฐบาลที่แม้จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จก็ไม่สามารถเอาชนะได้และต้องยอมถอย

ในประเด็นนี้ เป็นที่ประจักษ์ชัดในแง่ของการพิสูจน์ให้เห็นว่า รัฐไม่สามารถเอาชนะสังคมที่เข้มแข็งและเป็นหนึ่งเดียวกันได้ แสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ โดยไม่สามารถผลักดันนโยบายของตนเองให้สำเร็จได้เมื่อเผชิญกับการต่อต้านที่มียุทธศาสตร์จากภาคประชาสังคม การต่อต้านของภาคประชาสังคมในพื้นที่ปัญญาเรื่องไม่เพียงเป็นตัวอย่างที่สมบูรณ์ของ “สังคมที่เข้มแข็ง” ที่สามารถแข่งขันและเอาชนะอำนาจรัฐได้ แต่เป็นกลุ่มประชาสังคมสามารถช่วงชิงความชอบธรรมและชี้นำพฤติกรรมของคนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินนโยบายตามที่ต้องการได้

การตอบสนองและปฏิสัมพันธ์ของภาคประชาสังคมต่อโครงการพัฒนาของรัฐ กล่าวได้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นพื้นที่เดียวจาก 10 แห่ง ที่รัฐล้มเหลวโดยสิ้นเชิงในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อการพัฒนา ความล้มเหลวนี้เกิดจากปัจจัยเฉพาะของพื้นที่ ได้แก่ การเลือกพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม รัฐบาลเลือกเป้าหมายเป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางระบบนิเวศและมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชนอย่างป่าชุ่มน้ำบุญเรือง ซึ่งจุดชนวนการต่อต้านในทันที ปัญหาผังเมืองที่คาราคาซัง กว่าหนึ่งทศวรรษหลังการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ การวางผังเมืองฉบับใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมก็ยังไม่แล้วเสร็จ สภาวะทางกฎหมายที่ไม่แน่นอนนี้ได้ทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุน ความสำเร็จในการต่อต้านของชุมชน การคัดค้านอย่างมียุทธศาสตร์และเป็นเอกภาพของกลุ่มประชาสังคมในพื้นที่ถือเป็นปัจจัยชี้ขาด พวกเขาสามารถสกัดกั้นรัฐได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่เวทีรับฟังความคิดเห็นไปจนถึงการสำรวจที่ดิน จนกระทั่งรัฐบาลต้องยกเลิกแผนการจัดหาที่ดินในที่สุด

หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด ผู้วิจัยมองว่า ความล้มเหลวของรัฐในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นภาพสะท้อนเชิงประจักษ์ของรัฐที่อ่อนแอ ซึ่งขาดทั้งศักยภาพ ความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบเชิงศีลธรรมในการสร้างสมดุลทางนโยบาย ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญหน้ากับ

สังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งมีศักยภาพในการต้อนรับและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้นโยบายของรัฐไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในพื้นที่ ดังที่ Joel S. Migdal (1988) ชี้ให้เห็นว่ารัฐในประเทศกำลังพัฒนามักเป็น “รัฐอ่อนแอ” ที่ไม่สามารถบังคับใช้นโยบายได้ เมื่อต้องเผชิญกับ “สังคมที่เข้มแข็ง” กรณีการศึกษาครั้งนี้ นับเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่ชัดเจน

7.1.2 สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ความล้มเหลวของรัฐไทยในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนแสดงให้เห็นภาพของ “รัฐที่มีอำนาจแต่ไร้ศักยภาพ” โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แม้จะมีการใช้อำนาจพิเศษผลักดันนโยบายจากบนลงล่าง (Top - down) แต่กลับขาดศักยภาพในมิติที่สำคัญ ดังนี้

มิติแรก การสร้างระเบียบการแข่งขัน รัฐล้มเหลวในการสร้างกรอบกติกาที่มั่นคงและชัดเจน โดยเฉพาะความล่าช้าและความคลุมเครือของกฎหมายผังเมือง และความล้มเหลวในการจัดหาที่ดินของรัฐ สภาวะ “สูญญากาศทางกติกา” นี้ทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุน และนำไปสู่การเก็งกำไรที่ดิน แทนการลงทุนที่แท้จริง

มิติที่สอง ความสามารถในการปฏิบัติ เกิด “ช่องว่างในการปฏิบัติการ” (Implementation Gap) อย่างชัดเจน การทำงานของหน่วยงานรัฐขาดการบูรณาการและขาดเอกภาพ อำนาจที่รวมศูนย์อยู่ส่วนกลางทำให้กลไกในระดับท้องถิ่นอ่อนแอและไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มิติที่สาม ศักยภาพด้านความชอบธรรม นโยบายที่ดำเนินไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ภาคประชาสังคมรู้สึกว่าเป็นการ “มัดมือชก” และมองว่าผลประโยชน์ไม่ได้ตกถึงคนในพื้นที่ การต่อต้านจากชุมชนจนทำให้รัฐต้องยกเลิกแผนการจัดหาที่ดินเป็นบทพิสูจน์ถึงความล้มเหลวในการสร้างฉันทามติ

นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ส่งผลกระทบในหลายมิติ ซึ่งจากการศึกษาสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก ผลกระทบด้านความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน คือผลกระทบโดยตรงและรุนแรงที่สุดที่สร้างความขัดแย้งในพื้นที่ การเพิกถอนที่ดินของรัฐ นโยบายได้มุ่งเป้าไปที่การจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อให้นักลงทุนเอกชนเช่าในระยะยาว โดยในพื้นที่ อ.เชียงแสน ได้มีการเสนอใช้เขตปฏิรูปที่ดิน (สปก.) บริเวณท่าเรือเชียงแสน ต.บ้านแซว เนื้อที่กว่า 651 ไร่ ข้อมูลพื้นที่ตลาดเคลื่อน พื้นที่

ดังกล่าวไม่ใช่ป่าเสื่อมโทรมหรือมีคนอาศัยน้อยตามหลักการของรัฐ แต่เป็นพื้นที่ที่มีการออกเอกสารสิทธิ์ สปก. 4-01 เต็มพื้นที่แล้ว และประชาชนใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกพืชไร่ เช่น สับปะรด มะละกอ และ ทำนาข้าว ความขัดแย้งเรื่องค่าชดเชย แม้จะมีการเสนอค่าเยียวยาไร่ละ 200,000 บาท แต่ชุมชนได้ ต่อรองขอราคาไร่ละ 900,000 บาท ซึ่งท้ายที่สุดคณะอนุกรรมการฯ ได้ยกเลิกแผนการจัดหาที่ดินแปลง นี้ไป โดยให้เหตุผลว่ากระทบต่อราษฎรจำนวนมากและไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และสร้างความ หวาดระแวงในระยะยาว ถึงแม้แผนการจัดหาที่ดินจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ประชาชนในพื้นที่ยังคงมีความ หวาดระแวงว่ารัฐอาจจะรื้อฟื้นนโยบายนี้ขึ้นมาอีกในอนาคต และยังคงจดจำนโยบายนี้ในฐานะการ พัฒนาที่พราดสิทธิและบังคับผู้คนออกจากถิ่นฐาน

ประเด็นที่สอง ผลกระทบด้านการวางแผนเมืองและความเชื่อมั่นของนักลงทุน ความไม่ชัดเจน ด้านกฎหมายกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่เกิดผลเป็นรูปธรรม ความ ล่าช้าและคลุมเครือของกฎหมายผังเมือง นับตั้งแต่ยกเลิกการจัดหาที่ดินในปี พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบัน การจัดทำผังเมืองรวมสำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ยังคงล่าช้าและไม่มีความชัดเจน ทำให้ ยังต้องบังคับใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับเก่าปี พ.ศ. 2561 ไปก่อน ซึ่งทำลายความเชื่อมั่นของ นักลงทุน ความไม่แน่นอนของกฎหมายผังเมืองส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งใน และต่างประเทศ พวกเขาไม่สามารถวางแผนการลงทุนระยะยาวได้ เพราะไม่รู้ว่ากฎระเบียบการใช้ที่ดิน และการก่อสร้างจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในอนาคต สิ่งนี้ทำให้นักลงทุนลังเลที่จะเข้ามาลงทุน และหัน ไปสนใจประเทศเพื่อนบ้านที่มีนโยบายชัดเจนและจูงใจกว่า เช่น สปป.ลาว หรือจีน เกิดการเก็งกำไรแทน การลงทุนจริง เมื่อกฎกติกาไม่แน่นอน พื้นที่จึงกลายเป็นเป้าหมายของการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร ใน ระยะสั้น แทนที่จะเป็นการลงทุนสร้างโรงงานหรือธุรกิจที่ก่อให้เกิดการจ้างงานตามเจตนารมณ์ของ นโยบาย

ประเด็นที่สาม ผลกระทบด้านการมีส่วนร่วมและกลไกการบริหารจัดการ นโยบายที่มาจาก ส่วนกลาง (Top - down) ได้สร้างช่องว่างและความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ของประชาชน กระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็น การใช้อำนาจสั่งการจากบนลงล่าง ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาแสดงความ คิดเห็น กลไกในพื้นที่อ่อนแอ การตัดสินใจรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นขาด ทั้งอำนาจและกลไกในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นจริง การขับเคลื่อนนโยบายจึงเป็นไปในลักษณะ ต่างคนต่างทำ และเมื่อเวลาผ่านไป กระแสเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ค่อยๆ เสื่อมหายไปจากการรับรู้ของ หน่วยงานท้องถิ่นและประชาชน

ประเด็นที่สี่ ผลกระทบด้านความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์ แม้ตัวเลขการค้าขายแดนจะสูงขึ้น แต่ประโยชน์กลับไม่ได้กระจายสู่คนในพื้นที่เท่าที่ควร เป็นเพียงทางผ่านของสินค้าพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายกลายเป็นเพียงเส้นทางผ่านของสินค้าที่มีฐานการผลิตจากภาคกลางและภาคตะวันออกเป็นหลัก เช่น สินค้าอุปโภคบริโภค น้ำมัน หรือผลไม้ คนในพื้นที่ไม่ได้ประโยชน์ โอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นไม่ได้กระจายสู่คนในพื้นที่ แต่กลับไปสร้างความมั่งคั่งให้กับกลุ่มทุนขนาดใหญ่จากภายนอก ขณะที่คนในท้องถิ่นต้องแบกรับผลกระทบและความเสี่ยงต่อทรัพยากรและความมั่นคงในที่ดินทำกิน สิ่งนี้ทำให้เกิดคำถามที่สะท้อนความรู้สึกของคนในพื้นที่ว่า

ส่วนทางเลือกการพัฒนา งานวิจัยเสนอให้รัฐไทยปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการเป็นรัฐผู้ผลักดัน นโยบายไปสู่การเป็นรัฐผู้วางระเบียบเชิงสถาบัน (Institutional-Regulatory State) โดยใช้กรอบแนวคิด เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐที่เข้มแข็งในการสร้างและพิทักษ์ระเบียบการแข่งขันที่เป็นธรรม แทนแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่เน้นปล่อยให้กลไกตลาดทำงานเสรีซึ่งนำไปสู่ปัญหาการผูกขาด ทางเลือกในการพัฒนาที่สำคัญประกอบด้วย

- 1) ปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายที่ดินและผังเมือง เร่งสร้างความชัดเจนและแน่นอนทางกติกาเพื่อลดการเก็งกำไรและสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนระยะยาว
- 2) จัดตั้งสถาบันกำกับดูแลที่เป็นอิสระ สร้างองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ตลาดที่เป็นกลาง เพื่อป้องกันการผูกขาดและสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- 3) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน ออกแบบกระบวนการให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการวางแผนและตัดสินใจ เพื่อให้การพัฒนาตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง
- 4) ออกแบบเครื่องมือทางการคลังที่ตรงเป้า ใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อจูงใจการลงทุนที่มีคุณภาพที่เชื่อมโยงกับการจ้างงานในท้องถิ่นและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ความล้มเหลวของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนไม่ได้มาจากศักยภาพของพื้นที่ แต่มาจากความบกพร่องในศักยภาพของรัฐในการสร้างสถาบันที่มั่นคงและสร้างความชอบธรรมทางสังคม การเปลี่ยนบทบาทของรัฐไปสู่การเป็นผู้วางระเบียบที่สร้างสมดุลระหว่างกลไกตลาดและประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน

ผู้วิจัยมองว่าประเด็นความล้มเหลวของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐไทย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นแรก เป็นภาพสะท้อนของรัฐที่มีอำนาจแต่ไร้ความสามารถ ที่ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งในตัวเองของรัฐไทย โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กล่าวคือ รัฐมีอำนาจในการออกคำสั่งพิเศษอย่างเบ็ดเสร็จ เช่น การใช้มาตรา 44 เพื่อยกเว้นกฎหมายผังเมืองหรือเพิกถอนที่ดิน แต่อำนาจนี้กลับไม่สามารถผลักดันไปสู่การบริหารจัดการให้บรรลุผลสำเร็จ

ประเด็นที่สอง ความล้มเหลวในการสร้างระเบียบการแข่งขันที่เอื้อต่อการลงทุนที่มีคุณภาพตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ที่งานวิจัยใช้วิเคราะห์ บทบาทสำคัญของรัฐคือการสร้างระเบียบการแข่งขัน (Competitive Order) ที่มีเสถียรภาพเพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในเชิงแผนกลับตรงกันข้ามรัฐสร้างความไม่แน่นอน แทนที่จะสร้างกติกาที่มั่นคง รัฐกลับสร้างภาวะสุญญากาศทางกติกาผ่านความไม่ชัดเจนของผังเมืองและนโยบายที่ดิน ส่งเสริมการเก็งกำไร สภาวะที่ไม่แน่นอนนี้ไม่เอื้อต่อการลงทุนที่แท้จริง (Productive Investment) แต่กลับเปิดช่องให้เกิดการเก็งกำไร ในที่ดินเพื่อหวังผลกำไรระยะสั้น สิ่งนี้สะท้อนว่ารัฐได้สร้างสภาวะที่เอื้อต่อการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) มากกว่าการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ.

ประเด็นที่สาม บทพิสูจน์ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่อาจแยกขาดจากมิติทางสังคม ภูมิศึกษาของเชียงแสนเป็นบทเรียนสำคัญที่ตอกย้ำว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาที่สำเร็จได้ หากปราศจากการยอมรับจากสังคม การที่รัฐให้น้ำหนักกับกลุ่มทุนมากกว่าชุมชน ทำให้เกิดคำถามสำคัญจากคนในพื้นที่ว่าคนในพื้นที่ได้อะไรแรงต่อต้านจากภาคประชาสังคมจนทำให้รัฐต้องยอมถอยในประเด็นการจัดหาที่ดิน คือบทพิสูจน์ที่ชัดเจนที่สุดว่า ความสามารถของรัฐในการบริหารจัดการความขัดแย้งและความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

บทสรุปผลการวิจัยข้างต้นนี้นำมาสู่ข้อสรุปเพื่อช่วยให้เข้าใจใน 4 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1. ประเทศไทยเป็น “รัฐผลักดันนโยบาย” มากกว่า “รัฐจัดระเบียบสถาบัน”

บทบาทของรัฐไทย โดยเฉพาะในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีลักษณะเป็น “รัฐผู้ผลักดัน” (Pushing State) ที่ดูเหมือนจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จและเข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐที่เข้มแข็งของเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) แต่ในความเป็นจริง รัฐกลับไม่ได้ใช้อำนาจนั้นเพื่อสร้าง “ระเบียบเชิงสถาบัน” (Institutional Order) ที่เป็นกลาง หากแต่เลือกที่จะ “เอื้อให้กลุ่มทุน” โดยหวังว่าทุนจะเป็นกลไกในการพัฒนาพื้นที่แทน การกระทำเช่นนี้ไม่ใช่คุณลักษณะของรัฐที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการใช้อำนาจตามโครงสร้างที่เอื้ออำนวยเท่านั้น บทพิสูจน์ที่ชัดเจนคือ เมื่อรัฐผ่อนปรนแรงผลักดันลงเนื่องจากแรงกดดันทางสังคม นโยบายกลับหยุดชะงักและขาด

ความต่อเนื่องทันที ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายไม่ได้ถูกวางอยู่บนรากฐานเชิงสถาบันที่มั่นคง แต่ขึ้นอยู่กับ
กับการใช้อำนาจเป็นครั้งคราวเท่านั้น

2. เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนสะท้อนศักยภาพของรัฐที่อ่อนแอ

ความล้มเหลวของนโยบายนี้เป็นภาพสะท้อนของ “ศักยภาพของรัฐ” ที่อ่อนแอในหลายมิติ แม้จะมีอำนาจรวมศูนย์ แต่รัฐกลับแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอเมื่อต้องเผชิญหน้ากับภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง การที่นโยบายต้องหยุดชะงักแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอในเชิงปฏิบัติ ที่ไม่สามารถบริหารจัดการความขัดแย้งและขับเคลื่อนโครงการต่อไปได้ ในเชิงกฎหมายและความชอบธรรม รัฐล้มเหลวในการทำหน้าที่สร้างความยุติธรรมทางสังคมตามหลักการเสรีนิยมแบบออร์โด แต่ในทางปฏิบัติกลับเกิดสภาวะสุญญากาศที่กลไกรัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ จนภาคประชาสังคมต้องลุกขึ้นมาจัดตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง

3. การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนกลายเป็นพื้นที่เก็งกำไรมากกว่าพื้นที่ลงทุนจริง

แม้ในเนื้อหาจะไม่ได้กล่าวถึงการเก็งกำไรโดยตรง แต่ได้ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขที่นำไปสู่สภาวะดังกล่าวอย่างชัดเจน การที่รัฐเลือกที่จะให้ความสำคัญเฉพาะกลุ่มทุนเพียงฝ่ายเดียวและละเลยสังคม โดยปราศจากการสร้างกติกาการแข่งขันที่เป็นธรรมและโปร่งใส ทำให้เป้าหมายการพัฒนาบิดเบือนไป สภาพแวดล้อมเช่นนี้ไม่เอื้อต่อการลงทุนระยะยาวที่ต้องการความแน่นอนเชิงสถาบัน แต่กลับเปิดช่องให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้น การที่รัฐหวังจะใช้ทุนเพื่อเปลี่ยนแปลงพื้นที่โดยขาดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นการสร้างสภาวะที่การเก็งกำไรในสินทรัพย์ เช่น ที่ดิน มีความน่าดึงดูดใจกว่าการลงทุนที่แท้จริงซึ่งมีความเสี่ยงและต้องการความเชื่อมั่นในนโยบายสูงกว่า

4. การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนทำให้การดำเนินโครงการไม่เกิดการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy)

แกนหลักสำคัญของความล้มเหลวนี้คือ การขาดความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการที่รัฐดำเนินนโยบายโดยมองข้ามมิติทางสังคม แนวคิด Ordoliberalism เน้นย้ำว่าการพัฒนาเศรษฐกิจต้องคำนึงถึงบริบทและความเป็นมาของแต่ละพื้นที่ เพราะแกนกลางคือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือรัฐได้ “ละเลยสังคม” (ดูเชิงอรรถที่ 12) และมองข้ามเสียงของคนข้างล่าง ทำให้ประชาชนไม่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย การที่รัฐละทิ้งบทบาทในการพิทักษ์สิทธิของประชาชนตามหลัก “ศีลธรรมและจริยธรรม” (Ethics and Morality) และผลักภาระให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการเรียกร้องเพื่อตนเอง ยิ่งตอกย้ำว่าโครงการนี้ไม่ได้รับการยอมรับ และไม่สามารถสร้าง

ความร่วมมือจากคนในพื้นที่ได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายหยุดชะงักและไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมในที่สุด

7.2 คุณูปการการศึกษา (Original contribution) ทางรัฐศาสตร์

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงคุณูปการ (Original contribution) ทางด้านรัฐศาสตร์ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ตั้งแต่ระดับทฤษฎีจนถึงระดับปฏิบัติ กล่าวคือ จากการตั้งคำถามและท้าทายต่อทฤษฎีรัฐได้นำมาสู่การเสนอและประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดใหม่ ซึ่งทำให้สามารถสังเคราะห์ข้อค้นพบเชิงประจักษ์ที่สำคัญ และท้ายที่สุดตกผลึกเป็นทางเลือกการพัฒนาที่มีฐานการวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดและทฤษฎีรองรับอย่างเป็นระบบที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

7.2.1 การท้าทายแนวคิด “รัฐเข้มแข็ง” ในบริบทอำนาจนิยม: ข้อเสนอว่าด้วยความเข้มแข็งที่เปราะบาง

งานวิจัยนี้ได้ท้าทายข้อถกเถียงดั้งเดิมที่มักเชื่อมโยง รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian State) เข้ากับ “ความเข้มแข็งของรัฐ” โดยทั่วไปแนวคิดดั้งเดิมมักสนับสนุนว่า รัฐอำนาจนิยมสามารถสร้างความเข้มแข็งได้ผ่านกลไกการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ไม่ต้องเผชิญแรงต้านจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจากการศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ชี้ให้เห็นว่า “**ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย**” (Policy Autonomy) ที่เกิดจากการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 (ดู **เชิงอรรถที่ 13**) เป็นเพียง ความเข้มแข็งเชิงอำนาจที่เปราะบาง (Fragile Strength) และไม่อาจสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนได้

แม้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะมีอิสระสูงในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย แต่ความเข้มแข็งดังกล่าวกลับไม่ส่งต่อไปยังรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งภายหลังสิ้นสุดอำนาจของคณะรัฐประหาร อีกทั้งการขาดกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายที่ซับซ้อนอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง

ข้อถกเถียงนี้สะท้อนว่า “**ความเข้มแข็งของรัฐที่แท้จริง**” (Sustainable State Strength) จำเป็นต้องตั้งอยู่บนฐานของหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความร่วมมือจากภาคประชาสังคมและสถาบันการเมือง ไม่ใช่เพียงการรวมศูนย์อำนาจที่อยู่เหนือประชาชน หากขาดเงื่อนไขเหล่านี้ ความเข้มแข็งของรัฐก็ไม่อาจนำไปสู่ “**การพัฒนาที่เข้มแข็ง**” ได้จริง

กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนจึงตอกย้ำว่า ความเป็นรัฐอำนาจนิยมมีอาจยืนยันทันถึงความสามารถในการผลักดันนโยบายการพัฒนาให้สำเร็จ ตรงกันข้าม อำนาจที่รวมศูนย์กลับถูกใช้เพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนมากกว่าการสร้างระเบียบตลาดที่เป็นกลาง ทำให้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งเน้นให้รัฐเป็นผู้พิทักษ์กติกาและสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในบริบทไทย

7.2.2 การขยายข้อถกเถียงเรื่องศักยภาพของรัฐว่าด้วย “ศักยภาพที่ถูกบิดเบือน”

การศึกษานี้ได้ขยายพรมแดนความเข้าใจเกี่ยวกับความสามารถของรัฐโดยเสนอว่า ปัญหาของรัฐไทยในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน มิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคหรือการบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพหากแต่เป็นลักษณะของ “ศักยภาพที่ถูกบิดเบือน” (Distorted Capacity) อันเกิดจากการแทรกแซงและครอบงำโดยกลุ่มทุน กล่าวคือ รัฐยังคงมีศักยภาพสูงในบางมิติ เช่น การอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มทุน การผ่อนปรนกฎระเบียบ และการมอบสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันกลับมีศักยภาพที่ต่ำมากในด้านอื่น ๆ เช่น การจัดการผลกระทบทางสังคม การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นกลาง

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ศักยภาพของรัฐไม่ได้ถูกใช้เพื่อพิทักษ์การแข่งขันเสรีและสร้างดุลยภาพทางสังคมตามกรอบคิด เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) แต่กลับกลายเป็นความสามารถที่ถูก “เลือกใช้” เพื่อสนับสนุนกลุ่มทุนเฉพาะ ซึ่งสะท้อนว่ารัฐมิได้อ่อนแอในเชิงทรัพยากรหรือความสามารถ แต่กลับ “เข้มแข็งอย่างเลือกปฏิบัติ” (selectively strong) กล่าวคือ แข็งแกร่งในด้านการสนับสนุนทุน แต่เปราะบางในด้านการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การนำเสนอแนวคิดศักยภาพที่ถูกบิดเบือน (Distorted Capacity) จึงเป็นข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีที่สำคัญ เนื่องจากช่วยอธิบายให้เห็นพลวัตใหม่ของรัฐไทยว่า แม้รัฐจะไม่ใช่ “รัฐล้มเหลว” โดยสิ้นเชิง แต่ก็ไม่สามารถนับว่าเป็น “รัฐที่เข้มแข็งเชิงสถาบัน” ได้ เพราะอยู่ถูกบิดเบือนจากแรงกดดันและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม อันเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

7.2.3 คุณูปการเชิงกรอบแนวคิด: การประยุกต์ใช้ Ordoliberalism เพื่อวิเคราะห์บทบาทรัฐไทยเชิงวิพากษ์

งานวิจัยนี้ไม่ได้เพียงชี้ให้เห็นถึง “ความล้มเหลวของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ตลอดทศวรรษที่ผ่านมาเท่านั้น หากยังได้เสนอข้อถกเถียงใหม่เชิงทฤษฎีรัฐศาสตร์ไทยว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐไทยสามารถก้าวข้ามจาก “รัฐที่อ่อนแอ” ไปสู่ “รัฐที่เข้มแข็งเชิง

สถาบัน” (Ordoliberal Strong State) ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้ได้สร้างคุณูปการเชิงทฤษฎีผ่านการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งยังไม่เคยถูกนำมาใช้วิเคราะห์นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริบทไทยอย่างเป็นระบบ

การใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวช่วยให้การศึกษาก้าวข้ามจากการวิเคราะห์เชิงพรรณนาที่มองเพียงว่า **“รัฐทำอะไร”** เช่น การออกกฎหมาย นโยบาย หรือประกาศกึ่งบังคับ ไปสู่การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ที่ตอบคำถามว่า **“รัฐใช้อำนาจอย่างไรในการจัดระเบียบตลาด”** เพื่อพิทักษ์การแข่งขันและสร้างดุลยภาพทางสังคม การมองเช่นนี้ทำให้เห็นอย่างชัดเจนถึงข้อจำกัดของกรอบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่เน้นการลดบทบาทรัฐและปล่อยให้ตลาดดำเนินไปตามกลไก ซึ่งบ่อยครั้งนำไปสู่การผูกขาดของกลุ่มทุน ขณะที่ Ordoliberalism กลับเสนอให้รัฐมีบทบาทอย่างเข้มแข็งเชิงสถาบัน เพื่อทำหน้าที่ปกป้องการแข่งขันเสรีและรักษาสมดุลทางสังคม ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับบริบทของรัฐบาลกำลังพัฒนาอย่างไทยมากกว่า

ดังนั้น ข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่ได้จากการศึกษานี้คือ **“รัฐที่เข้มแข็ง”** มิได้หมายถึงรัฐที่มีลักษณะอำนาจนิยมเสมอไป แต่หมายถึงรัฐที่มีความสามารถในการดำรงความเป็นอิสระจากการครอบงำของกลุ่มทุนและแรงกดดันจากภาคประชาสังคม อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้รัฐไทยสามารถสร้างระเบียบตลาดที่แข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

7.2.4 ข้อค้นพบเชิงประจักษ์: การเผยให้เห็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และภาคประชาสังคม

การศึกษานี้นำกรอบแนวคิดมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ พบว่า ในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน รัฐไทยมิได้ทำหน้าที่ในฐานะ **“รัฐที่เป็นกลาง”** หากแต่ปรากฏบทบาทของ **“รัฐที่เลือกปฏิบัติ”** (Biased State) โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายและนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์และลดทอนความเสี่ยงให้กับกลุ่มทุน ขณะเดียวกันกลับผลกระทบและจำกัดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบ ข้อค้นพบนี้เผยให้เห็นว่า รัฐได้สร้าง **“พื้นที่พิเศษ”** สำหรับกลุ่มทุน มากกว่าที่จะสร้าง **“ตลาดที่เป็นธรรม”** สำหรับทุกฝ่าย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมาตรการผ่อนปรนทางกฎหมายและสิทธิพิเศษที่รัฐมอบให้นักลงทุนได้เปิดโอกาสให้ทุนสามารถเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่และจัดระเบียบทางเศรษฐกิจใหม่ได้อย่างสะดวก ขณะที่ภาคประชาสังคมกลับถูกกันออกจากระบบการตัดสินใจ และไม่สามารถแสดงออกเชิงนโยบายได้อย่างเต็มที่

ผลที่เกิดขึ้นตลอดหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐทุน และสังคมในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนมีลักษณะ**ไม่สมดุล** โดยรัฐกลายเป็นกลไกที่หนุนเสริมทุนมากกว่าการทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่ยอมรับ และการขาดความเชื่อมั่นในนโยบายของรัฐ ดังนั้น คุญูปการเชิงประจักษ์นี้จึงมิได้เพียงชี้ให้เห็นพลวัตของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น แต่ยังช่วยสร้างความเข้าใจเชิงลึกว่า หากรัฐไทยยังคงดำเนินบทบาทเช่นนี้ต่อไป การพัฒนาย่อมไม่สามารถสร้างความยั่งยืนได้ ตรงกันข้าม รัฐจำเป็นต้องกลับมาทบทวนและให้ความสำคัญกับ **“สังคม”** ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียหลัก โดยมีหน้าที่ควบคุมและกำกับการดำเนินงานของกลุ่มทุนให้สอดคล้องกับความต้องการและความเป็นธรรมทางสังคมควบคู่กันไป

7.2.5 คุญูปการเชิงนโยบาย: การเสนอทางเลือกการพัฒนาบนฐานแนวคิด **“เศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม”**

งานวิจัยนี้มีได้หยุดอยู่เพียงการชี้ให้เห็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น หากยังได้เสนอคุญูปการเชิงนโยบายผ่านการนำเสนอ **“ทางเลือกการพัฒนา”** ภายใต้นโยบาย เศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม (Social Market Economy) อันมีรากฐานจากกรอบเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ข้อเสนอชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยจำเป็นต้อง เปลี่ยนบทบาทจากรัฐที่เอื้อประโยชน์แก่ทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปสู่การเป็น **“ผู้กำกับกติกาที่เข้มแข็ง”** (Strong Regulator) โดยทำหน้าที่วางกรอบกฎหมาย กำหนดกติกาของตลาด และบังคับใช้อย่างเข้มงวด เพื่อสร้างหลักประกันการแข่งขันที่เป็นธรรม ลดการผูกขาด ปกป้องอุตสาหกรรมท้องถิ่น และกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึง

แนวคิดเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมยังสอดคล้องกับ ศักยภาพเชิงพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน ซึ่งมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องสร้างการพัฒนาอย่างสมดุล โดยรัฐควรเน้นมาตรการสำคัญ ได้แก่ การสร้างงานในท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อแรงงานในพื้นที่ การพัฒนาทักษะและศักยภาพของชุมชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ให้เข้าถึงทุกภาคส่วน ไม่จำกัดเฉพาะทุนขนาดใหญ่ และการปกป้องอุตสาหกรรมท้องถิ่น จากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและการเอารัดเอาเปรียบจากทุนภายนอก ดังนั้น คุญูปการเชิงนโยบายที่งานวิจัยนี้เสนอ คือ การชี้แนวทางใหม่ที่รัฐไทยสามารถก้าวไปสู่บทบาท **“รัฐที่เข้มแข็งเชิงสถาบัน”** (Ordoliberal Strong State) เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจที่ไม่เพียงตอบสนองต่อการเติบโตทางการค้า แต่ยังคงไว้ซึ่งดุลยภาพระหว่างเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาที่แท้จริงและยั่งยืน

7.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

แม้ว่างานวิจัยนี้จะนำเสนอกรอบการวิเคราะห์ที่ท้าทายองค์ความรู้เดิม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ควรพิจารณาเพื่อการพัฒนาในอนาคต ดังนี้

ข้อจำกัดด้านองค์ความรู้และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า การศึกษาแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ในบริบทของสังคมไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การทบทวนวรรณกรรมเพื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาอื่นๆ ในประเทศทำได้ไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวกลับกลายเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้มีคุณค่าในเชิงบุกเบิก โดยเป็นการเติมเต็มช่องว่างทางองค์ความรู้ (Filling the gap) และนำเสนอประเด็นการศึกษาใหม่ที่ยังไม่เคยมีการวิเคราะห์อย่างจริงจังในวงวิชาการไทยมาก่อน ซึ่งช่วยเปิดมุมมองใหม่ในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และสังคม ผ่านกรอบทฤษฎีที่แตกต่างไปจากเดิม

7.4 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

7.4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายซึ่งได้จากการศึกษาครั้งนี้ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับโครงสร้าง (Structural Reform) ระดับสถาบัน (Institutional Design) และระดับปฏิบัติการ (Operational Level) ตามลำดับดังนี้

1) ระดับโครงสร้าง (Structural Reform)

ออกพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษฉบับใหม่ ยกเลิกการใช้อำนาจตามคำสั่งพิเศษหรือประกาศที่เปลี่ยนแปลงง่าย และจัดทำกฎหมายหลักที่มีความมั่นคง ชัดเจน และคาดการณ์ได้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนและประชาชน โดยต้องระบุแนวทางการพัฒนาที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน และสร้างกลไกต่อต้านการเก็งกำไรในกฎหมาย บัญญัติมาตรการป้องกันการเก็งกำไรที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การกำหนดเขตการถือครองที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าสำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามแผน และการกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาที่ชัดเจนก่อนการอนุมัติโครงการ เพื่อให้แน่ใจว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นพื้นที่เพื่อการลงทุนจริง ไม่ใช่เครื่องมือของทุนเก็งกำไร

2) ระดับสถาบัน (Institutional Design)

จัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ที่เป็นอิสระ สร้างองค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจตามกฎหมายและเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินนโยบาย และออกแบบโครงสร้างกรรมการที่ยึดโยงกับทุกภาคส่วน กำหนดให้มีสัดส่วนของกรรมการที่มาจากตัวแทนภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ และภาคเอกชนในพื้นที่อย่างชัดเจน เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความต้องการที่หลากหลายและสร้างการยอมรับจากทุกฝ่าย ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาคาใจความชอบธรรม (Legitimacy) ได้โดยตรง

3) ระดับปฏิบัติการ (Operational Level)

ออกแบบมาตรการจูงใจทางการคลังโดยเปลี่ยนจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแบบทั่วไปเป็นแรงจูงใจที่ผูกกับผลลัพธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต้องการ เช่น ลดหย่อนภาษีเพิ่มเติมสำหรับบริษัทที่มีการจ้างงานคนในท้องถิ่นในตำแหน่งที่มีทักษะสูง มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือลงทุนในอุตสาหกรรมสีเขียว รวมถึงการสร้างหลักประกันด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐต้องแสดงความมุ่งมั่นโดยการจัดทำแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (ไฟฟ้า ประปา ถนน ระบบราง) ที่มีกรอบเวลาชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อลดความเสี่ยงและสร้างความมั่นใจให้นักลงทุน รวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บังคับใช้ได้จริง กำหนดให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (SIA/EIA) เป็นขั้นตอนบังคับก่อนการอนุมัติโครงการใด ๆ โดยต้องมีกระบวนการที่โปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ และผลจากการรับฟังต้องถูกนำไปพิจารณาอย่างจริงจัง

7.4.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาเรื่อง บทบาทของประเทศไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีจุดเน้นในเรื่องการขยายอำนาจรัฐ โดยการทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ โดยใช้กรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ดังนั้นยังมีมิติอื่น ๆ ที่น่าสนใจและควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมในทุกประเด็น จึงนำมาสู่การเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1) การวิจัยเชิงเปรียบเทียบโครงสร้างรัฐและผลลัพธ์ของนโยบาย (Comparative Research on State Structure and Policy Outcomes)

ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ระหว่างประเทศไทยซึ่งมีโครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์กับ ประเทศเวียดนามซึ่งเป็นรัฐรวมศูนย์แต่มีลักษณะกึ่งกระจายอำนาจให้แก่

ท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมากกว่า เพื่อตอบคำถามว่าโครงสร้างรัฐที่แตกต่างกันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดึงดูดการลงทุน การจัดการความขัดแย้ง และการกระจายผลประโยชน์สู่ท้องถิ่นอย่างไร

2) การวิเคราะห์การถ่ายโอนนโยบายและความล้มเหลวในการปรับใช้ (Policy Transfer and Adaptation Failure Analysis)

ควรมีการศึกษาที่เจาะลึกกระบวนการถ่ายโอนนโยบาย (Policy Transfer) เพื่อวิเคราะห์ว่ารัฐไทยนำโมเดลเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จจาก จีน และ สิงคโปร์ มาปรับใช้อย่างไร กระบวนการคัดเลือกและตีความโมเดลดังกล่าวเกิดขึ้นผ่านกลไกใด และความล้มเหลวในการนำมาปฏิบัติเกิดจากเงื่อนไขเชิงสถาบัน การเมือง และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะการเปรียบเทียบระหว่างรัฐที่มีศักยภาพสูง (High-Capacity State) กับศักยภาพของรัฐไทยที่ถูกบิดเบือน

3) การประเมินผลกระทบเชิงปริมาณด้านการคลังและการกระจายผลประโยชน์ (Quantitative Research on Fiscal Impact and Benefit Distribution)

ควรมีการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อศึกษาผลลัพธ์ทางการคลังของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยวิเคราะห์ข้อมูลภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีธุรกิจ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ก่อนและหลังการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อประเมินว่านโยบายดังกล่าวสร้างผลประโยชน์สุทธิทางการคลังให้กับท้องถิ่นจริงหรือไม่ และผลประโยชน์นั้นมีการกระจายตัวหรือกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มใดของสังคม

4) การขยายกรอบแนวคิดไปสู่การเปรียบเทียบเชิงพื้นที่ โดยนำเอาแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ไปใช้เป็นกรอบในการศึกษาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ที่มีบริบทแตกต่างไปจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในพื้นที่กรณีศึกษาอื่น ๆ มีรูปแบบหรือลักษณะที่แตกต่างจากการศึกษาครั้งนี้หรือไม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งทางเลือกการพัฒนาที่เหมาะสมสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งต่อไป

เชิงอรรถ

1. การศึกษาครั้งนี้จัดอยู่ในกลุ่มที่ 3 ว่าด้วยบทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับงานศึกษาที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาเชิงประจักษ์ที่มีคุณูปการในการทำความเข้าใจบทบาทของรัฐและปัญหาเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ขณะที่การศึกษานี้มีจุดต่างที่สำคัญในสองประการ ดังนี้

ประการแรก ระดับของคำถามการวิจัย (Level of Inquiry) งานศึกษาส่วนใหญ่มักตั้งอยู่บนคำถามในระดับ เชิงหน้าที่ (Functionalist) โดยมุ่งประเมินว่า “รัฐมีบทบาทอะไรในการขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ”, “มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดใดที่กระทบต่อบทบาทดังกล่าว” และ “ควรปรับปรุงอย่างไรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินนโยบาย” ซึ่งล้วนเป็นคำถามในเชิงการพรรณนา (Descriptive) และการประเมินผล (Evaluative) โดยมีฐานคิดตามแนวทางแบบวัตถุนิยม (Objectivist Orientation) ภายใต้กรอบนโยบายที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ในทางตรงกันข้าม การศึกษานี้มีจุดยืนที่ชัดเจนในแนวทางแบบอัตวิสัยนิยม (Subjectivist Orientation) โดยตั้งคำถามในระดับเชิงวิพากษ์ (Critical) ที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์การวิจัยแบบตีความ (Interpretivism Paradigm) และทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory) กล่าวคือ มิได้ตั้งคำถามเพียงว่า “รัฐทำอะไร” หากแต่มุ่งสำรวจว่า “เหตุใดรัฐจึงเป็นเช่นนั้น” และ “การกระทำของรัฐสะท้อนถึงโครงสร้างอำนาจแบบใด” การศึกษานี้จึงมิได้จำกัดขอบวงอยู่เพียงการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่ก้าวข้ามไปสู่การเปิดเผยให้เห็นตรรกะเชิงอำนาจที่ฝังลึกอยู่ในโครงสร้างของประเทศไทย ผ่านกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ที่ใช้วิเคราะห์ให้เห็นถึงการความไม่เข้มแข็งของรัฐในการทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดอย่างเป็นธรรม และการไม่สามารถดำรงตนให้พ้นจากอิทธิพลของทุนขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลอย่างลึกซึ้งต่อความล้มเหลวเชิงนโยบาย ซึ่งความแตกต่างในระดับของคำถามนี้นำไปสู่แนวทางการศึกษาและข้อสรุปที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ประการที่สอง การสร้างองค์ความรู้ (Contribution to Knowledge) งานวิจัยก่อนหน้านี้โดยส่วนใหญ่สร้างคุณูปการในระดับนโยบาย (Policy Level) โดยมุ่งนำเสนอแนวทางปฏิบัติที่อาจนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ เช่น การปรับปรุงกระบวนการจัดสรรสิทธิประโยชน์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แล้วเสร็จตามเป้าหมาย หรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น อันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้ปฏิบัติงานและผู้กำหนดนโยบาย ขณะที่การศึกษานี้มีเป้าหมายในการสร้างคุณูปการในระดับ ทฤษฎี (Theoretical Level) โดยใช้กรณีศึกษา นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทยเป็นกรณีวิเคราะห์เชิงลึกเพื่อท้าทายแนวคิดเดิมเกี่ยวกับ “รัฐ

ที่เข้มแข็ง” (Strong State) และเสนอคำอธิบายใหม่ว่า ความล้มเหลวของนโยบายมิได้เป็นเพียงผลจากการบริหารจัดการที่บกพร่องแต่กลับเป็นภาพสะท้อนของสภาวะ “รัฐอ่อนแอ” เชิงโครงสร้าง (Structurally Weak State) ที่ไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระจากผลประโยชน์เชิงอำนาจและขาดความสามารถในการจัดการกับพลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจร่วมสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. โปรดดูใน วัชรพล พุทธรักษา (ผู้แปล) หนังสือเรื่อง The Strong State and the Free Economy โดย แวร์เนอร์ โบนเฟลด์ (Werner Bonefeld) (ผู้เขียน) คำว่า Ordo (เน้นระเบียบ) ในภาษาเยอรมันหมายถึง Order หรือระเบียบ ในการแปลคำว่า Ordoliberalism ในหนังสือเล่มนี้ ผู้แปลเลือกใช้คำว่า “เสรีนิยมแบบออร์โด” ในลักษณะของการทับศัพท์คำว่า ordo เพื่อคงความโดดเด่นของแนวคิดหลักของหนังสือเล่มดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้แปลหนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอว่ายังมีคำที่บ่งชี้ถึงคุณลักษณะเด่นสำคัญที่สุดของเสรีนิยมสำนักนี้ได้อย่างดีอีกคำหนึ่ง คือ “เสรีนิยมแบบเน้นระเบียบ” กล่าวคือเป็น “การเน้นสร้างระเบียบ” ในทางเศรษฐกิจการเมืองนั่นเอง

3. แม้ว่าทั้ง 2 แนวคิดจะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบตลาด แต่เสรีนิยมแบบออร์โดได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการสร้างและรักษาภาวะระเบียบเพื่อให้ตลาดทำงานได้อย่างมีระเบียบและเป็นธรรมต่อสังคมมากกว่า ขณะที่เสรีนิยมใหม่มักจะมุ่งเน้นไปที่การลดบทบาทของรัฐและปล่อยให้ตลาดทำงานได้อย่างอิสระ

4. สำหรับช่วงเวลาที่รัฐไทยได้ผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนนับตั้งแต่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ช่วงปี พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน ซึ่งผ่านมาแล้วหนึ่งทศวรรษหรือ 10 ปี

5. จากรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 4 ปี ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 การพัฒนาด้านการลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน โดยพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน และเมืองชายแดนในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ 10 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดตาก สระแก้ว ตราด มุกดาหาร สงขลา หนองคาย กาญจนบุรี เชียงราย นครพนม และนราธิวาส ให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัว เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พัฒนาการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

6. คำสั่งนี้ให้อำนาจพิเศษในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องผูกพันกับข้อจำกัดของกฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารแบบปกติ เพื่อเร่งรัดการพัฒนาและส่งเสริมการลงทุน แต่ยังคงมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการเป็นไปอย่างเหมาะสม

7. เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดในส่วนสาระสำคัญพบว่า มีการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการให้มีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น มุ่งเน้นการบูรณาการในระดับที่สูงขึ้น มีการนำแนวคิดเรื่อง “ระบียงเศรษฐกิจพิเศษ” มาใช้ และเสริมสร้างความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่มากขึ้นเมื่อเทียบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556

8. โปรดดูใน ประกาศเชิญชวนเอกชนร่วมลงทุน โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของ จังหวัดเชียงราย ศูนย์รวมข้อมูลการขนส่งด้วยรถบรรทุก, 2565

9. กลุ่มรักษ์เชียงของ (ฮักเชียงของ) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 โดย นิวัฒน์ ร้อยแก้ว (ครูตี) และกลุ่มเพื่อนในขณะนั้น จุดเริ่มต้นเพื่อแก้ไขปัญหากล้วยแล้งของแม่น้ำสม ซึ่งเป็นสาขาย่อยของแม่น้ำโขง โดยชาวม้งถูกกล่าวหาว่าคือต้นเหตุสำคัญในการตัดไม้ทำลายป่า จึงเกิดโครงการระดมทุนจากประชาชนในพื้นที่ ภาคธุรกิจ และองค์กรต่าง ๆ เพื่อซื้อต้นไม้ให้ชาวม้งนำไปปลูกสร้างพื้นที่ป่าและแหล่งน้ำกลับคืนสู่ธรรมชาติอีกครั้ง นับเป็นจุดเริ่มต้นของการทำงานเพื่อชุมชนในด้านทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรที่ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในการอนุรักษ์และปกป้องแม่น้ำโขง ซึ่งมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และจีนตอนใต้ และปกป้องเสียงและสิทธิของประชาชนที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสของการพัฒนาในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

10. กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง (Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group: BRWFCG) ก่อตั้ง ปี พ.ศ. 2558 เพื่อตอบโต้และรับมือกับภัยคุกคามต่อป่าชุ่มน้ำขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำอิง เนื่องจากระบบนิเวศป่าชุ่มน้ำบุญเรืองนั้นมีความสำคัญต่อแหล่งน้ำธรรมชาติสำหรับการเกษตรและการบริโภค เป็นที่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนได้ตามธรรมชาติ สืบเนื่องจากการกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2558 โดยการเปลี่ยนพื้นที่ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองให้กลายเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือเขตอุตสาหกรรม นำไปสู่การจัดโครงสร้างของกลุ่มซึ่งในขณะประกอบด้วยคณะกรรมการ 11 คน ที่ปรึกษา 15 คน อาสาสมัครชุมชน 637 คน โดยมีทรงพล

จันทะเรื่อง ทำหน้าที่ประธานกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง ภายใต้โครงสร้างนี้มีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน

11. รายละเอียดดังกล่าวได้ในบทที่ 2 ข้อ 4.2 ความเข้มแข็งของรัฐไทย การก่อบริการการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ: รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

12. การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่อาจดำเนินการได้โดยใช้เครื่องมือของรัฐ หากปราศจากการทำความเข้าใจในบริบททางสังคม ซึ่งคำว่า “สังคม” ในที่นี้หมายถึง โครงสร้างความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม เครือข่ายทางสังคม จารีตประเพณี ระบบคุณค่า การจัดการทรัพยากรในระดับชุมชน ตลอดจนความทรงจำและอัตลักษณ์เชิงพื้นที่ซึ่งฝังรากอยู่กับผู้คน ในฐานะชุดของความสัมพันธ์และความหมายที่มีต่อพื้นที่ ดังนั้น การผลักดันนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจะประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องแทรกตัวเข้าไปในโครงสร้างของสังคมไม่ใช่เพียงการจัดการในเชิงระบบโดยกลไกของรัฐเท่านั้น

13. รายละเอียดดังกล่าวได้ในบทที่ 4 หนึ่งทศวรรษ : การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย (พ.ศ. 2556 – 2567)



บรรณานุกรม

- กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. (2557). ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2557. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์.
- กรมประชาสัมพันธ์. (20 มีนาคม 2567). โฆษกรัฐบาลเผยไทยอันดับ 2 กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย. <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/271163>.
- กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงราย. (2566). ข้อมูลสรุปการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย. เชียงราย : สำนักงานจังหวัดเชียงราย.
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2559). สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม.
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2563). ขออนุญาตร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.กระทรวงอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม
- กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). ความก้าวหน้าการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). ความก้าวหน้าการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

- เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร. (10 ธันวาคม 2552). *มือที่เราแกล้งทำเป็นมองไม่เห็น?* หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. <https://prachatai.com/journal/2009/12/26946>.
- เกรียงไกร ปัญญาภาศ. (27 ธันวาคม 2558). *เขตศก.พิเศษเชียงราย รัฐ-ชาวบ้านมองต่าง ทางขนานที่ต้องหาทางบรรจบ*. อิศรา. 5.
- ข่าวสด. (1 กันยายน 2558). *ค้ำดันตั้งเขตศก.รุกป่าชุมชน*. ข่าวสด (บ่าย). 16.
- ข่าวสด. (9 ตุลาคม 2558). *เอกชนอื้อลลดค่าเช่าที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ*. ข่าวสด. 8.
- ข่าวสด. (30 กรกฎาคม 2559). *ร้องบีบทุบทวนเขต ศก.แม่สาย*. ข่าวสด (ดจว.). 12.
- คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.). (2565). *เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค พ.ศ. 2566 – 2570*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (16 กันยายน 2557). *งานสัมมนา เรื่อง รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ*. <https://thaipublica.org/2014/09/state-of-thailand-and-economic-reform/>
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2557 เรื่อง การจัดส่วนงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ. (28 พฤษภาคม 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 87 ง หน้า 7 – 10.
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (27 มิถุนายน 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 120 ง หน้า 11 – 12.
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (14 พฤษภาคม 2558). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 112 ตอนพิเศษ 112 ง หน้า 3 – 5.
- คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (20 มกราคม 2559). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 15 หน้า 1 – 2.
- คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 (20 มกราคม 2559). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 299 ง หน้า 13 – 14.

- จุมพล หนิมพานิช. (2551). *การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชุติมา พุ่มศรีสวัสดิ์. (2557). เขตเศรษฐกิจพิเศษ. *วารสารส่งเสริมการลงทุน*, 25(11), 1 - 72.
- ชุมชนบ้านบุญเรือง สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และกลุ่มรักษ์เชียงของ (2562). *ป่าชุ่มน้ำบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการปกป้องของชุมชนท้องถิ่น*. พะเยา: สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง ร่วมกับโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2530). รัฐ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2559). *ผลกระทบจากสถานการณ์การพนันตามแนวชายแดน: กรณีคิงส์โรมันคาสีโนเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน.
- ณัฐดนัย นาจันทร์. (2562). ปัญหาที่อาจเกิดจากการใช้กฎหมายเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ กรณีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, 2(2), 101-117.
- ณัฐณารณ์ เอกนราจินดาวัฒน์. (2562). ยุทธศาสตร์การพัฒนายั่งยืนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ บริเวณพื้นที่ชายแดนของไทย. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*, 7(1), 179-192.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2561). *ที่ดินเชิงแสนฟุ้งรับทุนต่างชาติปักหมุดเมืองใหม่เขตเศรษฐกิจ*. (25 ธันวาคม 2561). 29-30.
- ดวงรัชนี เต่งสกุล. (2558). *การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอยางตลาด จังหวัดยโสธร*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทิพย์พาวร ดันติสุนทร. (2558). ระบบเศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม ในประเทศเยอรมัน. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล. (2563). *การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563.
- ไทยรัฐออนไลน์. (18 ตุลาคม 2565). *ประวัติ “สมคิด จาตุศรีพิทักษ์” 25 ปีบนเส้นทางการเมือง ก่อนลี้ภัยเป็นนายกฯ ฟัลลิต*. <https://www.thairath.co.th/lifestyle/life/2529290>
- ธนารักษ์. (10 ตุลาคม 2558). *ธนารักษ์พร้อมยกที่ดินให้ฟรีตั้งเงื่อนไขเอกชนลงทุนจริง*. มติชน. 12.

- ธนารักษ์. (11 สิงหาคม 2559). *ธนารักษ์ปรับเกณฑ์ใหม่เปิดประมูลเขต ศก.พิเศษ*. มติชน. 8.
- ธีรภัทร เจริญสุข. (22 มีนาคม 2560). *สามเหลี่ยมทองคำ : เพื่อพญามังกรข่มพญานาค*. มติชน. 13.
- นันทพร เมธาคุณวุฒิ และคณะ. (2559). *การศึกษาวิจัยความต้องการแรงงานใน 5 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ใน 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2560 - 2564) เพื่อรองรับประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นุศรา ตัณลาพูน. (2548). *ศักยภาพในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจังหวัดเชียงราย*. เชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- บรรจง กาญจนานิล. (2559). *บทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด*. *วารสารรัชตภาคย์ (มหาวิทยาลัยรัชตภาคย์)*, 12(26), 78 - 89.
- ปิยชี นิเวศ ไทย. (9 กรกฎาคม 2563). *พลังประชารัฐ : กลุ่ม "4 กุมาร" ลาออกจากสมาชิก พปชร. แต่ยังไม่มีทั้งเก้าอี้รมต. ไม่คิดตั้งพรรคใหม่*. <https://www.bbc.com/thai/thailand-53344161>
- ปัญญาวัฒน์ จุฑามาศ และพิสมัย จารุจิตติพันธ์. (2553). *ผลกระทบของการดำเนินนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรีต่อประชาชนตำบลบ้านเก่า*. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 9(18), 72 - 90.
- ปณต แสงเทียน, ณรงค์ กุลนิเทศ และสุดาวรรณ สมใจ. (2562) *การบริหารจัดการ นโยบายสนับสนุนศักยภาพด้านพื้นที่ตั้ง และความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาคที่ส่งผลต่อการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษ*. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์*, 7(4), 1152 - 1166.
- ปฐมพงษ์ มโนหาญ. (2561). *กระบวนการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายให้กลายเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ: มองผ่านกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมการลงทุนในมิติประวัติศาสตร์*. *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 11(1), 125 - 255.
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสถานที่ที่พรรคการเมืองจะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ. (24 มกราคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 10 ก หน้า 1.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ตำบลเกาะช้าง ตำบลแม่สาย ตำบลเวียงพางคำ ตำบลศรีเมืองชุม ตำบลโป่งผา ตำบลโป่งงาม ตำบลบ้านด้าย ตำบลห้วยไคร้ อำเภอแม่สาย ตำบลศรีดอนมูล ตำบลเวียง ตำบลแม่เงิน ตำบลป่าสัก ตำบลบ้านแซว ตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน และตำบล

- ริมโขง ตำบลเวียง ตำบลสถาน ตำบลศรีดอนชัย ตำบลศรีง ตำบลบุญเรือง ตำบลห้วยซ้อ อำเภอยางของ จังหวัดเชียงราย. (16 พฤศจิกายน 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 290 ง หน้า 16 – 31.
- ปรีดิยาธร เทวกุล. (8 สิงหาคม 2558). *ไม่เห็นด้วยเขต ศก.พิเศษ อยู่เขียนจม.ตอบเอ็นจีโอ “เชียงของ”*. มติชน (ตจว.). 9.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี และคณะ. (2560). *การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ปรีชา จรุงกิจอนันต์. (2529). ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 28(3). 149 – 159.
- ประชาชนนิติธุรกิจ. (2560). *คมนาคมโหมลงทุนภาคเหนือขึ้น “เชียงราย” เกิดเวทีการค้าเชื่อมโลก*. ประชาชนนิติธุรกิจ. 6.
- ประชาชนนิติธุรกิจ. (2567). *พริก “เชียงแสน” เมืองผ่านเชื่อมขุนทรัพย์ “คิงส์โรมัน” แสนล้าน*. (29 เมษายน 2567). 7.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2559). *เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้งและข้อจำกัดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่าม. (2561). *หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. เชียงใหม่: สตุติโอ โซ สมอล.
- ปาณิสรา ดาวเรือง. (2545). *แนวทางการพัฒนาเมืองชายแดน : กรณีศึกษา เมืองเชียงแสน จังหวัดเชียงราย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประชาชาติธุรกิจ. (1 ตุลาคม 2561). *เศรษฐกิจภูมิภาค*. <https://www.prachachat.net/local-economy/news-227343>
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กุมภาพันธ์ 2562)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- พระมหาไทยน้อย สलगสิงห์. (2563). *สิทธิการพัฒนารองประชาชนภายใต้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร*. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562. (29 พฤษภาคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 71 ก หน้า 27 – 70.

พลากร วงศ์กองแก้ว และคณะ. (2550). *ความท้าทายเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ*. กรุงเทพฯ: มาตา การพิมพ์ จำกัด.

พิพัฒน์ พสุธารชาติ. (2563). *ฟูโกต์กับลัทธิเสรีนิยมใหม่*. กรุงเทพฯ: อิลูมินเซนส์ เอดิชั่นส์.

พิเชษฐ์ ชูรักษ์ และนิวัฒน์ เพ็ชรหล่อเหลียน. (2 สิงหาคม 2558). *เศรษฐศาสตร์ครูดอย “นิวัฒน์ ร้อยแก้ว”* *แนวไตจากฐานราก*. <https://www.posttoday.com/politics/379748>

ภาคภูมิ วิณิชกะ. (2558). *การเริ่มต้นของเสรีนิยมในประเทศไทย: แดน บีช บรัดเลและบางกอกกริคอร์* *เดอร์*. วารสารสมาคมปรัชญาและศาสนาแห่งประเทศไทย, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 ธันวาคม 2558.

ภาณุพงศ์ จันทร์ณรงค์ศรี และศุภกร คนคล่อง. (2565). การศึกษานโยบายเขตการค้าเสรีเชียงใหม่ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย. . *วารสารจีนศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 15(2), 194-222.

ภาณุมาศ ฉัตรพิทักษ์โชค. (2562). *ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ* *ในจังหวัดสระแก้ว*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

มติชน (บ่าย). (18 สิงหาคม 2559). *ขอใช้ 44 คลายปมเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. มติชน (บ่าย). 6.

มานิตย์ จุมปา. (2555). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 11)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ยุวดี สามิบัติ. (2560). *นโยบายและมาตรการของรัฐบาลไทยในการจัดการการค้าชายแดนและการลงทุน* *เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดหนองคาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รักเกียรติ อินทับทัน กฤษฏานันท์เพ็ชร และชิตพล ชัยมะดัน . (2564). การนํานโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*, 14(1), 75-85.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2567. (22 กรกฎาคม 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก หน้า 1 – 17.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1 – 90.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556. (24 กรกฎาคม 2556). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 130 ตอนพิเศษ 87 ง หน้า 1 - 8.

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558. (29 ธันวาคม 2558). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 347 ง หน้า 1 – 6.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564. (9 กุมภาพันธ์ 2564). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 89 ตอนที่ 190 หน้า 214 – 220.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 1 – 99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1 – 127.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1 – 90.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ ภัทรุณิ เณยศิริ และศุภกานต์ แก้วภิรา. (2565). บทบาทตัวแสดงและกลไกการดำเนินงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ของ จังหวัดเชียงราย. *วารสารรัฐศาสตร์สาร*, 43(1), 103 - 136.
- วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์. (2560). ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจปริทัศน์*, 13(2), 1 – 22.
- วนิดา กิจตะวงค์. (2549). การประเมินต้นทุนด้านสุขภาพที่เกิดจากมลพิษทางอากาศของโครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (เชียงราย-เชียงใหม่). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วัชรพล พุทธิรักษา. (2557). *บทสำรวจความคิดทางการเมืองของ อันโตนิโอ กรัมสกี*. กรุงเทพฯ: สมมติ.
- วัชรพล พุทธิรักษา แพล เวอร์เนอร์ โบนเฟลด์ เขียน. (2559). เศรษฐกิจเสรีกับรัฐที่เข้มแข็ง : บทบันทึกบางประการว่าด้วยรัฐ. *วารสารสงขลานครินทร์ (ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์)*, 22(1), 1 - 25.
- วัฒนา สุกันศีล. (2560). การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทย: สถานการณ์ ความเป็นไปได้ และข้อจำกัด. *วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา*, 36(1), 27 - 55.
- วัชรินทร์ สติรานนท์. (2546). *ความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการ ในการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย : กรณีศึกษา อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- วัชรินทร์ อินทพรหม. (2560). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ : ประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 12(1), 176-189.
- วาทธี กุลบุตร. (2563). ข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาจังหวัดนครพนมเมืองชายแดนสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ. *วารสารสหวิทยาการวิจัย*, 8(2), 185-192.
- วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (17 มิถุนายน 2560). จากเสรีนิยมเก่าสู่เสรีนิยมใหม่ รัฐไทยอยู่ตรงไหน. <https://www.the101.world/the-liberal-thai-state/>
- วีระวุฒิ สร้อยพลอย. (2561). *ความคืบหน้าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย*. กรุงเทพฯ: กรมการค้าต่างประเทศ.
- วีระศักดิ์ ญาวีระ. (2548). *ผลกระทบของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่ออำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย*. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- ศจิรัตน์ เต็มศิลป์. (2561). *แนวทางการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาจังหวัดหนองคาย*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ศรินทิพย์ ประเสริฐฐานนท์. (2552). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศักดิ์ ดิเดชา. (2558). *แนวทางการพัฒนานโยบายเพื่อความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ศิริเพ็ญ แตบปรเมศามัย. (2549). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (17 มกราคม 2566). *เปิดอัตราค่าเช่า-ค่าธรรมเนียม ที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*. <https://shorturl.asia/vO8es>.
- สมศักดิ์ ตลาดทรัพย์ จิณัสมา ศรีหิรัญ และสุริยะ ศรีสุระ. (2563). นโยบายส่งเสริมการลงทุนและความก้าวหน้าของการดำเนินงาน เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย. *วารสารปัญญาปณิธาน*, 5(2), 1 - 14.
- สืบสกุล กิจนุกร. (2562). *รายงานวิจัยโครงการบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ : ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย*. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- สำนักข่าวชายขอบ. (9 กันยายน 2558). *ชาวบ้านบุญเรืองสอนมวยทุนใหญ่เศรษฐกิจพิเศษ*. <https://transbordernews.in.th/home/?p=9777>

สำนักข่าวชายขอบ. (28 พฤษภาคม 2565). ชัยชนะเล็กๆของ “ครูตี๋” และแม่น้ำโขง.

<https://transbordernews.in.th/home/?p=31632>

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย. (2567). *ภาวะการค้าชายแดนและการค้าข้ามแดนด้วยจังหวัดเชียงราย เดือนธันวาคม 2567*. สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย: เชียงราย.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551). *เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2552). *กรอบกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน*. มติชนสุดสัปดาห์. 55.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 และพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน*. มติชนสุดสัปดาห์. 55.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2548). *เขตเศรษฐกิจพิเศษ*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2555). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555 - 2559)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี. (16 ธันวาคม 2567). *ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการประกาศราชกิจจานุเบกษา (e-ratchakitcha)*. <https://ratchakitcha.soc.go.th/search-result#result>.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2562). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา*. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี.

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2566). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี.
- สิริวิชา สิริชัย. (2551). สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2554). การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรศักดิ์ รัชตากร และชนิดา จิตตรุทธะ. (2564). การประเมินผลกระทบนโยบายการค้า การลงทุน เขตพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณี พื้นที่ด่านอำเภอเชียงแสน ด่านอำเภอแม่สาย และด่านอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย. วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 4(2), 159–175.
- อดิเรก พันเขียว. (2559). ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่จังหวัดตาก. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อติยา ดวงอำไพ. (2557). ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2558). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2551). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย: การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ. 2497 – 2506 กับ พ.ศ. 2540 – 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อรรถจักร สัตยานุรักษ์. (11 ตุลาคม 2562). การสถาปนา “รัฐบรรษัทอำนาจนิยม” ในสังคมไทย. <https://waymagazine.org/neo-corporatist-state/>.
- อังครัตน์ เดชพัฒน์โยธิน. (2565). เงื่อนไขนำไปสู่การก่อรัฐประหารของไทย. วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ, 2(3), 336-356.
- อินทัธ รัตนไทร. (2562). บทบาทของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2563). รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม: จาก คสช. - ถึงเสื้อคลุมประชาธิปไตย. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 5(1), 233 - 267.
- ไอรดา วางกลอน และพรพินันท์ ยี่รงค์. (2560). แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสู่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

- The Intelligence Team. (30 มิถุนายน 2568). โฉมหน้าใหม่นครดานัง จากเมืองท่าท่องเที่ยวสู่เขตการค้าเสรีแห่งแรกของเวียดนาม. <https://shorturl.asia/nmVvD>
- Behrens, P. (2015a). The 'consumer choice' paradigm in German ordoliberalism and its impact upon EU competition law. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2568304>
- Behrens, P. (2015b). The ordoliberal concept of 'abuse' of a dominant position and its impact on Article 102 TFEU. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=2658045>
- Böhm, F. (1937). Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung. Stuttgart: Kohlhammer
- Böhm, F. (1969). Reden and Schriften. Karlsruhe: Müller.
- Cristi, R. (1998). Carl Schmitt and authoritarian liberalism: Strong state, free economy. University of Wales Press.
- Eucken, W. (1937/1959). Die Grundlagen der Nationalökonomie. Berlin: Springer.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Müller-Armack, Alfred. 1947a. Wirtschaftlenkung und Marktwirtschaft. Hamburg: Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik.
- Farole, T. and Akinci, G. (2011) Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions. Directions in development; trade Washington, D.C.: World Bank Group.
- Foucault, M. (2008). The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978–1979. Edited by Michel Senellart. Translated by Graham Burchell. New York: Palgrave Macmillan.
- Friedman, Milton. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- FIAS. (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*. Washington, DC: World Bank.
- Gamble, A. (1988). The free economy and the strong state. London: Palgrave.
- Hayek, F. A. (1944). The road to serfdom. London: Routledge.

- Hayek, F. A. (1993). *The road to serfdom*. London: Routledge.
- Hien, J. (2023). The rise and fall of ordoliberalism. *Socio-Economic Review*, 0(0), 1–20.
<https://doi.org/10.1093/ser/mwad018>
- Joel S. Migdal. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Publisher: Princeton University Press.
- Koslowski, P. (2010). *The theory of capitalism in the German economic tradition*. Springer.
- Kaewmanee, D. (2007). *The evolution of the Thai State: the political economy of formative and transformative external influences*. Berlin: dissertation.de.
- Mattea Mrkusi. (2022). *Boon Rueng Wetland Forest Conservation Group, Thailand - Equator Initiative Case Studies*. New York, NY.
- Müller-Armack, A. (1932). *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus*. Berlin: Junker and Dünhaupt.
- Müller-Armack, A. 1947a. *Wirtschaftlenkung und Marktwirtschaft*. Hamburg: Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik.
- Nientiedt, T. K., and Nientiedt, D. (2023). The renaissance of ordoliberalism in the 1970s and 1980s. *Constitutional Political Economy*. <https://doi.org/10.1007/s10602-023-09411-2>
- Private Enterprise Development in Low-Income Countries. (2025). *Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience*. form <https://pedl.cepr.org/content/ii-are-sezs-effective-driving-private-sector-development>.
- Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler and Daniel Nientiedt. (2017). *Ordoliberalism: A German oddity*. Paris and London: CEPR Press.
- Rüstow, A. (1942). General social laws of the economic disintegration and possibilities of reconstruction. In *International economic disintegration* (pp. 267–283).
- Smith, A. (1776/1976a). *The wealth of nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Vanberg, V. J. (2004). The Freiburg School: Walter Eucken and ordoliberalism. *Institute for Economic Research, University of Freiburg*, 4(11), 1–21.

- Wetherly, P., Barrow, C. W., and Burnham, P. (Eds.). (2008). *Class, power and the state in capitalist society: Essays on Ralph Miliband*. Palgrave Macmillan.
- Warlouzet, L. (2019). *Governing Europe in a globalizing world: Neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis* (First issued in paperback 2019 ed.). Routledge.
- Werner, B. (2017). *The strong state and the free economy*. New York: Rowman and Littlefield.
- Zeng, D. Z. (2019). Building a competitive city through integrating into global value chains: The case of the Sino–Singapore Suzhou Industrial Park. *China: An International Journal*, 17(2), 164-180.

