

การจัดการเศรษฐกิจเสรีของประเทศไทยว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 - 2567*

THE MANAGEMENT OF THE THAI STATE'S FREE ECONOMY REGARDING THE SPECIAL ECONOMIC DEVELOPMENT ZONE POLICY IN CHIANG SAEN DISTRICT, CHIANG RAI PROVINCE 2013 - 2024

ทศพล พงษ์ดี*, วัชรพล พุทธรักษา

Thotsapon Pongta, Watcharabon Buddharaksa

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก ประเทศไทย

Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Phitsanulok, Thailand

*Corresponding author E-mail: thotsaponp64@nu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยช่วงเวลาปี พ.ศ. 2556 - 2567 และ 2) ศึกษาผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลหลักใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) การก่อรูปของนโยบายมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง ในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีการใช้อำนาจพิเศษแบบรวมศูนย์เพื่อผลักดันนโยบายอย่างเข้มข้น แต่กลับหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่องในยุครัฐบาลเลือกตั้ง 2) การดำเนินนโยบายตลอดระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมายังไม่บรรลุตามเป้าหมาย โดยเฉพาะความขัดแย้งที่ดินกับภาคประชาสังคม ความล่าช้าของผังเมือง และความไม่แน่นอนของกติกา สะท้อนสถานะความไม่เข้มแข็งของรัฐที่ขาดความเป็นอิสระจากกลุ่มทุนและไม่สามารถสร้างความยินยอมพร้อมใจจากภาคประชาสังคมได้ งานวิจัยนี้ได้นำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายภายใต้แนวคิด “เศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม” ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โต ซึ่งรัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้เล่นที่สนับสนุนทุน มาสู่การเป็นผู้กำกับดูแลที่สร้างสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคม ดังนั้น ความสำเร็จของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมิได้ผูกกับระดับความเป็นอำนาจอธิปไตย หากขึ้นกับสมรรถนะของรัฐในการออกแบบกติกาที่คาดการณ์ได้และการสถาปนาความชอบธรรมร่วมกับสังคม

คำสำคัญ: เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, เสรีนิยมแบบออร์โต, ความเข้มแข็งของรัฐ, อำเภอเชียงแสน

Abstract

This research article aims to 1) Study the formation of Thailand's special economic zone development policies during the period P. Prof. 2556 - 2567 and 2) To study the impact of policies and development options for the Chiang Saen Special Economic Development Zone in Chiang Rai Province, using a qualitative research approach. Data collection tools included document analysis



and in-depth interviews with key informants, and content analysis was used. The research findings showed that 1) Policy formation is uncertain and depends on the political situation. During the National Council for Peace and Order government, special centralized power was used to aggressively push policies; however, this approach stalled and lacked continuity once the elected government took over. 2) Policy implementation over the past decade has not achieved its goals, particularly regarding land conflicts with civil society, delays in urban planning, and the uncertainty of regulations. This situation reflects the state's weakness, its lack of independence from capital groups, and its inability to gain consensus from civil society. This research presents policy options under the concept of "social market economy" based on Ordoliberalism, where the state must shift its role from supporting capital to becoming a regulator that balances economic growth and social justice. Therefore, the success of special economic zone development policies is not tied to the level of authoritarianism but rather to the state's capacity to design predictable regulations and establish legitimacy with society.

Keywords: Special Economic Zone, Ordoliberalism, State Strength, Chiang Saen District

บทนำ

นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยถูกออกแบบให้เป็นเครื่องมือเชิงพื้นที่เพื่อเร่งการเติบโตและจัดระเบียบกิจกรรมเศรษฐกิจชายแดน โดยมีกรอบกฎหมายเริ่มจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ที่วางหลักโดยเน้นการบริหารและการมีส่วนร่วม ต่อมารัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ที่เร่งการขับเคลื่อนผ่านคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 72/2557 โดยการตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) 17/2558 (จัดหาที่ดินรัฐให้เอกชนเช่า) และ 3/2559 (ยกเว้นกฎหมายผังเมือง-ควบคุมอาคาร) พร้อมปรับโครงสร้างบริหารด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 และภายหลังปี พ.ศ. 2564 เพื่อรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลาง ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถูกถอนในปี พ.ศ. 2563 ทำให้ฐานกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่เกิดขึ้น กรณีศึกษาพื้นที่เชียงแสน ซึ่งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย (แม่สาย-เชียงแสน-เชียงของ) มีความโดดเด่นเชิงภูมิรัฐศาสตร์ เพราะอยู่ตรงข้ามกับ “สามเหลี่ยมคำ” สปป.ลาว ที่มีทุนข้ามชาติหนาแน่น แต่เชียงแสนกลับเป็น 1 ใน 10 เขตที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อพัฒนาได้จริง ความหมายเชิงนโยบายของเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมิใช่เพียงสิทธิประโยชน์ภาษีจาก BOI หากคือ “สภาวะยกเว้น” ชั่วคราวเพื่อคลายกฎระเบียบ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่าม, 2561) เรียกว่าเป็นการสร้าง “อธิปไตยต่างระดับ” (Graduated Sovereignty) ที่รัฐเลือกปฏิบัติต่อพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แตกต่าง ถึงกระนั้น ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายนี้ยังขึ้นกับความสอดคล้องของผังเมือง กฎหมายที่ดิน สถาบันกำกับ และการยอมรับทางสังคม ซึ่งในกรณีเชียงแสนยังเป็นจุดเปราะบางสำคัญ

งานนี้เสนอคุณค่าทางวิชาการและนโยบายอย่างเป็นระบบ ประการแรก ยกระดับกรอบวิเคราะห์จากการพรรณาดังเช่นงานศึกษาที่ผ่านมาว่า “รัฐทำอะไร” ไปสู่การตั้งคำถาม “รัฐใช้อำนาจ จัดระเบียบตลาดอย่างไร” ด้วยเสรีนิยมแบบออร์โดมอม “รัฐเข้มแข็งเชิงสถาบัน” เป็นผู้พิทักษ์กติกาที่เป็นกลาง คัดกรองการแข่งขันและสังคมพร้อมกัน ประการที่สอง เติมเต็มช่องว่างในวงวิชาการไทยที่ยังไม่ใช้กรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดมิเคราะห์เขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นระบบ โดยแสดงให้เห็นความต่างจากเสรีนิยมใหม่ซึ่งมักลดบทบาทรัฐจนเปิดช่องการผูกขาด ประการที่สาม เสนอตัวแบบนโยบายทางเลือก คือ “เศรษฐกิจตลาดเพื่อสังคม” (Social Market Economy) ให้รัฐเลิกบทบาท “เอื้อทุน” เป็น “ผู้กำกับกติกาที่เข้มแข็ง” (Strong Regulator) ที่เชื่อมความเติบโตเข้ากับ

ความเป็นธรรมทางสังคม ประการที่สี่ เสนอกฎเกณฑ์เชิงสถาบันที่จับต้องได้ เช่น ความชัดเจนของผังเมือง กลไกกำกับอิสระ การมีส่วนร่วม และกลไกคุมเข้มกำไร เพื่อนำไปปรับใช้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ของประเทศไทย

โจทย์หลักของงานวิจัยนี้ คือ เหตุใด “เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน” จึงไม่เกิดขึ้นจริง ทั้งที่รัฐไทยมีอำนาจกฎหมายเข้มงวดในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ถึงเงื่อนไขสามมิติที่สัมพันธ์กัน ได้แก่ 1) ความไม่สอดคล้องเชิงสถาบัน ผังเมืองไม่แล้วเสร็จและไม่รับกับกิจกรรมเป้าหมาย การจัดหาที่ดินไม่สัมฤทธิ์ผล และโครงสร้างกำกับเปลี่ยนบ่อยครั้งจนไร้เสถียรภาพ 2) การใช้ข้อยกเว้นทางกฎหมาย (Legal Exceptionalism) เพื่อสร้าง “พื้นที่พิเศษของทุน” มากกว่าพื้นที่แข่งขันที่เท่าเทียม บั่นทอนความเชื่อมั่นทั้งทางสังคมและการลงทุน และ 3) ช่องว่างความชอบธรรมทางสังคม กระบวนการมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรมปะทะกับชุมชนเข้มแข็ง (กลุ่มคนรักเชียงใหม่ของกลุ่มป่าชุ่มน้ำบุญเรือง) ทำให้รัฐไม่อาจแปร “อำนาจยามวิกฤติ” ให้กลายเป็น “สถาบันที่ยั่งยืน” ได้ ผลลัพธ์ คือ “เขตเศรษฐกิจพิเศษในนาม” ราคาที่ดินพุ่งจากการเก็งกำไร ขณะที่การลงทุนจริงไม่เกิด ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงยืนยันบนฐานข้อมูลว่า การครอบครองอำนาจสั่งการมิได้เท่ากับการมีสมรรถนะเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนนโยบาย และการรวมศูนย์แบบอำนาจนิยมก็ไม่ได้ก่อให้เกิดรัฐเข้มแข็งเชิงสถาบัน หากยังปราศจากกติกาที่คาดการณ์ได้ กลไกกำกับที่เป็นอิสระ และความชอบธรรมร่วมจากสังคมตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด

จากการทบทวนวรรณกรรมผู้วิจัยพบช่องว่างองค์ความรู้สำคัญสองประการ ได้แก่ 1) งานศึกษาที่ผ่านมายังขาดการประยุกต์กรอบ “เสรีนิยมแบบออร์โด” อย่างเป็นระบบเพื่อประเมิน “สมรรถนะเชิงสถาบัน” ของรัฐอย่างแท้จริง และ 2) นโยบายพัฒนาชายแดนมีความเสี่ยงต่อทุนข้ามชาติ การเก็งกำไรที่ดิน และความขัดแย้งทางสังคม จึงจำเป็นต้องมีแบบแผนการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน งานวิจัยนี้มุ่ง 1) ศึกษาการก่อรูปและพลวัตของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษช่วง พ.ศ. 2556 - 2567 ภายใต้การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง และ 2) วิเคราะห์อุปสรรคและผลกระทบของกรณีอำเภอเชียงแสน เพื่อนำไปสู่การนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่วางบทบาทรัฐในฐานะ “ผู้กำกับกติกาที่เข้มแข็ง” บนฐาน “เศรษฐกิจตลาดเพื่อสังคม”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยช่วงเวลาปี พ.ศ. 2556 - 2567
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีระเบียบวิธีดำเนินการ ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย

การวิจัยได้กำหนดพื้นที่ศึกษา คือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ จำนวน 19 คน โดยใช้วิธีการ เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่มีความเข้าใจในปรากฏการณ์อย่างลึกซึ้ง และมาจากมุมมองที่หลากหลาย ประกอบด้วย 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับจังหวัด 4 คน 2) ตัวแทนภาคเอกชน 2 คน 3) ผู้บริหารท้องถิ่น 5 คน 4) ผู้นำท้องที่ 4 คน และ 5) ตัวแทนภาคประชาสังคม 4 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษานี้ได้ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือเพื่อเข้าถึงข้อมูล โดยประเด็นข้อคำถามนั้นถูกพัฒนามาจากแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบคุณภาพด้านความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) จากผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ข้อคำถามมีความครอบคลุมตามประเด็นวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ ภายหลังการแก้ไข ได้นำแบบสัมภาษณ์ไปปรับปรุงอีกครั้งตามข้อเสนอแนะจาก



ผู้เชี่ยวชาญ และนำไปทดลองใช้กับผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มตัวอย่างจริง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย ประกาศ รายงานการประชุม งานวิจัย และแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ควบคู่ไปกับการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และการสำรวจพื้นที่ (Field Observation) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกทั้งในแง่มุมมองของผู้ให้ข้อมูลหลักและบริบททางกายภาพของพื้นที่ ข้อมูลที่รวบรวมได้จะถูกตรวจสอบความน่าเชื่อถือด้วย วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) โดยการเปรียบเทียบข้อมูลที่มาจากบุคคล สถานที่ และช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) และการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical analysis) สำหรับข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) โดยเริ่มจากการลงรหัสข้อมูล (Coding) ที่สำคัญ จัดกลุ่มรหัสเพื่อสร้างเป็นชุดความคิดหรือประเด็นหลักจากนั้นจึงนำประเด็นที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัย

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

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1

การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยช่วงเวลาปี พ.ศ. 2556 - 2567

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การก่อรูปนโยบาย SEZ เปลี่ยนแปลงตามการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ แบ่งได้ 3 ระยะชัดเจน ดังนี้

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

จุดเริ่มต้นของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคใหม่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผ่านการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 (2556) ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางกรอบการดำเนินงานอย่างชัดเจน สาระสำคัญของระเบียบฉบับนี้สะท้อนเจตนารมณ์ในการพัฒนาที่เน้นหลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนา มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)” ซึ่งมีองค์ประกอบจากตัวแทนหลายภาคส่วนเพื่อร่วมกันวางแผน แนวทางในช่วงนี้จึงมีลักษณะที่พยายามสร้างความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐกับการยอมรับของคนในพื้นที่ ทว่า นโยบายในระยะนี้ยังไม่ถูกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติอย่างเต็มที่ ก็สะดุดลงเนื่องจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ระยะที่สอง รัฐอำนาจนิยม (Authoritarian) รัฐไทยกับการก่อรูปนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ: รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (24 สิงหาคม 2557 - 9 มิถุนายน 2562)

เป็นช่วงที่นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกผลักดันอย่างเข้มข้นและรวดเร็วภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีลักษณะเด่น 3 ประการ ได้แก่ 1) การใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 เป็นเครื่องมือหลักในการยกเว้น/แก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรค เช่น คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 เร่งรัดการจัดหา

ที่ดินของรัฐ และคำสั่งที่ 3/2559 ยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคาร 2) การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยยกเลิก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556” และประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558” แทน ลดบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคประชาชน พร้อมรวบอำนาจตัดสินใจไว้ที่คณะกรรมการส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) และคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการส่วนกลางเป็นหลัก และ 3) การเดินหน้านโยบายเชิงรูปธรรม โดยประกาศพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษครบทั้ง 10 จังหวัด รวมถึงจังหวัดเชียงราย สะท้อน “ความเข้มแข็งเชิงอำนาจ” ของรัฐที่กำหนดนโยบายและสั่งการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ภายใต้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่จำกัด

ระยะที่สาม รัฐอ่อนแอ (Weak State) ความอ่อนแอของประเทศไทยภายใต้การดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่มีกฎหมายพิเศษ (9 กรกฎาคม 2562 - 14 สิงหาคม 2567) ช่วงรัฐอ่อนแอและนโยบายขาดความต่อเนื่อง หลังกลับสู่รัฐบาลจากการเลือกตั้ง นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเข้าสู่ภาวะชะงักและไร้ทิศทางชัดเจน โดยมีสัญญาณสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) กรอบกฎหมายไม่ยกระดับความพยายามปรับจาก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี” เป็น “พระราชบัญญัติ” ยุติลงเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาถอนร่างในปี พ.ศ. 2563 ด้วยเหตุผลเรื่องความจำเป็นและบริบทเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป 2) กลไกขับเคลื่อนอ่อนแอแม้มี “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564” และตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.)” ทดแทน แต่ปราศจากอำนาจพิเศษแบบยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้การดำเนินงานล่าช้าและไม่คืบหน้าเป็นรูปธรรม และ 3) เสถียรภาพการเมืองต่ำ การเปลี่ยนผ่านรัฐบาลและความไม่ต่อเนื่องด้านนโยบาย ทำให้การสนับสนุนเชิงสถาบันไม่สม่ำเสมอ ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในภาวะ “ตั้งหลัก” มากกว่าขับเคลื่อนจริง

โดยสรุป นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเริ่มเป็นรูปธรรมปี พ.ศ. 2556 ภายใต้รัฐบาลพลเรือน ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ที่เน้นการมีส่วนร่วมและตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 พลิกสู่ระบอบเผด็จการ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้มาตรา 44 ออกคำสั่งยกเว้นและแก้กฎหมายเพื่อผลักดันอย่างรวดเร็ว ปี พ.ศ. 2558 รัฐรวมศูนย์ผ่านระเบียบใหม่เปลี่ยนโครงสร้างบริหารเป็น คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) และคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) ซึ่งลดบทบาทท้องถิ่นและประชาชน โดยประกาศพื้นที่ครบ 10 แห่ง แม้มี “อำนาจสูงสุด” ในระยะนี้ แต่กลับพบว่ามิติ “สถาบัน” ยังขาดความมั่นคง เกิดการขับเคลื่อนบนลงล่าง และพึ่งพาสถานะพิเศษทางกฎหมาย หลังปี พ.ศ. 2562 กลับสู่รัฐบาลเลือกตั้ง การผลักดันชะลอตัว ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกถอน เมื่อปี พ.ศ. 2563 และใช้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 ตั้ง กพศ. ที่อำนาจจำกัด สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องและขาดกลไกเฉพาะทำให้นโยบายสะดุด ความเชื่อมั่นนักลงทุนถดถอย และเกิดความขัดแย้งเชิงพื้นที่ (กรณีเชียงใหม่จัดหาที่ดินรัฐไม่สำเร็จ) ภาพรวมการก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยช่วงเวลาปี พ.ศ. 2556 - 2567 จึงชี้ให้เห็นความไม่เท่ากันระหว่างอำนาจกับสมรรถนะของรัฐ ดังที่รัฐอำนาจนิยมไม่สามารถสร้างสถาบันยั่งยืนได้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2

ผลกระทบของนโยบายและทางเลือกการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ประสพผลสัมฤทธิ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่กรณีศึกษาอำเภอเชียงแสน ซึ่งเผยให้เห็นถึงความไม่เข้มแข็งของรัฐไทยที่ซ่อนอยู่ภายใต้เปลือกของรัฐเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian State) พร้อมทั้งนำเสนอทางเลือกในการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่าเดิม ดังนี้



1. ข้อค้นพบเรื่องความอ่อนแอของรัฐไทย (Weak State) แม้ว่ารัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการออกกฎหมายและนโยบาย แต่เมื่อนำมาปฏิบัติในพื้นที่เชียงใหม่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐไทย “ไม่ได้เป็นรัฐที่เข้มแข็ง” (Strong State) ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบบอร์โดด้วยเหตุผลสำคัญ คือ 1) รัฐไม่มีความเป็นอิสระจากกลุ่มทุน นโยบายที่ออกมามีลักษณะโน้มเอียงไปในทิศทางทำให้สิทธิประโยชน์แก่กลุ่มทุนอย่างเห็นได้ชัด โดยคาดหวังให้กลุ่มทุนทำหน้าที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งขัดกับหลักการของรัฐเข้มแข็งที่ต้องอยู่เหนือกลุ่มผลประโยชน์และป้องกันการผูกขาด 2) รัฐขาดความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งไม่สามารถจัดการกับการต่อต้านของภาคประชาสังคมได้ และขาดความรู้ความเข้าใจในบริบทของพื้นที่อย่างลึกซึ้ง ทำให้ไม่สามารถผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้นได้จริง

2. ผลกระทบเชิงรูปธรรมในพื้นที่อำเภอเชียงแสน ความอ่อนแอของรัฐได้นำไปสู่ผลกระทบและการดำเนินนโยบายที่ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน รัฐพยายามจัดหาที่ดินรัฐทับพื้นที่ทำกินของชุมชน จึงถูกต่อต้านและต้องยุติในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งถือเป็นความข้อบกพร่องที่ชัดเจนที่สุดของนโยบายในพื้นที่ และ 2) ผลกระทบด้านการวางผังเมือง นับตั้งแต่การยกเลิกแผนจัดหาที่ดินจนถึงปัจจุบัน กฎหมายผังเมืองรวมของเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายยังไม่มีผลบังคับใช้และความชัดเจนและดำเนินการอย่างล่าช้า ซึ่งต้องอาศัยประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับปี พ.ศ. 2561 เป็นการชั่วคราว ความคลุมเครือและไม่แน่นอนนี้ส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นและการตัดสินใจของนักลงทุน เพราะไม่สามารถวางแผนการก่อสร้างได้ ส่งผลให้พื้นที่เชียงแสนเป็นเพียงทางผ่านของสินค้า แทนที่จะเป็นฐานการผลิตและการลงทุนตามที่รัฐคาดหวังไว้

3. ความท้าทายและทางเลือกการพัฒนา จากการดำเนินนโยบายที่ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพงานวิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายที่รัฐไทยต้องเผชิญ คือ การดึงดูดนักลงทุน และการสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม ซึ่งที่ผ่านมาไม่สามารถทำได้สำเร็จ ดังนั้น งานวิจัยจึงได้เสนอ “ทางเลือก” โดยประยุกต์ใช้แนวคิดเสรีนิยมแบบบอร์โดเป็นฐานในการสร้างรูปแบบ “เศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม” (Social Market Economy) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ 1) รัฐต้องเปลี่ยนจากการเป็นผู้เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุน (Biased State) สู่การเป็น “ผู้กำกับทิศทางที่เข้มแข็ง” ทำหน้าที่สร้างและบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม 2) สร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาต้องไม่มุ่งเน้นแค่ตัวเลขในเชิงปริมาณมูลค่าการลงทุน แต่ต้องคำนึงถึงการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ความเท่าเทียมทางสังคม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับเสียงของคนในพื้นที่และกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และ 3) การพัฒนาตามศักยภาพพื้นที่ ต้องออกแบบให้สอดคล้องกับศักยภาพและบริบทที่แท้จริงของอำเภอเชียงแสน ซึ่งมีความโดดเด่นด้านการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการเป็นศูนย์กลางขนส่งทางน้ำ แทนที่จะพยายามผลักดันอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

อภิปรายผล

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การก่อรูปของนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย

ผลการวิจัยในวัตถุประสงค์ข้อแรกเผยให้เห็นว่า การก่อรูปของนโยบายไม่ได้เป็นกระบวนการเชิงเทคนิคที่ดำเนินอย่างราบรื่น แต่สะท้อนถึงการต่อสู้เชิงอำนาจและอุดมการณ์ที่ผูกพันอยู่กับระบอบการเมืองอย่างแนบแน่น การที่รัฐขาดความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ บทพิสูจน์ความอ่อนแอของรัฐ ซึ่งในประเด็นนี้ อภิชาติ สถิตรินามัย ได้ชี้ให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐ อย่างน้อยต้องมีคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ 1) ระดับความเป็นอิสระที่สูงของรัฐ (High Degree of State Autonomy) ความมีอิสระทางนโยบายของรัฐจากกลุ่มพลังทางสังคมโดยเฉพาะกลุ่มทุน トラบดีที่รัฐไม่มีความเป็นอิสระจากพลังของกลุ่มเหล่านี้ ย่อมไม่สามารถสร้างนโยบายที่เหมาะสมได้ และ 2) ระดับความสามารถสูง (high degree of capacity) ความสามารถของรัฐในผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สูง (อภิชาติ สถิตรินามัย, 2557)

การเปลี่ยนแปลงนโยบายจากรัฐบาลพลเรือนสู่รัฐบาลทหาร และกลับสู่รัฐบาลพลเรือนอีกครั้ง คือ ตัวแปรสำคัญต่อการกำหนดทิศทางและเนื้อหาของนโยบาย เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โต จะเห็นได้ว่าช่วงที่รัฐไทยมีลักษณะเข้าใกล้แนวคิดนี้มากที่สุด คือ ในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยรัฐได้แสดงบทบาทของการเป็น “รัฐที่เข้มแข็ง” ในเชิงอำนาจ ผ่านการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 เพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจชายแดน การออกคำสั่งยกเว้นกฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคาร และการตั้งคณะกรรมการจากส่วนกลางอย่างคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) และคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.) เพื่อรวบอำนาจการตัดสินใจ สิ่งเหล่านี้ คือ ความพยายามของรัฐในการสร้าง “ระเบียบ” (Ordo) ขึ้นใหม่ เพื่อให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินไปตามทิศทางที่รัฐต้องการ ดังที่ (Bonefeld, W., 2017) มองว่าลัทธิเสรีนิยมไม่อาจเรียกร้องความอ่อนแอจากรัฐได้ มีเพียงเสรีภาพเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การคุ้มครองโดยรัฐ กล่าวคือ ต้องการรัฐที่เข้มแข็ง โดยอยู่เหนือจากกลุ่มผลประโยชน์รัฐ คือ ผู้พิทักษ์ระเบียบของการแข่งขัน เช่นเดียวกับ Eucken, W. ที่ยืนยันหลักการนี้ว่า รัฐที่เข้มแข็ง คือ หลักการสำคัญของการประกอบสร้างทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม รัฐจะต้องยื่นมือออกมาเพื่อต่อต้าน การผูกขาด ดังนั้นเศรษฐกิจเสรีตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดจะเกิดขึ้นได้ “รัฐต้องเข้มแข็ง” (Eucken, W., 2004)

อย่างไรก็ตาม การอภิปรายผลชี้ให้เห็นว่า แม้รูปแบบการใช้อำนาจจะดูเหมือนรัฐเข้มแข็ง แต่เนื้อหาและเจตนาของนโยบายกลับสวนทางกับหลักการของเสรีนิยมแบบออร์โดอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ แทนที่รัฐจะทำหน้าที่เป็น “ผู้พิทักษ์ตลาด” ที่เป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์เพื่อสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม รัฐไทยกลับแสดงบทบาทเป็น “รัฐที่เลือกปฏิบัติ” (Biased State) ที่มุ่งสร้าง “พื้นที่พิเศษ” เพื่อเอื้อประโยชน์และลดความเสี่ยงให้แก่กลุ่มทุนสอดคล้องกับการศึกษาของ ปฐมพงศ์ มโนหาญ ในประเด็นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่นั้นเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเอื้อต่อธุรกิจอย่างชัดเจนมากเพื่อให้ทุนสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว การเปลี่ยนผ่านจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ปฐมพงศ์ มโนหาญ, 2561) ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ที่ยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น มาสู่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556, 2556) ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 ที่ตัดกลไกดังกล่าวออกไปเกือบทั้งหมด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558) คือ หลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้มุ่งสร้างสมดุลทางสังคม แต่เลือกที่จะกระชับอำนาจเพื่อผลักดันเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่เบื้องหลัง คือ ผลประโยชน์ของกลุ่มทุน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558, 2558) ดังนั้น ข้อค้นพบนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นข้อจำกัดของกรอบความเข้าใจเดิม ที่เชื่อมโยงรัฐเผด็จการกับความเข้มแข็งของรัฐ โดยชี้ว่าความเข้มแข็งจากการรวมศูนย์อำนาจนั้นเป็นเพียงเปลือกนอก แต่เนื้อแท้กลับเป็นการรับใช้กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นลักษณะของรัฐที่อ่อนแอตามนิยามของเสรีนิยมแบบออร์โต ยิ่งไปกว่านั้นความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเมื่อเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลพลเรือน ซึ่งสะท้อนผ่านการถอนร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ และความชะงักงันในการขับเคลื่อน ก็ได้ตอกย้ำข้อค้นพบของงานศึกษาก่อนหน้านี้ที่ชี้ว่าความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่การศึกษานี้ได้ให้คำอธิบายที่ลึกไปกว่านั้นว่า ไม่ใช่แค่ปัญหาความไม่ต่อเนื่อง แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของ “ขีดความสามารถของรัฐ” ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในแต่ละระบบการเมือง

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ผลกระทบและทางเลือกการพัฒนาในพื้นที่อำเภอเชียงแสน

เมื่อนำนโยบายที่ก่อรูปจากส่วนกลางมาสู่การปฏิบัติในพื้นที่อำเภอเชียงแสน ผลการวิจัยเผยให้เห็นความไม่สามารถแปลงนโยบายเป็นการปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญ คือ บทพิสูจน์ที่ชัดเจนที่สุดของความไม่เข้มแข็งของรัฐไทยที่ซ่อนอยู่ภายใต้ภาพลักษณ์ที่แข็งแกร่ง เมื่อวิเคราะห์ผ่านกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-สังคม (State-



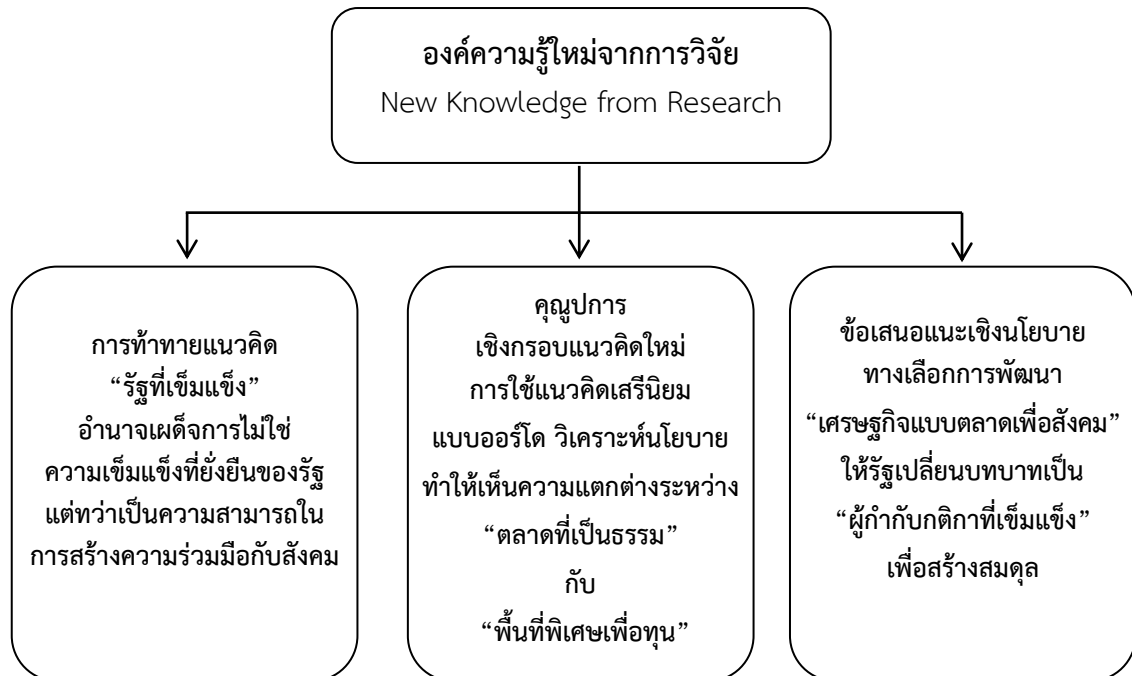
Society Relations) โดยเฉพาะหลักการรัฐอ่อนแอ-สังคมเข้มแข็ง ของ Migdal, J. S. สามารถอธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายการจัดหาที่ดินของรัฐซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาในระยะแรก ได้เผชิญหน้าโดยตรงกับ “สังคมที่เข้มแข็ง” ในพื้นที่กรณีศึกษา ซึ่งมีเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ตื่นตัวและมีศักยภาพในการระดมการต่อต้าน การที่รัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อเพิกถอนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ และต้องยอมยกเลิกแผนในที่สุด คือ การแสดงให้เห็นว่าอำนาจของรัฐไม่ได้เด็ดขาด แต่ต้องต่อรองกับพลังทางสังคมเสมอ ภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้ช่วงชิงพื้นที่ทางความคิดและสร้างวาทกรรมโต้กลับนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการตั้งคำถามกับรัฐในความคลุมเครือของนโยบาย เช่น (Migdal, J. S., 1988) “...เศรษฐกิจพิเศษสำหรับคนนอกแต่ไม่พิเศษสำหรับคนในพื้นที่/คนในพื้นที่ได้อะไรจากโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐ/เขตเศรษฐกิจทำเพื่อชาวบ้านหรือทำเพื่อนายทุน/เราขอที่ดินผืนนี้ให้ลูกหลาน/นโยบายมดมีมือชก...”

สำคัญกว่านั้น คือ รัฐไม่สามารถตอบคำถามเหล่านี้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายได้ ผลกระทบที่ตามมาทั้งความไม่มั่นคงด้านที่ดินและความสับสนด้านผังเมือง ซึ่งทำให้การลงทุนไม่เกิดขึ้นนั้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ ญัฐณิธร์ เอกนราจินดาว์ณ ซึ่งนำเสนออุปสรรคและปัญหาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในด้านนโยบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ยังขาดความชัดเจนในรายละเอียดและไม่สามารถกำหนดแผนการพัฒนาพื้นที่ชัดเจนได้ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ทำให้เกิดความล่าช้า (ญัฐณิธร์ เอกนราจินดาว์ณ, 2562) เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ สมศักดิ์ ตลาดทรัพย์ และคณะ ได้วิเคราะห์การพัฒนาประเทศภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพิเศษของไทยซึ่งมีประเด็นร่วมในการศึกษารั้งนี้ คือ ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐไทยภายหลังการเลือกตั้งปี 2562 เห็นได้จากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ครบตามวาระ ทำให้ขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แม้ว่ารัฐไทยได้กำหนดและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง เป็นเวลาเกือบ 10 ปี แต่กลับไม่ได้รับการพัฒนาและสนับสนุน ส่งเสริมอย่างจริงจังจากภาครัฐเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนา (สมศักดิ์ ตลาดทรัพย์ และคณะ, 2563) เช่นเดียวกับ รักเกียรติ อินทับทัน และคณะ มองว่าปัญหาความไม่สงบทางการเมืองส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยาวนานถึง 12 ปี และตกอยู่ในสภาวะนิ่งเฉยหรือมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (รักเกียรติ อินทับทัน และคณะ, 2564)

ที่สำคัญ การศึกษารั้งนี้ได้อธิบายให้เห็นว่า อุปสรรคของนโยบายมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคของการบริหารจัดการหากสะท้อน “ความอ่อนแอเชิงโครงสร้าง” ของรัฐที่ไม่อาจจัดวางสถานะแวดล้อมที่คาดการณ์ได้สำหรับการลงทุน ซึ่งเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐตามกรอบเสรีนิยมแบบออร์โด ความสามารถในการคลี่คลายความขัดแย้งกับชุมชนทำให้ความเสี่ยงเชิงนโยบายสูงจนภาคเอกชนไม่พร้อมรับ และเผยให้เห็นช่องว่างความเข้าใจของรัฐต่อบริบทและพลวัตเชิงพื้นที่ที่ซับซ้อน กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจทางกฎหมายเพียงลำพังไม่อาจทดแทนสมรรถนะเชิงสถาบันในการสื่อสาร สร้างฉันทามติ และกำกับกติกาอย่างเป็นกลางได้ จากฐานข้อค้นพบดังกล่าว บทอภิปรายเสนอทางเลือกเชิงนโยบายบนกรอบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม ซึ่งมีใช้เพียงการปรับวิธีดำเนินงานหากเป็นการ “เปลี่ยนกระบวนทัศน์” บทบาทของรัฐ จากผู้เอื้ออำนาจทุนไปสู่ผู้กำกับกติกาที่เข้มแข็ง ที่รักษาสมดุลระหว่างการเติบโต ความเป็นธรรมทางสังคม และความยั่งยืนสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติ รัฐจำเป็นต้อง 1) ออกแบบบังคับใช้กติกาที่เป็นกลางเพื่อคุ้มครองการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด 2) บูรณาการกลไกการมีส่วนร่วมการชดเชยและเยียวยา เพื่อลดความขัดแย้งและสร้างความยินยอมพร้อมใจ และ 3) สร้างความแน่นอนเชิงกฎหมายผ่านสถาบันกำกับที่มีเสถียรภาพและตรวจสอบได้ ข้อเสนอแนะนี้ตอบรับบทเรียนที่ผ่านมาอย่างตรงจุด โดยย้ำว่า “ความเข้มแข็งที่แท้จริง” มิได้เกิดจากการใช้อำนาจบังคับ หากเกิดจากศักยภาพของรัฐในการทำกติกาเป็นธรรม น่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนของสังคม

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษา การจัดการเศรษฐกิจเสรีของประเทศไทยว่าด้วยนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 - 2567 นำมาสู่องค์ความรู้ใหม่ซึ่งสามารถสังเคราะห์ออกมาในลักษณะแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงผังมโนทัศน์องค์ความรู้ใหม่ 3 ข้อค้นพบสำคัญ จากบทวิเคราะห์นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ)

จากแผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตลอดหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า 1) แม้รัฐจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการออกกฎหมาย แต่กลับขาดขีดความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จเมื่อต้องเผชิญหน้ากับภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ดังนั้น ความเข้มแข็งของรัฐที่แท้จริงจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบอบการปกครอง แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างความร่วมมือและความยินยอมพร้อมใจจากสังคม 2) การนำเอากรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด มาใช้วิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของไทย ยิ่งช่วยยกระดับการวิเคราะห์จากการพรรณนาว่า “รัฐทำอะไร” ไปสู่การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ที่ชี้ให้เห็นว่า “รัฐใช้อำนาจในการจัดระเบียบในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างไร” ซึ่งเผยถึงความแตกต่างระหว่างการสร้าง “ตลาดที่เป็นธรรม” กับการสร้าง “พื้นที่พิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ทุน” และ 3) เศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม คือ ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจอีกหนึ่งรูปแบบที่เป็นทางเลือกเชิงนโยบายจากสำหรับการศึกษาครั้งนี้ โดยที่รัฐเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้เอื้อประโยชน์ให้ทุนไปสู่การเป็น “ผู้กำกับกติกาที่เข้มแข็ง” ที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม

สรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในกรณีเชียงแสนสะท้อน “รัฐมีอำนาจแต่ไร้สมรรถนะ” อย่างชัดเจน ช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจพิเศษ เร่งรัดด้วยคำสั่งและการยกเว้นกฎหมาย แต่ไม่สามารถแปลงอำนาจเป็นสถาบันที่มั่นคงและเป็นธรรมได้ เมื่อกลับสู่ระบอบเลือกตั้ง นโยบายยิ่งชะงักเพราะขาดกฎหมายแม่บทและกลไกขับเคลื่อนต่อเนื่อง ผลลัพธ์ คือ “สุญญากาศทางกติกา” (โดยเฉพาะผังเมือง)



การไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐ และการสูญเสียความชอบธรรมจากการดำเนินการแบบบนลงล่าง กระทั่งเป็นนโยบายที่ไม่เกิดขึ้นจริง แม้รัฐเคยถืออำนาจรวมศูนย์ก็ตาม ในเชิงกลไกอาจจำแนกข้อจำกัดสำคัญได้ 3 ประการ คือ 1) ความล่าช้าของกฎหมาย ความคลุมเครือของผังเมืองและกรอบกติกา ทำให้การลงทุนไม่อาจคาดการณ์ได้ 2) การรวมศูนย์ทำให้กลไกท้องถิ่นอ่อนแอและเกิดช่องว่างการปฏิบัติการ และ 3) ความชอบธรรม การมีส่วนร่วมต่ำ จุดชนวนต่อต้านจากชุมชนที่เข้มแข็งจนรัฐต้องถอยจากการจัดหาที่ดิน ทั้งยังเกิดการเก็งกำไรที่ดินแทนการลงทุนจริง สะท้อนการวางระเบียบการแข่งขันที่ยังไม่ปรากฏผลเชิงรูปธรรม ในเชิงทฤษฎีงานวิจัยนี้เผยให้เห็นว่า “อำนาจไม่เท่ากับสมรรถนะ” และ “รัฐอำนาจนิยมไม่เท่ากับรัฐเข้มแข็งเชิงสถาบัน” ในกรอบเสรีนิยมแบบออร์โต รัฐที่เข้มแข็งต้องทำหน้าที่พิทักษ์ระเบียบการแข่งขันอย่างเป็นกลางและคาดการณ์ได้ มิใช่สร้างภาวะยกเว้นเอื้อทุนหรือปล่อยให้กติกาคคลุมเครือ กระทั่งแปรไปสู่การเก็งกำไรโดยบดบังการลงทุนจริง กรณีเชียงใหม่จึงเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของ “รัฐอ่อนแอ” เมื่อเผชิญ “สังคมที่เข้มแข็ง” ที่มีความรู้ เครือข่าย และสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมในการช่วงชิงความชอบธรรมเหนือโครงการของรัฐ โดยสรุป กรณีเชียงใหม่ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จเชิงนโยบายไม่ใช่เรื่อง “อำนาจเด็ดขาด” แต่คือ “สมรรถนะของรัฐ” ในการวางระเบียบการแข่งขันที่ยุติธรรม คาดการณ์ได้ และได้รับความยินยอมจากสังคม ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations) แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับโครงสร้าง (Structural) เปรียบ “พระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” เพื่อยุติการพึ่งพากฎหมายยกเว้นแบบกรณีต่อกรณี จัดวางกรอบผังเมืองและที่ดินที่ “มั่นคง คาดการณ์ได้ และสอดคล้องพื้นที่จริง” พร้อมเครื่องมือกำกับการเก็งกำไร (เช่น ภาษีที่ดินธุรกรรมระยะสั้น/มาตรการกันสำรองที่ดินเพื่อสาธารณะ) เพื่อลดการบิดเบือนตลาด 2) ระดับสถาบันกำกับ (Institutional) จัดตั้ง “องค์กรกำกับระเบียบการแข่งขันในพระราชบัญญัติ” ที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่คุ้มครองการแข่งขันและถ่วงดุลผลประโยชน์เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม พร้อม one-stop regulation ที่โปร่งใสและระบบติดตาม ประเมินผลที่เผยแพร่สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และ 3) ระดับปฏิบัติการ (Operational) ออกแบบ “การมีส่วนร่วม” ตั้งแต่ ต้นน้ำ ผังเมืองเฉพาะ แนวกันชนสิ่งแวดล้อม และมาตรการชดเชย กลางน้ำ ที่มีข้อมูลสมบูรณ์และกลไกโต้แย้งหลักฐาน และปลายน้ำ สัญญาประชาคมที่ผูกมัดดัชนีการจ้างงานท้องถิ่น ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควบคู่สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผูกกับ “คุณภาพการลงทุน” ไม่ใช่ปริมาณ

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง บทบาทของรัฐไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐณิธ เอกนราจินดาวัฒน์. (2562). ยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ บริเวณพื้นที่ชายแดนของไทย. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, 7(1), 179-192.
- ปฐมพงศ์ มโนหาญ. (2561). กระบวนการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายให้กลายเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ: มองผ่านกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมการลงทุนในมิติประวัติศาสตร์. วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 11(1), 125-255.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่าม. (2561). หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ. เชียงใหม่: สตูดิโอ โซ สมอล.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558. (2558). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 347 ง หน้า 2 (29 ธันวาคม 2558).

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556. (2556). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 87 ง หน้า 1 (24 กรกฎาคม 2556).
- รักเกียรติ อินทับทัน และคณะ. (2564). การนำนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย. วารสารเทคโนโลยีภาคใต้, 14(1), 75-85.
- สมศักดิ์ ตลาดทรัพย์ และคณะ. (2563). นโยบายส่งเสริมการลงทุนและความก้าวหน้าของการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย. วารสารปัญญาปณิธาน, 5(2), 1-14.
- อภิชาติ สติธินามย์. (2557). รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ. เรียกใช้เมื่อ 15 กันยายน 2557 จาก https://www.isranews.org/content-page/item/32928-rre_32928.html
- Bonefeld, W. (2017). The strong state and the free economy. New York: Rowman & Littlefield.
- Eucken, W. (2004). Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Walter: Mohr Siebeck.
- Migdal, J. S. (1988). Strong societies and weak states: State-society relations and state capabilities in the third world. Princeton: Princeton University Press.