

นโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
และเป็นธรรม กรณีศึกษาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
Policy and Mechanisms for Promoting Investment in Special Economic Zones
for Sustainable and Equitable Development: A Case Study of the Eastern
Economic Corridor Area

ธนุพล อ่วมพิทยา¹, ปธาน สุวรรณมงคล² และ เฉลิมพร เย็นเยือก³
Danupol Uampittaya¹, Pathan Suvannamongkol², and Chalernporn Yenyuak³

Receive May 28, 2026; Retrieved, July 30, 2026; Accepted July 31, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะ แนวคิด จุดแข็งและข้อจำกัดของนโยบายและกลไก การส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรม ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันจะทำให้ได้สารสนเทศเพื่อใช้ประกอบเป็นแนวทาง ออกแบบนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนที่ยั่งยืนและเป็นธรรมต่อไป การศึกษาค้นคว้าใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม จำนวน 25 คน ประกอบด้วยกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ EEC ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในพื้นที่ โดยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย ที่กำหนดผลการศึกษาค้นคว้าว่านโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนใน EEC มีจุดแข็งสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความชัดเจนของกฎหมายรองรับที่ให้อำนาจพิเศษแก่หน่วยงานบริหาร ทำเลที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Location) ที่มีระบบขนส่งครบทุกมิติ และการลดขั้นตอนราชการผ่านระบบ One Stop Service ส่วนข้อจำกัดสำคัญคือ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่ยังทำงานแบบแยกส่วน และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังอยู่ในระดับการรับฟัง มากกว่าการมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ อันส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งทางด้านเศรษฐกิจคือการกระจุกตัวของผลประโยชน์ และ ช่องว่างในการมีส่วนร่วมและการเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชนที่ยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ: เขตเศรษฐกิจพิเศษ, นโยบายและกลไกส่งเสริมการลงทุน, การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม

^{1, 2}สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

^{1, 2}Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University

E-mail: wichakar.88@gmail.com



Abstract

This research article had objectives of this research were to study and analyze the characteristics, concepts, and limitations of investment promotion policies and mechanisms in the Eastern Economic Corridor (EEC) that contribute to sustainable and equitable development in the economic, social, and environmental dimensions. This will provide information to guide the design of sustainable and equitable investment promotion policies and mechanisms. A qualitative research methodology was employed, using interviews to collect data from 3 groups, 25 key informants who selected by purposive sampling from policymakers, practitioners, and stakeholders involved in promoting investment in the EEC area. These informants represented government agencies, the private sector, and local communities, and were selected using purposive sampling. The interview results were then analyzed and summarized to achieve the research objectives. The study found that the investment promotion policies and mechanisms in the EEC have three key strengths: clear supporting laws granting special powers to administrative agencies, a strategic location with comprehensive transportation systems, and the reduction of bureaucratic procedures through a One Stop Service system. Key limitations include policy discontinuity when governments change, fragmented interagency, and public participation that remains at the level of mere listening rather than empowering collective decision-making. These factors hinder sustainable development, particularly economic, due to the concentration of benefits and the lack of systematic attention to participation and changes in community lifestyles.

Keywords: Special Economic Zones, Policy and Mechanisms for Promoting Investment, Sustainable and Equitable Development

บทนำ

ทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลก เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) จึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างแรงจูงใจด้านการลงทุน ลดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่เป้าหมาย ทั้งนี้ SEZs ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกที่ช่วยเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรม การจ้างงาน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (UNCTAD, 2019) ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานจากหลายประเทศสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น มูลค่าการลงทุน การขยายตัวของผลิตภัณฑ์



มวลรวม หรือจำนวนโครงการลงทุน อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อมิติสังคมและสิ่งแวดล้อม หากขาดกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม อาทิ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายผลประโยชน์ ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกินขีดความสามารถ และความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชน (Farole, T. & Akinci, G., 2011) ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากล โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาระยะยาวจนถึงปี ค.ศ. 2030 ที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม SDGs จึงสะท้อนการเปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์ของการพัฒนาจากการมุ่งเน้น “การเติบโตทางเศรษฐกิจ” ไปสู่การให้ความสำคัญกับ “คุณภาพของการเติบโต” และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave No One Behind) ดังนั้น นโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในยุคปัจจุบันจึงได้มุ่งเพียงการเพิ่มมูลค่าการลงทุนหรือการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมเท่านั้น แต่ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ

ขณะเดียวกัน บริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า เช่น กำแพงภาษีและมาตรการทางการค้าส่งผลกระทบต่อทิศทางการลงทุนโดยตรงและการจัดวางห่วงโซ่อุปทานระดับโลก ประเทศไทยในฐานะส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกจึงต้องเผชิญกับแรงกดดันในทุกมิติ และมีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากภาษีที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้ความสามารถแข่งขันของผลิตภัณฑ์ไทยลดลงในตลาดโลก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมไทยต้องหาแนวทางปรับตัว เช่น การขยายตลาด ส่งเสริมนวัตกรรม หรือปรับห่วงโซ่อุปทานยกระดับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม แรงงาน และธรรมาภิบาล เพื่อให้สอดคล้องกับกติกาการค้าและการลงทุนสมัยใหม่

ซึ่งประเด็นข้างต้นมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการดำเนินนโยบายในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษของไทยโดยเฉพาะในภาคตะวันออก จึงไม่อาจพิจารณาเพียงในมิติของการดึงดูดการลงทุนและการเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์เชิงคุณภาพที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ตลอดจนความสามารถของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในการรับมือกับความไม่แน่นอนและความเสี่ยงจากบริบททั้งภายในและภายนอกประเทศ การประเมินผลลัพธ์ของนโยบาย EEC ภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นประเด็นสำคัญที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการพัฒนาของประเทศในระยะยาว และเป็นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับการปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงแนวนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นวาระของสหประชาชาติ ท่ามกลางสถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจกรอบแนวคิดเชิงนโยบาย พัฒนากลไกการดำเนินงานที่เหมาะสม และนำไปสู่การออกแบบนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเป็นธรรมในระยะยาว

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะ แนวคิด จุดแข็งและข้อจำกัดของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรม ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การทบทวนวรรณกรรม และแนวคิด

เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในทางภูมิรัฐศาสตร์ในฐานะจุดเชื่อมต่อบนแนวระเบียงเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตอนใต้ (Southern Coastal Economic Corridor - SCEC) สะท้อนความท้าทายเชิงโครงสร้างในกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทย ซึ่งเกิดจากความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายระดับชาติที่มุ่งเน้นการเติบโต กับกระบวนการวางแผนเมืองในระดับท้องถิ่นที่ซับซ้อนและขาดการขับเคลื่อน นโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2540-จนถึงปัจจุบันเป็นระยะของการขยายเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม แนวคิดการพัฒนาเมืองเกิดการเติบโตของจากนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุค โดยมีทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาเมืองที่มีความเหมาะสมกับภูมิภาค โดยมีการเชื่อมต่อด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ รวมทั้งปัจจัยการตั้งของพื้นที่ จำนวนประชากร สภาวะสังคม และความพร้อมของเมืองในการพัฒนา ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเมืองโดยตรงการเกิดขึ้นของเมือง และขยายตัวของเมือง หากมีการจัดการที่ดีจะก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งผลให้ต่อเนื่องถึงการมีสวัสดิการด้านสังคมและคุณภาพชีวิตตามมา นอกจากนี้การลงทุน ด้านการค้าและอุตสาหกรรมซึ่งเกิดขึ้นและตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เมืองที่ได้ก่อให้เกิดกิจกรรมในการให้บริการ การค้าขาย และการใช้จ่ายด้าน กิจกรรมทางธุรกิจทุกอย่างในชุมชนเมืองและมหานคร ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการยกระดับของผลผลิตและการจ้างงาน ดังนั้น การรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดจากความเป็นเมืองภายใต้บริบทที่กำลังเปลี่ยนแปลงของสังคมและแนวโน้มความสำคัญของการกลายเป็นเมืองในอนาคตสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนาเมืองในอนาคตให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน (Office of the National Economic and Development Council and Chula Uni-search, 2022; Seesaisong, T. et al., 2025)

แนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

มีจุดเน้นในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในมิติของมิติที่ 4. การพัฒนาเมืองและชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน จุดเน้น “พัฒนาเมืองและชุมชนน่าอยู่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต” และการพัฒนาเมืองเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหาร ที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความครอบคลุมปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน (Office of the National Economic and Development Council, 2022)

สรุปการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนของผู้นำชน หรือคณะกรรมการชุมชนในเขตพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกอบไปด้วย ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ผู้บริหารทั้งภาครัฐ มีความใกล้ชิดประชาชน ภาคเอกชนที่ต้องขับเคลื่อนเศรษฐกิจควบคู่กับการสนองนโยบายภาครัฐและการดำเนินงาน



ภาคใต้กฎหมาย และต้องเป็นตัวแทนในการทำงานร่วมกับภาครัฐ และภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ จึงทำให้ทราบถึงปัญหาหรืออุปสรรคในการมีส่วนร่วมสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนาเมืองในอนาคต

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาแนวคิดจุดแข็งและข้อจำกัดของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรม ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม Sustainable Development Goals: SDGs

ขอบเขตประชากร/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม รวม 25 คน โดยผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง ที่มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ EEC จำนวน 8 คน กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานระดับกลางและระดับพื้นที่ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานในพื้นที่จากหน่วยงานจำนวน 8 คน และ กลุ่มที่ 3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกและชุมชน ประกอบด้วยตัวแทนชุมชนในพื้นที่ EEC ผู้ประกอบการ SME ท้องถิ่น ตัวแทนภาคประชาสังคม และผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา EEC ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จำนวน 9 คน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interviews) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม รวม 25 คน ใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) เก็บรวบรวมข้อมูลในระหว่างเดือนมกราคม 2569 โดยผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง (Policy Makers) ที่มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ EEC จำนวน 8 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานระดับกลางและระดับพื้นที่ (Practitioners) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานในพื้นที่จากหน่วยงาน จำนวน 8 คน และ

กลุ่มที่ 3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกและชุมชน (Stakeholders & Community) ประกอบด้วยตัวแทนชุมชนในพื้นที่ EEC ผู้ประกอบการ SME ท้องถิ่น ตัวแทนภาคประชาสังคม และผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา EEC ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จำนวน 9 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล: ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการสรุปผลสาระสำคัญจากการสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยใช้แนวทางแบบบูรณาการระหว่างการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ได้ข้อสรุปเชิงแบบแผนเป็นหมวดหมู่ และการวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis) เพื่อสกัด



ประเด็นสำคัญจากการข้อมูล ตรวจสอบความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย พร้อมหลักฐานประกอบการสนับสนุนแล้วนำมาสรุปผลและนำเสนอโดยการพรรณนา (Descriptive) ที่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์การวิจัย

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาลักษณะสำคัญของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรม ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จากการสังเคราะห์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่าลักษณะสำคัญของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนใน EEC มีจุดแข็งสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ความชัดเจนของกฎหมายรองรับที่ให้อำนาจพิเศษแก่หน่วยงานบริหาร ซึ่งได้สื่อสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในสารสนเทศที่ได้มากที่สุด ส่วนประการที่สองคือ ท่าเลที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Location) ที่มีระบบขนส่งครบทุกมิติ ซึ่งอาจส่งผลต่อการขยายตัวในเชิงเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากมิติเศรษฐกิจ นโยบาย EEC สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจได้จริง สะท้อนจากมูลค่าการลงทุนเฉลี่ยปีละ 4.6 แสนล้านบาท และการจ้างงานกว่า 100,000 ตำแหน่ง สอดคล้องกับ SDG 8 และ SDG 9 อย่างไรก็ตาม ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ยังมีช่องว่างสำคัญในด้าน Value Chain Linkage และเสถียรภาพรายได้ท้องถิ่น เนื่องจากผลประโยชน์กระจุกตัวอยู่กับทุนขนาดใหญ่ ขณะที่ SME และแรงงานท้องถิ่นยังเข้าถึงโอกาสได้จำกัด และประการที่สาม คือ การลดขั้นตอนราชการผ่านระบบ One Stop Service อันจะเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกให้กับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้เข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายและการส่งเสริมการลงทุนได้ง่ายและรวดเร็ว

ผลการศึกษาถึงข้อจำกัดสำคัญของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรม ในมิติเศรษฐกิจ ที่เป็นปัญหาอุปสรรค หรือช่องว่างที่ทำให้การดำเนินนโยบายและกลไก EEC ไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หรือส่งผลกระทบเชิงลบที่ไม่พึงประสงค์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งวัดได้จากช่องว่างระหว่างเป้าหมายที่กำหนดกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง ข้อร้องเรียนที่ได้รับ และผลกระทบเชิงลบที่ประชาชนในพื้นที่รับรู้ พบว่าประเด็นสำคัญคือ ความไม่ต่อเนื่องเชิงนโยบาย เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลอันส่งผลกระทบที่ยังไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองได้ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. EEC ซึ่งต้องได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลในการนำเรื่องเข้า ครม. เพื่อพิจารณา ก่อนทั้งนี้การขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล และเมื่อหน่วยงานรัฐยังทำงานแยกกัน เรื่องเดียวกัน แต่มีผู้รับผิดชอบหลายงาน สร้างความสับสนกับนักลงทุนว่าควรติดต่อหน่วยงานไหน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนแนวคิด Implementation Gap Theory ของ Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973) ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ การที่กระบวนการตัดสินใจต้องผ่านหลายจุด (สกพอ. ผ่านไปยัง กพอ. และตัดสินใจที่ ครม.) ทำให้เกิดจุดอ่อนในการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเป็นข้อจำกัดด้านความต่อเนื่องของนโยบายตามนิยามที่กำหนดไว้

ข้อจำกัดสำคัญของนโยบายในมิติด้านสังคมเป็นผลมาจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่ยังทำงานแบบแยกส่วน และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังอยู่



ในระดับการรับฟัง มากกว่าการมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ อันส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ คือการกระจุกตัวของผลประโยชน์ และช่องว่างในการมีส่วนร่วมและการเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชน ที่ยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ โดยผู้ให้ข้อมูลในระดับปฏิบัติการได้ให้ข้อมูลสอดคล้องกันถึงการมีส่วนร่วมว่า “...มีส่วนร่วมน้อยมากครับ ส่วนใหญ่เป็นการแจ้งให้ทราบเมื่อโครงการเริ่มไปแล้ว อยากให้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มวางแผน...” ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง จริงจังแล้ว ความยั่งยืนก็อาจไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากความยั่งยืนไม่ได้เกิดจาก Compliance แต่เกิดจาก “ความไว้วางใจ” หากชุมชนเห็นประโยชน์จริง โครงการจะมี Social License ระยะยาว ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวไว้

ผลการศึกษาถึงข้อจำกัดสำคัญของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรม ในมิติด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า ในการขับเคลื่อน EEC ในระยะปี 2567-2570 มุ่งเน้นการยกระดับสู่ต้นแบบเศรษฐกิจสีเขียว โดยบูรณาการกลไกเทคโนโลยีสีเขียว เข้ากับหลักการ ESG โดยการดำเนินงานใดขององค์การควรเน้นการบูรณาการแนวคิดระหว่างองค์กรและสังคม ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการควบคุมมลพิษอย่างเข้มงวดและตรวจสอบได้จริง เพื่อไม่ให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของคนในพื้นที่ในระยะยาว โดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับมิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านสังคม โดยนำเสนอสิทธิประโยชน์ให้แก่เอกชนคู่สัญญา เพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น การเป็นท่าเรือสีเขียว (Green Port) เป็นต้น นอกจากนี้ นโยบาย EEC มีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น EHIA และการส่งเสริม BCG Economy อย่างไรก็ตาม ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม ยังมีช่องว่างมากที่สุดในสามมิติ กล่าวคือ มิติสิ่งแวดล้อมถูกจัดลำดับความสำคัญต่ำกว่าเศรษฐกิจอย่างชัดเจน EEC ไม่มีกลไกกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมเฉพาะของตนเอง และชุมชนรับผลกระทบจากมลพิษโดยตรง โดยไม่มีระบบเยียวยาที่เพียงพอ

โดยรวมแล้ว ผลการศึกษายังพบว่านโยบายและกลไก EEC มีจุดแข็งที่ชัดเจนในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนขนาดใหญ่ในเชิงกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐาน แต่ยังเผชิญข้อจำกัดเชิงสถาบันที่สำคัญ 3 ประการ ซึ่งกรอบ SEZ Theory ของ Farole, T. & Akinci, G. (2011) ระบุว่า เป็นปัจจัยที่มักทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ได้แก่ ความไม่ต่อเนื่องเชิงนโยบาย การขาดบูรณาการระหว่างหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่มีคุณภาพเพียงพอ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนส่วนใหญ่เป็นลักษณะของการรับฟังข้อมูลและแสดงความคิดเห็น มากกว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรง เนื่องจากการตัดสินใจขั้นสุดท้ายมักอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐหรือผู้ดำเนินโครงการ

จากผลการศึกษาข้างต้น ทำให้ได้แนวทางการออกแบบนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรม ที่ครอบคลุมมิติต่าง โดยใช้สารสนเทศจาก ข้อจำกัดทั้งสามประการข้างต้นเป็นองค์ประกอบสำคัญ โดยในเชิงการออกแบบกลไกควรพัฒนา EEC Integrated Policy Committee ที่รวมตัวแทนจากทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวง



อุตสาหกรรม แรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และมหาสมุทรไทย เข้าร่วมประชุมพร้อมกัน พร้อมกับพัฒนา EEC Shared KPIs ที่ผูกการประเมินผลงานของทุกหน่วยงานกับตัวชี้วัด 3 มิติร่วมกัน เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน แบบบูรณาการ สอดคล้องกับความเป็นเอกภาพของกฎระเบียบ ตามนิยามความสอดคล้องของนโยบาย และกลไกที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ในมิติของสิ่งแวดล้อม เมื่อสรุปตามแนวคิด Eco Industrial Town ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิด Environmental Governance Theory (Lafferty, W. M. & Meadowcroft, J. R. 2000) ที่เสนอให้บูรณาการเป้าหมายสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นทาง ไม่ใช่เพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายทาง และสอดคล้องกับประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและการรักษาพื้นที่สีเขียว ตามนิยามความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม ในเชิงการออกแบบกลไก ควรกำหนดให้นิคมอุตสาหกรรมทั้งหมดใน EEC ต้องผ่านการรับรองมาตรฐาน Eco Industrial Town ภายในปี พ.ศ. 2575 พร้อมกับจัดตั้ง EEC Green Technology Hub ที่เป็นพื้นที่ทดลองเทคโนโลยีสีเขียวโดยเฉพาะ โดยการศึกษายังพบว่าระดับความสอดคล้องของนโยบาย EEC กับ SDGs ลดลงตามลำดับจากมิติเศรษฐกิจ สู่มิติสังคม และต่ำสุดในมิติสิ่งแวดล้อม สะท้อนให้เห็นว่าการออกแบบนโยบายยังให้น้ำหนักกับ SDG 8 และ SDG 9 มากกว่า SDG 10 SDG 13 และ SDG 15 อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับ Vertical Incoherence ตาม Policy Coherence Theory ของ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003) ที่ชี้ว่าเมื่อนโยบายระดับพื้นที่ไม่เชื่อมโยงกับพันธกรณีระดับประเทศและสากลอย่างสมบูรณ์ ความยั่งยืนที่เกิดขึ้นจะเป็นเพียงความยั่งยืนแบบมีเงื่อนไข

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุป

นโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนใน EEC มีจุดแข็งสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความชัดเจนของกฎหมายรองรับที่ให้อำนาจพิเศษแก่หน่วยงานบริหาร ทำเลที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Location) ที่มีระบบขนส่งครบทุกมิติ และการลดขั้นตอนราชการผ่านระบบ One Stop Service ส่วนข้อจำกัดสำคัญคือ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่ยังทำงานแบบแยกส่วน และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังอยู่ในระดับการรับฟัง มากกว่าการมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ อันส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งทางด้านเศรษฐกิจคือการกระจุกตัวของผลประโยชน์ และช่องว่างในการมีส่วนร่วมและการเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชนที่ยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ

อภิปรายผล

ผลการศึกษาพบว่าผลการศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะ แนวคิด จุดแข็งและข้อจำกัดของนโยบายและกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรมในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม พบว่า มีข้อจำกัดสำคัญต่อการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและกลไก EEC ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมโดยที่ผลการวิจัยยืนยัน SEZ Theory ของ Farole, T. & Akinci, G. (2011) ที่ระบุว่าความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นอยู่กับกรอบสถาบันที่เหมาะสม ไม่ใช่เพียงสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยพบว่าแม้ EEC จะมีสิทธิประโยชน์ที่จูงใจระดับสากล แต่ปัญหาเชิงสถาบัน เช่น ความไม่ต่อเนื่องเชิงนโยบายและการทำงานแยกส่วน กลับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมาย



การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความสอดคล้องกับแนวคิด Just Sustainability ของ Agyeman, J. (2005) ที่เน้นว่าความยั่งยืนต้องบูรณาการความเป็นธรรมทางสังคมเข้าไว้ด้วย โดยงานวิจัยนี้พบหลักฐานเชิงประจักษ์จากบริบทเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า เมื่อนโยบาย SEZ มุ่งเน้นเศรษฐกิจเป็นหลัก กลุ่มเปราะบางในพื้นที่มักแบกรับต้นทุนการพัฒนามากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่องว่างสำคัญที่จะนำไปสู่การดำเนินนโยบาย ดังปรากฏตามแนวคิดต่อ Implementation Gap Theory ของ Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973) กล่าวคือ ช่องว่างในการดำเนินนโยบาย EEC ไม่ได้เกิดเพียงจากจำนวนจุดตัดสินใจที่มากเกินไปเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการที่กลไกเร่งรัดการลงทุนและกลไกจัดการผลกระทบทางสังคม สิ่งแวดล้อมมีความเร็วที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ส่วนหนึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมที่จะร่วมขับเคลื่อนให้การนำนโยบายและการดำเนินงานตามกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษ ที่จะส่งผลต่อความยั่งยืนและความเป็นธรรม ประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Collaborative Governance ของ Ansell, C. & Gash, A. (2008) ว่า Social License เป็นเงื่อนไขสำคัญของความยั่งยืนในระยะยาว โดยพบว่า ชุมชนที่รู้สึกว่าตนเองไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะต่อต้านโครงการ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและต้นทุนแฝงในการดำเนินนโยบาย ซึ่งการสร้างแรงจูงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ควรต้องมีระบบแรงจูงใจที่สมดุล (Balanced Incentive System) โดยอาจดำเนินการด้วยการปรับโครงสร้างกลไกด้านสิทธิประโยชน์จากการให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพียงมิติเดียว สู่ระบบแรงจูงใจที่ผูกกับผลลัพธ์ครบทั้ง 3 มิติ โดยอาศัย Policy Instruments Theory ของ Howlett, M. & Ramesh, M. (1995) ในการออกแบบเครื่องมือผสม (Mixed Instruments) ที่ประกอบด้วย การกำหนดเกณฑ์ ESG ขั้นต่ำสำหรับการได้รับสิทธิประโยชน์ การผูกการต่ออายุสิทธิประโยชน์กับการปฏิบัติตามตัวชี้วัด 3 มิติ และการพัฒนาตัวชี้วัดที่ครอบคลุมทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ที่สำคัญสำหรับการออกแบบและการนำนโยบาย และกลไกการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นธรรมให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายโดยจำแนกตามระยะเวลา คือ

1) ระยะเร่งด่วน (1 ปี) ควรมีการปรับโครงสร้างการให้สิทธิประโยชน์การลงทุนโดยกำหนดเกณฑ์ ESG ขั้นต่ำเป็นเงื่อนไขบังคับ โดยเริ่มจากอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมสูง เช่น ปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมหนัก และพัฒนาระบบตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของ EEC ที่ครอบคลุมทั้ง 3 มิติ โดยอ้างอิงกรอบ SDGs ของสหประชาชาติ และปฏิรูปกระบวนการรับฟังความเห็นของชุมชนให้เกิดขึ้นก่อนการอนุมัติโครงการ โดยกำหนดให้ผ่าน Community Advisory Panel ที่มีตัวแทนกลุ่มเปราะบางอย่างแท้จริง

2) ระยะกลาง (ไม่เกิน 3 ปี) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการกำหนดแนวทางการพัฒนา EEC SME Integration Platform ที่เชื่อมโยง SME ท้องถิ่นกับห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมเป้าหมาย พร้อมกับ EEC Skills Passport ที่รับรองทักษะแรงงานท้องถิ่น และจัดตั้ง EEC Environmental Authority ที่เป็นองค์กรอิสระภายใน สกพอ. พร้อม IoT Monitoring Network และ EEC Green Fund พร้อมกับการพัฒนา EEC



Open Data Platform ที่เปิดเผยข้อมูลสิ่งแวดล้อม ความสำเร็จหน้าโครงการ และการกระจายผลประโยชน์แก่สาธารณชนแบบ Real Time

3) ระยะยาว (มากกว่า 3 ปี) การกำหนดกฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ด้วยการบัญญัติ EEC Multiyear Compact ใน พ.ร.บ. EEC เพื่อกำหนดเป้าหมายระยะ 5-10 ปีที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามรัฐบาล และ จัดตั้ง EEC Integrated Policy Committee ที่รวมตัวแทนจากทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง พร้อม Shared KPIs ที่ผูกการประเมินผลงานกับตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้จริง และควรกำหนดให้ นิคมอุตสาหกรรมทั้งหมดใน EEC ต้องผ่านมาตรฐาน Eco Industrial Town ภายในปี พ.ศ. 2575 พร้อม เชื่อมโยงกับแผน NDC ของประเทศ

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

3 จุดแข็งสำคัญ (Strengths) ใช้ไอคอนสีเขียว หรือเครื่องหมายถูกเพื่อสื่อความหมายเป็นบวก



กฎหมายชัดเจน: มีกฎหมายรองรับ ให้อำนาจพิเศษแก่หน่วยงานบริหารจัดการ



ทำเลเชิงยุทธศาสตร์: ตั้งบน Strategic Location เชื่อมต่อระบบขนส่งครบทุกมิติ



ราชการยุคใหม่: ลดขั้นตอนซับซ้อนด้วยระบบ One Stop Service

3 ข้อจำกัด (Limitations) ใช้ไอคอนสีส้ม/แดง หรือเครื่องหมายเตือนเพื่อสื่อความหมายความเสี่ยง



นโยบายไม่ต่อเนื่อง: ขาดความชัดเจนเมื่อมีการเปลี่ยนผ่านรัฐบาล



ทำงานแยกส่วน: ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานรัฐ

ส่วนร่วมจำกัด: ประชาชนทำได้เพียง "รับฟัง" แต่ไม่มีอำนาจร่วมตัดสินใจ

3 ส่วนผลกระทบต่อความยั่งยืน (Sustainability Impacts) จัดวางไว้ด้านล่างสุดเพื่อแสดงผลลัพธ์ ปรับโหมดเป็นโทนสีที่ต้องเฝ้าระวัง



ด้านเศรษฐกิจ: ผลประโยชน์ยังกระจุกตัว ไม่กระจายสู่ท้องถิ่น



ด้านสังคม: เกิดช่องว่างการมีส่วนร่วม และวิถีชุมชนดั้งเดิมเปลี่ยนแปลง



ด้านการจัดการ: ยังขาดระบบการดูแลผลกระทบชุมชนที่ชัดเจน อธิบายด้วยรูปภาพด้านล่าง



ภาพที่ 1 แสดงองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

เอกสารอ้างอิง

- Agyeman, J. (2005). *Sustainable communities and the challenge of environmental justice*. NYU Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qfxz0>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Farole, T. & Akinci, G. (2011). *Special economic zones progress, emerging challenges, and future directions*. Chicago: World Bank Publications.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. UK: Oxford University.
- Lafferty, W. M., & Meadowcroft, J. R. (2000). *Implementing sustainable development: Strategies and initiatives in high consumption societies*. Oxford, UK: Oxford Press.
- Office of the National Economic and Development Council. (2022). *Progress of special economic development operations*. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5196
- Office of the National Economic and Development Council and Chula Uni-search. (2022). *Planning guideline for live able and sustainable future city (LSFC guideline)*. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=12010

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2003). *Policy coherence: Vital for global development*. OECD.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California.

Seesaisong, N., Marome, W., Haocharoen, K., & Liengboonlertchai, P. (2025). Challenges in the development of Special Economic Zones: a case study of the Trat Special Economic Zone. *JEDI : Journal of Environmental Design Innovation*, 12(2), 67–94. Retrieved from <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jed/article/view/281390>

UNCTAD. (2019). *UNCTAD annual report 2019*. Retrieved from <https://unctad.org/annualreport/2019/Pages/index.html>

