



## การนำนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

### The Implementation on Policy and Investment Measures in Chiang Rai Special Economic Zone

รักเกียรติ อินทับตัน\*

กฤษฎา นันทเพ็ชร

ชิตพล ชัยมะดัน

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

\*e-mail: rakkiat.intabtan@gmail.com

Rakkiat Intabtan

Krisda Nantapetch

Chittapol Chaimadan

Graduate School of Public Administration, Burapha University

*Received: April 16, 2020 Revised: June 20, 2020 Accepted: July 2, 2020*

#### บทคัดย่อ

จากปรากฏการณ์เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นทั้งในระดับโลกและประเทศไทย การนำนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปสู่การปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนับเป็นจุดสนใจสำคัญที่นำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เพื่อวิเคราะห์บทเรียนเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศและพัฒนาการของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย วิเคราะห์นโยบาย มาตรการส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายร่วมด้วย ใช้การเก็บข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาส่วนราชการจังหวัดเชียงราย และผู้เกี่ยวข้องกับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวม 13 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและตรวจสอบความถูกต้องด้วยการวิเคราะห์แบบสามเส้า ผลการวิจัย พบว่า พัฒนาการของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทยแบ่งได้ 3 ช่วงเวลา คือ ก่อนการถือกำเนิด (พ.ศ.2525-2540) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเฉพาะ (พ.ศ.2540-2556) และการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ (พ.ศ.2557-ปัจจุบัน)

โดยปัญหาความไม่สงบทางการเมืองส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยาวนานถึง 12 ปี ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจุบันนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในสถานะนิ่งเฉยหรือมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปเนื่องจากผลพวงของนโยบายอื่นที่รัฐบาลให้ความสำคัญมากกว่า โดยความไม่ชัดเจนด้านกฎหมายและปัญหาด้านที่ดินทำให้การนำนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไปปฏิบัติในจังหวัดเชียงรายไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ด้านการลงทุนเท่าที่ควร ส่วนมาตรการส่งเสริมการลงทุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทย พบว่า ไม่มีความแตกต่างกับประเทศอื่นในภูมิภาค โดยมีข้อเสนอรูปแบบการบริหารงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายในระยะสั้น คือ ควรปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานของคณะกรรมการระดับชาติตามภารกิจที่ปรับเปลี่ยนไป ส่วนระยะยาวควรจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ที่มี “ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด

**คำสำคัญ:** การนำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการส่งเสริมการลงทุน เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย



## Abstract

Special Economic Zones (SEZs) have emerged both abroad and in Thailand. Thus, implementation policy and investment support measures becomes the major focus to set objectives of this to study namely to examine (1) lessons learned from foreign SEZs and SEZ policy development in Thailand, (2) the policy and investment promotion measures, (3) problems and obstacles of its implementation, and (4) provide suggestions for Chiang Rai SEZ. Data were collected through documents and interviews with thirteen key informants who are the high-ranked officers working in Chiang Rai Provincial Government Offices and Chiang Rai SEZ stakeholders. The data were then analyzed for content analysis and verified using triangulation technique. Findings revealed that the development of the policy on Thailand's SEZ had been categorized into three periods: a period prior to the SEZ had been established (1982-1997), a period the specific economic zone was established (1997-2013), and a period in which the special economic zone was formally established (2014 - present). The political disturbance had caused Thailand to delay the establishment of special economic zone for twelve years. It was found that the policy implementation remains steady or slowly developed due to having more important and newly introduced policies by the government needed to be executed. Unstable law and problems related to resource (land) have caused failures in the policy implementation. Results also showed that Thailand's investment promotion measure was not different from other countries in the region. In terms of administration, it was suggested that more emphasis should be on working for short-term policies. This can be done through changing roles of the committee according to new missions at a national level. Concerning a long-term administration, the management committee for the SEZ should be established. There should be "a governor" as the chief executive officer.

**Keywords:** Policy Implementation, Investment Promotion Measure, Chiang Rai Special Economic Zone

## บทนำ

จากอดีตจนถึงปัจจุบันการกำหนดพื้นที่ระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างมากจนนำไปสู่การกำหนดพื้นที่ (Zoning) ซึ่งมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศให้เป็นพื้นที่เพื่อการค้าและการลงทุนภายใต้ชื่อ เช่น เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone) หรือ เขตการค้าเสรี (Free Trade Zone) และในเวลาต่อมาได้เกิดการพัฒนาด้านที่รูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสิทธิประโยชน์มากขึ้นที่เรียกว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) เป็นต้น โดยจากข้อมูลของธนาคารโลกชี้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมีการเติบโตต่อเนื่องตลอด 4 ทศวรรษที่ผ่านมาโดยจำนวนประเทศที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นจาก 25 ประเทศในปี ค.ศ. 1975 กลายเป็น 130 ประเทศที่ครอบคลุมพื้นที่ 3,500 เขต ในปี ค.ศ. 2006 ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจสูงถึง 600 พันล้านเหรียญสหรัฐหรือประมาณ 21 ล้านล้านบาท (Farole, & Akinci, 2011)

สำหรับประเทศไทย นโยบายส่งเสริมการค้าการลงทุนภาคเอกชนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2497 ผ่านการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 ส่งผลให้เกิดการลงทุนไหลเข้ามาลงทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากจนนำไปสู่ความต้องการในการก่อสร้างพื้นที่เฉพาะหรือเขตนิคมอุตสาหกรรมขึ้นหลายแห่งในเวลานั้น (Sakdavekeisor, 2014) ทั้งนี้ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทยมีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในช่วงที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยได้ออกคำสั่งฉบับแรก คือ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในขับเคลื่อน (National Council for Peace and Order (NCPO), 2014) ซึ่งต่อมาได้อนุมัติการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่บริเวณแนวชายแดน ได้แก่ (1) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (2) อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว (3) อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด (4) อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร (5) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (6) อำเภอเมือง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย (7) อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (8) อำเภอเมือง อำเภอท่าอุเทน



จังหวัดนครพนม (9) อำเภอสุโขทัย โลก อำเภอดากใบ อำเภอวัง อำเภอเยื้อง อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส และ (10) อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี รวมไปถึงการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 6 คณะ ได้แก่ (1) ด้านสิทธิประโยชน์ กำหนดพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (2) ด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง (3) ด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร (4) ด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ (5) ด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์ และ (6) ด้านการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ (National Council for Peace and Order (NCPO), 2015)

ในส่วนจังหวัดเชียงรายนับเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 โดยจากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ชี้ว่า จังหวัดเชียงรายมีศักยภาพในระดับสูงเนื่องจากมีที่ตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ภายใต้ระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ส่งผลให้จังหวัดเชียงรายสามารถเชื่อมโยงการค้าและการลงทุนในรูปแบบของการค้าชายแดนและข้ามแดนได้ทั้งกับเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และจีนตอนใต้ได้ทั้งในรูปแบบทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ (Office of Board of Investment, 2015) ในส่วนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายจะประกอบไปด้วยพื้นที่ 21 ตำบลใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเชียงของ (7 ตำบล) อำเภอเชียงแสน (6 ตำบล) และอำเภอแม่สาย (8 ตำบล) คิดเป็นพื้นที่ 1,523.60 ตารางกิโลเมตรหรือ 952,266 ไร่ นับเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจที่มีพื้นที่มากที่สุดในปัจจุบัน (Chiang Rai Governor Office, 2014)

จากความเป็นมาดังกล่าว นำความสนใจของผู้วิจัยไปสู่การทำวิจัยในบริบทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยที่ครอบคลุมในมิติด้านนโยบายและมิติด้านมาตรการส่งเสริมการลงทุน โดยผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมาตั้งแต่อดีตและยังเป็นพื้นที่สำคัญด้านเศรษฐกิจแห่งหนึ่งทางภาคเหนือของประเทศให้เป็นพื้นที่สำคัญเพื่อใช้ในการศึกษา ด้วยผู้วิจัยคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานชิ้นนี้จะมีส่วนช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อวงวิชาการและประเทศไทยภายใต้บริบทด้านการแข่งขันและการลงทุนกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์บทเรียนเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศและพัฒนาการของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์การนำนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย
4. เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

## การทบทวนวรรณกรรม

การขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติ นับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการวิจัยในครั้งนี้ ดังนั้น แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะถูกนำมาใช้เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ว่า การขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างไร รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย มีข้อค้นพบอย่างไร ตลอดจนข้อเสนอสำหรับนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทยควรจะเป็นอย่างไร เพื่อตอบคำถามและบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยจึงจำเป็นที่จะต้องเกิดกระบวนการทบทวนองค์ความรู้ วรรณกรรม ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ประกอบไปด้วย ความหมายของนโยบายสาธารณะ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ กระบวนการของนโยบายสาธารณะ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ (2) แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย ความหมายและความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการสังเคราะห์ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา (3) แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทย ประกอบไปด้วย นิยาม ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ พัฒนาการก่อนการถือกำเนิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในสภาวะการณ์ปัจจุบัน และ (4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย กลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านการลงทุนและมาตรการส่งเสริมการลงทุน และกลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตการค้ารูปแบบอื่น และการค้าบริเวณแนวชายแดน ตามลำดับ



โดยการสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยนั้นผู้วิจัย  
สังเคราะห์ข้อมูลจาก 2 แหล่ง ได้แก่

1) ข้อมูลจากแนวคิดและทฤษฎี ใช้การสังเคราะห์  
ด้วยวิธีการหาปัจจัยร่วม (Common Factors) หรือปัจจัยที่  
พบได้บ่อย (High Frequency) จากตัวแบบต่าง ๆ (Models)  
ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวน 9 ตัวแบบของนักวิชาการ  
5 ท่าน ได้แก่ ฮอร์นและมิเตอร์ ซาบาเตียร์และ แมซมาเนียน  
แฮมเปิลตัน อเล็กซานเดอร์ Chandarasorn (2013) พบว่า  
ปัจจัยที่มีจุดร่วมหรือความถี่มากที่สุดจากตัวแบบทั้งหมด  
คือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและการตอบสนอง  
ของผู้ปฏิบัติงาน รองลงมาคือปัจจัยที่มีค่าความถี่  
ใกล้เคียงกัน ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวของนโยบาย  
ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อขับเคลื่อน และ  
ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมนโยบายและการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มต่อมาเป็นกลุ่มปัจจัยที่มีค่าความถี่  
ปานกลางแต่มีความสำคัญ ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการ  
สื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัย  
ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและคุณลักษณะต่าง ๆ ขององค์กร  
และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย/ผู้บริหารใน  
หน่วยงาน ตามลำดับ

2) ข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ใช้การสังเคราะห์  
ข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ  
ได้แก่ Koontz, & Newig (2014); Howie, & Stevick  
(2014); Luasomboon (2008); Permpheansin (2015)  
พบว่า ปัจจัยหรือตัวแปรจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีจำนวน 7  
ด้านเรียงลำดับตามค่าความถี่ ได้แก่ ด้านตัวนโยบาย  
(ความถี่=3) ด้านทรัพยากรที่ใช้เพื่อขับเคลื่อน (ความถี่=3)  
ด้านการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไป  
ปฏิบัติ (ความถี่=2) ด้านองค์กรและคุณลักษณะ (ความถี่=2)  
ด้านความร่วมมือและการตอบสนองของผู้ปฏิบัติงาน  
(ความถี่=3) ด้านผู้กำหนดนโยบาย/ผู้บริหารในหน่วยงาน  
(ความถี่=1) และด้านสภาพแวดล้อม (ความถี่=1) ซึ่งข้อมูล  
ดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสังเคราะห์ข้อมูลจากแนวคิด  
และทฤษฎี

จากผลการสังเคราะห์ทั้ง 2 วิธีจึงสรุปได้ว่า กลุ่ม  
ปัจจัยหรือตัวแปรด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นส่วน  
สำคัญที่สุดของการวิจัยครั้งนี้มี 7 ด้าน ได้แก่ ด้านตัว  
นโยบาย ด้านทรัพยากร ด้านความร่วมมือและการตอบสนอง  
ของผู้ปฏิบัติงาน ด้านการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมการ  
นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านองค์กรและคุณลักษณะขององค์กร  
ด้านผู้กำหนดนโยบาย/ผู้บริหารในหน่วยงาน และด้าน  
สภาพแวดล้อม

## วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative  
Research) ที่รวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ (Interview)  
ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และข้อมูลเอกสาร  
(Documentary Research) ได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับ  
นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของหน่วยงานราชการ  
เอกสารแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจของหน่วยงาน  
ระดับชาติและระดับพื้นที่ รวมไปถึงกฎหมาย ประกาศ  
เอกสารการประชุม แผ่นพับ บทความและงานวิจัยทั้งจาก  
ในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป้าหมายสำคัญ คือ  
การค้นหาคำตอบสำหรับวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าวให้  
กระจ่างชัด โดยมีรายละเอียดวิธีการวิจัย ดังนี้

### 1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยบุคคลใน 2 กลุ่ม  
ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาส่วน  
ราชการระดับจังหวัดเชียงราย 5 คนและกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการ  
ลงทุน 8 คน โดยการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากส่วน  
ราชการใช้เกณฑ์จากความเกี่ยวข้องกันนโยบายและเป็นผู้ที่  
มีความรู้ความเข้าใจในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นอย่างดี  
ส่วนการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้านการลงทุนพิจารณา  
จากเกี่ยวข้องในการลงทุนหรือการส่งเสริมการลงทุน  
ในพื้นที่เป็นหลัก

### 2. เครื่องมือวิจัย

ใช้แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi-  
structured Interview Form) ในลักษณะของข้อคำถาม  
ปลายเปิด (Open-end) 2 ชุดที่มีประเด็นครอบคลุมด้าน  
การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยภาครัฐและมาตรการที่  
เกี่ยวข้องภาคเอกชน โดยมีการตรวจสอบคุณภาพของ  
เครื่องมือวิจัยด้าน ความตรงตามเนื้อหา (Content  
Validity) จากผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่านก่อนนำไปใช้จริง

### 3. การรวบรวมข้อมูล

ใช้การรวบรวมข้อมูลใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ข้อมูล  
จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data Sources) คือ  
ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และข้อมูลจาก  
แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data Sources) คือ  
ข้อมูลจากเอกสาร บทความ และงานวิจัย โดยการวิเคราะห์  
พัฒนาการของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน  
ประเทศไทยและบทเรียนเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ  
จะทำการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (เอกสาร)  
เป็นสำคัญ ส่วนการวิเคราะห์การนำนโยบายและมาตรการ  
ส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ  
เชียงรายและการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายนั้น



จะใช้การรวบรวมข้อมูลทั้งจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (สัมภาษณ์) และทุติยภูมิ (เอกสาร) ร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีการพิทักษ์สิทธิ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งในระลอกการวิจัยระยะการวิจัย และระยะหลังการวิจัย

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยการตรวจสอบแบบหลายมุมมอง (Triangulation) ด้านแหล่งข้อมูล (Tiraganan, 2014)

### ผลการวิจัย

บทเรียนเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศและพัฒนาการของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1) พัฒนาการนโยบายช่วงที่ 1 พ.ศ. 2525-พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area Base Development) ที่ใกล้เคียงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Semi-Special Economic Zone) โครงการแรก คือ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกหรืออีสเทิร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard Development Program) ในปี พ.ศ. 2525 ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา โดยมีเป้าหมายเพื่อเร่งรัดการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม เทคโนโลยี (Thaipublica, 2012)

2) พัฒนาการนโยบายช่วงที่ 2 พ.ศ. 2540-2556 พบการเคลื่อนไหวการจัดตั้งพื้นที่รูปแบบพิเศษจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลทุกรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ.2540-2556 โดย “เขตเศรษฐกิจเฉพาะ” พบครั้งแรกในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นการจัดตั้งพื้นที่พิเศษหรือพื้นที่เฉพาะสำหรับกิจกรรมด้านเศรษฐกิจที่มีได้มุ่งเน้นเฉพาะการลงทุนบริเวณอีสเทิร์นซีบอร์ดอย่างเดียวยกต่อไปต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่ริเริ่มศึกษาความไปได้ในการจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจชายแดน” ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2545 และคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้อนุมัติให้ดำเนินการใน 3 อำเภอนำร่อง ได้แก่ เชียงแสน แม่สาย และสะเตา ต่อมาได้มีมติให้อำเภอเชียงแสนและอำเภอแม่สายเป็นโครงการนำร่องในลักษณะ “เขตเศรษฐกิจชายแดนแห่งแรกของไทย” หลังจากนั้นนโยบายเขตเศรษฐกิจเฉพาะหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยต้องมาหยุดชะงักไปถึง 12 ปี

3) พัฒนาการนโยบายช่วงที่ 3 พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน โดยนับตั้งแต่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำรัฐประหารในนามของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นโยบายเขต

พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ถูกขับเคลื่อนทันที โดยวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 72/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) นับเป็นการเริ่มต้นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ

4) ปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ พบว่า จุดเด่นของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศลาว คือ การเป็นฐานการผลิตที่มีต้นทุนแรงงานต่ำแต่แรงงานมีทักษะ การมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ และการเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับสิทธิพิเศษทั่วไปทางภาษี (GSP) ส่วนจุดเด่นของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกัมพูชา คือ การมีค่าจ้างแรงงานและมีค่าใช้จ่ายด้านที่ดินถูกมาก การเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับสิทธิพิเศษทั่วไปทางภาษี (GSP) และการอนุมัติการลงทุนที่รวดเร็วเพราะขึ้นกับนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศมาเลเซียประสบความสำเร็จ คือ การมีภาครัฐที่มีความตั้งใจชัดเจน การสนับสนุนการลงทุนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การมีทำเลที่ตั้งเปรียบเชิงยุทธศาสตร์ใกล้กับสิงคโปร์ และความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนประสบความสำเร็จ คือ ความตั้งใจที่ชัดเจนของภาครัฐ การลงทุนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างต่อเนื่อง 30 ปีด้วยเม็ดเงินลงทุนกว่า 10 ล้านล้านบาท การมีทำเลที่ตั้งได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ใกล้กับฮ่องกง และการมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจพัฒนาและบริหารจัดการของรัฐบาลท้องถิ่นในการออกนโยบายและปรับปรุงกฎหมาย สำหรับปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์ประสบความสำเร็จ คือ การมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพชัดเจนและเข้าใจง่าย แรงงานราคาถูกและมีทักษะ รวมไปถึงการให้เอกชนเป็นผู้พัฒนาและดำเนินการแทนทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและช่วยลดค่าใช้จ่าย ส่วนปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเม็กซิโกประสบความสำเร็จ คือ การมีทำเลที่ตั้งได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ติดกับสหรัฐอเมริกา ความสอดคล้องของนโยบายระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก และการมีข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศ NAFTA ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศอินเดียไม่ประสบความสำเร็จ คือ การกำหนดขนาดพื้นที่ขึ้นต่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมากเกินไป การให้สิทธิประโยชน์ที่ยังไม่มากเพียงพอในการดึงดูดนักลงทุน รวมไปถึงการขาด



ประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐ (Chiang Rai Governor Office, 2016)

การนำนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ผลการศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง มิติกฎหมาย พบว่า ประกาศฉบับปฐมฤกษ์ของการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ คือ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 72/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) นอกจากนี้ยังมีประกาศ ระเบียบ และแบบฟอร์มจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นอีกเป็นจำนวนกว่า 79 ฉบับ จำแนกได้เป็น (1) ออกโดย คสช. จำนวน 4 ฉบับเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการ รวมถึงการจัดหาที่ดิน (2) ออกโดย กนพ. จำนวน 2 ฉบับเกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่ (3) ออกโดย BOI จำนวน 21 ฉบับเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน (4) ออกโดยกรมศุลกากรจำนวน 3 ฉบับเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตปลอดอากรและคลังสินค้าทัณฑ์บน และ (5) ออกโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จำนวน 49 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษีและไม่ใช่ภาษีในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ส่วนที่สอง มิติปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1) ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ พบว่า ปัจจุบันการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในสถานะนิ่งเฉย โดยพบการขับเคลื่อนนโยบายในลักษณะ แบบ ค่อยเป็น ค่อยไป (Slow-Move On) อันเนื่องมาจากผลพวงของนโยบายอื่นที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เช่น โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC) Development Plan ซึ่งรัฐบาลคาดหวังถึงผลลัพธ์อันพึงประสงค์ที่สามารถจับต้องได้ที่เร็วกว่า (Short Term) และเห็นผลลัพธ์มากกว่า (More Expected Outputs) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่เสมือนเป็นนโยบายโยนหินถ้ามทางที่ต้องใช้เวลารอคอยความสำเร็จที่นานกว่า (Long Term) เมื่อจำแนกการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดเชียงรายเป็นรายด้าน ผลคือ (1) ด้านนโยบาย พบว่า แนวทางการกำหนดนโยบายมีความสอดคล้องหรือมีการรับแนวคิดการจัดตั้งจากระดับโลกมาใช้โดยจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการสร้างฐานการผลิตและพัฒนาชายแดน การดึงดูดเม็ดเงินลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (FDI) การเพิ่มขีดความสามารถของประเทศ การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีความสอดคล้องไปในทิศทาง

เดียวกับหลักการและวัตถุประสงค์ที่ธนาคารโลกหรือที่ประเทศอื่นกำหนด ดังคำตอบจากการสัมภาษณ์ที่ว่า “เห็นด้วยกับเป้าหมายของรัฐบาล เพราะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นลักษณะของการส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งการลงทุนในระดับผู้ประกอบการในประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่พัฒนาตัวแรงงานและทักษะ แล้วก็สร้างรายได้” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2) (2) ด้านทรัพยากร พบว่า ปัญหาการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาและเพื่อการลงทุนเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในจังหวัดเชียงรายและหนักมากที่สุดจากพื้นที่ 10 เขต สาเหตุหลักเกิดจากปัญหาความสับสนในขอบเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันและภาคประชาชนที่เรียกร้องค่าชดเชยในอัตราที่สูงจนทำให้คณะอนุกรมส่วนกลางมีคำสั่งยกเลิกการจัดหาที่ดินในท้ายที่สุด ส่วนด้านงบประมาณไม่พบปัญหาเนื่องจากรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ด้านศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายในทางปฏิบัติยังมีบทบาทเป็นเพียงหน่วยงานที่รับเรื่องและติดต่อประสานงานกับทั้งนักลงทุนเท่านั้น ดังคำตอบจากการสัมภาษณ์ที่ว่า “เชียงรายมีข้อจำกัดเรื่องการจัดหาพื้นที่ โดยทั้ง 3 พื้นที่ไม่สามารถจัดหาพื้นที่ของรัฐมาให้นักลงทุนเช่าได้ ซึ่งตาม Concept ที่ทางรัฐบาลคิดไว้ ให้จังหวัดเลือกกำหนดพื้นที่ที่จะมีการส่งเสริม แต่ตอนนี้พื้นที่ที่เราเลือกทั้ง 3 อำเภอล้วนติดขัดไปด้วยปัญหา” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 5) (3) ด้านความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงาน พบว่า การขับเคลื่อนระดับจังหวัดมีหน่วยงานหลัก คือ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ที่พยายามขับเคลื่อนในหลายรูปแบบรวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดถึง 3 ชุด ในทางกลับกัน พบว่า หน่วยงานและเจ้าหน้าที่จากส่วนงานทั้งในระดับจังหวัดและระดับพื้นที่บางส่วนยังมีส่วนร่วมต่อการขับเคลื่อนไม่มากหรือไม่เต็มที่เท่าที่ควรและบางส่วนยังไม่ทราบถึงบทบาทหรือความเกี่ยวข้องของตนที่มีต่อการขับเคลื่อนนโยบายด้วย ดังคำตอบจากการสัมภาษณ์ที่ว่า “เชียงรายทำเกินกว่าที่สั่ง เราขับเคลื่อนจนเหมือนกับว่าพุ่งออกตัวแรงแต่มาแผ่วปลาย” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 5) “หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานขับเคลื่อนตามที่ได้รับมอบหมายแต่ไม่ได้มีการประสานกัน” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 1) (4) ด้านการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม พบว่า จังหวัดเชียงรายมีการดำเนินงานด้านสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมในระดับสูงไม่ว่าจะเป็นการจัดประชุม การรับฟังความคิดเห็น การดำเนินงานนอกพื้นที่ รวมถึงการใช้รูปแบบเชิงรุกเข้าสู่ผู้ประกอบการ ทั้งนี้ แม้ว่าการดำเนินการสื่อสารและการเตรียมความพร้อมเพื่อการขับเคลื่อนจะมีความพร้อมสูงเพียงใดก็ตามแต่ทรัพยากรของนโยบายในพื้นที่ที่ยังมีปัญหา



อยู่ทำให้ตัวเลขด้านการลงทุนของจังหวัดยังไม่สูงมากนัก ดังคำตอบจากการสัมภาษณ์ที่ว่า “มีการประชุมขับเคลื่อน รับฟังจากหน่วยงาน จากประชาชน การให้ความรู้ การเตรียมการ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและ ท้องถิ่นด้วย” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 1) “มีการพัฒนาซอฟต์แวร์ แต่ฮาร์ดแวร์มันไม่ไป ฮาร์ดแวร์ คือ ปัญหาเรื่องที่ดิน มันไม่ ไป ไม่พัฒนา และยังไม่ได้แก้กฎหมาย ยังไม่ได้ปรับปรุง จะเชิญชวนยังไง” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2) (5) ด้านองค์กร พบว่า หน่วยงานหลักระดับชาติ คือ สำนักงานสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อ การดำเนินไปของนโยบายนับตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และ อนาคต ส่วนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็น หน่วยงานหลักผู้นำเสนอมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และสำนักงานจังหวัดเชียงรายเป็น หน่วยงานหลักที่วางกรอบการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษในพื้นที่ (6) ด้านผู้กำหนดนโยบาย/ผู้บริหาร พบว่า ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติได้กำหนดแนวทางหรือตัวแบบ การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในรูปแบบ เดียวกันโดยมีทิศทางการบริหารนโยบายเหมือนกัน ส่วน ผู้บริหารระดับจังหวัดทุกคนได้พยายามขับเคลื่อนนโยบาย อย่างจริงจังแม้จะติดขัดด้วยปัญหาหลายประการ ดัง คำตอบจากการสัมภาษณ์ที่ว่า “นโยบายส่วนกลางเป็น Paper เดียวกัน แต่บางอย่างขับเคลื่อนไม่ได้ เช่น เรื่อง ที่ดิน” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 5) และ (7) ด้านภาพแวดล้อม พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่ดิน และผังเมืองยังไม่มี ความชัดเจน จนทำให้หน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องเกิดความสับสน ติดขัด และล่าช้าในการดำเนินงาน อันเป็นผลจากการที่หน่วยงานราชการต่างก็ยึดถือกฎหมายที่ ตนเองมีเป็นหลัก จนไม่สามารถหาแนวทางร่วมกันในการ ขับเคลื่อนได้ ทั้งนี้ การไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ครอบคลุมการ ทำงานอย่างเบ็ดเสร็จทุกด้านเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหา กฎหมายทุกด้านและทุกระดับของการขับเคลื่อนนโยบาย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนความเสี่ยงและผลกระทบ ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม พบว่า การมีหรือไม่มีเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและ ทางอ้อมต่อทั้ง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม อย่างมีอาจ เลี่ยงได้ แต่การมีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลเชิงบวก ต่อการพัฒนาจังหวัดและประเทศมากกว่าการไม่มีเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

2) ด้านมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ผลการศึกษาแบ่งเป็น 3 ด้านย่อย ได้แก่

2.1) การวิเคราะห์มาตรการส่งเสริมการลงทุนเขต เศรษฐกิจพิเศษประเทศไทยเทียบกับต่างประเทศ (กัมพูชา

ลาว เมียนมาร์ จีน และมาเลเซีย) พบว่า ในภาพรวมไม่มี ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญหรือมีประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ที่ประเทศไทยเสียเปรียบหรือได้เปรียบอย่างชัดเจน เมื่อ จำแนกเป็นรายด้าน ผลคือ (1) ด้านภาษีเงินได้หรือภาษี กำไร พบว่า ทุกประเทศใช้มาตรการด้านภาษีเงินได้หรือ ภาษีกำไรเป็นมาตรการหลัก โดยเริ่มจากประเทศกัมพูชา ได้นำเสนอมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้มากที่สุดถึง 9 ปี ประเทศลาวยกเว้นภาษีเงินได้สูงสุดถึง 10 ปี ประเทศมาเลเซีย ยกเว้นภาษีเงินได้สูงสุดถึง 15 ปี ประเทศจีนยกเว้นภาษีเงิน ได้ตั้งแต่ 2-5 ปีขึ้นกับประเภทธุรกิจแต่มีมาตรการลดหย่อน เพิ่มเติมอีกไม่เกิน 8 ปี ส่วนประเทศไทยยกเว้นภาษีเงินได้ ในกิจการที่ส่งเสริมเบื้องต้นที่ 8 ปีและลดเพิ่มอีก 50% ในปี ที่ 9 ถึงปีที่ 17 เช่นเดียวกับประเทศเมียนมาร์ที่ได้ยกเว้น ภาษีเงินได้ทั้งในรูปแบบ 0% และ 50 % รวมแล้วสูงสุดถึง 17 ปีเท่ากัน โดยไทยและเมียนมาร์เป็น 2 ประเทศที่ สนับสนุนด้านภาษีเงินได้มากที่สุด (2) ด้านภาษีมูลค่าเพิ่ม พบว่า ประเทศกัมพูชาและประเทศจีนกำหนดให้การ ดำเนินการจากเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มโดย จีนอนุญาตให้ขอคืนภาษีเพิ่มได้อีก ส่วนประเทศมาเลเซีย กำหนดให้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มที่ 0% เป็นเวลา 5 ปี ส่วน ประเทศไทยกำหนดให้สินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกจากเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั่วประเทศไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (3) ด้านภาษีนำเข้าหรือส่งออก พบว่า ประเทศไทยยกเว้น ทั้งภาษีนำเข้าและส่งออกสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาเพื่อผลิต ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวมไปถึงยกเว้นอากรขาเข้า และขาออกสำหรับสินค้าและอากรกาจัดของเสียด้วย นับได้ว่ามีความครอบคลุมและมีความโดดเด่นในประเด็น ดังกล่าวนี้ (4) ด้านภาษีอื่น พบว่า ประเทศจีนกำหนดภาษี ธุรกิจที่เรียกว่า Business Tax ในอัตราร้อยละ 3 ถึง 10 สำหรับกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนประเทศมาเลเซีย ก็กำหนดภาษีการลงทุนที่เรียกว่า Investment Tax ที่ อัตรา 0% เป็นระยะเวลา 5 ปี และกำหนดให้แรงงานที่เข้า มาประกอบกิจการหรือใช้แรงงานเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 จากปกติร้อยละ 26 แต่กลับไม่พบความชัดเจนใน ประเด็นนี้จากประเทศไทย กัมพูชา และเมียนมาร์ (5) ด้าน ที่ดิน พบว่า ประเทศไทยกำหนดระยะเช่ารวมสูงสุด 100 ปี โดยจัดสรรที่ดินให้เช่าในอัตราที่ภาครัฐกำหนดครั้งแรก 50 ปี และต่ออายุได้อีก 50 ปี โดยมีขั้นตอนและกระบวนการใน การพิจารณาต่ออายุครั้งถัดไป ส่วนประเทศจีนและประเทศ ลาวกำหนดระยะเวลาให้เอกชนเช่าที่ดินสูงสุด 99 ปี โดยจีน ดำเนินการยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมเช่าเพิ่มเติมได้อีกเมื่อ เป็นกิจการที่ภาครัฐส่งเสริมหรือสร้างองค์ความรู้ใหม่กับ ประเทศ สำหรับประเทศลาวนอกจากจะเช่าได้สูงสุดถึง 99



ปีแล้วภาครัฐยังยกเว้นค่าเช่า 12 ปีแรกและสามารถขอยกเว้นเพิ่มเติมได้สูงสุดถึง 30 ปี ทั้งนี้ ประเทศกัมพูชา กำหนดให้เอกชนสามารถเช่าพื้นที่ได้สูงสุด 70 ปี โดยยินยอมให้ต่างชาติถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ 100% ซึ่งจะไม่พบมาตรการนี้ในประเทศอื่น (6) ด้านแรงงาน พบว่ามีเพียงประเทศไทยและประเทศมาเลเซียที่มีความชัดเจน โดยประเทศไทยอนุญาตให้สามารถจ้างแรงงานไร้ฝีมือในโครงการที่ส่งเสริมรวมทั้งอนุญาตให้แรงงานเดินทางชนิดไปกลับเข้าเย็นและยังอนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือฝึกอบรมเพื่อพัฒนาเป็นแรงงานมีฝีมือโดยมีหน่วยงานภาครัฐจัดอบรมให้ ส่วนประเทศมาเลเซียอนุญาตให้นำเข้าแรงงานมีฝีมือ อนุญาตให้แรงงานซื้อสินค้าปลอดภาษี และลดอัตราภาษีเงินได้ของแรงงานที่ทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษในอัตราที่น้อยกว่าปกติ (7) ด้านสิทธิพิเศษอื่น พบว่า ทุกประเทศ ดำเนินการจัดทำสิทธิพิเศษอื่นเพื่อจูงใจนักลงทุนให้มากขึ้น โดยกัมพูชาออกมาตรการที่ภาครัฐสามารถออกวีซ่าพิเศษให้กับนักลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและอนุญาตให้นักลงทุนสามารถส่งกำไรกลับประเทศได้ ประเทศลาวออกบัตรประชาชนชนิดพิเศษสำหรับนักลงทุนที่เข้ามาลงทุนมากกว่า 1 แสนเหรียญขึ้นไปและถ้าลงทุนตั้งแต่ 1 ล้านเหรียญจะได้รับบัตรประชาชนชนิดถาวร ประเทศเมียนมาร์ อนุญาตให้นักลงทุนสามารถเปิดบัญชีต่างชาติ ผ่อนปรนการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ไม่มีข้อจำกัดการถือหุ้นบุคคลต่างชาติ ไม่มีข้อจำกัดในการรับสมัครงานบุคคลต่างชาติ และไม่มีข้อจำกัดในการกำหนดราคาสินค้าที่ผลิตจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อจำหน่ายในประเทศ ประเทศมาเลเซียยกเว้นเงื่อนไขขั้นต่ำการจัดตั้งกิจการและผ่อนปรนการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ส่วนประเทศจีนอนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มเติมความน่าสนใจให้กับนักลงทุนของตนได้รวมทั้งยังสนับสนุนเงินลงทุนสำหรับกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ การช่วยเหลือเงินในการจดทะเบียนสิทธิบัตรและการรับรองคุณภาพ การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและยังสนับสนุนการอยู่อาศัยของชาวต่างชาติอีกด้วย สำหรับประเทศไทยได้ออกมาตรการหักค่าขนส่ง ไฟฟ้า ประปา เป็นจำนวน 2 เท่าของค่าใช้จ่ายจริงเป็นเวลา 10 ปี ลดหย่อนเงินลงทุนในการก่อสร้าง 25% และจัดทำมาตรการเพื่อสนับสนุนกิจการประเภท SMEs ด้วย

2.2) การอำนวยความสะดวกทางการค้า (Enabling Trade) ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย มีผลการศึกษา ได้แก่ (1) ด้านการเข้าถึงตลาด พบว่า การเข้าถึงตลาดภายในประเทศและนอกประเทศของจังหวัดเชียงราย อยู่ในเกณฑ์ดี เนื่องจากมีพื้นที่สำคัญเชิงยุทธศาสตร์ด้าน

การค้าและการลงทุนขนาดใหญ่ติดชายแดนใน 3 อำเภอ (2) ด้านการบริหารจุดข้ามแดน พบว่า ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของผู้ประกอบการ ความล่าช้าหรือการติดขัดจากหน่วยงานหน่วยงานราชการของประเทศเพื่อนบ้าน ค่าใช้จ่ายจุดข้ามแดนในอัตราสูง บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ทันต่อปริมาณของสินค้าหรือความต้องการ และการเสียค่าล่วงเวลาพิเศษ ส่งผลต่อการบริหารจุดข้ามแดนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย (3) ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคม พบว่า จังหวัดเชียงรายมีการขนส่งทางถนนเป็นหลักโดยมีเส้นทางโลจิสติกส์สำคัญตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ที่เดินทางเข้าสู่ประเทศจีนได้ ปัจจุบันมีการก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองที่เชื่อมต่อไปสู่อำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ แล้วเสร็จและกำลังรอการอนุมัติเส้นทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงของ ที่จะช่วยเรื่องการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ในอนาคต และ (4) ด้านสภาพแวดล้อมธุรกิจ พบว่า ความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวด้านการลงทุนมากที่สุด คือ ปัญหาด้านการเมือง รongลงมา ได้แก่ ผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจทั้งระดับโลก และระดับประเทศ และปัญหาด้านนโยบายหรือกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจน

2.3) ขั้นตอนการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย พบว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้นำเอาแนวทางและข้อมูลจากธนาคารโลกมาปรับใช้เพื่อกำหนดขั้นตอนการประกอบธุรกิจในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่งซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกต้องและได้มาตรฐานตามแนวทางระดับสากล โดยมีขั้นตอนการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด 11 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดตั้งธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง การขอใช้ไฟฟ้า การขอยกเว้นอากรจำกัดหรือทำลายวัสดุ การจดทะเบียนทรัพย์สิน การได้รับสินเชื่อ การคุ้มครองนักลงทุน การชำระภาษี ขั้นตอนการค้าระหว่างการค้าบงคับให้เป็นไปตามข้อตกลง และการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย โดยขั้นตอนการขอยกเว้นอากรจำกัดหรือทำลายวัสดุถูกเพิ่มเติมขึ้นจากขั้นตอนมาตรฐานของธนาคารโลก

ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย พบว่า (1) ปัญหาทรัพยากรนโยบาย (ที่ดิน) เป็นปัญหาสำคัญที่สุด (2) ปัญหากฎหมาย (ผังเมือง) ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนของผู้ประกอบการและทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนกับนักลงทุนได้ ส่งผลถึงข้อมูลห่วงโซ่มูลค่า (Supply Chain) ในพื้นที่ (3) ปัญหาการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมที่ส่งผลทำให้การ





ปฏิบัติงานไม่เกิดการบูรณาการร่วมกันอย่างแท้จริง และ (4) ปัญหาความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานระดับพื้นที่บางหน่วยมีระดับความกระตือรือร้นหรือการรับรู้อยู่ในระดับไม่มากนักทั้งยังมีมุมมองว่า นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องที่ไกลจากความรับผิดชอบของตนเองหรือส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตหน้าที่ของตนเองในระดับต่ำ

### อภิปรายผลการวิจัย

การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) พบว่า พัฒนาการนโยบายช่วงที่ 1 ระหว่าง พ.ศ. 2525-2540 สอดคล้องกับประเทศจีนที่ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการปฏิรูปเศรษฐกิจและทดสอบการเปิดประเทศเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2521 โดยเงินสนับสนุนเป็นการจัดตั้งโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกและสำคัญมากที่สุดของประเทศจีน (Chiang Rai Governor Office, 2016) สำหรับ พัฒนาการนโยบายช่วงที่สอง คือ การเคลื่อนไหวของรัฐบาลทุกรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2540 - 2556 และพัฒนาการนโยบายช่วงที่สาม คือ การดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ สอดคล้องกับแนวคิดนโยบายสาธารณะที่ว่านโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับมิติเรื่องกิจกรรมที่ถูกกระทำโดยรัฐหรือรัฐบาลซึ่งรัฐบาลเลือกที่จะกระทำ Dye (1984 cited in Sombat, 2012) โดยเป็นนโยบายที่มาจากข้อกำหนดปัญหาของนโยบายตามลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ (The Elitist Model) Dye, & Zeigler (1981, cited in Surasit, 2006) อันเป็นผลมาจากความต้องการหรือค่านิยมของผู้นำทางการเมือง (Governing Elite) ซึ่งมีทิศทางของนโยบายจากบนลงล่างสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทยเกิดจากการแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะของผู้มีบทบาทหรือชนชั้นนำทางการเมืองที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อกระจายความเจริญและยกระดับเศรษฐกิจภูมิภาค เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับหลายประเทศถึงแม้ว่าไทยจะดำเนินการช้ากว่าประเทศอื่นมากกว่า 1 ทศวรรษจากปัญหาการเมืองก็ตาม

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มิติกฎหมาย พบว่า สอดคล้องกับตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Meter, & Horn (1975 cited in Voradej, 2013) ที่ชี้ว่า มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะเพียงใดและกฎหมายก็เป็นหนึ่งในมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ออกมาเพื่อทำให้เกิดขับเคลื่อนขึ้นได้จริง และสอดคล้องกับ Pressman, & Wildavsky (1984 cited in

Voradej, 2013) ที่ชี้ว่า ความร่วมมือของหน่วยงาน ความซับซ้อนของกระบวนการ และการประสานงานร่วมกัน เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนมิติปฏิบัติ เมื่อพิจารณาทางด้าน พบว่า (1) ด้านตัวนโยบาย สอดคล้องกับ Koontz, & Newig (2014) ที่พบว่า ปัจจัยที่ทำให้นโยบายล้มเหลว คือ วัตถุประสงค์และแนวปฏิบัติ การมอบหมายภารกิจ และมาตรการที่ขาดแรงกระตุ้น (2) ด้านทรัพยากร สอดคล้องกับ Permpoonsin (2015) ที่พบว่า ปัจจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย (บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือและอุปกรณ์) เป็นหนึ่งในปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดต่อความสำเร็จ (3) ด้านความร่วมมือผู้ปฏิบัติงาน สอดคล้องกับ Alexander (1982 cited in Voradej, 2013) ที่ระบุว่า การยกเลิกนโยบายและโครงการ (The Policy Program Abortion) เกิดจากสาเหตุหลายประการแต่ที่พบมาก คือ ความล้มเหลวในระดับท้องถิ่น และสอดคล้องกับ Sabatier, & Mazmanian (1980 cited in Voradej, 2013) ที่กล่าวว่า หากต้องการให้เกิดการยอมรับปฏิบัติจะต้องสืบหาผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายและดำเนินการให้พวกเขาปฏิบัติตามซึ่งถ้าไม่แก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลให้นโยบายล้มเหลว (4) ด้านการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม สอดคล้องกับ Koontz, & Newig (2014) ที่ระบุว่า ปัจจัยที่ทำให้นโยบายล้มเหลว คือ โครงสร้างและรูปแบบการสื่อสาร (บนลงล่าง) และการมอบหมายภารกิจ ส่วนปัจจัยที่ทำให้นโยบายสำเร็จ คือ โครงสร้างและการสื่อสาร (ล่างขึ้นบน) และการบรรจุแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานระดับล่างเข้าสู่แผนงานระดับบน (5) องค์การและคุณลักษณะขององค์กร สอดคล้องกับ Permpoonsin (2015) ที่พบว่า ข้อจำกัดการขับเคลื่อนนโยบาย คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ และความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (6) ด้านผู้กำหนดนโยบาย/ผู้บริหาร สอดคล้องกับ Chandarasorn (2013) ที่ชี้ว่า ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายและระดับของการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติเกี่ยวข้องกัน และ (7) ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย สอดคล้องกับ Sabatier, & Mazmanian (1980 cited in Voradej, 2013) ที่ระบุว่า กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบาย แต่ส่งผลกระทบต่อให้นำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยความแปรปรวนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากร ผู้นำหรือผู้มีอำนาจ และการยอมรับของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และสอดคล้องกับ Alexander (1982 cited in Voradej, 2013) ที่ระบุว่า



สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับ  
ผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง (Street-Level Bureaucrats)

## สรุป

การดำเนินงานขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ  
ทั้งในภาพรวมและในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงราย ในปัจจุบัน  
อยู่ในสถานะนิ่งเฉยหรือมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป  
เกิดจากปัจจัยหลายอย่างที่ส่งผลโดยตรงต่อนโยบายทั้ง  
รูปแบบชัดเจนและไม่ชัดเจน เช่น ด้านการจัดหาที่ดิน ด้าน  
กฎหมาย ด้านขอบเขตอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุก  
ระดับ ด้านการบูรณาการการขับเคลื่อนนโยบาย หรือด้าน  
ความร่วมมือและตอบสนองของผู้ปฏิบัติงาน โดยปัญหา  
ใหญ่และสำคัญที่สุด คือ ปัญหาเรื่องการจัดหาที่ดินและ  
ปัญหาด้านขอบเขตของกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจนที่ทั้งจังหวัด  
และหน่วยงานระดับชาติควรเร่งระดมความคิดและหา  
ทางออกเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายดำเนินการต่อไปได้  
โดยเร็วที่สุด นอกจากนี้ปัญหาด้านการเมืองภายในประเทศ  
และปัญหาด้านการสาธารณสุขและโรคระบาดที่เป็นปัญหา  
ทางอ้อมซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ  
นโยบายได้อย่างมาก ควรที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้อง  
ทุกฝ่ายจะต้องนำปัจจัยเหล่านี้มาพิจารณา เพื่อหาแนวทาง  
รับมือและรับดำเนินการป้องกันแก้ไข เพื่อทำให้นโยบายที่  
สำคัญนี้ประสบความสำเร็จและก้าวไปถึงความสำเร็จได้ใน  
ท้ายที่สุด

## ข้อเสนอแนะ

1. ด้านรูปแบบการบริหารงาน มีข้อเสนอแนะ  
คือ ควรเปลี่ยนบทบาทการทำงานของอนุกรรมการ  
ระดับชาติตามภารกิจที่ปรับเปลี่ยนไป ส่วนระยะยาวควร  
จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ  
ระดับพื้นที่ที่มี “ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นผู้  
มีอำนาจสูงสุดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจพัฒนาและ  
บริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างแท้จริง และจัดตั้งให้  
เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งมีสถานะเป็น “นิติบุคคลของ  
รัฐ” ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ  
โดยทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือการ  
จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยเด็ดขาด

2. ด้านหน่วยงานระดับพื้นที่และการสื่อสาร มี  
ข้อเสนอแนะคือ ควรยกเลิกบทบาทและหน้าที่ที่  
มอบหมายให้หน่วยงานราชการมารับหน้าหลักขับเคลื่อน  
นโยบาย ควรสร้างความชัดเจนของส่วนงานด้านการ  
ประชาสัมพันธ์โดยไม่ควรเป็นบุคลากรที่ถ่ายโอนมา และควร  
เร่งบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ให้

ได้อย่างแท้จริง ส่วนในระยะยาวควรจัดตั้งคณะกรรมการ  
ขับเคลื่อนระดับพื้นที่

3. ด้านความร่วมมือผู้ปฏิบัติงาน มีข้อเสนอแนะ  
สั้น คือ ควรพิจารณาการปฏิบัติงานจากผลสัมฤทธิ์ของงาน  
(Effectiveness) ควรพิจารณาการใช้งบประมาณด้วยหลัก  
ประสิทธิภาพ (Efficiency) ควรกำหนดขอบเขตหน้าที่ความ  
รับผิดชอบให้ชัดเจน ควรสร้างการมีส่วนร่วม และควรมี  
มาตรการให้คุณให้โทษ ส่วนในระยะยาวควรจัดตั้ง  
คณะกรรมการขับเคลื่อนระดับพื้นที่

4. ด้านการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ มีข้อเสนอ  
แนะสั้น คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรฟ้องถ่ายอำนาจหรือ  
ส่งบุคลากรผู้มีอำนาจเต็มในการอนุมัติ/อนุญาตมาปฏิบัติ  
หน้าที่ประจำ ควรสร้างช่องทางพิเศษที่จะช่วยลัดขั้นตอน  
หรือลดระยะเวลา ควรเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกลางของ  
หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและ  
ระดับพื้นที่ และควรพัฒนาระบบการให้บริการผ่านเว็บไซต์  
และ แอปพลิเคชัน ส่วนในระยะยาวควรขยายขอบเขตและ  
อำนาจการให้บริการให้ของศูนย์ OSS ให้ครบทุกรูปแบบ  
รวมถึงการให้บริการสาธารณะอื่น ๆ

5. ด้านการจัดหาที่ดินและการบริหารจัดการ มี  
ข้อเสนอ คือ ควรมีมาตรการชี้ชัดหรือกำหนดว่า กฎหมาย  
ของหน่วยงานรัฐใดควรจะต้องมีความสำคัญในลำดับก่อน  
หรือหลัง เมื่ออิงจากนโยบายที่ประกาศออกมาเพื่อป้องกัน  
ปัญหาความซ้ำซ้อนและความสับสน กรณีที่ภาครัฐเปิด  
โอกาสให้ภาคเอกชนเป็นฝ่ายจัดหาที่ดินเองควรมีแนวทาง  
หรือมาตรการเพื่อเยียวยาหรือช่วยเหลือภาคเอกชนที่อาจ  
ต้องเผชิญความผันผวนของราคาที่ดิน

6. ด้านกฎหมาย มีข้อเสนอ คือ ควรเร่งปรับปรุง  
แก้ไขกฎหมายผังเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดพื้นที่เขตพัฒนา  
เศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยในอนาคตจำเป็นต้องมีการ  
กำหนดผังเมืองเฉพาะ ควรเร่งสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่  
ระดับปฏิบัติการเพื่อสามารถให้คำตอบ เรื่อง เมืองใหม่กับ  
นักลงทุนที่สนใจจะเข้ามาลงทุนได้ ควรเร่งรวบรวมฐานข้อมูล  
กลุ่มกิจการในพื้นที่เพื่อจัดทำฐานข้อมูล Business Mapping  
หรือ Business by Area Based

7. เพื่อเป็นการเสริมความเข้มแข็งและเติมเต็ม  
ช่องว่างของการศึกษา เรื่อง เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของ  
ประเทศไทยในระยะต่อไป การวิจัยในประเด็น “กฎหมาย  
ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” “การลงทุนในเขตพัฒนา  
เศรษฐกิจพิเศษ” “การปกครองรูปแบบพิเศษในเขตพัฒนา  
เศรษฐกิจพิเศษ” หรือ “โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความ  
ทับซ้อนเชิงพื้นที่ของหน่วยงานราชการในเขตพัฒนา



เศรษฐกิจพิเศษ” ยังคงเป็นหัวข้องานวิจัยที่มีความท้าทายทางวิชาการในอนาคต

## Reference

- Chandarasorn, V. (2013). *An Integrated Theory of Public Policy Implementation* (6<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Prikwan Graphics Press. [in Thai]
- Chiang Rai Governor Office. (2014). *Chiang Rai Provincial Development Plan*. Retrieved February 2, 2016, from <http://www.chiangrai.net/>. [in Thai]
- \_\_\_\_\_. (2016). *Chiang Rai Special Economic Zone Master Plan*. Retrieved March 11, 2016, from <http://www.chiangrai.net/>. [in Thai]
- Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy* (5<sup>th</sup>ed). Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Farole, T., & Akinci, G. (2011). *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Retrieved January 1, 2018, from <http://documents.worldbank.org/>.
- Howie, E. K., & Stevick, E. D. (2014). The “Ins” and “Out” of physical activity policy implementation: inadequate capacity inappropriate outcome measure, and insufficient funds. *Journal of School Health*, 84(9), 581-585.
- Koontz, T. M., & Newig, J. (2014). From planning to implementation: top-down and bottomup approaches for collaborative watershed management. *Policy Studies Journal*, 42(3), 416-442.
- Luasomboon, T. (2008). *Thai Government's Border Administration Policy at Chiang Sean Custom, Chiang Rai* (Master's Thesis). Chiang Mai University, Chiang Mai [in Thai]
- National Council for Peace and Order (NCPO). (2014). *17/2557 National Council for Peace and Order Announcement*. Retrieved March 3, 2016, from <https://www.nesdc.go.th/>. [in Thai]
- \_\_\_\_\_. (2015). *1/2558 National Council for Peace and Order Announcement*. Retrieved March 3, 2016, from <https://www.nesdc.go.th/>. [in Thai]
- \_\_\_\_\_. (2015). *2/2558 National Council for Peace and Order Announcement*. Retrieved March 3, 2016, from <https://www.nesdc.go.th/>. [in Thai]
- Office of Board of Investment. (2015). *A Guild to Investment in the Special Economic Development Zones*. Retrieved November 16, 2017, from <https://www.nesdb.go.th/>. [in Thai]
- Permpheansin, T. (2015). *A Study of National Council for Peace and Order (NCPO) Policy Implementation for Foreign Workers and Human Trafficking* (Research Report). Bangkok: Thailand National Defense College. [in Thai]
- Sakdavekeisor, S. (2014). *Border's Special Economic Zone, AEC Friendship*. Office of the National Economic and Social Development Council. [in Thai]
- Thaipublica. (2012). *30 Years for Sustainable in Eastern Sea Board Development Program* Retrieved January 20, 2018, from <https://thaipublica.org/>. [in Thai]
- Thamrongthanyawong, S. (2012). *Public Policy: Conceptual Analysis and Process* (25<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Sematham Press. [in Thai]
- Tiraganan, S. (2014). *Research Methodology for Social Science: Guideline for Practice* (12<sup>nd</sup> ed.). Bangkok: Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Washirakajohn, S. (2006). *Primary Public Policy*. Bangkok: Thanessuan Press. [in Thai]