

วาทกรรมและการสร้างความหมายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร¹

สุรสม กฤษณะจุฑะ²
ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ³

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มุ่งทำความเข้าใจนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยผ่านมุมมองการเมืองของการพัฒนา ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่เริ่มมีการกล่าวถึงตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา โดยเกิดขึ้นจากแรงกระตุ้นเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่ลดอำนาจรัฐและปล่อยให้ตลาดหรือเอกชนทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเป็นอิสระ ซึ่งเชื่อว่าตลาดจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดเสรีนิยมใหม่กลายเป็นวาทกรรมหลักที่ใช้ในการผลักดันนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่าแก่นนโยบายดังกล่าวจะตอบสนองต่อแนวคิดเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ในบริบทของประเทศไทย กลับมีการสร้างวาทกรรมชุดอื่นมาผสมผสานกับวาทกรรมหลัก อีกทั้งแม้จะพบว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นนโยบายที่มาจากส่วนกลางที่กำหนดเขตพัฒนาในพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเสี่ยงจากท้องถิ่นได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในการนิยามความหมายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย ด้วยเหตุนี้ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษคือสนามของการแข่งขันในการสร้างความหมายในการพัฒนาที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่มเข้าร่วมนิยามความหมาย มากกว่าที่จะมองเห็นว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมาจากการสั่งการจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

คำสำคัญ: เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, มุกดาหาร, วาทกรรม

1. บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
2. อาจารย์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Discourse and Meaning Construction of Mukdahan Special Economic Zone

Surasom Krisnachuta
Pinwadee Srisupun

ABSTRACT

This article aims to understand the policy of the Special Economic Zone (SEZ) in Thailand through the political viewpoint of development. SEZ has been discussed since the 1987s as the emergence of a neo-liberal economic that focused on development that diminished state power and allowed the market or the private sector to conduct independent economic activity. It is believed that the market will be able to work effectively. Neo-liberalism becomes the main discourse to set SEZ in the border areas of Thailand. It was found that even if this policy respond to the new economic liberalism, but in the context of Thailand, there is the creation of other discourses combined with the main discourse. As the case study of Mukdahan Special economic zone, voices from the local area are part of the definition of a special economic development zone. Therefore, SEZ is a field of competition for the definition of development, with a wide range of stakeholders involved in this field.

KEYWORDS: Special Economic Zone, Mukdahan, Discourse

1. บทนำ

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นแนวนโยบายที่ได้รับการผลักดันอย่างเข้มข้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จากรายงานขององค์การแรงงานสากล (International Labour Organisation ILO) ได้รายงานว่า ในปี ค.ศ. 1986 มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีทั้งสิ้น 176 เขตใน 47 ประเทศ แต่ในปี ค.ศ. 2006 พบว่า มีเขตเศรษฐกิจพิเศษจัดตั้งขึ้น 3,500 แห่งใน 130 ประเทศ ลักษณะประการสำคัญประการหนึ่งของเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-Private Partnerships - PPP) ซึ่งความร่วมมือดังกล่าว ทำให้เส้นพรมแดนที่แบ่งระหว่างรัฐกับเอกชนมีความเลือนรางลง เนื่องจากรัฐและเอกชนได้ร่วมมือกันในการผลักดันนโยบายต่างๆให้เป็นจริง กล่าวคือ รัฐจะแสดงบทบาทในการผลักดันเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย กฎหมาย การควบคุมต่างๆ ตลอดจนการสนับสนุนด้านต่างๆให้กับภาคเอกชน ไม่ว่า การลดราคาที่ดินหรือให้ที่ดินแก่เอกชน การจัดสรรโครงสร้างพื้นฐาน เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นพื้นที่ซึ่งรัฐกับเอกชนร่วมกันพัฒนา อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วโลกนั้นมีบริบทที่แตกต่างกัน ทำให้มีคำถามหลายประการถึงความสำเร็จและล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถสร้างงานได้จริงหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้จริงหรือไม่ (Farole 2011)

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายการพัฒนาที่มุ่งตอบสนองต่อเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความเชื่อว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจะนำพามาซึ่งการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด เดวิด ฮาร์วี เสนอว่า เสรีนิยมใหม่ คือ “ทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์การเมืองภาคปฏิบัติที่เสนอว่า สวัสดิภาพของมนุษย์จะได้รับการส่งเสริมดีที่สุดด้วยการปลดปล่อยเสรีภาพและทักษะในการประกอบกิจการของปัจเจกบุคคล โดยอยู่ภายในกรอบทางสถาบัน ซึ่งมีลักษณะเด่นดังนี้คือ มีสิทธิในกรรมสิทธิ์เอกชนที่เข้มแข็ง มีตลาดเสรีและการค้าเสรี บทบาทของรัฐคือการสร้างและธำรงรักษากรอบทางสถาบันที่เหมาะสมกับการปฏิบัติดังกล่าว” (ฮาร์วี 2555, 3)

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายเชิงสถาบันที่กระตุ้นให้เกิดการการลงทุนอย่างเสรีที่ข้ามพ้นข้อจำกัดภายในรัฐชาติหนึ่งๆ ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในอีกด้านหนึ่ง มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองได้วิพากษ์วิจารณ์ผลกระทบของการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ส่งผลให้เกิดการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยไปเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการในบริบทเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ มีการตั้งข้อสงสัยแก่ว่ารัฐกลายมาเป็นนายหน้าค้าที่ดินให้เอกชน (Gupta 2008) และเกิดกระบวนการที่เรียกว่าการพรากที่ดิน (Levien 2013) เกิดการปิดล้อมแย่งชิงที่ดินสาธารณะไปจากชุมชน (White et.al 2013; Ince 2014) อีกทั้งพบว่า ในบริบทเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ รัฐก็ได้อาศัยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในการใช้เป็นเครื่องมือขยายอำนาจของตนเองเหนืออาณาเขตมากกว่าที่จะลดอำนาจรัฐลงไปจากเดิม และปล่อยให้กลไกตลาดดำเนินไปอย่างเสรี (Ong 2007)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นทั่วโลกมีการนิยามความหมายที่แตกต่างกัน ขึ้นกับบริบทและการตีความของแต่ละแห่ง Farole and Akinci (2011) ได้จำแนกประเภทของเขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วโลกว่ามีทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีสองลักษณะด้วยกัน คือ เขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones (EPZs)) ซึ่งมุ่งไปที่การผลิตเพื่อการส่งออก เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษในฮอนดูรัส

สาธารณรัฐโดมินิกัน บังกลาเทศ เวียดนาม เป็นต้น ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษรูปแบบนี้ไม่ต่างไปจากการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นแล้ว ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอีกลักษณะหนึ่ง คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษขนาดใหญ่ (Large-scale Special Economic Zones) ซึ่งมีทั้งการพัฒนาด้านที่ภาคอาศัย การค้าขาย และอุตสาหกรรมควบคู่กันไปในพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอควาบา ในประเทศอาร์เจนตินาที่มีการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลากหลายรูปแบบเพื่อสร้างให้เป็นศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยวและวัฒนธรรมของภูมิภาค ในเวลาเดียวกัน จะพบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่น เวียดนามก็ได้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจไปในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ได้จำกัดความหมายอยู่กับการเป็นเขตอุตสาหกรรมส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว กรณีบังกลาเทศ ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถทำกิจกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษรูปแบบอื่น ๆ ได้นอกจากจุดมุ่งหมายเพื่อการส่งออก อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษของทุกประเทศมีจุดมุ่งหมายคือการส่งเสริมการค้าการลงทุนเพื่อให้เกิดการแข่งขันภายใต้เสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการสร้างอาณาเขตในพื้นที่หนึ่ง ๆ ที่มีการสร้างบรรยากาศในการลงทุนที่มีเสรีมากกว่าและมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากกว่าอาณาเขตปกติภายใต้รัฐชาติ (Farole and Akinici 2011)

สำหรับประเทศไทย มาตรการในการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศมีหลากหลายรูปแบบหนึ่งในมาตรการที่ได้นำมาใช้คือ การจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ซึ่งอาจจะมีการเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone) หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone) เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นกับนโยบายรัฐแต่ละรัฐบาลว่ามีจุดประสงค์ในช่วงนั้นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยมีหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ เป็นพื้นที่ที่มีการกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจน จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับระบบและนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นกรณีพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาพื้นที่ มีการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ทั่วไป หรือแยกส่วนการดำเนินงานออกจากระบบปกติของประเทศ ซึ่งกลไกการบริหารจัดการอาจมีการกำหนดหน่วยงานที่สามารถใช้อำนาจเฉพาะแทนอำนาจของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และอาจมีการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบเป็นพิเศษมารองรับเพื่อให้สามารถบริหารจัดการในลักษณะแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว มีการให้สิทธิประโยชน์เฉพาะแก่ผู้อยู่อาศัยและผู้ลงทุนในเขตพื้นที่นั้น ๆ รวมทั้งให้สามารถดำเนินธุรกิจภายใต้กฎระเบียบที่มีความผ่อนปรนมากกว่ากฎหมายตามปกติของประเทศ (กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย 2559, 1)

หนึ่งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นคือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ซึ่งที่ประชุมของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้เล็งเห็นโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน จึงมีมติเห็นชอบขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหารในเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 โดยได้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารจำนวน 11 ตำบล เนื้อที่ 361,524 ไร่ ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมุกดาหาร 5 ตำบล คือ ได้แก่ ต.ศรีบุญเรือง ต.มุกดาหาร

ด.บางทรายใหญ่ ด.คำอาฮวน ด.นาสีนวน อำเภอคอนตาล 2 ตำบล ได้แก่ ด.คอนตาล ด.โพธิ์ไทร และอ.ห้วยใหญ่ 4 ตำบล ได้แก่ ด.ห้วยใหญ่ ด.ป่งขาม ด.บางทรายน้อย ด.ชะโนด สำหรับการ จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารนั้นมาจากความได้เปรียบเชิงพื้นที่ซึ่งจังหวัดมุกดาหารตั้งอยู่ ปลายทางด้านตะวันออกสุดของประเทศไทยตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Corridor: EWEC) จังหวัดมุกดาหารมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองซึ่งสามารถเชื่อมต่อ การการค้าและวัฒนธรรมกับประเทศในอนุภูมิภาค และจะพบว่าจังหวัดมุกดาหารมีข้อได้เปรียบใน เรื่องของความสัมพันธ์ที่ดีกับแขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาชนลาว เนื่องจากมีความสัมพันธ์ กันอย่างยาวนานและมีความใกล้ชิดเชิงเครือญาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายคลึงกัน มีการ จัดทำบ้านที่ก่อดอกกลองการเป็นเมืองคู่แฝดกับแขวงสะหวันนะเขต

ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนพิจารณาเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะวาทกรรมการพัฒนาประเภท หนึ่ง โดยใช้การวิเคราะห์วาทกรรมตามแนวคิดของ Mitchel Foucault (1977, 1981) ซึ่งให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์การสร้างความรู้และความหมาย โดยการผลิตสร้างความรู้ที่แตกต่างจากความเป็น วิทยาศาสตร์ (science) แต่วาทกรรมผลิตสร้าง “ระเบียบวินัย” (discipline) ที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ คนในสังคมยอมรับ และเพื่อเข้าไปจัดการ ควบคุมร่างกายของมนุษย์ให้เป็นร่างกายที่เชื่อฟังหรือว่า นอนสอนง่าย (docile bodies) ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2542, 3-4) ได้ระบุว่า วาทกรรมหมายถึง กระบวนการในการสร้าง/ผลิตอัตลักษณ์และความหมายให้กับสิ่งต่างๆ ในสังคมที่ห่อหุ้มเราอยู่ ไม่ ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจ หรือตัวตนของเราเอง และวาทกรรมที่สังคมยอมรับจะกลายเป็น วาทกรรมหลัก ในขณะที่มุมมองของ Stuart Hall วาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นมีการนำเสนอภาพแทน ความจริง (representation) เพื่อสร้างความหมายให้กับสิ่งต่างๆ ให้สังคมยอมรับ (Hall 1997)

การสร้างวาทกรรมของฟูโกต์ จึงไม่ใช่ปฏิบัติการทางภาษา แต่เป็นปฏิบัติการทางอำนาจที่ มีการสร้างความหมาย แปรเปลี่ยนความหมาย และส่งต่อความหมาย โดยการก่อรูปของวาทกรรม เป็นลักษณะของการนำชุดวาทกรรมที่หลากหลายมาเชื่อมโยง ปะทะประสานจนกลายเป็นสนาม ของวาทกรรม (discursive field) เขาชี้ให้เห็นว่า การวิเคราะห์วาทกรรมจะทำให้เรามองเห็นความ ไม่ต่อเนื่อง (discontinuity) ของประวัติศาสตร์ โดยจุดกำเนิดของการสร้างวาทกรรมจากหลากหลาย แหล่ง (threshold) รอยแตกแยกของวาทกรรมที่มาผสมผสานกัน (rupture) จุดแตกหักของ วาทกรรมยุคหนึ่งกับอีกยุคหนึ่ง (break) การแตกตัวของวาทกรรม (mutation) และการเปลี่ยนแปลง (transformation) (Foucault 1972)

ดังนั้น การนำแนวคิดวาทกรรมของฟูโกต์มาใช้วิเคราะห์นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้ เราองเห็นความไม่ต่อเนื่องของการผลิตสร้างนโยบายดังกล่าว ตลอดจนการปะทะประสานของ วาทกรรมที่มาจากผู้ผลิตที่แตกต่างกัน มีจุดแตกหักของยุคสมัยหนึ่งกับอีกยุคสมัยหนึ่ง มีการแต่ง เติมแปรเปลี่ยนการผลิตสร้างวาทกรรมชุดใหม่ๆ เพิ่มเติม ซึ่งทั้งหมดนี้จะช่วยทำให้เห็นความสัมพันธ์ เชิงอำนาจที่ซับซ้อน ตลอดจนการยอมรับและการต่อต้านวาทกรรมการพัฒนา ซึ่งเป็นสนามวาทกรรม หนึ่งที่มีกลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามาช่วงชิงความหมาย อีกทั้ง แม้จะพบว่ารัฐเป็นผู้ผลิตสร้างวาทกรรม หลัก แต่หน่วยงานของรัฐต่างๆ ก็ไม่ได้ประสานเสียงไปในทิศทางเดียวกัน ยิ่งทำให้เห็นภาพความลัก

ล้นขัดแย้งกันเองของการสร้างวาทกรรมการพัฒนา ที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยอาจไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกันเสมอไป

2. วาทกรรมการพัฒนาและเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย

จากการสืบค้นความเป็นมาของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ พบว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยมีความไม่ต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาความเป็นมาของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย จะพบว่า เป็นวาทกรรมการพัฒนาที่มีการแปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา เขตเศรษฐกิจพิเศษมีความหมายที่แตกต่างกันไป โดยแปรผันไปตามบริบทเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์เขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะวาทกรรม จะช่วยให้เราเห็นภาพอย่างชัดเจนว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกระบอกที่สะท้อนความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ข้อความต่าง ๆ ที่ถูกเขียนขึ้นเป็นนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษล้วนสะท้อนวิถีคิดของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจนั่นเอง โดยในหัวข้อนี้ จะเป็นการทบทวนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 12 ฉบับที่มีการกล่าวถึงนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างไร ช่วงเวลาไหนบ้างที่มีการกล่าวถึง และช่วงเวลาใดบ้างที่ไม่ได้กล่าวถึง

2.1 ทศวรรษที่ 2530 เขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะอาณานิคมภายใน

การพัฒนาในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจประเทศไทยเติบโตเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการเป็นช่วงเวลาของการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและการส่งออก ด้วยความมั่นใจว่าประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ของเอเชีย โดยพบว่า อัตราการเจริญเติบโตของไทยสูงชันอย่างมากในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 โดยมีอัตราการเจริญเติบโตเกินกว่าร้อยละสิบต่อปี และมีงบประมาณเกินดุลการคลังตลอดช่วงระยะเวลา 9 ปี คือในระหว่างปี 2530 ถึงปี 2539 (เลอิมพงษ์ 2553)

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างเป็นทางการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งถือว่าเป็นยุคแรกที่มีการนำแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษมาบรรจุไว้เป็นนโยบายของชาติ โดยมีการระบุว่าจะมีการพัฒนา “พื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่” ดังที่ระบุไว้ในหัวข้อแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะว่า “การพัฒนาฐานเศรษฐกิจในเขตชุมชนระดับมหานครของประเทศและเมืองใหญ่ๆ ในส่วนภูมิภาค ตลอดทั้งการริเริ่มพัฒนาสร้างพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ๆ ขึ้นนั้น ถือว่าเป็นกลยุทธ์การพัฒนาที่สำคัญของประเทศในอนาคตที่จะต้องรองรับการขยายตัวของประชากรและการจ้างงานในเขตเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530: 16) โดยมีแนวนโยบายในการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานด้านกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพลังงาน และกิจการขนส่งและสื่อสารของประเทศ เพื่อเข้าไปเสริมประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการส่งออกของประเทศให้สามารถช่วยฐานะการแข่งขันได้ดีขึ้น และเพื่อเป็นการเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจของเมือง ตลอดทั้งการกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบทและส่วนภูมิภาค โดยจะพัฒนายกระดับคุณภาพบริการพื้นฐานให้เข้ามาตรฐานสากลที่ดี มี

ความรวดเร็วและให้บริการที่แน่นอนสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถสนองต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ การค้า การท่องเที่ยว และการขยายตัวของชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบท ตลอดทั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูง โดยเน้นการเพิ่มมาตรฐานการให้บริการ การบำรุงรักษา และวางโครงข่ายบริการให้เชื่อมโยงกัน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางผังเมือง และเป็นตัวกระตุ้นให้มีการกระจายกิจกรรมเศรษฐกิจและความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทเป็นหลัก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530, 15)

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) ระบุว่า จะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจใหม่ควบคู่ไปกับการสร้างมหานคร เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเข้ากับพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่รอบๆ ในฐานะ “เมืองบริวาร” คือ ภาคตะวันออก ภาคกลาง ตอนบน ภาคใต้ตอนบน เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศ และเป็นการเปิดประตูไปสู่การค้ากับนานาชาติและประเทศเพื่อนบ้าน รวมตลอดทั้งมุ่งวางระบบการบริหารพัฒนาการเมืองให้เกิดความคล่องตัว มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น โดยจะมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจใหม่ขยายไปสู่พื้นที่ต่างๆ เช่นพื้นที่ภาคกลางตอนบน พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ในรูปของการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ ทั้งนี้การพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ “จะมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของแต่ละภาค ตลอดทั้งจะเริ่มพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น โดยใช้ศักยภาพและโอกาสที่มีอยู่ของแต่ละภาคเพื่อจะรองรับการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค และลดความแออัดให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งในเมืองศูนย์กลางในแต่ละภาคเป็นฐานส่งทอดความเจริญออกสู่เมืองบริวารโดยรอบอย่างเป็นระบบ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2535, 133)

เขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคแรกจึงสะท้อนให้เห็นความคาดหวังทางเศรษฐกิจภายใต้การปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับภูมิภาค ทั้งนี้จะพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2530 คือช่วงเวลาของการพัฒนาที่มุ่งเน้นการดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยเห็นว่าควรปล่อยให้เอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจึงเน้นการผนวกเศรษฐกิจของประเทศเข้ากับเศรษฐกิจโลกอย่างใกล้ชิด มีการเปิดเสรีทางการเงิน และสร้างมาตรการดึงดูดเงินตราต่างประเทศ ทำให้เกิดคนชั้นกลางเพิ่มสูงขึ้น เขตเศรษฐกิจพิเศษยุคแรกเป็นนโยบายที่สะท้อนให้เห็นภาพว่าประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2530 ผู้กำหนดนโยบายได้มองเห็นว่า ประเทศไทยจะต้องมีการลดกฎระเบียบในการเข้ามาลงทุน (วอลเดน เบลโล และคณะ, 2542)

อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคแรกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6-7 ได้สะท้อนวิธีคิดเชิงนโยบายที่ไม่ได้มุ่งหวัง “การกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบทและส่วนภูมิภาค” แต่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจใหม่ยังอยู่ภายใต้วิธีคิดเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวาร กล่าวคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษแม้จะเป็นนโยบายที่กระตุ้นให้เกิดการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค แต่อีกด้านหนึ่ง นโยบายเขตเศรษฐกิจใหม่ได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมภายใต้วิธีคิดเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวาร เขตเศรษฐกิจใหม่ที่จะสร้างขึ้น จึงเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในรูปแบบของ “อาณานิคมภายใน” ซึ่ง Charles Pinderhughes เสนอว่า อาณานิคมภายใน คือ ระบบของความไม่เท่าเทียม

ภายในรัฐชาติหนึ่ง ๆ ซึ่งทำให้เกิดการกดทับ การควบคุมประชากร ซึ่งแสดงออกผ่านการสร้างนโยบาย และปฏิบัติการของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ (Pinderhughes 2011) เช่นเดียวกับรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่สุเทพ สุนทรเกสซ์ (2548) ได้ชี้ให้เห็นว่า ในยุคสงครามเย็น รัฐส่วนกลางได้เข้ามาพัฒนาภาคอีสานเพราะต้องการผนวกให้อีสานเป็นส่วนหนึ่งของไทย โดยใช้การพัฒนาไปสู่ความทันสมัยเป็นเครื่องมือในการเข้าปกครองอีสาน อีสานจึงตกอยู่ภายใต้การเป็นอาณานิคมภายในของรัฐไทย

หากมองแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจใหม่ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งสองฉบับด้วยการวิเคราะห์วาทกรรม พบว่า การสร้างภาพแทนความจริงให้เขตเศรษฐกิจใหม่เป็นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ทำให้เขตเศรษฐกิจใหม่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 มีภาพลักษณ์ที่ดี เนื่องจากเป็นนโยบายที่แก้ปัญหาความยากจนในชนบท อย่างไรก็ตาม การที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสองฉบับได้ผลิตสร้างวาทกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิกานั้น ก็เพื่อทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคหรือความสัมพันธ์รูปแบบอาณานิคมภายในสามารถดำเนินต่อไปได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการเติบโตของเมือง จะพบว่า แม้จะมีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคแล้วก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครก็ยังคงเดินทางพัฒนาความเป็นเมืองเอกราช ยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวารดำรงอยู่ต่อไป จนกรุงเทพมหานครได้รับการขนานนามว่าเป็นเมืองโตเดี่ยวตลอดกาล เนื่องจากความเป็นเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางของประเทศไทยในทุก ๆ ด้าน อีกทั้งยังเป็นเมืองหลวงที่ตั้งอุตสาหกรรมของประเทศมาเกือบทั้งหมด (กาญจนา 2550)

2.2 ทศวรรษที่ 2540 เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกกลบเลือน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) กลับไม่ปรากฏวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่อย่างใด ทั้งที่ทศวรรษก่อนหน้านั้นได้มีการกล่าวถึงการสร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ กล่าวคือ ในช่วงคาบเกี่ยวกับวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดจากค่าเงินบาทถูกโจมตี ทำให้ประเทศไทยสูญเสียเงินสำรองทั้งสิ้น 23,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อพุงค่าเงินบาท แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถทดแทนได้ จึงต้องมีการประกาศใช้ระบบแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวและขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ด้วยเหตุนี้ ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้หันเหเปลี่ยนทิศทาง กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ระบุว่า “แนวคิดของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้มุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อการส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้อย่างฐานการผลิตเพื่อสร้างรายได้และการมีงานทำซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศและความเจริญทางด้านวัตถุที่มากขึ้น มิได้หมายความว่าคนไทยและสังคมไทยจะมีความสุขสมบูรณ์พูนสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ดีงามและเรียบง่ายของสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนไปพร้อม ๆ กับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และความไม่มั่นคงของครอบครัวชุมชน และ

สังคม” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2540, ง)

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) มีเพียงการระบุไว้สั้น ๆ ว่า จะเน้น “พัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างกันให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ ที่สามารถสนับสนุนการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่เขตเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและเสริมขีดความสามารถด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545)

จะเห็นได้ว่า ในช่วงทศวรรษที่ 2540 เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ถูกลบเลือนหายไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้เห็นภาพถึงความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแปรเปลี่ยนไปตามบริบท โดยในทศวรรษนี้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวเป็นเหตุให้สังคมไทยล่มสลาย กล่าวคือ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้วิเคราะห์สถานการณ์สังคมไทยไว้ว่า “การมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งในด้านรายได้ ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือการย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย การเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่ดีงามของไทยเริ่มจางหายไปพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชน และวัฒนธรรมของท้องถิ่น” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2540, 8) ด้วยเหตุนี้ การพยายามทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงของสังคม ทำให้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ถูกลบเลือนไปในช่วงเวลานี้

อย่างไรก็ตาม ร่องรอยของวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ซึ่งปรากฏข้อความสั้น ๆ เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจปรากฏอยู่ ได้ชี้ให้เห็นว่า มุมมองต่อการสร้างเขตเศรษฐกิจนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวาร มาเป็นการสร้างพื้นที่ของการเชื่อมโยงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งก็เขียนไว้อย่าง กว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดมากนัก แต่ก็เห็นว่า มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษมาที่พื้นที่ชายแดน แต่ก็ยังไม่มีนโยบายหรือแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมในเรื่องนี้ วาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกลบเลือนหายไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงทศวรรษที่ 2540 จึงชี้ให้เห็นความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

2.3 ทศวรรษที่ 2550 และทศวรรษที่ 2560 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคที่สามนี้ พบว่า ในช่วงครั้งแรก เขตเศรษฐกิจพิเศษก็ยังไม่ได้ถูกพูดถึงเช่นเดียวกับทศวรรษที่ 2540 กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) ไม่ปรากฏนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกบรรจุไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ปรากฏขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในยุคที่สามนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นเขตเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่การค้าการลงทุนระหว่างประเทศ เขตเศรษฐกิจชายแดนนั้นเป็นส่วน

สำคัญของยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตาม พบว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) มีการวิเคราะห์ไว้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจาก “ขาดการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนที่มีบูรณาการทั้งในส่วนของไทย และในส่วนที่จะเชื่อมโยงกับการพัฒนาในพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งความไม่พร้อมในด้านการร่วมกำหนดยุทธศาสตร์การลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์เขตเศรษฐกิจชายแดนก่อนการเกิดประชาคมอาเซียน ตลอดจนความไม่พร้อมในการพัฒนาบุคลากรและแรงงานทักษะรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต ส่งผลให้เศรษฐกิจชายแดนไทยยังไม่ได้รับประโยชน์จากการเชื่อมโยงตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจอย่างเต็มที่” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2555, 90) ความไม่พร้อมที่ถูกกล่าวอ้างนั้นก็สอดคล้องกับความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีการสะดุดหยุดชะงักไปช่วงระยะเวลาเกือบหนึ่งทศวรรษ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การเตรียมความพร้อมที่จะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจโลกของไทยนั้นเป็นไปอย่างกระต่อนกระแต่น ขาดช่วง และมีการแปรเปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐ

ในขณะที่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) เป็นแผนพัฒนาที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยต้องการผนวกตนเองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจอย่างเต็มตัว กล่าวคือ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กล่าวเสนอว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับตัวการเปิดเสรีภายใต้ข้อตกลงเขตเศรษฐกิจอาเซียน ตลอดจนกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคภายใต้แผนงานต่างๆ เช่น แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS), ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี เจ้าพระยา แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS), แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT), คณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับพื้นที่ชายแดนไทย - มาเลเซีย (Thailand-Malaysia Committee on Joint Development Strategy for border areas: JDS) และ ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative on Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC) โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศอาเซียน และประเทศอื่นๆ เป็นการพัฒนาสร้างความพร้อมภายในประเทศเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเชื่อมโยงระหว่างประเทศอย่างเต็มศักยภาพ โดยมีการพัฒนาความเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม และระบบโครงข่ายพลังงาน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการผลิตและการบริการ การพัฒนาพื้นที่ภาคและเมือง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ บนแนวระเบียงเศรษฐกิจเชื่อมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งเสริมการเชื่อมโยงการผลิตและการลงทุนร่วมกัน ตลอดจนการพัฒนาเมืองและพื้นที่ชายแดนที่เชื่อมโยงศักยภาพของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและเป็นประตูสู่ประเทศจีน อินเดีย ซึ่งมีประชากรมากที่จะตอบสนองต่อการค้าการลงทุนของประเทศไทย

จากที่กล่าวมา ทำให้เห็นว่า นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยนั้นมีความไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้จะพบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษปรากฏขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่เศรษฐกิจไทยกำลังขับเคลื่อนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ โดยที่หลายฝ่ายมองว่าไทยกำลังจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่รายต่อไปในเอเชีย ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) แต่เมื่อประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษค่อยๆ จางหายไป ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 เขตเศรษฐกิจพิเศษกลับมาปรากฏตัวอีกครั้งในนามของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เขตเศรษฐกิจพิเศษกลายเป็นวาทกรรมที่สำคัญที่ถูกหยิบยกมาอธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กล่าวโดยสรุป จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ได้เผยให้เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้เป็นยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาประเทศทุกยุคสมัย แต่มีช่วงเวลาที่ไม่ได้รับการกล่าวถึงและถูกลบเลือนให้หายไป นอกจากนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยยังเป็นวาทกรรมที่มีความขัดกันเองอยู่ในตัว กล่าวคือ ด้านหนึ่ง เขตเศรษฐกิจพิเศษตอบสนองต่อเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ โดยจะพบเห็นอย่างเด่นชัดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และ 12 แต่อีกด้านหนึ่ง เขตเศรษฐกิจพิเศษก็คือวาทกรรมหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นและเชื่อมต่อกับวาทกรรมอื่นๆ ซึ่งวาทกรรมเหล่านั้นอาจไปคนละทิศทางกับเสรีนิยมใหม่ก็ได้ ซึ่งในหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นการสร้างวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษที่หน่วยงานรัฐต่างๆ พยายามผลักดันโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการประสานเสียงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเลยก็ได้

3. เขตเศรษฐกิจพิเศษและการผสมผสานวาทกรรมที่ไม่ประสานเสียงของหน่วยงานรัฐ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีการสร้างวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษที่แปรเปลี่ยนไปตามบริบทและสถานการณ์ทางสังคม ซึ่งพบความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย แต่ในภาคปฏิบัติการวาทกรรม จะพบว่า มีการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ต่างๆ โดยที่อาจไม่ได้สัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้ ด้วยเหตุนี้ วาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ปรากฏเป็นถ้อยแถลงที่บรรจุอยู่ในแผนยุทธศาสตร์หลักของประเทศจึงไม่ได้เป็นวาทกรรมที่ศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้น การสร้างวาทกรรมจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ ก็ไม่ได้ประสานเสียงกับวาทกรรมที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างใด

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาการขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย พบว่า การเริ่มต้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมาจากการเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงของชาติ เนื่องจากพื้นที่ซึ่งมีการดำเนินการผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษคือพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพิจารณาในเชิงวาทกรรม การผสมผสานวาทกรรมเป็นเทคนิคทางอำนาจรูปแบบหนึ่งซึ่งทำให้วาทกรรมเกิดความชอบธรรมภายใต้บริบทที่วาทกรรมนั้นๆ ปรากฏ

ขึ้น โดยที่ไม่จำเป็นที่วาทกรรมนั้นจะไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ วาทกรรมเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจกับวาทกรรมความมั่นคงของชาติจึงสามารถการผสมผสานกัน ดังที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ผสมผสานทุนนิยมกับการปกครองแบบสังคมนิยมเพื่อสร้างสภาวะยกเว้นให้สามารถผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดขึ้นได้

จากการสืบค้นมติคณะรัฐมนตรีของประเทศไทย⁴ พบว่า ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีการกล่าวถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษครั้งแรกในปี 2535 กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 ดังนี้ “1. รับทราบผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2535 เกี่ยวกับแผนเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. เห็นชอบแผนเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ”

ต่อมาในวันที่ 25 พฤษภาคม 2536 กระทรวงมหาดไทยเสนอขออนุมัติงบประมาณโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับโครงการเฉพาะกิจพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในวงเงิน 1,434.50 ล้านบาท และโครงการตามแผนเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ในวงเงิน 339.820 ล้านบาท ต่อมา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2537 มีการพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับญัตติด่วน เรื่องขอให้รัฐบาลได้ดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ)

จะเห็นได้ว่า แม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีถ้อยแถลงในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจใหม่รอบๆ เมืองศูนย์กลาง แต่หน่วยงานด้านความมั่นคงกลับเป็นผู้เสนอให้มีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ผู้เสนอให้มีเขตอุตสาหกรรมในจังหวัดปัตตานีคือสภาความมั่นคงแห่งชาติ และได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการโดยมีการจัดตั้งงานเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น

อีกด้านหนึ่ง แม้จะพบว่าในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจะหยุดชะงักลงไป และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 มีการกล่าวถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษน้อยมาก แต่ในช่วงเวลาเดียวกัน กลับพบว่ามีความพยายามในการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนในจังหวัดเชียงราย กล่าวคือ ในปี 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ (สคก.) คือ เห็นชอบให้มีการศึกษาความเหมาะสมและแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการศึกษาตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ หลังจากนั้น ในวันที่ 11 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... ที่คณะ

4. รายละเอียดเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี สามารถสืบค้นได้ที่ <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>

ทำงานด้านกฎหมาย ซึ่งมีนายมิชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้ยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติมตามผลการประชุมหารือร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิญญู เครืองาม) เป็นประธาน พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน และเพื่อให้การพัฒนาแบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นและขอสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องการถือครองที่ดินและการเช่าที่ดินของคนต่างด้าวตามข้อสังเกตกรณีที่ดิน เรื่องการอุดหนุนซึ่งอาจขัดต่อพันธกรณีใน WTO ตามข้อสังเกตของกระทรวงพาณิชย์และเรื่องแรงงานต่างด้าวตามข้อสังเกตของกระทรวงแรงงาน รวมทั้งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย

ภายหลังที่ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้รับเสียงคัดค้านแสดงความไม่เห็นด้วย เช่น มองว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษ “มุ่งหมายเดือนประเทศไทยออกเป็นสวน ๆ ให้ต่างชาติเข้ามาทำมาหากิน” “ขั้นตอนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จะไร้ความหมาย ไปเกือบจะสิ้นเชิง” “กฎหมายฉบับนี้สามารถบังคับให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ตกเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน” (ผู้จัดการออนไลน์ 2548) พลังของการคัดค้านนโยบายดังกล่าวทำให้ภาพฝันในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษหยุดชะงักลงไปพร้อมกับที่สิ้นสุดการเป็นนายกรัฐมนตรีของทักษิณ ชินวัตร เมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในช่วงเวลาเดียวกันนั้น การขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายพื้นที่ยังคงดำเนินการต่อไป กล่าวคือมีการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดเชียงราย จังหวัดตาก เขตเศรษฐกิจพิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จนกระทั่งในวันที่ 21 มกราคม 2555 คณะรัฐมนตรีรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. และเสนอให้มีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาภายในวงเงิน 50 ล้านบาท ทำการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ต่อมา ในวันที่ 26 สิงหาคม 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีข้อสั่งการให้เร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน พื้นฟูเศรษฐกิจในระยะเฉพาหน้า และการวางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งในวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 หัวหน้า คสช. ออกคำสั่งฉบับที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญเพื่อเร่งรัดกระบวนการให้ได้มาซึ่งพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และในวันที่ 20 มกราคม 2559 หัวหน้า คสช. ออกคำสั่งฉบับที่ 3/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จากการประกาศนโยบายดังกล่าวส่งผลให้มีการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 ไว้ใน 5 จังหวัด 6 พื้นที่ ตามมาในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขับเคลื่อนไปข้างหน้า รัฐบาลมีการตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพน.) ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ประโยชน์จากเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน

คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และแก้ปัญหาความมั่นคง โดยใช้กลยุทธ์สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1. สนับสนุนพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ 2. สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน 3. สนับสนุน SMEs และการลงทุนต่อเนื่อง และ 4. จัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน (เดิมธรรม 2558)

จากการวิเคราะห์หัตถดิกะรัฐมนตร์ที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้พบว่า แม้ในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ปรากฏว่ามีการสนับสนุนให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในช่วงทศวรรษที่ 2540 แต่อย่างไรก็ดี กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติ ได้มีความพยายามผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ต่าง ๆ จนกระทั่งนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษกลับมาปรากฏอีกครั้งในทศวรรษที่ 2550 ในฐานะเป็นส่วนประกอบหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่จะต้องก้าวไป ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 มีการระบุว่าประเทศไทยจะมีแผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) โดยเห็นว่ากลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเป็นตลาดที่มีศักยภาพสูงที่ไทยเป็นคู่ค้าที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน และเป็นช่องทางเจาะเข้าสู่ประเทศจีน/อินเดียซึ่งเป็นตลาดที่ขนาดจำนวนผู้บริโภคสูงสุดของโลก ซึ่งจะสร้างความเจริญเติบโตของอนุภูมิภาคร่วมกัน ลดช่องว่างทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนผ่านการเชื่อมโยงตามแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันและกระชับความสัมพันธ์ของชุมชน หรือที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ 3Cs (Connectivity, Competitiveness และ Community) โดยรัฐจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าไปลงทุนในธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างรายได้และยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มในภูมิภาคและอนุภูมิภาค เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศคู่ค้านอกกลุ่มอื่นๆ

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน ได้มีการตั้งเป้าหมายว่า เป็นการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดน เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและเกิดผลที่เป็นรูปธรรม พบว่ามีการนำวาทกรรมหลากหลายชุดเข้ามาผสมผสานกัน กล่าวคือ ด้านหนึ่งมุ่งให้สิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษีและมีใช้ภายในระดับเหมาะสมเพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนจากทั้งนักลงทุนไทยและต่างประเทศ มีระบบการบริหารจัดการที่เบ็ดเสร็จ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมืองชายแดน แต่อีกด้านหนึ่ง ก็ต้องการยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงาน และ

ความมั่นคง โดยพัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดนเพื่อให้ประชากรมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ดังนั้น จึงมีการอ้างถึงวาทกรรมหลากหลายชุด ทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจ การยกเว้นภาษี การพัฒนาที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน และสุขภาพ

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน คือ การสร้างพื้นที่พิเศษ (heterotopia) (Foucault 1986) ซึ่งนำพื้นที่ในอุดมคติกับพื้นที่จริงมาเชื่อมโยงและซ้อนทับกัน พื้นที่พิเศษนี้เป็นพื้นที่แบบอื่น (other space) ที่แตกต่างไปจากพื้นที่ปกติธรรมดา เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนถูกสร้างเป็นภาพตัวแทนของพื้นที่อุดมคติหรือพื้นที่ที่พึงปรารถนาหลากหลายรูปแบบ กล่าวคือ เป็นทั้งพื้นที่ในฝันของนักลงทุนแต่ก็เป็นพื้นที่ซึ่งชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับประโยชน์ พื้นที่ซึ่งเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องเป็นพื้นที่ซึ่งเอื้อต่อการเติบโตสู่การเป็นเมืองเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าทันสมัย เป็นพื้นที่ซึ่งมุ่งให้การผ่านแดนสะดวกยิ่งขึ้นแต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องจัดระเบียบพื้นที่ชายแดนโดยการสร้างมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ควบคู่กันไป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการสร้างวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับมติคณะรัฐมนตรี ได้ตอบย้่าว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นวาทกรรมเชิงนโยบายที่ถูกสร้างขึ้นจากรัฐ แต่วาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นนี้ไม่ได้มีเพียงหนึ่งเดียว ตลอดจนอาจขัดแย้งกันเอง ในช่วงเวลาทศวรรษที่ 2530 พบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 เขตเศรษฐกิจใหม่ว่า หมายถึงการสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่เมืองบริวารของเมืองศูนย์กลาง แต่ในเวลาเดียวกันสภาความมั่นคงแห่งชาติกลับเป็นผู้ผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่จังหวัดปัตตานี เช่นเดียวกันกับในช่วงทศวรรษที่ 2540 จะพบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจได้เสนอให้มีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จังหวัดเชียงราย อย่างไรก็ตาม ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่า นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเริ่มมีความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับมติคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งในยุคที่ปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พบว่า มีการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเต็มตัว ซึ่งทำให้เสียงที่ไม่ประสานกันของหน่วยงานรัฐเริ่มไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น

ในหัวข้อต่อไป จะชี้ให้เห็นว่า ในภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของระดับท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มคนต่าง ๆ ได้มีการประชุม ปรีกษาหารือ หรือมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้เกิดเสียงสะท้อนจากหลากหลายกลุ่ม ในที่นี้ได้หยิบยกตัวอย่างเสียงของหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษ พบว่า เสียงเหล่านั้นมีหลากหลายและมีทิศทางที่ทั้งไปด้วยกันและไม่ไปด้วยกัน

4. เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: วาทกรรมการพัฒนาที่หลากหลาย

จากนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารและความพยายามในการผลักดันให้นโยบายสามารถปฏิบัติได้จริง พบว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารจากมุมมองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นไม่ได้มีมุมมองไปในทิศทางเดียวกัน แต่จะพบว่า แต่ละกลุ่มอาศัยนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนี้ในการสร้างความหมายการพัฒนาของตนเอง จึงทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อสร้างความหมายในการพัฒนาตลอดจนมีความพยายามสร้างความหมายการพัฒนาแตก

ต่างกันไป ซึ่งต่อไปจะพิจารณาตามที่แต่ละภาคส่วนต่าง ๆ มีมุมมองต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ทั้งองค์กรระหว่างประเทศ หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ล้วนมีความเห็นต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนมุกดาหารแตกต่างกัน ในแง่นี้ วาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แพร่กระจายไปสู่สังคม ทำให้เกิดการช่วงชิงความหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษจากฝ่ายต่างๆ ซึ่งมีทั้งด้านที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

4.1 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารและการสร้างความหมายการพัฒนาขององค์กรระหว่างประเทศ

องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสนับสนุนให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยอย่างมาก คือ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ภายใต้กลยุทธ์ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงการระเบียงเศรษฐกิจ (economic corridors) โดย ADB ได้บรรจุแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อการเปลี่ยนระเบียบการขนส่งให้เป็นระเบียงเศรษฐกิจ ซึ่งทางธนาคารพัฒนาเอเชียได้ให้ความช่วยเหลือในการให้ข้อเสนอแนะเชิงเทคนิคและกลยุทธ์ในการสร้างและดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาค ตลอดจนให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการเชื่อมต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ในอนุภูมิภาคเข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษไปยังท่าเรือ จุดกระจายสินค้า และตลาดปลายทาง (กรกรณ์, 2558)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียชี้ว่า จากข้อมูลขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) พบว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเติบโตจาก 176 เขตใน 47 ประเทศ ในปี 1986 และขยายกว่า 3,500 เขตในอีก 20 ปีต่อมาใน 130 ประเทศ ซึ่งต่างมีรูปแบบและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จในเอเชียต่างมีการกำหนดพื้นที่พิเศษและมีการจัดกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างบรรยากาศในการแข่งขันระดับโลกเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ทำให้เขตดังกล่าวประสบผลสำเร็จ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า สำหรับในประเทศไทยและเวียดนาม เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นหนึ่งในมาตรการลดจำนวนประชากรแรงงานในพื้นที่เมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและโฮจิมินห์ ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในจีนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นสิ่งที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในมณฑลต่างๆ ในปี 2558 ประเทศในแถบลุ่มน้ำโขงได้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษครบทุกประเทศ โดยกัมพูชาเริ่มในปี 2548 ในขณะที่ลาวเริ่มก่อนกัมพูชาในช่วงปี 2545 แต่พัฒนาช้ากว่า สำหรับประเทศไทยมีเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งให้สิทธิพิเศษทางการลงทุนในหลายแห่ง แต่เริ่มมีการสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณชายแดนอย่างจริงจังในปี 2558 และพม่าเองก็มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ติดตามความก้าวหน้าได้ค่อนข้างยาก (Asian Development Bank 2016)

ในมุมมองของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศลาวเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังมากกว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งอื่นๆ ของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กล่าวคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ของประเทศลาว เริ่มดำเนินการในปี 2548 โดยในช่วงแรก ประเทศลาวยังไม่สามารถให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานได้ดีนัก อย่างไรก็ตาม

กิติ กลุ่มธุรกิจจากประเทศมาเลเซียได้ลงนามพัฒนาเขตดังกล่าวในปี 2551 และในปี 2559 มีกลุ่มนักลงทุนกว่า 47 ราย เข้าไปลงทุนในเขตดังกล่าว ประกอบด้วยกลุ่มทุนลาว 12 ราย กลุ่มร่วมทุนกับนักลงทุนในลาว 4 ราย นักลงทุนจากต่างประเทศ ได้แก่ ไทย 8 ราย กลุ่มประเทศยุโรป 7 ราย มาเลเซีย 5 รายและอีก 5 รายจากประเทศญี่ปุ่น (Asian Development Bank 2016, 6-7) ประเภทธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ได้แก่ ธุรกิจการผลิตและการแปรรูป ธุรกิจการค้า เช่น ร้านค้าปลอดภาษี ธุรกิจบริการและ การจัดส่งกระจายสินค้า (Logistics) สำนักงานตัวแทนและสาขาบริษัทภายในหรือต่างประเทศ เช่น สำนักงานตัวแทนการค้าเพื่อส่งเสริมการส่งออก ด้านการท่องเที่ยว สาขาบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศ เป็นต้น โดยผู้ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโนจะได้รับสิทธิพิเศษ โดยเฉพาะด้านภาษีและการลงทุน (สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต ม.ป.ป.)

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร เมื่อพิจารณาการค้าการลงทุนที่เกิดขึ้น พบว่า การให้สิทธิพิเศษในการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโนสามารถดึงดูดนักลงทุนได้มากกว่า สะหวัน-เซโนมีข้อได้เปรียบแต่ก็ใช้ระยะเวลายาวนานกว่าจะสามารถพัฒนามาได้ โดยมีการปรับเปลี่ยนแนวทางหลายครั้ง ประสบการณ์การพัฒนาสะหวัน-เซโนชี้ให้เห็นว่าจะต้องมีการวางแผนระยะยาวในการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนได้อย่างมั่นคง โดยกฎหมายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการเขตเศรษฐกิจที่ดีเป็นสิ่งที่จำเป็นในการจัดการ อย่างไรก็ตาม ธนาคารพัฒนาเอเชียเห็นว่าภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจไม่สามารถทำตามเงื่อนไขแบบเดิมดังเช่นที่ประเทศจีนประสบความสำเร็จในการเป็นโรงงานของเอเชีย (Factory Asia) การสร้างรูปแบบของโรงงานของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Factory Southeast Asia) คงทำได้ไม่ง่ายขึ้นเพราะมีข้อจำกัดและความเปราะบางของเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตจำกัดอยู่

ธนาคารพัฒนาเอเชียเห็นว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในกรณีของแม่สอด แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนมีแนวโน้มที่จะค่อย ๆ พัฒนาต่อไป และในบางกรณีได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม สถานการณ์เช่นนี้อาจเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากผู้ประกอบการบางรายได้ย้ายไปยังเมียวเวะดีทางฝั่งพม่า ซึ่งเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างรวดเร็วมากขึ้นเนื่องจากจะอำนวยความสะดวกในการทำธุรกิจในพม่าดีขึ้นในขณะเดียวกัน ประสบการณ์ของแม่สอดกับสระแก้ว ก็ชี้ว่าชายแดนสามารถพัฒนาเขตเศรษฐกิจให้เจริญรุ่งเรืองขึ้นได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ได้ เพราะมีข้อได้เปรียบด้านแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ฉะนั้น อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน (labor-intensive industries) จึงมีความได้เปรียบอยู่แล้วหากตั้งโรงงานในบริเวณดังกล่าว นอกจากนี้ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเสนอว่า การทำเขตเศรษฐกิจนั้น สิ่งสูงจทางการเงินอาจดึงดูดนักลงทุนเป็นอันดับแรก แต่การตัดสินใจลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมักไม่ได้ใช้มาตรการจูงใจทางการเงินเพียงอย่างเดียว มีหลักฐานหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าสิ่งสูงจดังกล่าวไม่ใช่กุญแจสู่ความสำเร็จของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และอาจทำให้บริษัทที่ไปลงทุนอ่อนแอลงหรือลงทุนเสียเปล่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จ

จะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานและการกำกับดูแลแบบธรรมาภิบาลที่มีลักษณะเฉพาะในการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งแตกต่างไปจากการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อื่น ๆ ของแต่ละประเทศ (Asian Development Bank 2016)

เมื่อพิจารณาในรายละเอียด ธนาคารพัฒนาเอเซียมองเห็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารภายใต้บริบทการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กล่าวคือ ในมุมมองของธนาคารพัฒนาเอเซีย มุกดาหารคือจังหวัดที่อยู่บนเส้นทางของระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก พวกเขามองเห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารมีเงื่อนไขที่สนับสนุนให้สามารถพัฒนาไปข้างหน้าได้ก็คือ การมีสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่สองและจุดผ่านแดนถาวร มีการตั้งศูนย์ขนส่งสินค้าและพัฒนาเขตอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เกิดการค้าข้ามแดนและการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ ภายหลังจากการเปิดใช้งานสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่สอง การส่งออกจากประเทศไทยตรงจุดผ่านแดนมุกดาหารมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเกือบร้อยละ 90 ในขณะที่การส่งออกจากลาวเพิ่มสูงถึงร้อยละ 350 อย่างไรก็ตามสิ่งที่มุกดาหารต้องพัฒนาคือ การสร้างเขตการค้าเสรี (free trade zone) (Asian Development Bank 2010) ต่อมา ธนาคารพัฒนาเอเซียมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารควรที่จะเป็นพื้นที่กระจายสินค้า (distribution center) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่า จังหวัดมุกดาหารนั้นการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามแดนนั้นไม่มีแผนงานที่ชัดเจนแต่อย่างใด (Asian Development Bank 2016)

ในมุมมองขององค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารพัฒนาเอเซียเห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารมีนัยสำคัญคือ เป็นจุดหนึ่งภายใต้เส้นทางในการเชื่อมต่อของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งเห็นว่า การเชื่อมต่อนี้จะส่งเสริมให้เกิดการไหลของผู้คนสินค้าให้สามารถเดินทางได้สะดวกคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งจะกระตุ้นให้เศรษฐกิจทั้งระบบเกิดการเติบโต เสริมยืมใหม่ทางเศรษฐกิจจะเอื้อประโยชน์ต่อมุกดาหารในฐานะจิ๊กซอว์ตัวหนึ่งของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลก อย่างไรก็ตาม จังหวัดมุกดาหารจะต้องมีการปรับตัวและวางแผนอย่างเข้มข้นเพื่อก้าวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ

4.2 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารและการสร้างความหมายการพัฒนาของหน่วยงานรัฐ

ภายหลังการประกาศแนวทางการส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษและการศึกษาพื้นที่ ในช่วงปี 2557 มีการผลักดันจังหวัดมุกดาหารให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจากคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เป็นไปตามการให้นโยบายของหัวหน้า คสช. ที่ต้องการให้มีการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งสนับสนุนให้ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม หรือการค้าการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นจะช่วยลดการอพยพย้ายถิ่นของคนในพื้นที่เข้ามาในพื้นที่ กทม.และปริมณฑล ช่วยแก้ปัญหาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่จะเข้ามาทำงานในไทย

เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 กนพ. ได้มีมติเห็นชอบขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ

มุกดาหาร ต่อมา พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะประธานกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้ มีการออกประกาศของ กนพ. ที่ 1/2558 ลงวันที่ 19 มกราคม 2558 เรื่องกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 ในพื้นที่จังหวัดตาก สระแก้ว มุกดาหาร ตรด และสงขลา เพื่อให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในวันที่ 13 มีนาคม 2558 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” (ราชกิจจานุเบกษา 2558) โดยมีพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ

23 เมษายน 2558 พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะประธานส่งเสริมการลงทุนได้ออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้มีการกำหนดกิจการเป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร ต่อมา เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 หัวหน้า คสช. มีคำสั่ง ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รัฐบาลได้มีมาตรการผ่อนคลายเป็นเรื่องที่ดิน โดยประกาศให้ที่ดินศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรมุกดาหารแห่งที่ 2 และสถานีพืชอาหารสัตว์มุกดาหารแห่งที่ 2 เนื้อที่ 1,085 ไร่ เป็นเขตส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร (ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนจังหวัดมุกดาหาร ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม ในปี 2561 เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารยังไม่อาจแสวงหาเงินลงทุนมาดำเนินการได้ จนกรมธนารักษ์ต้องมีการขยายเวลาผ่อนผันเกณฑ์การลงทุนเช่นยกเว้นค่าธรรมเนียมเช่าพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้รับสิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) สิทธิประโยชน์ทางภาษีกรมศุลกากร และกรมสรรพากรในอัตราพิเศษมากกว่าปกติ ด้วย เพื่อกระตุ้นให้เอกชนเข้าร่วมประมูลเสนอโครงการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ซึ่งพบว่าในการเปิดประมูลมีนักลงทุนสนใจเข้ามาซื้อของประมูลเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารรอบแรกมี 10 ราย แต่ไม่มีผู้ยื่นซองประมูล จนทำให้มีการประมูลรอบสอง ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ยื่นซองประมูลเพียงรายเดียว คือ บริษัท พันปี กรุ๊ป (ไทย, ลาว, กัมพูชา) จำกัด ซึ่งไม่ผ่านการประมูล (พระราชบัญญัติ 2561) โดยในการเปิดประมูลรอบที่ 3 ในปลายปี 2561 พบว่าไม่มีผู้ยื่นซองประมูล และกรมธนารักษ์เตรียมเสนอให้ให้มีการปรับเปลี่ยนนำพื้นที่ดังกล่าว มาเป็นพื้นที่สำหรับใช้ในโครงการของข้าราชการ หรือจะมีการเปิดประมูลมาพัฒนาเป็นโครงการย่อยๆ ต่อไป (ข่าวสด 2562)

ในจินตนาการของภาครัฐนั้นมุ่งสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการอุตสาหกรรมที่มีทุนขนาดใหญ่เข้ามาลงทุน โดยเห็นว่าปัจจัยสามประการที่สำคัญต่อการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การผ่อนคลายนโยบายด้านการลงทุน การส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการจัดสรรหาที่ดินเพื่อให้เอกชนเช่า อย่างไรก็ตาม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษค่อยๆ ซบเซาไปอย่างเชื่องช้า ทำให้หน่วยงานของรัฐเริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ โดยหันมาให้ความสนใจนักลงทุนหรือผู้ประกอบการในท้องถิ่นแทน แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่มีความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนแนวทางแต่อย่างใด

4.3 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารและการสร้างความหมายการพัฒนาของภาคเอกชน

จากมุมมองของหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร มองเห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นโอกาสที่จังหวัดมุกดาหารจะได้รับการพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่คนในพื้นที่ กล่าวคือ จังหวัดมุกดาหารเป็นจังหวัดทางผ่านในเส้นทาง R9 เป็นเส้นทางเชื่อมระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก ซึ่งมีมูลค่าสินค้าผ่านแดนเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะไม่มีแหล่งผลิตสินค้า แต่มุกดาหารเป็นประตูส่งออก ไม่ได้เป็นพื้นที่ที่มีแรงงาน มุกดาหารเป็นพื้นที่ทางผ่าน แต่ทว่าจังหวัดกลับไม่ได้ประโยชน์อะไรมากนัก นอกจากเป็นทางผ่านของสินค้า แต่จังหวัดกลับต้องแบกรับภาระ เช่น ถนนหนทางที่มีรถบรรทุกผ่านแดน และการเป็นจุดพัก ดังนั้น การกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็น เพื่อให้เกิดการพัฒนาเหมือนกับที่อื่น ๆ ทั้งนี้ จินตนาการของภาคเอกชนมองเห็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแตกต่างไปจากภาครัฐ กล่าวคือ มองเห็นทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เอื้อต่อการเติบโตของเศรษฐกิจของภาคเอกชนในจังหวัด โดยมองเห็นว่า มุกดาหารควรที่จะได้รับการพัฒนาเป็น “ท่าเรือบก” (inland container depot) ซึ่งหมายถึงจุดรวบรวม ขนถ่าย กระจายสินค้า โดยเห็นว่ามุกดาหารเป็น “ท่าเรือบกประตูตะวันออกสู่อาเซียน” เนื่องจาก มุกดาหารตั้งอยู่บนกึ่งกลางตามแนวเส้นทางเชื่อมโยงตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวระเบียงตะวันออก-ตะวันตก (สมศักดิ์ สืบบุญเรือง, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2560)

แม้จะพบว่า แนวคิดหอการค้าในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะไม่ได้ขัดแย้งกับภาครัฐไปทั้งหมด เนื่องจากเน้นการส่งเสริมการค้าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับวาทกรรมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของภาครัฐ แต่ก็พบว่า ในรายละเอียดบางมิติก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในมุมมองของหอการค้าไม่เห็นด้วยกับการมุ่งเน้นพัฒนาพื้นที่ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมือง ให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพราะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ และเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านบางส่วนยังใช้ประโยชน์อยู่ โดยเสนอว่า พื้นที่ที่เหมาะสมในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารควรจะเป็นพื้นที่ 15 ตร.กม. บริเวณสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่สอง อีกทั้งอำเภอดอนตาล อำเภอหว้านใหญ่ไม่ควรถูกผนวกรวมเข้าไปในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากอาจจะเกิดผลกระทบกับชาวบ้านที่ไม่รู้เรื่องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยพื้นที่บริเวณสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่สองเป็นพื้นที่ซึ่งเหมาะสมสำหรับทำท่าเรือบกของจังหวัดมุกดาหาร

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ของตำบลคำอาฮวนสามารถปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาโดยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม โดยยกพื้นที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรท้องถิ่นจัดการพื้นที่ เพื่อเอื้อให้เกิดประโยชน์กับชุมชนและท้องถิ่น เช่น เป็นพื้นที่ส่งเสริมธุรกิจเลี้ยงวัว เนื่องจากชาวบ้านในพื้นที่มีการเลี้ยงวัวอยู่แล้ว สำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ได้ประกาศออกไปแล้ว พบว่ารัฐได้ตั้งเงื่อนไขมากเกินไปและไม่ดึงดูดนักลงทุน เทียบกับสะพาน-เซโน ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้สิทธิต่าง ๆ มากกว่าไทยหลายด้าน การลงทุนของนักลงทุนจึงไม่เกิดขึ้น (ธนโชติ โชติบุญญศักดิ์, สัมภาษณ์, 18 เมษายน 2561)

ในมุมมองของหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร มีข้อเสนอว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารจะ

เป็นจริงได้ จะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะต้องมีการสร้างการขนส่งระบบรางมายังจังหวัดมุกดาหารเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อของการขนส่งสินค้า เพราะมีความสำคัญในการเชื่อมต่อระหว่างประเทศ ในฐานะที่มุกดาหารในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการขนส่งและโลจิสติกส์ (Logistics Hub) (สมศักดิ์ สัญญะเรือง, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2560) ดังนั้น ในมุมมองของภาคเอกชนจึงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในลักษณะที่ใกล้เคียงกับองค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารพัฒนาเอเซีย เนื่องจากเห็นว่ายุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาจังหวัดมุกดาหารคือการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและอาเซียน

4.4 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารและการสร้างความหมายการพัฒนาของภาคประชาสังคม

เสียงของภาคประชาสังคมต่อเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเป็นเสียงที่คู่ขนานกับนโยบายของภาครัฐ เนื่องจากภาคประชาสังคมที่ให้ความสนใจศึกษาผลกระทบของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหารนั้นได้ตั้งคำถามกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ และเห็นว่าประเด็นสำคัญที่ทำให้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ก็คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

มูลนิธิชีวิตไท (2559) เป็นองค์กรหนึ่งที่แสดงความคิดเห็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ได้มีการจัดทำโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: ศักยภาพและความรู้ท้องถิ่นต่อการป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร โดยเห็นว่า บทเรียนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายพื้นที่ของประเทศไทยทำให้เห็นรูปธรรมที่ชัดเจนตั้งแต่การกำหนดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพ การกำหนดสิทธิพิเศษ สิทธิประโยชน์ รูปแบบกิจการเพื่อดึงดูดความสนใจของนักลงทุน การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (One Stop Service: OSS) การจัดเตรียมงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และที่สำคัญ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการ นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อมากำกับดูแลและเร่งรัดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในมุมมองขององค์กรพัฒนาเอกชน เห็นว่า แนวทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นไม่ได้คำนึงถึงประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบในฐานะเจ้าของพื้นที่และผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็นที่มูลนิธิชีวิตไทให้ความสำคัญ ก็คือ ประเด็นเรื่องที่ดิน ปัญหาความเสี่ยงที่จะเกิดจากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะมีสิทธิในการพัฒนา โดยประเด็นเรื่องที่ดิน การจัดหาที่ดินให้กับเอกชนเช่าสัมปทานซึ่งรัฐได้อำนาจตามมาตรา 44 เพิกถอนที่ดินศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรมุกดาหาร แห่งที่ 2 และสถานีพัฒนาอาหารสัตว์มุกดาหาร แห่งที่ 2 เนื้อที่ประมาณ 1,080 ไร่ และออกโฉนดเพื่อให้เอกชนเช่าสัมปทาน โดยมองว่าพื้นที่ที่จะถูกพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมนั้นเป็นพื้นที่ว่างเปล่า จึงควรมีการจัดสรรให้เกิดการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม มูลนิธิชีวิตไทพิจารณานโยบายดังกล่าวผ่าน

แนวคิดนิเวศวัฒนธรรมชุมชนซึ่งให้ความสำคัญกับการดำรงชีพของชุมชนบนฐานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชุมชน พบว่า พื้นที่ 1,080 ไร่ ที่กำลังจะถูกพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจมุกดาหาร “ไม่ใช่พื้นที่ที่รกร้างหรือไม่มีการใช้ประโยชน์” หากแต่เป็น 1) พื้นที่สาธารณะประโยชน์ ที่เป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหาร (พบแมลงและสัตว์น้ำกว่า 15 ชนิด ผักป่าพื้นบ้านกว่า 20 ชนิด) 2) เป็นเขตเศรษฐกิจท้องถิ่น ที่สร้างรายได้เพื่อการยังชีพแก่ชุมชน (โดยเฉพาะเห็ด และหน่อไม้ที่มีชุกตามฤดูกาล เป็นที่ต้องการของตลาด จึงมีราคาสูง ทำให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้เศรษฐกิจท้องถิ่นได้) 3) เป็นพื้นที่ส่วนรวมเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทางเลือกและทางรอดเมื่อเจอบริบทเศรษฐกิจของชุมชน พื้นที่สวนหญ้ายังเป็น “แหล่งสร้างเงินออม” หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “เงินอดทน” ให้แก่หลายครัวเรือนที่นำวัวหรือควายมากินหญ้า โดยเฉพาะคนที่ไม่มีที่ทำกินน้อย มักจะเลือกเลี้ยงวัวหรือควายเพื่อหารายได้เสริม โดยวัวควายที่เลี้ยงนั้นมักกลายเป็น “แหล่งเงินทุน” ในเวลาสำคัญที่ต้องใช้เงินก้อน เช่น การส่งลูกเรียน การนำเงินมาลงทุนประกอบอาชีพ ฯลฯ

ประการต่อมา ความเสี่ยงจากสังคมอุตสาหกรรม จากประสบการณ์ของชุมชน กรณีโรงงานน้ำตาลและโรงงานยางพาราในจังหวัดมุกดาหารปล่อยน้ำเสียและกลิ่นเหม็นกระทบต่อชุมชน งานวิจัยพบว่า นิคมอุตสาหกรรมได้ก่อความตึงเครียดและข้อวิตกกังวลต่อผลกระทบและการเผชิญหน้ากับความเสี่ยงเมื่อเข้าสู่การเป็นสังคมอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นมลภาวะทางเสียงและกลิ่น น้ำเสีย ขยะ และสิ่งปฏิกูลซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ และการปนเปื้อนของสารเคมีสู่พื้นที่ทำกินรอบนิคมอุตสาหกรรม

ประการสุดท้าย สิทธิในการพัฒนาของประชาชน การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษทำให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษกลายเป็น “ผู้ถูกพัฒนา” แต่ไม่สามารถมี “สิทธิที่จะพัฒนาตนเอง” ได้ เพราะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พื้นที่ทำกินกว่าร้อยละ 90 เป็นที่ดิน ส.ป.ก. การสูญเสียที่ดินอย่างฉับพลันของ 5 ครัวเรือนและได้รับค่าชดเชยในเกณฑ์ต่ำส่งผลให้พวกเขาเกิดความรู้สึกวิตกกังวลโดยเฉพาะในกลุ่มที่มีที่ดินติดพื้นที่พัฒนานิคม ที่ดินติดถนนและแนวเส้นทางรถไฟว่าอาจจะเผชิญหน้ากับการสูญเสียที่ดินได้อยู่ตลอดเวลา ปัญหาสำคัญของที่ดิน ส.ป.ก. อีกประการหนึ่งคือ การจำกัดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินต้องเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินไปเป็นรายได้ประเภทอื่นเพิ่มเติม ส่งผลให้ชุมชนยังติดกับดักกับการผลิตพืชเชิงเดี่ยวซึ่งเต็มไปด้วยภาวะความเสี่ยงจากราคา สภาพธรรมชาติ และสุขภาพ ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกัน ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งเฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น ทำให้ชุมชนไม่สามารถปรับตัวรับมือกับเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปได้ และอาจจะได้ประโยชน์จากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษน้อยมาก เนื่องจากไม่สามารถผันตัวเองไปเป็นผู้ประกอบการหรือลงทุนในกิจการอื่นได้

ในมุมมองของภาคประชาสังคมซึ่งอาศัยแนวคิดนิเวศวัฒนธรรมชุมชนในการวิพากษ์ทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม โดยเห็นว่าเข้าไปแย่งชิงที่ดินและจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังเห็นว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถกำหนด

แนวทางการพัฒนาของตนเองได้ จะเห็นได้ว่า ภาคประชาสังคมพยายามเสนอว่าแนวคิดการพัฒนาของรัฐบาลนั้นผิดพลาด ซึ่งไม่ได้ประเมินจากความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลัก แต่ได้แย้งว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นจะต้องเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

5. บทส่งท้าย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยมีประวัติศาสตร์อันเฉพาะเจาะจงของตนเองที่จะต้องพิจารณาบริบทและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์ว่าททรมจะช่วยทำให้เรามองเห็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ได้เป็นเพียงนโยบายที่ได้รับแรงผลักดันจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจแต่เพียงมิติเดียว หากเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายที่เป็นสนามของวาทกรรมชุดอื่นๆเข้ามาปะทะประสาน เชื่อมโยง และผสมผสาน ทำให้วาทกรรมแปรเปลี่ยนรูปร่างไป ด้วยเหตุนี้การรื้อถอนวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยจะทำให้เรามองเห็นลักษณะเฉพาะเจาะจงที่แตกต่างจากที่อื่น

ผู้เขียนได้สำรวจแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 12 ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการหยิบยกมาพูดถึงในช่วงใด อย่างไรบ้าง ช่วงเวลาใดที่เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ถูกกล่าวถึง ซึ่งพบวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษปรากฏขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา เพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ในฐานะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนประเทศ ทำให้การปรากฏตัวของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในแผนจะทำให้เราเข้าใจวาทกรรมที่รัฐสร้างขึ้นในแต่ละช่วงเวลาว่ารัฐมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาแต่ละยุคสมัยอย่างไร ซึ่งพบว่า วาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยมีความไม่ต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบของประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย ทำให้บางช่วงเวลามีความพยายามจะผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว บางช่วงเวลาต้องการให้ประเทศไทยพัฒนาอย่างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจกับสังคม ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกลบเลื่อนไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เป็นเวลากว่าหนึ่งทศวรรษ

ในงานศึกษาของ Ahiwa Ong (2007) เสนอว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เนื่องจากจีนได้ใช้เทคโนโลยีในการจัดการพื้นที่เพื่อสร้างสภาวะยกเว้น (state of exception) เพื่อให้ทุนนิยมสามารถดำรงอยู่ภายใต้การปกครองแบบสังคมนิยม จีนจึงได้สร้างรูปแบบการปกครองรูปแบบใหม่ เพื่อให้กลุ่มทุนสามารถบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อื่นเดียมีลักษณะแตกต่างไปจากของจีน เนื่องจากพบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นก็คือนโยบายรัฐนโยบายหนึ่งที่ไม่ได้แตกต่างจากนโยบายอื่นๆ ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ได้เป็นสภาวะยกเว้น แม้รัฐบาลอินเดียจะอ้าง “สภาวะยกเว้น” ในฐานะวาทกรรมที่สร้างความชอบธรรมให้กับการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ตาม ซึ่งพบว่า แรงงานชาวอินเดียในเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้มีสวัสดิการหรือคุณภาพชีวิตแตกต่างไปจากแรงงานทั่วไป เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นความต่อเนื่องทางนโยบายของรัฐบาลอินเดีย (Cross 2010)

จากการสำรวจวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษจากมติดังกล่าวในรัฐบาลสมัยต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การสร้างวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินไปตามยุทธศาสตร์การ

พัฒนาเสมอไป การขับเคลื่อนนโยบายมีการผลักดันมาจากหลายหน่วยงานซึ่งมีลักษณะไม่ประสานเสียงกัน ทำให้ในบางเงื่อนไข รัฐมีความปรารถนาที่จะสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ข้ามพ้นข้อจำกัดต่างๆ เช่น มีการผ่อนคลายกฎระเบียบด้านการลงทุน มีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน เพื่อบริณาการการทำงานทุกภาคส่วน ซึ่งก็คือการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มี “สภาวะยกเว้น” แต่จะพบว่าอีกด้านหนึ่งรัฐพยายามควบคุมเขตเศรษฐกิจพิเศษให้อยู่ภายใต้กลไกรัฐราชการ และจะพบว่า ในบางเงื่อนไข การดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยก็ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากนโยบายการพัฒนาประเทศในมิติอื่นๆ ตลอดจนจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศควบคู่ไปด้วย จึงมีการตรวจตราแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ต่างไปจากแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในปัจจุบัน จึงทำให้มีลักษณะเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็น “สภาวะไม่ยกเว้น” ซึ่งรัฐยังคงเฝ้าจับเคลื่อนทางเศรษฐกิจภายใต้หลักอธิปไตยที่ไม่ให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนออกไป ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า เมื่อเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนกับอินเดีย ประเทศไทยมีทั้งลักษณะที่พยายามจะไปในทิศทางเดียวกับประเทศจีนและอีกด้านหนึ่งก็ไม่ต่างจากประเทศอินเดีย ไม่ได้เด่นชัดไปในทางใดทางหนึ่ง

เมื่อพิจารณากรณีตัวอย่างการสร้างวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร พบว่ามีการสร้างวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายเข้ามามีความหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อช่วงชิงความหมาย ซึ่งพบว่ามีทั้งต่อต้านและร่วมมือกับวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม จะพบว่า แม้ตัวแทนภาคประชาสังคมจะแสดงความไม่เห็นด้วยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ก็พบว่า ไม่ได้คัดค้านนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด แต่มีความปรารถนาอยากเห็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประชาชนมีส่วนร่วมและเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีธรรมาภิบาลด้านการจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อม

ทั้งหมดนี้ ทำให้เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยซึ่งเป็นวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นมากเกือบสามทศวรรษนั้นมีความไม่ต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์ ที่บางช่วงเวลาที่ไม่ได้ถูกกล่าวถึง อีกด้านหนึ่ง วาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยในปัจจุบันถูกผลิตสร้างอย่างคลุมเครือ กล่าวคือเป็นทั้ง “สภาวะยกเว้น” และ “สภาวะไม่ยกเว้น” เนื่องจากการสร้างวาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยถูกผลิตสร้างจากหลากหลายกลุ่ม แม้แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่ได้ประสานเสียงไปในทางเดียวกัน จึงทำให้ในบางเงื่อนไข เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นสภาวะยกเว้น ในบางเงื่อนไข รัฐก็ไม่ได้ต้องการให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีสภาวะยกเว้น เนื่องจากรัฐยังต้องการควบคุมอธิปไตยเหนือเขตแดนเอาไว้ เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยจึงสะท้อนวาทกรรมการพัฒนาที่ลึกลับ ขัดแย้ง และคลุมเครือ ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank 2016) ที่ระบุว่า นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยนั้นเป็นนโยบายที่มีเค้าร่างเป็นจริงในปี 2558 เพื่อเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจกับประเทศในประชาคมอาเซียน ซึ่งล่าช้ากว่าประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคกลุ่มนี้

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Asian Development Bank. 2010. *Strategy and action plan for the Greater Mekong Subregion East–West Economic Corridor*. Philippines: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. 2016. *The Role of Special Economic Zones in Improving Effectiveness of GMS Economic Corridors*. Philippines: Asian Development Bank.
- Cross, J. 2010. “Neoliberalism as Unexceptional: Economic Zones and the Everyday Precariousness of Working Life in South India”. *Critique of Anthropology*, 30 (4) (December): 355–73.
- Farole, Thomas and Akinci, Gokhan. 2011. *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Washington, DC: World Bank.
- Farole, Thomas. 2011. *Special Economic Zones in Africa Comparing Performance and Learning from Global Experiences*. Washington, D.C.: World Bank. Url: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=692794>. Accessed on March 10, 2017.
- Foucault, Michel. 1972. *The Archaeology of Knowledge and the Discourse on Language*. New York: Pantheon Books
- Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel. 1981. The order of discourse, pp. 48- 78.. In R. Young (Ed), *Untying the Text: a Post-structural Anthology*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Foucault, Michel. 1986. (Jay Miskowiec, trans.) “Of Other Spaces”. *Diacritics*. 16 (1) (Spring): 22–27.
- Gupta, K. R. 2008. *Special Economic Zones: Issues, Laws and Procedures*. New Delhi: Atlantic Publishers & Distributors.
- Hall, Stuart. 1997. *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*. London: Sage
- Ince, Onur Ulas. 2014. “Primitive Accumulation, New Enclosures, and Global Land Grabs: A Theoretical Intervention”. *Rural Sociology*, 79 (1): 104-131.
- Levien, Michael James. 2013. *Regimes of Dispossession Special Economic Zones and the Political Economy of Land in India*. Url: http://digitalassets.lib.berkeley.edu/etd/ucb/text/Levien_berkeley_0028E_13333.pdf. Accessed on March 10, 2017.
- Ong, A. 2007. *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.

Pinderhughes C. 2011. Toward a New Theory of Internal Colonialism. *Socialism and Democracy*, 25 (1): 235-256.

White, Ben et.al. 2013. *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals*. London: Routledge.

เอกสารภาษาไทย

กรกรัณย์ ชีวะตระกูลพงษ์. 2558. *แนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่แนวชายแดนของไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.

กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย. 2559. *เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ: แนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย*. วารสารจุลนิติ, 13:4 (กรกฎาคม-สิงหาคม): 1-3.

กาญจนา ตั้งชลทิพย์. 2550. “กรุงเทพมหานคร: เมืองโดดเดี่ยวตลอดกาลของประเทศไทย”. ใน *ประชากรและสังคม*. วรชัย ทองไทย และสุริย์พร พันพื้ง, บรรณาธิการ. นครปฐม: ประชากรและสังคม.

ข่าวสด. 2562, 2 มีนาคม. “เอกชนเม็ดเงินประมูลเขตเศรษฐกิจพิเศษ หนองคาย-มุกดาหาร ปรับให้ราชการใช้แทน”. Url: https://www.khaosod.co.th/economics/news_2267538. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2562.

เฉลิมพงษ์ คงเจริญ. 2553. *ระบบเศรษฐกิจไทยก่อนวิกฤตการณ์การเงิน พ.ศ.2540 (พ.ศ.2530 - 2540)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2543. *วาทกรรมการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: วิทยา.

เดวิด ฮาร์วีย์. 2555. *ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของเสรีนิยมใหม่*. ถักวดี วีระภาสพงษ์ (บรรณาธิการ, แปล). กรุงเทพฯ: สวนเงินมีมา.

เดชมรรณ สิทธิเลิศ. 2558. เขตเศรษฐกิจพิเศษไทย 5 จังหวัด 6 พื้นที่ เพื่รองรับ AEC. จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4393&filename=index. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558.

ธนโชติ โชติบุญยศักดิ์ (รองประธานหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร). 2561. สัมภาษณ์โดยทีมวิจัย. 18 เมษายน 2561.

ผู้จัดการออนไลน์. 2548, 17 มกราคม. “ร่างพ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ’ ปัญหาใหญ่ ‘ทักษิณ’ เถม 2.” Url: <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000007069>. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561.

ประชาชาติธุรกิจ. 2561, 23 เมษายน. “4 จังหวัดเขตศก.พิเศษ เฟสแรกกร่อย ! มุกดาหารเปิดรอบ3-ตราดเร่งเชื่อมกับพม่าดึงดูดทุน”. Url: <https://www.prachachat.net/local-economy/news-146920>. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2561.

มูลนิธิชีวิตไท. 2559. “สรุปย่อผลการศึกษาและข้อเสนอแนะทางนโยบาย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: ศักยภาพและความรู้ท้องถิ่นต่อการป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร”. Url: <http://www.landactionthai.org/>

- land/phocadownload/policy%20brief_18oct2016.pdf สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561.
- ราชกิจจานุเบกษา. 2558. *คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 62 ง 19 มีนาคม 2558. หน้า 45-47.
- วอลเดน เบลโล และคณะ. 2542. *โศกนาฏกรรมสยาม: การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนจังหวัดมุกดาหาร (One Stop Service: OSS). ม.ป.ป. *เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร (Mukdahan Special Economic Development Zone)*. Url: <http://www.mukoss.go.th/oss/data/sez-mukdahan.pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2560.
- สมศักดิ์สิบุญเรือง (เลขาธิการหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร). 2560. สัมภาษณ์โดยทีมวิจัย. 27 กันยายน 2560.
- สุเทพ สุนทรเกสัช. 2548. *หมู่บ้านอีสาน ยุค "สงครามเย็น": สังคมวิทยาของหมู่บ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต. ม.ป.ป. "เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน". Url: <http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/sub-savannakhet/savannakhet/economic.php>. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ม.ป.ป. *ความก้าวหน้าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. Url: https://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=482&filename=index. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2561.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6-12*. Url: https://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=230&filename=index. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560.

Translated Thai References

- Cheewatrakoolpong, Kornkarun. 2015. *Guidelines and Measures for the Development of Special Economic Zones in the Border Areas of Thailand*. Bangkok: International Institute for Trade and Development.
- Editorial board, Law Office, The Secretariat of Senate. 2016. Special Economic Zone: Guideline and Suitable Model for Thailand. *Julniti* 13 (4): 1-3
- Tangchonlatip, Kanchana. 2007. "Bangkok: The Only Single Big City of Thailand". in *Population and Society*. Varachai ThongThai and Sureeporn Punpueng, editors. Nakorn Phrathom: Population and Society Publisher.
- Khoadsod. 2019, March 2. "Private sector ignor Nong Khai - Mukdahan Special Economic Zone, adjust for government use instead". Url: <https://www.khaosod>.

- co.th/economics/news_2267538. Accessed on March 10, 2019.
- Kongcharoen, Chalermpong. 2010. *Thai Economic System before the 1997 Financial Crisis (1987 - 1997)*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- Charoensin-o-larn, Chairat. 2000. *The Development Discourse*. Bangkok: Vibhaza.
- Harvey, David. 2012. *A Brief History of Neoliberalism*. Pakkawadee Veerapassapong, trans, editorial. Bangkok: Suan Nguen Mee Ma.
- Sitthilert, Termtham. 2015. "5 Provinces, 6 Areas Thailand Special Economic Zone for AEC". Url: http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4393&filename=index. Accessed on February, 2015.
- Chotboonyasak, Thanachot. 2018. Interview by research team. April 18, 2018.
- Manager Online. 2005, January 17. "Draft of the Special Economic Zone Act, the big problem of Thaksin term 2." Url: <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000007069>. Accessed on March 30, 2018.
- Prachachat. 2018, 23 April. "4 SEZ provinces brackish for 1st phase!, Mukdahan opens round 3, Trat stimulate Cambodia's investment". Url: <https://www.prachachat.net/local-economy/news-146920>. Accessed on July 15, 2018.
- Foundation of Reclaiming Rural Agriculture and Food Sovereignty Action. 2016. "Summary of Participatory Research on "Special Economic Zone: Capacity and Local Knowledge for Prevention from Social and Environmental Impact of Mukdahan Special Economic Zone". Url: http://www.landactionthai.org/land/phocadownload/policy%20brief_18oct2016.pdf Accessed on October 10, 2017.
- Royal Thai Government Gazette. 2015a. *NCPO Order. no. 3/2015 on Appointment of the National Committee of the Special Economic Development Zone Policy*. Vol.132 Part Special 62g, 19 March 2015. Page 45-47.
- Bello, Walden et.al. 1999. *Siam Tredgedy: Development and Breakedown of Modern Thai Society*. Bangkok: Komol Keemthong Foundation.
- Mukdahan One Stop Service. n.d. "Mukdahan Special Economic Development Zone". Url: <http://www.mukoss.go.th/oss/data/sez-mukdahan.pdf>. Accessed on October 10, 2017.
- Seeboonruang, Somsak. 2017. Interview by research team. September 27, 2017.
- Royal Thai Consulate-General, Savannakhet. n.d. "Savan-Seno Special Economic Zone". Url: <http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/sub-savannakhet/sawannaket/economic.php>. Accessed on April 1, 2017.

Office of the National Economic and Social Development Board. n.d. “Progress on Special Economic Zone”. Url: https://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=482&-filename=index. Accessed on October 30, 2018.

Office of the National Economic and Social Development Board. 2016. “National Economic and Social Development Plan No. 6-12”. Url: https://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=230&filename=index. Accessed on April 1, 2017.