

## การใช้อำนาจรัฐในการจัดระบบที่ดินของระเปียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์<sup>1</sup>

ชัยณรงค์ เครือนวน<sup>2</sup>

จิตรา สมบัติรัตนานันท์<sup>3</sup>

### บทคัดย่อ

งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การเมืองของการจัดระบบที่ดิน ผลกระทบจากการจัดระบบที่ดินและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระเปียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวมาร์กซิสต์เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจ วิธิดำเนินการวิจัยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล 3 แบบ คือ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ วิถีวิทยาวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงโครงสร้าง และการกระทำภายใต้หลักการทวิภาควิธีที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำทางสังคม โครงสร้างสังคมและกระบวนการทางสังคม ผลการศึกษาพบว่า การเมืองของการจัดระบบที่ดินของระเปียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สะท้อนให้เห็นจากการใช้อำนาจรัฐจากการรัฐประหารจัดระบบที่ดิน กระทั่งการเคลื่อนไหวต่อต้านของภาคประชาชน 4 รูปแบบ คือ การเคลื่อนไหวต่อต้านในยุคเผด็จการ การเมืองบนท้องถนน การเมืองในรัฐสภาและการเมืองในกระบวนการยุติธรรม ส่วนผลกระทบจากการจัดระบบที่ดินสะท้อนให้เห็นหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เช่น การทำลายพื้นที่เกษตรกรรมและผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร ผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน เป็นต้น สำหรับแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระเปียงเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี <Email: chaiyon49@gmail.com>

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา <Email: chainarong@go.buu.ac.th>

<sup>3</sup> นักวิชาการอิสระ <Email: jittra1009@gmail.com>

พิเศษภาคตะวันออก ควรสร้างทางเลือกนโยบายยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระยอง เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งอาหารหลัก หรือมีการชดเชยที่เป็นธรรม ต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการจัดระบบที่ดิน การปรับกระบวนการวิเคราะห์โครงการ จัดทำผังเมือง รวมถึงการปรับภาษีที่ดิน

**คำสำคัญ:** อำนาจรัฐ การจัดระบบที่ดิน ระยอง เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

## The Use of State Powers in Organizing the Land System of the Eastern Economic Corridor

Chaiyon Praditsil<sup>4</sup>

Chainarong Krueanuan<sup>5</sup>

Jittra Sombatrattananun<sup>6</sup>

### ABSTRACT

This qualitative research aims to analyze the politics of land system management and the effects of land system management and to propose guidelines for effective land management of the Eastern Economic Corridor based on Marxist political economic theory. The research methodology adopted three types of data collection: documentary study, interview, and observation. The analytical method was used to analyze the structure and actions under the concept of dialectical principles that emphasize interactions between social actors, social structure, and social process. The results of the study show that the politics of the land system management of the Eastern Economic Corridor reflected the use of state power exercised by the coup d'état to manage the land system, resulting in four forms of public resistance movements, including movements of resistance in the dictatorship era (2014), street politics, politics in the parliament, and politics in justice system. The impact of land systemization led to a wide range of subsequent variations in each area, such as the destruction of agricultural lands, and the impacts on food security, land ownership and land

---

<sup>4</sup> Associate Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University <Email: Chaiyon49@gmail.com>

<sup>5</sup> Assistant Professor, Faculty of Political Science and Law, Burapha University <Email: chainarong@go.buu.ac.th>

<sup>6</sup> Independent Scholar <Email: jittra1009@gmail.com>

tenancy, etc. Concerning the effective land management guidelines of the Eastern Economic Corridor, an alternative strategic policy to develop the Eastern Economic Corridor as the main food source should be launched, and fair compensation to those affected by the land system arrangement, the adjustment of the project analysis process in town planning, including the adjustment of land tax, should be provided.

**Keywords:** State Powers, Land System Management, Eastern Economic Corridor

## ความสำคัญของปัญหาวิจัย

การจัดระบบที่ดินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ของไทยโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ยุคแผนการพัฒนาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รูปแบบการจัดระบบที่ดินดังกล่าวพัฒนาการคลี่คลายจนถึงปัจจุบันออกมาเป็น 3 รูปแบบใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

1. การจัดระบบที่ดินเพื่อจัดตั้งโรงงานเป็นรายโรงงานภายใต้การควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม การจัดระบบที่ดินเพื่อจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในช่วงแรกเกิดขึ้นในช่วงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าโดยกรมโรงงานในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายอนุญาตการจัดตั้งโรงงานของเอกชนแต่ละโรงงานที่สามารถจัดหาที่ดินมาตั้งโรงงาน (Praditsil, 1999, pp. 317–318; Praditsil, 2007, pp. 1–2)

2. การจัดระบบที่ดินเพื่อจัดตั้งโรงงานในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรม การจัดระบบที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยการบริหารของการนิคมแห่งประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เช่น โครงการการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น (Praditsil, 2007, pp. 3–5)

3. การจัดระบบที่ดินเพื่อจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (special economic zone) เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยทั่วไป หมายถึง พื้นที่เศรษฐกิจทั้งในเชิงกายภาพและเชิงกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐภายใต้ขอบเขตเฉพาะในพื้นที่ของประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อให้เกิดการลงทุนในเชิงธุรกิจ โดยจะมีองค์การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นกลไกของรัฐและนิติบุคคลมีอำนาจเบ็ดเสร็จให้การประกอบธุรกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Laungaramsri, 2018, pp. 9–10)

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกพบว่า ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยรัฐได้ใช้อำนาจ วางนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเชื่อมโยงแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมเข้ากับแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาในเขตระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ตามวัตถุประสงค์หลักของนโยบายการจัดระบบที่ดินดังกล่าวคาดว่าจะในช่วง 5 ปีแรก ต้องการใช้ที่ดินอย่างน้อย 136,509 ไร่ เพื่อเป็นที่ดินในเขตส่งเสริมเพื่อกิจการพิเศษ 4 แห่ง (18,484 ไร่) เขตส่งเสริม

อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ 21 แห่ง (86,755 ไร่) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภค (13,870 ไร่) การพัฒนาเมืองใหม่ (อย่างน้อย 15,500 ไร่) และพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจ การพัฒนาพื้นที่รองรับศูนย์กลางโลจิสติกส์ (1,500 ไร่) รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ (ใช้พื้นที่เดิมของแหล่งท่องเที่ยวปัจจุบัน) นอกจากนี้ยังมีพื้นที่อื่น ๆ ตามหลักการของผังเมือง คือ พื้นที่เกษตร แหล่งน้ำ รวมพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกจำนวน 8,202,814 ไร่ (Kiatphatraporn, 2018, p. 18)

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเขตพัฒนาภาคตะวันออกได้เอื้อให้กับรัฐส่วนกลางเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจพิเศษจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า รัฐใช้อำนาจอย่างไรจัดระบบที่ดินเพื่อการพัฒนาของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและการใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบเชิงลบอะไร รวมถึงควรมีข้อเสนอแนะต่อไปอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์การเมืองของการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

### แนวคิดทฤษฎี

ทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์ การจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น คณะผู้วิจัยจะใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นหลัก เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ช่วยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมิติทางเศรษฐกิจของการจัดระบบที่ดินกับมิติทางการเมืองในการใช้อำนาจรัฐได้เป็นอย่างดี จากการสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดระบบที่ดินในประเทศไทย พบว่า มีทฤษฎีที่อธิบายเรื่องดังกล่าว 2 แนว คือ แนวแรกเป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวมาร์กซิสต์ที่มีจุดเด่นในการวิเคราะห์การจัดระบบที่ดินในบริบทของทุนนิยม กล่าวคือ ระบบทุนนิยมนั้นเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ที่ตั้งอยู่บนฐานการจัดองค์กรทางสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนและชนชั้นต่าง ๆ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวมาร์กซิสต์

ที่จะนำเสนอมาช่วยวิเคราะห์การจัดระบบที่ดิน คือ ทฤษฎีการสะสมทุนเบื้องต้น (primitive accumulation) ของกระบวนการพัฒนาทุนนิยม ซึ่งถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทุน (land capitalization) (Hirsch, 2019, p. 4) ทฤษฎีที่เกี่ยวกับกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้นที่ได้สำรวจมาสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ทฤษฎีการสะสมทุนเบื้องต้นตามแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (marxian theory) ทฤษฎีการสะสมทุนเบื้องต้นตามแนวคิดมาร์กซิสต์ใหม่ (neo-marxism) ทฤษฎีการสะสมทุนเบื้องต้นตามแนวคิดของเดวิด ฮาร์วีย์ (Harvey, 2003)

แนวคิดที่สองเป็นแนวคิดการกีดกันที่ดิน (land exclusion) ซึ่ง Hall, Hirsch, & Li (2011) ได้ชี้ให้เห็นถึงการกีดกันที่ดินเกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจ 4 รูปแบบ ได้แก่ การใช้กฎระเบียบตามกฎหมาย (regulation) การใช้กำลังบังคับ (force) การใช้กลไกตลาด (market) และการอ้างความชอบธรรม (legitimation) กล่าวคือ การใช้กฎระเบียบตามกฎหมายโดยทั่วไปหมายถึงกฎระเบียบของรัฐ ว่าด้วยการใช้และการเข้าถึงที่ดิน การใช้กำลังบังคับ คือ การใช้กำลังหรือความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ โดยผู้กระทำการที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจ การใช้กลไกตลาด คือ อำนาจของการกีดกันที่ปรากฏผ่านกลไกราคา หรือการซื้อขาย และการอ้างความชอบธรรม คือ ระบบของความเชื่อที่สนับสนุนคำจูงให้อำนาจทั้ง 3 รูปแบบข้างต้นได้รับการยอมรับในสังคม ในทางปฏิบัติการกีดกันความสามารถเข้าถึงที่ดิน จะแสดงตัวผ่านอำนาจ 4 รูปแบบ โดยอำนาจทั้ง 4 รูปแบบไม่จำเป็นต้องแบ่งแยกจากกัน อย่างเด็ดขาดชัดเจน แต่อาจผสมผสานปนกันไปได้

การวิเคราะห์การใช้อำนาจกีดกัน (powers of exclusion) ลักษณะนี้ช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์ประเด็นการเปลี่ยนแปลงการใช้และการถือครองที่ดินในบริบทที่ซับซ้อนและผกผันได้ดีขึ้น เพราะในความเป็นจริงผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินมีหลายฝ่าย ทั้งรัฐ ทุนข้ามชาติ ทุนในชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน เกษตรกรชนพื้นเมือง แต่ละฝ่ายต่างก็ต่อสู้กันเพื่อความชอบธรรมในการใช้และการถือครองต่างใช้อำนาจของการกีดกันการเข้าถึงและถือครองที่ดิน ลักษณะเช่นนี้นำไปสู่ประเด็นที่เรียกว่า “ผลสองด้านของการกีดกัน” (exclusion’s double edges) ซึ่งหมายถึงการกีดกันทำให้เกิดผลกระทบอีกด้านหนึ่งเสมอ อีกมิติหนึ่ง คือ การกีดกันทำให้เกิดคนได้ประโยชน์และสูญเสียประโยชน์ การวิเคราะห์ตามแนวทางนี้จึงเป็นการให้ความสำคัญกับการมองปรากฏการณ์ที่มีผู้กระทำการหลายกลุ่ม ภายใต้นโยบายและโครงการใช้ที่ดินหลายหลากแบบย่อมมีผลสองด้านในเวลาเดียวกัน ซึ่งประเด็น “ใครได้” “ใครเสีย” มีลักษณะของการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ดังนั้น

นัยนี้แนวคิดการใช้อำนาจของการกีดกัน ย่อมเป็นแนวคิดที่เปิดมุมมองให้กว้างขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงมากกว่าแนวคิดการปิดล้อมที่ดิน (enclosure) และการสะสมทุนโดยการพรากสิทธิ์ (accumulation by dispossession)

## วิธีวิทยาการวิจัย

แนวทางในการศึกษา (methodological approach) ที่จะนำมาใช้ในโครงการวิจัยนี้คณะผู้วิจัยจะใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและการกระทำการ (structure and agency) ภายใต้หลักการวิภาษวิธี (dialectics) ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการทางสังคม (social actor) โครงสร้างสังคม (social structure) และกระบวนการทางสังคม (social process) กล่าวคือ ผู้กระทำการทางสังคมประกอบด้วยกลุ่มและชนชั้นทางสังคมที่มีบทบาทในนโยบายการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เช่น กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มนายทุนท้องถิ่น เป็นต้น ผู้กระทำการทางสังคมดังกล่าวมีบทบาทภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างแบบทุนนิยมไทย ซึ่งมีทั้งผู้ที่สนับสนุนและต่อต้านการพัฒนาแบบทุนนิยม ดังนั้นจึงก่อให้เกิดกระบวนการต่อสู้ระหว่างฝ่ายสนับสนุนการจัดระบบที่ดินกับฝ่ายต่อต้าน

ภายใต้วิธีวิทยาการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยจะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 รูปแบบ คือ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การศึกษาโดยอาศัยการตีความทางสังคม เพื่อทำความเข้าใจถึงความหมาย (meaning) ของข้อมูล นอกจากนี้จะวิเคราะห์เชิงสาเหตุและผลในมิติประวัติศาสตร์ ที่มองความสัมพันธ์สาเหตุและผลที่เชื่อมโยงเหตุการณ์ในอดีตที่เคยเป็นไปสู่อุปัจจุบันที่เป็นอยู่และคาดการณ์ไปสู่อนาคตที่จะเป็นไป

## การเมืองในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

1. การเมืองในการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

การวิเคราะห์การเมืองของการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก จะวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐจากการรัฐประหาร และการเคลื่อนไหวต่อต้านของภาคประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 การใช้อำนาจรัฐจากการรัฐประหาร ที่ในช่วงแรกมีกระบวนการทางสังคมผ่านการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ดังจะเห็นได้จากการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติ (คสช.) จำนวน 3 ฉบับ คือ คำสั่ง คสช.ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก บังคับใช้ 17 มกราคม 2560 คำสั่ง คสช.ที่ 28/2560 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก บังคับใช้ 26 พฤษภาคม 2560 และ คำสั่ง คสช.ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก บังคับใช้ 25 ตุลาคม 2560

คำสั่ง คสช.ที่ 47/2560 นั้น ถือเป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบที่ดินในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยมีสาระสำคัญ คือ การใช้อำนาจเพื่อรื้อผังเมืองในฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และให้ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดระบบที่ดินสามารถจัดผังเมืองใหม่โดยได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กรต.) จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม หรือให้สำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (สกรค.: ชื่อหน่วยงานในขณะนั้น) ร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกัน และกำหนดว่าในการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคนั้น ห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังดังกล่าว และให้ยกเลิกผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ในส่วนที่ใช้บังคับในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น (Order of the head of the national council for peace and order No. 47/2560 regarding terms of use benefits in the land in the Eastern economic corridor area, 2017, p. 30)

ต่อมา มีการถ่ายโอนอำนาจจากคำสั่ง คสช. สู่พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561 ดังจะเห็นได้จาก การให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีอำนาจตัดสินใจและกำหนดทิศทางหรือมาตรการรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งสามารถเสนอให้ คณะรัฐมนตรีแก้กฎหมายหรือคำสั่งที่ขัดขวางการดำเนินงานโครงการ รวมทั้งมีอำนาจเห็นชอบหรืออนุมัติแทนหน่วยงานอื่น ๆ เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนการจัดการที่ดินนั้น ยังคงให้อำนาจกลไกรัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดระบบที่ดิน ผ่านการให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการ

นโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นผู้จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม หรือร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับการจัดซื้อ เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน เวนคืน ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกกำหนด)

สำหรับ นโยบายการจัดระบบที่ดินในระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก มีเนื้อหา (policy content) เป็นไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก รวมถึงการสร้างเครือข่ายและเชื่อมโยงการผลิตภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ และภาคเกษตรกรรม เข้าด้วยกัน ดังกระบวนการจัดระบบที่ดินลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้ (Department of Public Works and Town & Country Planning, 2019)

1. การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม แบ่งเป็น ที่ดินเพื่อรองรับเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่ออุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ ประมาณ 90,010 ไร่ และที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม (ทั่วไป)

2. การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับโครงการที่เป็นพื้นฐานขับเคลื่อนระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือที่รู้จักกันในนาม “เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อกิจการพิเศษ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 18,210 ไร่

3. การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคนอกจากการพัฒนาความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน และการพัฒนาเมืองการบินภาคตะวันออก รวมถึงมีการจัดระบบที่ดิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยง การพัฒนาอุตสาหกรรมอีกหลากหลายรูปแบบ อาทิ การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 การพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 เป็นต้น

4. การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ทั้งการสร้างพื้นที่สำหรับมหานครการบินภาคตะวันออก ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายในรัศมี 30 กิโลเมตร จากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา และการพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะ (smart city)

5. การจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อผนวกอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสะสมทุน ดังจะเห็นได้จาก

ความพยายามยกระดับคุณภาพการท่องเที่ยวในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก รองรับนักท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดี และกลุ่มเชิงสุขภาพ

6. ความพยายามเชื่อมโยงการผลิตภาคเกษตรกรรมเข้ากับการผลิตภาคอุตสาหกรรม ในระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก แม้ความพยายามดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดระบบที่ดินในระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก แต่ก็เปรียบเสมือนกระบวนการเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในจังหวัดฉะเชิงเทราและตราด ซึ่งเป็นแหล่งผลิตผลไม้สำคัญของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เข้ากับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

การขับเคลื่อนการจัดระบบที่ดินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้รับการสนับสนุนโดยกลุ่มพันธมิตรจุฬาลงกรณ์ระหว่างรัฐบาลนายทุนชาติ นายทุนท้องถิ่น และนายทุนข้ามชาติโดยใช้โดยอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ภายใต้การกำกับของรัฐนิยมไทย ในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของส่วนรวมที่มีบทบาทแบบอำนาจนิยม พันธมิตรจุฬาลงกรณ์สนับสนุนการจัดระบบที่ดินทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงพันธมิตรแต่ละภาคส่วนแสดงบทบาทที่แตกต่างกันออกไปภายใต้การมีจุดหมายร่วมกัน คือ การขับเคลื่อนระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้กลายเป็นจักรกลใหม่ในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ

1.2 การเคลื่อนไหวต่อต้านของภาคประชาชน ภาคประชาชนที่ต่อต้านการจัดระบบที่ดินและยุทธศาสตร์การพัฒนาของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นพันธมิตรของกลุ่มและชนชั้นที่ปฏิเสธการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้อำนาจรัฐรวมศูนย์ เช่น กลุ่มเกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกรเช่าที่ดิน กลุ่มประชาสังคมท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มนักวิชาการสายชุมชน รวมถึงพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นต้น ในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2562 ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวมุ่งเน้นการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) โดยอาศัยรูปแบบการเคลื่อนไหว 4 รูปแบบ คือ การเคลื่อนไหวต่อต้านในยุคเผด็จการ การเมืองบนท้องถนน การเมืองในรัฐสภา และการเมืองในกระบวนการยุติธรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การเคลื่อนไหวต่อต้านในยุคเผด็จการ ผลผลิตของการรัฐประหารในปี 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สามารถสร้างระบอบเผด็จการ โดยใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช 2557 โดยเฉพาะในเรื่องการห้ามการชุมนุมทางการเมือง มีผลต่อรูปแบบการเคลื่อนไหวของ

ภาคประชาชนต่อต้านการจักระบบที่ดินของระเปียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก กล่าวคือ การเคลื่อนไหวต่อต้านต่งเน้นในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมือง เช่น การยื่นหนังสือผลักดันต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (Tattiyakul, 2019)

อย่างไรก็ดี การเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการทบทวนร่างพระราชบัญญัติฯ กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติฯ และคณะกรรมการนโยบายฯ ได้เริ่มกระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น จึงมีการปรับการเคลื่อนไหวสู่เวทีประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น ในกระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค แต่เวทีรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นกระบวนการจัดตั้งของกลุ่มที่มีอำนาจนั้น ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน แต่อย่างใดทำให้พันธมิตรฝ่ายต่อต้านจึงปรับการเคลื่อนไหวสู่การยื่นหนังสือคัดค้าน กระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ ต่อมาการเคลื่อนไหวต่อต้านของภาคประชาชน ในรูปแบบการเข้าร่วมเวทีประชาพิจารณ์ และการเข้าร่วมยื่นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐยุติบทบาทลง เพื่อเตรียมเคลื่อนไปสู่การชุมนุมประท้วงเมื่อใกล้การหมดสภาพบังคับใช้มาตรา 44 โดยการแสดงออกเป็นการชุมนุมในเชิงสื่อสารต่อสังคม

2) การเมืองบนท้องถนน การเมืองบนท้องถนนในที่นี้ หมายถึง การเคลื่อนไหว โดยการชุมนุมประท้วง เพื่อกดดันในเชิงนโยบายภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกิดขึ้นหลังจากการหมดอำนาจบังคับใช้ตามมาตรา 44 เช่น กลุ่มภาคประชาชนที่คัดค้านการจัดทำผังเมืองระเปียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก นำโดยเครือข่ายเพื่อนตะวันออก ได้นัดรวมตัวกันกับประชาชนที่สถานีรถไฟหัวลำโพง จากนั้นจะเดินเท้าไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เพื่อติดตามผลการพิจารณาหนังสือคัดค้านการจัดทำผังเมืองระเปียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก การชุมนุมกันบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาล เรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีชะลอการพิจารณาเห็นชอบร่างผังเมือง EEC เป็นต้น

3) การเมืองในรัฐสภา เงื่อนไขในการใช้รูปแบบการเมืองในรัฐสภา เกิดจากสถานการณ์การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ที่นำไปสู่การเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ และการจัดตั้งรัฐบาลโดยการสืบทอดอำนาจของคณะ คสช. ดังนั้น จึงก่อให้เกิดกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นข้ออย่างเห็นได้ชัด การเมืองในรัฐสภาของพันธมิตรต่อต้านมีการเคลื่อนไหวที่สำคัญ เช่น การตั้งกระทู้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการอาศัยกลไกรัฐสภา

เพื่อเคลื่อนไหวกว้างเกี่ยวกับผังเมืองระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกผ่านการรับฟังปัญหาจากตัวแทนชาวบ้าน ความพยายามจัดตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาและตรวจสอบสอผลกระทบบจากการดำเนินโครงการระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น (Thai PBS, 2019)

4) การเมืองในกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่กลุ่มพันธมิตรภาคประชาชนได้เคลื่อนไหวกว้างต่อต้าน ในรูปแบบการเมืองบนท้องถนนและการเมืองในรัฐสภาแล้ว พันธมิตรดังกล่าวยังได้สร้างการเคลื่อนไหวในกระบวนการยุติธรรม เช่น สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ยื่นคำร้องต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานบอร์ด EEC เพื่อตั้งประเด็นพิพาททางปกครองไว้ และขอให้มีการทบทวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอเพิกถอนผังเมืองระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น (Thai PBS, 2020)

### ผลกระทบจากการจัดระบบที่ดินของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

การเกิดขึ้นของระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เปรียบเสมือนเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความพยายามจัดรูปการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองทั้งระบบใหม่ รวมถึงเกิดความพยายามเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ที่ดินในสามจังหวัดเข้าด้วยกัน ซึ่งการเปลี่ยนรูปการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนี้ ได้กลายเป็นชนวนที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับกลุ่มทุน เนื่องจากบางพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมสู่ที่ดินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ชุมชนเขาดิน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทราบลูเทค ซีดี เมื่อพิจารณากระบวนการจัดระบบที่ดิน เพื่อรองรับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทราบลูเทค ซีดี พบว่าเป็นการดำเนินการโดยใช้ระบบตลาด (market) เป็นกลไกนำ ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ ผ่านมูลค่าที่ดินซึ่งเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยด้านมูลค่าที่ดิน เป็นทั้งปัจจัยดึงดูด (pull factor) และปัจจัยผลักดัน (push factor) ที่ทำให้เกิดการพราคสิทธิ์ที่ดินในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การพราคสิทธิ์ที่ดินด้วยระบบตลาด ภายใต้บริบทของตำบลเขาดินเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความสมัครใจระหว่างบริษัท และเจ้าของกรรมสิทธิ์ ด้วยเหตุนี้กระบวนการซื้อขายที่ดิน จึงสามารถดำเนินการได้อย่างชอบธรรม โดยการตกลง

ราคากับนายหน้า ที่เป็นกลุ่มผู้นำท้องที่และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผลให้ระยะแรก บริษัทฯ สามารถรวบรวมที่ดินในตำบลเขาดินได้กว่า 2,000 ไร่ (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (1), ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2562) โดยประชาชนในพื้นที่ไม่มีใครรับรู้วัตถุประสงค์ที่แท้จริง ของการเข้ามากว้านซื้อที่ดินบริเวณดังกล่าว

การกว้านซื้อที่ดินของบริษัทฯ เกิดขึ้นควบคู่กับการขอให้คณะกรรมการนโยบายระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ปฏิบัติการสำคัญซึ่งเกิดขึ้นหลังการกว้านซื้อที่ดิน คือ การทำหนังสือแจ้งต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพในที่ดินซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมขายให้แก่บริษัทฯ ให้ออกจากพื้นที่ พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดิน (PPA Law and Business Co., Ltd, 2019)

ความพยายามเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความพยายามจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทราบลูเทคฯ ในตำบลเขาดินนั้น ก่อให้เกิดปฏิกิริยาของประชาชนในพื้นที่สองรูปแบบทั้งกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้าน โดยแต่ละฝ่ายต่างมีความเชื่อ เหตุผล และจุดยืน ต่อประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ หากใช้จุดยืนของกลุ่มคัดค้านเป็นกรอบนำเสนอผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น พบว่าปฏิบัติการจัดระบบที่ดิน เพื่อรองรับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทราบลูเทคฯ จะก่อให้เกิดปัญหาและสร้างผลกระทบอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) ผลกระทบต่อระบบนิเวศ โดยเฉพาะการสูญเสียความสมดุลของระบบภูมินิเวศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนในระยะยาว เนื่องจากพื้นที่ตำบลเขาดินเป็นที่ความหลากหลายทางชีวภาพสูง เพราะเป็นที่ราบลุ่มริมน้ำบางปะกง อยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลอ่าวไทยเพียง 20 กิโลเมตร ขณะเดียวกัน ตำบลเขาดินก็เป็นพื้นที่น้ำเค็มจากทะเลอ่าวไทยและน้ำจืดจากแม่น้ำบางปะกงมาบรรจบกันทำให้เกิดระบบนิเวศสามน้ำ คือ น้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม ซึ่งระบบนิเวศสามน้ำ ส่งผลโดยตรงต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของผู้นคนในท้องถิ่น (Eastern Friends Network, 2019; Pinprathip 2019)

2) ผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร เนื่องจากพื้นที่ตำบลเขาดินเป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญอีกแห่งหนึ่งในอำเภอบางปะกง เพราะเป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงปลากะพง กุ้งก้ามกราม กุ้งขาว กุ้งกุลาดำ ปูทะเล จากข้อมูลในพื้นที่ นอกจากนี้ ตำบลเขาดินยังเป็นแหล่งปลูกและผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวปทุมธานี 1 ที่ดีที่สุดในอีกหนึ่งแห่งหนึ่งของประเทศไทย ขณะเดียวกัน รูปแบบการทำนาของเกษตรกรตำบลเขาดินยังแตกต่าง

จากพื้นที่อื่นกระทั่งกลายเป็นเอกลักษณ์เฉพาะ ที่เรียกว่า “นาข้าววัง”

3) ผลกระทบที่มีต่อผู้เช่าที่ดิน ผลจากการขายที่ดินให้แก่บริษัท ทำให้มีประชาชนต้องย้ายออกจากพื้นที่ ประมาณ 40 ครอบครัว แบ่งเป็น กลุ่มบุคคลที่เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ประมาณ 20 ครอบครัว และกลุ่มบุคคลที่เช่าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ (เพียงอย่างเดียว เนื่องจากมีที่อยู่อาศัยนอกพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา) อีกประมาณ 20 ครอบครัว (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (2), ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2562; ผู้ประสงค์ออกนาม (1), ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2562) ส่งผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและไร้ที่ดินทำกิน ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเป็นบุคคลที่ไร้ที่ดินทำกิน

2. ชุมชนหนองดินนก อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ (ICD) สำหรับผู้มีส่วนบทบาทในการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่และแสวงหาที่ดินรองรับโครงการ ICD คือ สำนักงานนโยบายและแผนงานขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม โดยอาศัยกฎระเบียบ (regulation) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เป็นกลไกหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินรองรับการพัฒนา ทั้งนี้ จากประมาณการงบประมาณฯ ของ สนข. ชี้ให้เห็นว่า มีการจัดเตรียมงบประมาณส่วนค่าจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประมาณ 469 ล้านบาท จากงบประมาณทั้งหมด 10,941 ล้านบาท การจัดระบบที่ดินโดยอาศัย กฎ ระเบียบ เพื่อเวนคืนที่ดินจากเอกชนให้เป็นของรัฐ แม้รัฐจะมีสิทธิและความชอบธรรมในการดำเนินการ แต่ที่ผ่านมาพบว่า การเวนคืนที่ดินกลับสร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหลากหลายมิติ (Chankasem, 2013, pp. 185–187; Suriyachotchayangkul & Unhaket, 2019, p. 40)

จากประสบการณ์และข้อมูลที่ได้รับในกรณีการเวนคืนที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะประเด็นการจ่ายค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม คือ หนึ่งในหลากหลายเหตุผลที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่หมู่ 4 ตำบลหนองดินนก รวมถึงประชาชนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะมีการก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ ต้องออกมาปฏิบัติการคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐ ส่วนผลกระทบจากการจัดระบบที่ดิน เพื่อรองรับโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ จากมุมมองของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ใกล้เคียง พบว่า หากมีโครงการพัฒนา อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) การทำลายพื้นที่เกษตรกรรมและทำลายแหล่งผลิตอาหาร เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการประกอบอาชีพของประชาชนในตำบลหนองตื้นนกก พบว่า ส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งการทำนาและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ปลานิลจิตรลดา ปลาดูบ ปลาตะเพียน ปลาสวาย ปลาดุก กุ้ง โดยพื้นที่ถือเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลานิลแห่งใหญ่ที่สุดของประเทศ สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรกว่า 16,000 ล้านบาทต่อปี (Thai PBS, 2019) ดังนั้น รูปแบบการพัฒนาดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับภูมินิเวศและวิถีการผลิตดั้งเดิมของประชาชนท้องถิ่น และจะเป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การทำลายความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรท้องถิ่น รวมทั้งการทำลายพื้นที่เกษตรกรรมและแหล่งผลิตอาหารของประเทศ

2) ผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน หากวิเคราะห์ถึงบุคคลที่จะได้รับผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ ระยะแรก คาดการณ์ว่าจะมีครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน ประมาณ 41 ครัวเรือน แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ๆ คือ หนึ่ง กลุ่มเจ้าของที่ดิน ผลกระทบที่ประชาชนกลุ่มนี้จะได้รับ คือ การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าชดเชยจากการเวนคืน อาจน้อยกว่าราคาที่ดินซึ่งมีการซื้อขายในระบบตลาด สอง กลุ่มเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มคนเหล่านี้ คือ ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งการทำนาและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้อีกต่อไป

3) ปัญหาน้ำท่วมและมลพิษทางสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลของกรมโยธาธิการและผังเมือง ระบุว่าตำบลหนองตื้นนกกเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม เนื่องจากเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ขณะเดียวกันสภาพภูมิประเทศในตำบล ก็เป็นพื้นที่รับน้ำ รวมทั้งมีลำรางหลักที่จะระบายน้ำลงสู่แม่น้ำบางปะกง ดังนั้นหากมีการก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้า อาจทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เป้าหมายและหมู่บ้านใกล้เคียง เพราะโครงการฯ สร้างกีดขวางทางน้ำ (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (3), ผู้ให้สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2561; ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (4), ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 กรกฎาคม 2562) ประกอบกับต้องมีการถมและปรับพื้นที่บริเวณจุดก่อสร้าง ทำให้บริเวณดังกล่าวจะกลายเป็นที่สูงแต่พื้นที่โดยรอบจะกลายเป็นพื้นที่ต่ำทันที

3. ชุมชนเกาะลอย ชุมชนบ้านเก่า และชุมชนบางนาง จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่เป้าหมายพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ชลบุรี (โครงการ 2) เมื่อพิจารณาถึง กระบวนการจัดระบบที่ดินเพื่อรองรับการขยายพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ พบว่า เป็นการดำเนินการโดยใช้ระบบตลาด (market) เป็นกลไกนำ ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ ผ่านการทำให้มูลค่าหรือ

ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น กล่าวได้ว่า การกว้านซื้อที่ดินมาเพื่อรองรับการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2540 (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (5), ผู้ให้สัมภาษณ์ , 9 กรกฎาคม 2562; ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (6), ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 กันยายน 2562)

ตั้งแต่การกว้านซื้อที่ดินของบริษัท อมตะ คอร์ปอเรชั่น ในช่วงปลายทศวรรษ 2540 และการประกาศจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมทั่วไป นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร (โครงการ 2) ในช่วงต้นทศวรรษ 2550 จนถึงก่อนการรัฐประหารปี 2557 บริษัท อมตะ คอร์ปอเรชั่น ยังไม่ได้มีการดำเนินการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ฯ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการคัดค้านของประชาชนในพื้นที่และนักพัฒนาเอกชน ประกอบกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบางส่วนเป็นประเภทอุตสาหกรรม แต่มีพื้นที่เกษตรกรรมบางส่วนซ้อนทับอยู่ (Office of the National Human Rights Commission of Thailand, 2016, pp. 79–80) ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ บริษัทอมตะ คอร์ปอเรชั่น จึงปล่อยให้เกษตรกรเช่าที่ดิน ผืนดังกล่าวเพื่อประกอบอาชีพ โดยเก็บค่าเช่าในอัตราไร่ละ 1,000 บาทต่อปี (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (6), ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 กันยายน 2562)

จุดเปลี่ยน (turning point) ที่ทำให้การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ เริ่มขับเคลื่อนขึ้นอีกครั้ง ก็คือ การรัฐประหารปี 2557 เนื่องจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งที่ 47/2560 เรื่อง ขอกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการบวนการกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ก็คือ พื้นที่พัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Eastern Special Development Zone Act, 2018, p. 22)

ความพยายามพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ชลบุรี (โครงการ 2) ของบริษัท อมตะ คอร์ปอเรชั่น และกลไกรัฐ ก่อให้เกิดปฏิกิริยาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 2 รูปแบบ คือ กลุ่มที่สนับสนุนการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ และกลุ่มคัดค้าน ทั้งนี้ หากใช้จุดยืนของกลุ่มคัดค้านเป็นกรอบนำเสนอผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น พบว่า การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอาจก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่โดยรอบนิคมอุตสาหกรรม ดังกรณี ปี 2556 นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ (โครงการ 1) และชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมฯ ต่างเผชิญปัญหาน้ำท่วม (ครั้งใหญ่) ในมุมมองของกลุ่มคัดค้าน เห็นว่า สาเหตุของสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจาก 2 ปัจจัย คือ สภาพภูมิประเทศที่มีลักษณะแอ่งกระทะ และการวางตัวของนิคมอุตสาหกรรมฯ ที่กีดขวางทางน้ำ สภาพปัญหาเช่นนี้อาจเกิดขึ้นอีกครั้งหากมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ชลบุรี (โครงการ 2) เนื่องจากพื้นที่เป้าหมาย เป็นแอ่งกระทะหรือกักน้ำตามธรรมชาติ ขณะเดียวกันโครงสร้างการวางตัวของนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็มีลักษณะขนานไปกับแม่น้ำบางปะกง ประมาณ 12 กิโลเมตร ทำให้เกิดการกีดขวางเส้นทางน้ำที่จะไหลลงสู่แม่น้ำบางปะกง ด้วยเหตุนี้พื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ จึงเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมและอาจทำให้สถานการณ์น้ำท่วมพื้นที่โดยรอบให้รุนแรงยิ่งขึ้น (ไม่ประสงค์ออกนาม (5), ผู้ให้สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2562)

2) การขยายตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรมฯ จะซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่เดิม รวมถึงสร้างปัญหาใหม่ในท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่เป้าหมายการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ฯ คือ ตำบลบ้านเก่า ตำบลเกาะลอย ตำบลบางนาง อำเภอบางพลี เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ โดยประชาชนที่ประกอบอาชีพเหล่านี้ ส่วนใหญ่ยังคงเช่าที่ดินจากบริษัทอมตะ คอร์ปอเรชั่นฯ ดังนั้นหากมีการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรม หมายความว่า เกษตรกรที่เช่าที่ดินจากบริษัทฯ ต้องยุติการประกอบอาชีพทันที หรือกรณีสามารถรักษาที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ พื้นที่เหล่านั้นก็จะถูกปิดล้อมด้วยโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งการผลิตภาคอุตสาหกรรมอาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เป็นเหตุให้ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลง ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการผลิตภาคเกษตรกรรม เช่นเดียวกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมฯ จะทำให้แรงงานต่างถิ่นเข้ามาทำงานในพื้นที่เป็นจำนวนมาก สถานการณ์ดังกล่าวย่อมมีผลต่อความพร้อม ความเพียงพอ ของสาธารณูปโภค

3) การซ้ำเติมปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่ดำรงอยู่ในพื้นที่จากการพัฒนาอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ ชลบุรี ทั้งปัญหายาเสพติด อาชญากรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ที่ถูกปล่อยลงลำรางและคลองสาธารณะ ปัญหาขยะและการจัดการขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งขยะจากครัวเรือน นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่น ก็ไม่ได้รับผลประโยชน์

โดยตรงจากการเข้ามาของนิคมอุตสาหกรรม แต่ต้องแบกรับปัญหาและผลกระทบในมิติต่าง ๆ

4) ชุมชนแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ประวัติศาสตร์การจัดระบบที่ดินในชุมชนแสมสาร ที่มีมาก่อนการพัฒนากระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น เป็นการจ้ดที่ดินเพื่อการทหารของกองทัพเรือ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกองทัพเรือและประชาชน เพราะช่วงต้นทศวรรษ 2500 กองทัพเรือเริ่มปักแนวเขตออกจากแนวเขตเดิม (เขตพระราชทาน) เป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทและการชุมนุมประท้วงของประชาชน (Suttawira, 2017, p. 15)

กระทั่งเกิดความพยายามแก้ไขปัญหาคือพิพาทระหว่างกองทัพเรือและประชาชนดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ตรงกันข้าม ในช่วงปี 2559-2562 สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ได้มีหนังสือขออนุมัติจำหน่าย ส.ค.1 ออกจากทะเบียนครอบครอง เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ตำบลแสมสารและตำบลสัตหีบ เข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากทหารเรือ ขณะที่บางส่วนของครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ซึ่งสถานการณ์ของปัญหาที่ดินแสมสารที่คลี่คลายมาทางประวัติศาสตร์ได้เกิดปัญหามากขึ้นอีกครั้ง เมื่อมีนโยบายการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เนื่องจากพื้นที่ตำบลแสมสารอยู่ในรัศมีของพื้นที่การสร้างเขตส่งเสริมเมืองการบินภาคตะวันออก (EEC-A) ที่ระบุพื้นที่แสมสารเป็นพื้นที่สีขาวอยู่ในความดูแลของกองทัพเรือ

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความพยายามจัดการที่ดินในท้องที่แสมสารและบริเวณใกล้เคียงนั้น ทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งถูกเพิกถอนแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งถูกคัดค้านการขออนุญาตเอกสารสิทธิในที่ดิน ขณะที่บางส่วนเริ่มเกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพบริเวณที่ดินซึ่งเป็นที่พิพาท แม้ช่วงหลังกองทัพเรือจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้มาตรการจัดให้ประชาชนเช่า (Chonburi Provincial Land Office, 2019, p. 11) แต่ประชาชนเหล่านี้กลับเห็นว่าไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะทำให้พวกเขามั่นใจว่าจะสามารถเช่าที่ดินของกองทัพเรือได้ โดยเฉพาะในระยะยาว เนื่องจากพื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเขตส่งเสริมเมืองการบินภาคตะวันออก ประกอบกับสัญญาเช่าที่หน่วยงานราชการส่งให้ประชาชนนั้น คิดค่าเช่าในอัตราที่สูงมาก (Pitakakorn, 2017; Pitakakorn, 2019)

ในมุมมองของภาคประชาชน ปรากฏการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ปกป้องและเคารพสิทธิชุมชน โดยเฉพาะสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เนื่องจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ดำเนินการพิสูจน์หรือตรวจสอบสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงและรอบด้าน เนื่องจากภาคประชาชนกลุ่มหนึ่ง เห็นว่า มีการตั้งถิ่นฐานของประชาชนก่อนการมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 และก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.2479 ประกอบกับการตัดสินใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา มักอ้างอิงหรือใช้หลักฐานจากกองทัพเรือเป็นหลัก ทำให้ไม่เกิดการรับฟังความเห็นอย่างรอบด้าน

ประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิดปฏิกริยาและปฏิบัติการทางสังคมของประชาชนที่ถูกเพิกถอนแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน และประชาชนที่ถูกคัดค้านการขอกอกเอกสารสิทธิผ่านการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง โดยเฉพาะได้แย่งข้อมูลจากกองทัพเรือในหลายประเด็น ดังตัวอย่างเช่น การโต้แย้งกรณีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 การโต้แย้งเรื่องเขตทรงสงวนที่ระบุให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาตให้คนไทยจับจองที่ดิน หรือการโต้แย้งแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) อยู่ในที่ดินของรัฐหรือทับที่ดินของรัฐ เป็นต้น (Phuangsin, 2019)

ปรากฏการณ์ในสี่พื้นที่กรณีศึกษาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการจัดที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น ได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ที่มีคนกลุ่มหนึ่งได้คนกลุ่มหนึ่งเสีย (win-lose situation) โดยผู้กระทำการที่ได้ประโยชน์ ก็คือ กลุ่มทุนชาติที่กว้านซื้อที่ดินก่อนมีการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และกลุ่มทุนที่เข้ามาจับจองที่ดินก่อนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากราคาที่ดินในท้องที่ดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ผู้กระทำการที่สูญเสียประโยชน์ โดยส่วนใหญ่ คือ ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือและพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เนื่องจากจุดเริ่มต้นการพัฒนา ได้กลายเป็นเงื่อนไขของกระบวนการสร้างความเป็นชายขอบ (marginalization) เพราะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้ผู้ผลิตอิสระรายย่อยบางกลุ่มถูกพรากสิทธิในที่ดิน เช่นเดียวกับเกษตรกรเช่าที่ดินบางส่วนเผชิญกับสภาวะล่มสลายในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม บางส่วนไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ตัดสินใจขายที่ดินเหล่านั้นแก่กลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรม ขณะที่บางกลุ่มต้องเผชิญความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน เพราะความไม่ชัดเจนในระบบกรรมสิทธิ์ สถานการณ์เช่นนี้เปรียบเสมือนเงื่อนไขที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวสังคม

รูปแบบต่าง ๆ ของภาคประชาชน ที่ได้สูญเสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อทวงสิทธิ ปกป้องสิทธิ และเรียกร้องความเป็นธรรมในกระบวนการพัฒนา

### **แนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก**

จากปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ของการจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยคำนึงถึงสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งมีความซับซ้อนทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้างและปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ดังนั้น การนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีดังกล่าวจึงขอเสนอให้เห็นถึงจุดยืนของนโยบาย (policy standing) ซึ่งในที่นี้จะเน้นจุดยืนยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) ของภาคประชาชนเป็นสำคัญ หลังจากนั้นจะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อจัดการปัญหาในเชิงโครงสร้าง นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะในเชิงมาตรการเพื่อจัดการปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการที่ดินที่ดีของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกควรมีแนวทางหรือมาตรการที่สำคัญ คือ

**ทางเลือกนโยบายยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งอาหารหลัก** มาตรการเบื้องต้นที่จะตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาแหล่งอาหารในเขตระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกก็คือ การประกาศเขตเกษตรเศรษฐกิจ (Agro-economic zone) ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง โดยเฉพาะท้องที่มีศักยภาพด้านการเกษตรกรรม หรือการจัดหรือแบ่งแยก ระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่เกษตรกรรมอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เหมาะสมหรือคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่

**การชดเชยที่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการจัดระบบที่ดิน** เพื่อให้กระบวนการพัฒนาเกิดความยุติธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย อาจใช้มาตรการเยียวยาในลักษณะต่าง ๆ อาทิ ระบบชดเชยที่ดินทำกินของประชาชน ต้องยึดหลักการ “ผู้ได้รับผลกระทบจะต้องมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมหรือเท่าเดิม” โดยราคาชดเชยต้องเป็นราคาของที่ดินแปลงใหม่ต่อไร่ที่ผู้ได้รับผลกระทบสามารถหาซื้อได้ในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่หรือการมีที่ดินทำกินใหม่ได้ เช่นเดียวกับการจัดหาที่ดินรองรับ มาตรการเช่นนี้สามารถประยุกต์ใช้ได้กรณีที่เกษตรกรรายใดประสงค์จะทำอาชีพเกษตรกรรมต่อไป หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ควรจัดหา

ที่ดินตามขนาดหรือจำนวนใกล้เคียงให้แก่เกษตรกรเหล่านั้น ทั้งนี้การดำเนินการอาจอยู่ในรูปแบบโฉนดชุมชน ซึ่งการจัดหาที่ดินรองรับเกษตรกรเช่าที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากโครงการระบายเขื่อนเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกในปัจจุบัน ในภาคปฏิบัติสามารถใช้กฎหมายของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2554 นำมาประยุกต์ใช้ได้ (Royal decree establishing the land bank management institute (public organization), 2011)

**การปรับกระบวนการวิเคราะห์โครงการในการจัดทำผังเมือง** ระบบผู้ชำนาญการศึกษาคควรมีการปรับมาสู่ระบบที่ปรึกษาทางวิชาการ (advisor) ตั้งอยู่บนฐานการทำงาน เพื่อสร้างองค์ความรู้มาประเมินโครงการ แนวทางการใช้ระบบที่ปรึกษาทางวิชาการให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังควรมีเงื่อนไขบางประการ ทั้งการปรับระบบสนับสนุนงบประมาณการจ้างบริษัทที่ปรึกษา โดยทำให้งบประมาณที่ใช้จ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการผ่านกองทุนกลาง รวมทั้งสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการวิเคราะห์โครงการโดยคำนึงถึง 2 มิติที่สำคัญ คือ ความโปร่งใสและการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเป็นไปได้ หากมีการปรับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในภาคปฏิบัติ เช่น มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 เป็นต้น

**การปรับภาษีที่ดิน** เพื่อลดปัญหาของนายทุนจากการสะสมที่ดินดังกล่าวควรใช้ “การสร้างต้นทุน (cost) ให้เกิดขึ้นกับนายทุน” โดยมาตรการของภาษีที่ดิน (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม (7), ผู้ให้สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2563) สำหรับแนวทางกว้าง ๆ ปรับภาษีที่ดินเพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจมีได้ 2 แนวทาง คือ กำหนดอัตราภาษีให้อยู่ระดับที่เหมาะสม เช่น อัตราภาษีสำหรับที่ดินที่ปล่อยไว้อรกร้างว่างเปล่า หากกำหนดในอัตราที่ต่ำจนเกินไป จะไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ หรือจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดการกระจายถือครองที่ดิน เป้าหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินก้าวหน้า คือ การนำรายได้ภาษีส่วนนี้เป็นเงินทุนให้แก่ธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงที่ดินได้ ประกอบกับภาษีที่ดิน ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะถูกนำไปใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนท้องถิ่น (Laovakul, 2019)

## อภิปรายผล

จากผลการศึกษาการใช้อำนาจรัฐจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการจัดระบบที่ดินสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจกีดกันมากกว่าทฤษฎีสะสมทุนเบื้องต้น เนื่องจากสถานการณ์การจัดระบบที่ดินที่เกิดขึ้นจากการณศึกษา พบว่า เป็นการใช้กลไกกีดกันที่ดิน 2 รูปแบบหลัก คือ การใช้กลไกตลาดในการณชุมชนเขาดินและกลุ่มชุมชนเกาะลอย ชุมชนบ้านเก่า ชุมชนบางนาง และการใช้กลไกทางกฎหมายในการณของชุมชนหนองตีนนกและชุมชนแสมสาร แต่ไม่พบสถานการณ์ล้อมรั้วหลังจากการปลักต้นชาวไร่ชาวนาออกจากที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินปลักต้นให้ชาวนาหมดสิทธิเพาะปลักในที่ดินที่ว่างเปล่าหรือหมดสิทธิใช้ที่ดินส่วนกลาง (the common) เช่น ประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 16 จนกระทั่งถึงต้นศตวรรษที่ 17 เมื่อเจ้าที่ดินต้องการพื้นที่เลี้ยงแกะ เพาะปลัก จนกระทั่งนำไปสู่การล้อมรั้วที่ดิน เป็นต้น (Natsupha, 2006, pp. 2–3) นอกจากนี้การจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกไม่มีลักษณะที่เรียกว่าการยึดทรัพย์ของส่วนรวม (the encloser of the commons) โดยใช้การแปรรูปให้เป็นของเอกชน (privatization) (David Harvey, 2003, pp. 157–182) เนื่องจากรัฐใช้นโยบายการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในกิจการของรัฐ (public private partnership) ดังปรากฏในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกว่า (Eastern Special Development Zone Act, 2018)

“เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการณที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดกระบวนการพิจารณาการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและวิธีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนตามพระราชบัญญัตินี้ให้ดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการดังกล่าว โดยให้ถือว่าการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือการให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐแล้ว”

ความสอดคล้องของแนวคิดการกีดกันกับการศึกษาการใช้อำนาจรัฐจัดระบบที่ดินของระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สะท้อนให้เห็นว่า รัฐไทยใช้อำนาจจัดระบบที่ดินตามพฤติกรรมที่เรียกว่า อำนาจนิยม ซึ่งเป็นการกำหนดกฎระเบียบทางการเมืองหรือนโยบายให้กับสังคมโดยไม่สนใจการยอมรับจากประชาชน (Heywood, 2015, pp. 8–9) รัฐไทยได้ใช้อำนาจดังกล่าวผ่านกลไกการรัฐประหาร เช่น ออกคำสั่ง คสช.ที่ 47/2560 มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อรื้อผังเมือง

ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เป็นต้น รวมถึงใช้อำนาจนิยมในช่วงที่มีการเลือกตั้ง เช่น การใช้กลไกรัฐรูปแบบพิเศษ คือ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่มีอำนาจรวมศูนย์การตัดสินใจในเขตพื้นที่ระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยคณะกรรมการมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรี นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการกำหนดการพัฒนาของระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงการใช้อำนาจพิเศษสร้างข้อยกเว้นการใช้กฎหมายตามปกติถึง 10-22 ฉบับ เป็นต้น ดังนั้นการจัดระบบที่ดินของระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก จึงสะท้อนให้เห็นการใช้อำนาจที่มาจากรัฐ (state) ในฐานะที่เป็นโครงสร้างการใช้อำนาจการปกครอง (structure of domination) มากกว่าเป็นเรื่องของระบอบ (regime) ซึ่ง Hirsch (2019) ใช้แนวคิดระบอบอำนาจนิยมแนวเสรีนิยมใหม่มาใช้วิเคราะห์การจัดระบบที่ดินของไทย

ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ การรวมศูนย์อำนาจและการแสดงบทบาทแบบอำนาจนิยม กล่าวคือ การรวมศูนย์อำนาจของรัฐธรรมนูญไทยเกิดจากการใช้ระบอบราชการเป็นเครื่องมือรวมศูนย์อำนาจ การปกครองจนทำให้รัฐมีอำนาจเกินกว่าสถาบันอื่น ๆ ในสังคมจะควบคุมได้ ขณะที่การแสดงบทบาทแบบอำนาจนิยมเป็นการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเชื่อฟังโดยละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Praditsil, 1999, pp. 327-330) ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและการใช้อำนาจนิยมเป็นลักษณะเชิงโครงสร้างของรัฐราชการไทยที่มีความต่อเนื่องมาตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองมาโดยตลอดตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วงรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 ระบอบรัฐธรรมนูญหลัง 2475 ระบอบเผด็จการในยุคของการพัฒนาจอมพลสฤษดิ์ ระบอบกึ่งประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2521 ระบอบการเมืองแบบเลือกตั้งหลังภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 จนมาถึงปัจจุบัน ดังนั้น การจัดระบบที่ดินของระยองเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก จึงสอดคล้องกับแนวคิดการใช้อำนาจอัดกัน (power of exclusion) (Derek, Hirsch, & Li, 2011) มากกว่าแนวคิดการปิดล้อมที่ดิน (enclosure) หรือแนวคิดการสะสมทุนโดยการพรางสิทธิ์

## References

- Chankasem, A. (2013). *Panha kan kamnot ngoen kha thotthaen kan wen khuen asangharimsap: Sueksa chapcho korani kan phicharana ngoen kha thotthaen thidin suan thi luea chak kan wen khuen asangharimsap thi mi rakha sung khuen rue lot long* (in Thai). [The problems of compensate determination for the expropriation of the Immovable: A study of compensate determination for the remaining immovable property]. (Master's thesis). Bangkok: Dhurakij Pundit University.
- Chonburi Provincial Land Office. (2019, May 31). *Kho anumat chamnai sokho 1 ok chak thabian kan khropkhong thidin Cho Bo.0020 (4)/14167* (in Thai). [Request approval to sell Aug.1 from land ownership register. NT.0020 (4)/14167].
- Department of Public Works and Town & Country Planning. (2019). *(Rang) Phaenphang kan phatthana khet phatthana phiset phaktawan-ok: Phaenphang kan chai prayot thidin phaenphang kan phatthana khongsang phuenthan lae rabop sathananupaphok* (in Thai). [(Draft) map of the eastern special development zone: Land use plan infrastructure and utilities development diagram Supporting documents for the eastern special development zone policy committee]. Bangkok: Government House.
- Eastern Friends Network. (2019). *Khamrong khong phu mi suan daisia kap phaenphang kan chai prayot nai thidin khet phatthana phiset phaktawan-ok* (in Thai). [Stakeholder's request for land utilization plan eastern special development zone letter to the secretary-general of the eastern economic corridor policy committee]. N.P.: n.p.
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: National University of Singapore.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. New York: Oxford University Press.
- Heywood, A. (2015). *Key concepts in political and international relations* (2nd ed.). New York: Palgrave.

- Hirsch, P. (2019). Limits to neoliberal authoritarianism in the politics of land capitalization in Thailand: Beyond the paradox. *Canadian Journal of Development Studies*, 3(41), 363–380. <https://doi.org/10.1080/02255189.2019.1666705>
- Khamsang huana khana raksa khwam sa ngop haeng chat thi 47/2560 rueang kho kamnotkan chai prayot nai thidin nai phuenthi rabiang setthakit phiset phaktawan-ok (in Thai). [Order of the head of the national council for peace and order No. 47/2560 regarding terms of use benefits in the land in the Eastern economic corridor area]. (2017, October 25). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 134, Sect. 261n. pp. 18–20.
- Kiatphatraporn, T. (2018). *Phapruam khong kan phatthana khet phatthana phiset phaktawan-ok* (in Thai). [An overview of the development of the Eastern special development zone]. Bangkok: Eastern Economic Corridor Office of Thailand.
- Laovakul, D. (2019). “*Patirup phasi yangrai kaekhai khwam lueam lam*”: *Huakho phasi thidin Lae sing pluk sang kap kan krachai khwammangkhang praden thang nayobai thi khuan phicharana* (in Thai). [“How to reform taxes: Correcting inequality” Topic: Land and building taxes and wealth distribution policy issues that should be considered]. N.P.: n.p.
- Laungaramsri, P. (2018). *Lang khet setthakit phiset* (in Thai). [After the special economic zone]. Chiang Mai: Studio so small.
- Natsupha, C. (2006). *Latthi setthakit kanmueang (phim khrang thi 6)* (in Thai). [Political Economy Doctrine] (6th ed.). Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Office of the National Human Rights Commission of Thailand. (2016). *Rai -ngan kansueksa wichai rueang phangmueang kap kan khumkhong sitthi chumchon lae sitthi kan mi suanruam khong prachachon* (in Thai). [Research study report entitled town planning and protection of community rights and people’s participation rights]. Bangkok: Amarin printing and publishing public company Limited.

- Phraratchabanyat khet phatthana phiset phaktawan-ok (in Thai). [Eastern Special Development Zone Act]. (2018, May 14). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 135, 34a. pp. 1–33.
- Phraratchakritsadika chattang sathaban borihan chat kan thanakhan thidin (ongkanmahachon) (in Thai). [Royal decree establishing the land bank management institute (public organization)]. (2011, December 10). *Royal Thai Government Gazette*. Vol.128, Sect. 33g. pp. 1–18.
- Phuangsin, M. (2019). *Khamthalaeng khadi nai sanpokkhong rayong* (in Thai). [Statement of the case in the Rayong administrative court]. N.P.: n.p.
- Pinprathip, P. (2019, 30 August). *Korani chumchon khao din phonkrathop khongkan EEC 2562* (in Thai). [On August 30, 2019, In the case of khao din community impacts of the EEC project 2562]. [Facebook post]. Retrieved from <https://www.facebook.com/poldej120/photos/a.2633535820198022/2727838550767748/?type=3>
- Pitakakorn, P. (2017, 31 July). Chao Samaesan nap roi fong “Kongthapruea–Krom Thana Rak “phoekthon thabian thi rat phatsadu (in Thai). [President of Samaesan subdistrict administrative organization]. *Thairath Online*. Retrieved from <https://www.thairath.co.th/news/local/east/1021829>
- Pitakakorn, P. (2019, February 6). Yuetyuea nap sip pi !! ‘athibodi thana rak ‘long phuenthi sang panha thidin ‘samaesan’ (in Thai). [President of Samaesan subdistrict administrative organization]. *Naewna*. Retrieved from <https://www.naewna.com/local/471156>
- PPA Law and Business Co., Ltd. (2019). *Nangsue chaeng hai ok chak thidin Khor.01/2562* (in Thai). [Notice of leaving the land. No. Khor.01/2562]. N.P.: n.p.
- Praditsil, C. (1999). *Setthasatkanmueang khong kan patiwat khanat khropkhrua nai prathet thai* (in Thai). [The political economy of the family size revolution in Thailand]. Bangkok: Research and Textbook Center Krirk University. [In Thai].

- Praditsil, C. (2007). *Kan phatthana khet utsahakam yangyuen nai anu phaktawan-ok* (in Thai). [Sustainable industrial zone development in eastern particles]. Bangkok: Good Governance for Social Development and the Environment Foundation (GSEI).
- Prakat khanakammakan nayobai kan phatthana rabiang setthakit phiset phaktawan-ok rueang kamnot khet songsoem: Nikhom utsahakam amata nakhon (Khongkan 2) (in Thai). [Announcement of the Eastern economic corridor development policy committee titled designation of promotion areas: Amata city industrial estate (Project 2)]. (2018, October 25). *Royal Thai Government Gazette*. Vol.135, Sect. 104. p.22
- Suriyachotchayangkul, J., & Unhaket I. (2019). *Khongkan wikhro kotmai thi mi phon bangkhap chai yu phraratchabanyat wa duai kan wen khuen asang rim sap* (in Thai). [Project to analyze laws currently in effect act on the expropriation of real estate]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Suttawira, P. (2017). *Sattahip mai mi khet song sa nguan thi ratsadon tong kho anuyat chapchong chak kongthapruea* (in Thai). [Sattahip does not have a royal sanctuary where the people must request permission to reserve from the Navy]. N.P.: n.p.
- Tattiyakul, K. (2019). *Nangsue rueang kho song khamrong khong phu mi suan daisia kap phaenphang kan chai prayot nai thidin paiyannoi khet phatthana phiset phaktawan-ok* (in Thai). [Book of request to submit a request of the stakeholders with the land utilization plan eastern special development zone. Bang Khla Subdistrict, Bang Khla District, Chachoengsao Province]. N.P.: n.p.
- Thai PBS. (2019, 22 May). *Khosanoe yaowachon khaphkluean phaktawan-ok* (in Thai). [Proposal for youth-driven eastern region] [Video File]. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=qByyOihv5zE>

Thai PBS. (2019, July 31). Phitha lui phuenthi ECC du panha kradum met raek thidin tham kin (in Thai). [Pita enters the EEC area look at the problem of the first button “cultivated land”]. *Thai PBS*. Retrieved from <https://news.thaipbs.or.th/content/282224>

Thai PBS. (2020, July 16). Phak prachachon yuen fong sanpokkhong phoekthon phang thidin EEC (in Thai). [The people’s party filed administrative court revoke the EEC land plan]. *Thai PBS*. Retrieved from <https://news.thaipbs.or.th/content/294641>