

รัฐอำนาจนิยมกับเศรษฐกิจเสรี : รัฐ ทุน และภาคประชาสังคมกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

Authoritarian State and Free Economy: State, Capital and Civil Society in The Development of Special Economic Zones Chiang Saen, Chiang Rai Province.

ทศพล พงษ์ตะ^{1*} วชรพล พุทธิรักษา²

Thotsapon Pongta^{1*} Watcharabon Buddharaksa²

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐไทยในการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้กรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด ซึ่งเป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่เป็นประเด็นใหม่ซึ่งน่าจะนำมาพิจารณาไว้เป็นอีกหนึ่งทางเลือกสำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐไทยในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และภาคประชาสังคมกับการจัดการเศรษฐกิจเสรีผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย จังหวัดเชียงราย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการวิจัยเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กฎหมาย และประกาศต่าง ๆ คือกลไกสำคัญที่รัฐไทยใช้ควบคุมและกำกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งแต่การจัดหาที่ดินและการผังเมือง การส่งเสริมการลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมุ่งส่งเสริมให้เกิดการลงทุนมากกว่าความชอบธรรมเหนือพื้นที่ประชาสังคม ดังนั้น ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะที่รัฐให้การสนับสนุนกลุ่มทุน แต่สำหรับภาคประชาสังคมในพื้นที่นั้นรัฐไม่สามารถทำให้เห็นพ้องและสร้างการยอมรับในนโยบายร่วมกับรัฐ ผลที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของรัฐในการผลักดันนโยบายให้ประสบผลสัมฤทธิ์ จำเป็นต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับส่วนที่เรียกว่าสังคมเพราะการแข่งขันที่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มทุนอาจจะไม่เที่ยงธรรมสำหรับสังคม โดยเฉพาะรัฐที่อ่อนแอไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ตลาดได้อย่างสมบูรณ์

คำสำคัญ: ประชาสังคม, รัฐเข้มแข็ง, อำนาจนิยม, เขตเศรษฐกิจพิเศษ, เศรษฐกิจเสรี,

¹ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Faculty of Social Sciences Naresuan University

² รองศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Associate Professor Dr., Faculty of Social Sciences, Naresuan University

*Corresponding Author, email: thotsaponp64@nu.ac.th

Abstract

This article revealed the strength of the Thai state in implementing the special economic zone policy using the Ordo-liberal framework, which was another new perspective that should be considered as another option for the development of special economic zones. This research aimed to study the role of the Thai state in the dimension of the relationship between the state, capital, and civil society and the management of the free economy through the development policy of the Chiang Saen Special Economic Zone, Chiang Rai Province. Qualitative research was used to collect data through documentary research and in-depth interview with people involved in the development policy of the Chiang Rai Special Economic Zone. The results of the study found that the orders of the National Council for Peace and Order, laws, and various announcements were important mechanisms that the Thai state used to control and supervise the development of special economic zones, from land acquisition and urban planning, investment promotion, and infrastructure development, which aimed to promote investment more than legitimacy over civil society areas. Therefore, the relationship was characterized by the state supporting capital groups, but for civil society in that area, the state cannot make them agree and create acceptance of the policy with the state. The results reflect the state's ability to push the policy to be successful. It is necessary to be aware of giving importance of society part because of fair competition for capital groups may not be fair to society, especially a state weakness that could not act as a complete market guardian.

Keywords: Authoritarian, Civil Society, Free Economy, Special Economic Zones, Strong State

บทนำ

การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในเชิงนโยบายแล้วรัฐส่วนกลางมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ต่อการกำหนดทิศทางในรูปแบบของแผนยุทธศาสตร์ ดังปรากฏขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ นับแต่ปี พ.ศ. 2504 ผ่านมากกว่าหกทศวรรษ ซึ่งเรียกว่าเป็นไปตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่ย่อมได้ แผนการพัฒนาที่จัดทำขึ้นเสมือนเรื่องจริง แต่แก่นสำคัญคือการนำไปปฏิบัติ (Implement) ให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งต้องอาศัยกลไกต่าง ๆ ในการขับเคลื่อน เช่นเดียวกับการศึกษานี้ที่ให้ความสนใจกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทในการวางแผนและกำหนดนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้อำนาจผ่านกฎหมายและนโยบายในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการศึกษาผ่านกรอบแนวคิดเศรษฐกิจเสรีกับรัฐเข้มแข็งบนพื้นฐานของความรับผิดชอบในเชิงศีลธรรมและเสรีภาพการแข่งขันที่สมบูรณ์ โดยรัฐอาจเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องและรักษาไว้ซึ่งรูปแบบของการประกอบสร้างทางเศรษฐกิจแต่ไม่ใช่ปล่อยให้กระบวนการของตลาดจัดการกันเอง ซึ่งจะทำให้ได้มุมมองเพิ่มเติมที่ต่างไปจากการอธิบายตามชุดความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่ปล่อยให้การแข่งขันทางเศรษฐกิจเป็นไปตามระเบียบหรือกฎของธรรมชาติ จนเกิดการก่อตัวของกลุ่มก้อนอำนาจทางสังคมและชนชั้นในระบบตลาด

หากเสรีนิยม (Liberalism) คือ อิสรภาพของปัจเจกบุคคลแล้วเสรีนิยมในมิติทางเศรษฐกิจย่อมเป็นเรื่องของสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของปัจเจกในระบบตลาดโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใดจากภายนอกอย่างรัฐ ถึงขั้นที่เชื่อว่าถึงที่สุดแล้วผลประโยชน์ที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะยืดโยง

ประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ท้ายที่สุดก็ถูกทำลายด้วยคู่แข่งอย่างระบบสหกรณ์ และกลายเป็นคำถามใหญ่ที่ว่า เพื่อให้ตลาดเสรีสามารถดำเนินไปได้ รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงหรือควรปล่อยให้ตลาดดำเนินอย่างเสรี และทำให้นักคิดเสรีนิยมรุ่นใหม่ที่สร้างอิทธิพลทางความคิดต่อการเผยแพร่แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ในเวลาต่อมา ซึ่ง มิเชล ฟูกูเกต์ (Michel Foucault) ได้แบ่งนักคิดเสรีนิยมใหม่ออกเป็น 2 สาย คือ แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดหรือเสรีนิยมใหม่ตามระเบียบ (Ordoliberalism) หรือโมเดลเยอรมัน และเสรีนิยมใหม่แบบอเมริกัน โดยเสรีนิยมตามระเบียบมองว่าตลาดไม่สามารถดำรงอยู่ได้เอง เพราะจะถูกทำลายลงโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ดังนั้น รัฐต้องมีอำนาจในระดับหนึ่งในการเข้ามากำกับควบคุมผ่านการออกกฎหมาย ในบทบาทวิพากษ์ทุนนิยม และสนับสนุนบทบาทของรัฐ แต่ทว่าเสรีนิยมใหม่สายอเมริกันกลับมองว่าการที่รัฐเข้าควบคุมเศรษฐกิจจะทำให้ทุกอย่างแย่ลง เนื่องจากเศรษฐกิจและสังคมเป็นระบบที่สลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจหรือตลาดเพื่อสนองความต้องการบางอย่างอาจจะไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ และกระทบต่อหลักเสรีภาพของปัจเจกชนนั้น รัฐต้องถูกลดบทบาทลงให้มากที่สุด จึงมีลักษณะสนับสนุนทุนนิยมและต่อต้านบทบาทของรัฐ (Sathiranon, 2003) ในขณะที่ฝ่ายซ้ายอย่างมาร์กซิสต์รุ่นใหม่มองเสรีนิยมใหม่เฉกเช่นเดียวกับมาร์กซิสต์ดั้งเดิมมองระบบนายทุนที่ขูดรีดแรงงานคนและก่อให้เกิดความแปลกแยก ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวย ด้วยการที่รัฐได้จับมืออย่างเหนียวแน่นกับนายทุนและมองมนุษย์เป็นเพียงสัตว์เศรษฐกิจ

เห็นได้ว่า การที่รัฐคอยอำนวยความสะดวกให้กับกิจกรรมในการตลาดต่าง ๆ ในพื้นที่เฉพาะทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์คือการเร่งรัดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม นโยบายของเสรีนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับหลักการตลาดเสรีเป็นอย่างมาก เช่น การลดกฎเกณฑ์กำกับที่มีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุน แม้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะถูกตั้งขึ้นและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่ทว่าอำนาจในการบริหารจัดการกลับอยู่ที่บริษัทข้ามชาติหรือกลุ่มทุนภายในเขต ซึ่งเป็นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐเสรีนิยมใหม่จึงทำหน้าที่เป็นเพียงรัฐที่คอยอำนวยความสะดวกให้กับกิจกรรมในการตลาดต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งมักจะมีปัญหาหากปล่อยให้กลุ่มทุนจัดการแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะรัฐไร้เสถียรภาพที่ไม่มีแผนการพัฒนาที่ชัดเจน (Laungaramsri, 2018) กล่าวได้ว่า การบริหารอย่างอิสระของกลุ่มทุนโดยปราศจากการควบคุมกำกับอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐ ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกทิ้งร้างหรือกลายเป็นพื้นที่เก้งก้างที่ดิน นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนกับชาวบ้าน โดยมากมักเป็นเขตที่รัฐไม่มีบทบาทในการกำกับทิศทางและแผนการพัฒนาที่ชัดเจน และกลายเป็นผู้รับใช้ที่ไร้อำนาจให้กับกลุ่มผลประโยชน์หรือนายทุน

สำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่เชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็น 1 ใน 10 เขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 ภายใต้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (National Council for Peace and Order, 2014) โดยถูกวางบทบาทการพัฒนาตามตำแหน่งจุดยืนเชิงยุทธศาสตร์สำหรับรองรับการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ การจัดตั้งศูนย์ศิลปวัฒนธรรมและหัตถกรรม ศูนย์แสดงสินค้าพื้นเมือง และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเป็นอัตลักษณ์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและดึงดูดนักท่องเที่ยว ผสมผสาน การบริการสุขภาพทางการแพทย์ การศึกษานานาชาติ ปัจจุบันพบว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามจุดเน้นดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการตั้งแต่ความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับชาวบ้านในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียง ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2562 กระทั่งคณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการได้มีมติให้ยกเลิกการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้

เป็นพื้นที่พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายตามมาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการด้านแรงงาน และมาตรการทางผังเมืองแทนการจัดหาที่ดิน (Secretariat of the Special Economic Zone Policy Committee, Office of the National Economic and Social Development Council, 2019) รวมถึงความคลุมเครือและความสับสนต่อกฎหมายผังเมืองของชาวบ้านในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายที่ยังไม่สามารถจัดทำกฎกระทรวงได้สำเร็จ การกำหนดกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์ที่เอื้อให้แก่ผู้ประกอบการแต่ยังไม่เห็นในส่วนการปกป้องสิทธิของคนในพื้นที่ ประเด็นเหล่านี้ส่งผลให้ถูกต่อต้านและทำลายจากกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งที่ผ่านมามีงานศึกษาเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกผลิตขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เห็นช่องว่างของการศึกษา ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ตลอดห้วงระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา พบว่า งานศึกษาที่ผ่านมาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มสำคัญ ได้แก่ 1) การศึกษาในมิติทางกฎหมาย เช่น งานของ Prasertthanon (2009) Sitthichai (2008) และ Taepparametamay (2006) 2) การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น Chatphitakchok (2019) Deedecha (2015) Duang-umpai (2014) Fankhiew (2016) Kulabut (2020) Samibat (2017) Termsilp (2018) และ Vangklong and Yeerong (2016) 3) งานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ เช่น Kanchananin (2016) Rattanatrai (2019) และ 4) การศึกษาด้านผลกระทบ เช่น Daoruang (2002) Sathiranon (2003) และ Wangyaw (2008) ซึ่งงานศึกษารั้งนี้จัดอยู่ในกลุ่มที่สาม แต่ทว่างานส่วนใหญ่ที่กล่าวมาจะเป็นการศึกษาในภาพกว้างที่มองในระดับมหภาค (Macro economics) ผ่านบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งช่องว่างองค์ความรู้ของการศึกษารั้งนี้คือ ยังขาดงานศึกษาบทบาทของประเทศไทยกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความลุ่มลึกมากกว่าบทบาทตามกฎหมายหรือตามนโยบาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) มาใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อจะช่วยให้มองเห็นการขยายอำนาจของประเทศไทยผ่านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย รวมถึงความสามารถในการผลักดันนโยบายดังกล่าวซึ่งสะท้อนให้เห็นเศรษฐกิจเสรีกับความเข้มแข็งของประเทศไทย ทั้งนี้ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “บทบาทของประเทศไทยกับเศรษฐกิจเสรีว่าด้วยนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย”

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทของของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสรีมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย
2. เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทู และภาคประชาสังคม ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ผู้ให้ข้อมูลหลัก

การศึกษารั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้กระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่มีความเข้าใจในปรากฏการณ์อย่างลึกซึ้งและสามารถให้ข้อมูลจากมุมมองที่หลากหลายและแตกต่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยได้อย่างครอบคลุม ผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติเกณฑ์การคัดเลือกผู้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจังหวัด ตัวแทนภาคเอกชน ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ และตัวแทนภาคประชาสังคม

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือหลักที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลภาคสนามคือ แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured In-depth Interview Guideline) ซึ่งออกแบบมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนทนาและซักถามผู้ให้ข้อมูลหลักอย่างเป็นระบบและมีความยืดหยุ่น การเลือกใช้เครื่องมือลักษณะนี้มีเหตุผลเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงการรับรู้ ความคิด และการตีความปรากฏการณ์ของผู้ให้ข้อมูลแต่ละกลุ่มได้อย่างลึกซึ้ง ในขณะเดียวกัน ก็ยังคงรักษาประเด็นของการสนทนาให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 การรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในแง่ของหลักการข้อมูลเชิงเอกสารนับว่าเป็นข้อมูลที่น่ามาใช้อย่างได้มากเพราะมีความพร้อมมูลบางประการที่ข้อมูลบุคคลอาจไม่มีหรือไม่ครอบคลุม เป็นการทบทวนและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น เอกสารหลัก (Primary Document) คือกฎหมาย ประกาศ หนังสือ หนังสือนิติกรรม รายงานการประชุม รายงานข่าว แผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทย และเอกสารรอง (Secondary Document) คือ งานวิจัย บทความ

3.2 การรวบรวมข้อมูลวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นวิธีการศึกษาวิจัยที่มีรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์ที่ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงการรับรู้ของผู้ถูกสัมภาษณ์ ด้วยการเรียนรู้กับชุมชน และใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ความหมายที่ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงออกมาผ่านพฤติกรรมทั้งทางสีหน้า ท่าทาง และคำพูด การสำรวจพื้นที่ (Field Observation) วิธีการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลเชิงลึก ทั้งในแง่ของบริบทเชิงกายภาพของพื้นที่ วิถีชีวิตของผู้คนรวมถึงบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) และการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Analysis) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย รวมถึงการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่กรณีศึกษา รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ด้วยกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ซึ่งเป็นอีกแนวทางการศึกษาหนึ่งที่สามารถสร้างคำอธิบายบางอย่างซึ่งเป็นข้อค้นพบใหม่ที่ขยายพรมแดนการอธิบายในอีกแง่มุมหนึ่งที่เพิ่มเติมจากมุมมองแบบเสรีนิยมใหม่ รวมทั้งแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับกลุ่มทางสังคมผ่านการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

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

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่าจากแนวคิดเศรษฐกิจเสรีกับรัฐที่เข้มแข็ง (Free Economy and Strong State) หรือ เสรีนิยมแบบออร์โด (Ordoliberalism) ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ สามารถอธิบายบทบาทของประเทศไทยที่มีต่อการผลักดันเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตลอดระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) นำมาสู่ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2568 นับเป็นเวลา 10 ปี โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วนสำคัญ คือ ส่วนแรก บทบาทของของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสริมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และส่วนที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูต และภาคประชาสังคม ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1. บทบาทของของประเทศไทยกับการจัดการเศรษฐกิจเสริมองผ่านนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มีความพยายามเปลี่ยนพื้นที่ชายขอบเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกประกาศ 1 ใน 10 แห่ง คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ประกอบด้วย 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังตารางที่ 1 และรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงกรอบการดำเนินงานของรัฐบาลไทยในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็น	ประเด็นย่อย	สรุปสาระสำคัญ
กรอบการควบคุมกำกับของรัฐไทย	กลไกทางกฎหมาย (ยุค คสช.)	คำสั่ง คสช. ที่ 72/2557 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)
		ประกาศ กนพ. ที่ 1 และ 2/2558 กำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 แห่ง (เชียงรายอยู่ในระยะที่ 2)
		คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558, 74/2559, 3/2559 ให้อำนาจในการจัดหาที่ดินและยกเว้นการใช้กฎหมายผังเมือง/ควบคุมอาคาร
	กรอบเชิงนโยบาย	กำหนดทิศทางโดยยุทธศาสตร์ชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ, และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564
		ใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI เป็นเครื่องมือหลัก (ปัจจุบันเน้น 13 กลุ่มกิจการเป้าหมาย)
	กรอบการบริหารจัดการ	ส่วนกลาง คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.)
		ส่วนภูมิภาค คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด และคณะทำงานเฉพาะกิจของจังหวัดเชียงราย

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็น	ประเด็นย่อย	สรุปสาระสำคัญ
การวางแผนที่ดินในพื้นที่เชียงใหม่	มาตรการทางผังเมือง	ปัจจุบันยังคงใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2561 เป็นการชั่วคราว เนื่องจากผังเมืองรวมฉบับใหม่ยังจัดทำไม่แล้วเสร็จ
	มาตรการส่งเสริมการลงทุน	ใช้ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 19/2565 เป็นหลักในการให้สิทธิประโยชน์
	การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	โครงการที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ ด้านศุลกากรเชียงใหม่แห่งใหม่, ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าเชียงของ, และการก่อสร้างถนนสายเชียงราย - เชียงแสน
	การสร้างความหมายใหม่	รัฐบาล คสช. ใช้อำนาจนิยมเปลี่ยนสถานะเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจศักยภาพสูง โดยมีหมุดหมายเป็น “เมืองแห่งท่าเรือและการท่องเที่ยว”
รากฐานทางศีลธรรมและการแข่งขัน	การแข่งขันระหว่างกลุ่มทุน	รัฐพยายามสร้างกติกาการแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Game) ผ่านกฎหมายและนโยบาย เช่น การให้สิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกันภายใต้ประกาศ BOI
	การแข่งขันกับภาคประชาสังคม	ความล้มเหลว รัฐไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมได้
		ปัญหา กลุ่มทุนที่เข้ามาลงทุนมีน้อยและไม่หลากหลาย ทำให้รัฐไม่สามารถแสดงบทบาทผู้พิทักษ์ตลาดได้อย่างเต็มที่ และต้องออกมาตรการจูงใจกลุ่มทุนมากขึ้น
		ผลลัพธ์ ไม่เกิดการแข่งขันที่สมบูรณ์ ผู้ประกอบการท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันได้ และนโยบายไม่ได้เอื้อให้ธุรกิจท้องถิ่นเติบโต

1.1 กรอบในการควบคุมกำกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย พบว่า นับตั้งแต่เหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อ 19 มิถุนายน 2557 โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งดังกล่าว จากนั้นจึงมาสู่การออกประกาศ จำนวน 2 ฉบับ คือ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 และ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 ซึ่งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เกิดขึ้นตามประกาศฯ ระยะที่ 2 จากนั้นมีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีก 3 ฉบับ โดยมีสาระสำคัญว่าด้วยการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ 1) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา ตราด หนองคาย) 2) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 (นครพนม กาญจนบุรี) และ 3) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวได้ว่า การปูทางสู่การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของรัฐบาลไทยนั้น เกิดจากคำสั่งของคณะรัฐประหาร ก่อนที่จะมีออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาพื้นที่ ภายหลังที่มีการกำหนดเขตพื้นที่พัฒนาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

สำหรับกรอบและมาตรการที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมกำกับการแข่งขันของตลาดในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ในฐานะผู้ถืออำนาจการเมือง (Political State) ตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดนั้น สามารถแบ่งได้ 2 ประเด็นสำคัญ คือ 1) กรอบในระดับเชิงนโยบาย และ 2) กรอบการบริหารจัดการ ภายใต้กรอบทั้งสองนั้นมีมาตรการซึ่งเป็นวิธีเชิงปฏิบัติ กล่าวคือ กรอบเชิงนโยบายที่ใช้กำกับดูแลเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้มีการกำหนดผ่านกฎหมาย ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ว่าด้วยเรื่องของการพัฒนาเพื่อรองรับนโยบายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 และแนวปฏิบัติในเชิงพื้นที่ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้อง ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ส่วนกรอบการบริหารจัดการ มีการแต่งตั้งคณะทำงานในระดับส่วนกลาง คือคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพช.) มีอำนาจหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่และสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการบริหารจัดการในระดับภูมิภาค ระดับภูมิภาคมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) และคณะทำงานศึกษาทบทวนแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) ของจังหวัดเชียงรายและศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ (Northern Economic Corridor : NEC - Creative LANNA) (NEC) (Strategy and Provincial Development Information Group, Chiang Rai Provincial Office, 2022) ภายใต้กรอบดังกล่าว รัฐใช้วิธีควบคุมกำกับผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่ง โดยแบ่งตามกิจการเป้าหมาย 13 กลุ่มกิจการ ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดไว้ และใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานปัจจุบัน คือ มาตรการในอำนวยความสะดวกและจูงใจนักลงทุนซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ขณะที่ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาของอำเภอเชียงแสน คือ การเป็นเมืองแห่งท่าเรือและการท่องเที่ยว โดยการบูรณะฟื้นฟูเมืองโบราณเชียงแสน ปรับปรุงสถานที่ท่องเที่ยวบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ การพัฒนาท่าเรือท่องเที่ยว การอำนวยความสะดวกในส่วนของการขนถ่ายสินค้า จัดทำข้อตกลงและมาตรการที่เป็นธรรมสำหรับการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าปลอดภาษี ตลอดจนการพัฒนากระบวนการคมนาคมขนส่งเพื่อความสะดวกในการเดินทาง ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามกิจการเป้าหมาย 13 กลุ่มกิจการ ดูเหมือนว่ามีบางประเภทกิจการเท่านั้นที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

1.2 รัฐไทยกับการวางหมุดหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย จังหวัดเชียงราย นับจากบทบาทของรัฐไทยยุคหลังรัฐประหาร 2557 ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการออกประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ ในนามของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยใช้อำนาจผ่านกลไกเชิงสถาบันในการออกกฎหมายพิเศษ นำมาสู่การประกาศกำหนดเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยแบ่ง 3 ประเด็นสำคัญ มาตรการทางผังเมือง มาตรการส่งเสริมการลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประเด็นมาตรการทางผังเมือง ปัจจุบันยังคงบังคับใช้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ตำบลเกาะช้าง ตำบลแม่สาย ตำบลเวียงพางคำ ตำบลศรีเมืองชุม ตำบลโป่งผา ตำบลโป่งงาม ตำบลบ้านด้าย ตำบลห้วยไคร้ อำเภอแม่สาย ตำบลศรีดอนมูล ตำบลเวียง ตำบลแม่เงิน ตำบลป่าสัก ตำบลบ้านแซว ตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน และตำบลริมโขง ตำบลเวียง ตำบลสถาน ตำบลศรีดอนชัย ตำบลศรี่ง ตำบลบุญเรือง ตำบลห้วยซ้อ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (Ministry of Interior, 2018) เนื่องจาก กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และ

กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร ยังจัดทำไม่แล้วเสร็จ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มาตรการส่งเสริมการลงทุน จากการศึกษาพบว่า ในช่วงระยะเวลาของของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (24 สิงหาคม 2557 - 9 มิถุนายน 2562) โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญ ผ่านประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 คือประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 19/2565 เรื่องมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

สำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนนั้นเกี่ยวกับด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีโครงการที่สำคัญ คือ 1) อาคารที่ทำการด่านศุลกากรเชียงแสนแห่งใหม่และสิ่งปลูกสร้างประกอบ 2) โครงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรแม่สาย 3) โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ 4) การก่อสร้างเส้นทางสายอำเภอเมืองเชียงราย – อำเภอเชียงแสน เห็นได้ชัดเลยว่าพื้นที่เชียงแสนเดิมในความหมายของการเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยแหล่งโบราณสถาน ศิลปกรรม ซึ่งเป็นเมืองสำคัญทางประวัติศาสตร์ของอารยธรรมล้านนาค้นพบแต่เมื่อครั้งแคว้นโยนก (ประมาณ ปี พ.ศ. 1300) ได้ถูกรัฐกระชับอำนาจโดยอาศัยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2557 – 2562 พร้อมกับนโยบายการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย จังหวัดเชียงราย โดยสร้างความหมายใหม่สำหรับพื้นที่ศักยภาพสูงเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีจุดหมายเป็นเมืองแห่งท่าเรือและการท่องเที่ยว การเปลี่ยนสถานะของพื้นที่นี้จึงตอกย้ำให้เห็นถึงลักษณะอำนาจนิยมและความเข้มแข็งของคณะรัฐประหาร ในขณะนั้นโดยใช้อำนาจสูงสุดที่อยู่เหนือสังคมโดยการบังคับให้ปฏิบัติตามอย่างกว้างขวาง ภายใต้ความชอบธรรมของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.3 รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรม (Ethics and Morality) ของการแข่งขันในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ จากการวิเคราะห์คุณลักษณะสำคัญของเสรีนิยมแบบออร์โต แกนกลางสำคัญไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับการสร้างคุณธรรมทางสังคม ซึ่ง Müller-Armack (1932) เรียกว่าเป็น “สโตร์ทางเศรษฐกิจ” ของความเป็นสังคมในเชิงคุณธรรม (Moral Sociability) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐเสรีนิยมในฐานะที่เป็นผู้สถาปนาตลาดและเป็นผู้รักษาอำนาจ รัฐจึงทำหน้าที่ในการสร้างความเจริญและคุณธรรมให้เกิดขึ้นกับมาตรการทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ควบคุมการแข่งขันในตลาดให้อยู่ในกฎกติกา ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงรากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรม (Ethics and Morality) ของการแข่งขันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงรากฐานทางศีลธรรมอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมในการแข่งขันระหว่างกลุ่มทุน และ 2) รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมเหนือพื้นที่ประชาสังคม ซึ่งในช่วงของรัฐบาลอำนาจนิยมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พบว่า รัฐไทยในขณะนั้นมีความพยายามที่จะสร้างเงื่อนไขเพื่อกำกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจในพื้นที่ให้เป็นไปอย่างยุติธรรม (Fair Game) ซึ่งสอดแทรกอยู่ในกฎหมาย นโยบาย โครงการของรัฐ และภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนในพื้นที่ เช่น การให้สิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียม ภายใต้คำสั่ง (Order) ชุดเดียวกัน ที่ใช้ในการควบคุม (Control) ให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำเนินการได้ คือ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่รัฐได้ผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ ในรูปแบบของการยกเว้นภาษี และการอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งพื้นที่ปกติทั่วไปไม่สามารถทำได้

ส่วนรากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมเหนือพื้นที่ประชาสังคมในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โดนั้นรัฐจะต้องทำให้กลุ่มทุนสามารถแข่งขัน (Competitiveness) กันได้อย่างยุติธรรมโดยที่ไม่มีใครควบคุมหรือผูกขาด (Monopoly) ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นมีความเข้มแข็งในแง่ของการมีอิสระและความสามารถในการผลักดันนโยบาย ประกอบกับจำนวนของกลุ่มทุนที่มีความหลากหลาย สำหรับกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายนั้นพบว่า รัฐพยายามจะสร้างระเบียบเพื่อเปิดทางให้กับกลุ่มทุนเข้ามา แต่ปรากฏว่ามีกลุ่มทุนเข้ามาน้อยมากในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย กระทั่งกรอบทางจริยธรรมที่จะทำให้เกิดการแข่งขันอย่างยุติธรรมของรัฐไทยทำได้เพียงบางระดับเท่านั้น เนื่องจากกลุ่มทุนที่เข้ามาลงทุนมีจำนวนน้อยและไม่หลากหลายพอที่จะทำให้รัฐได้แสดงบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ตลาดได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องหาวิธีการและมาตรการสร้างแรงจูงใจให้กับกลุ่มทุนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถสร้างการแข่งขันที่สมบูรณ์ได้ เพราะโครงสร้างของระเบียบการแข่งขันที่รัฐวางแผนไว้ขาดผู้เล่น (กลุ่มทุน) ที่มีความสามารถในการแข่งขันในระดับที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะผู้ประกอบการท้องถิ่นเดิมซึ่งยังไม่มีขีดความสามารถเพียงพอและไม่พร้อมเข้าสู่เวทีการแข่งขันทั้งทางด้านราคาและคุณภาพของสินค้า เมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายใหญ่ระดับภาคอุตสาหกรรมจากภายนอกพื้นที่ อีกทั้งระบบกฎหมายหรือนโยบายไม่ได้เอื้อให้ธุรกิจท้องถิ่นได้เติบโต เห็นได้ชัดจากสถิติประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐเอื้อให้ทุนแสวงหาประโยชน์และกำไรได้อย่างเต็มที่ ทำให้ภาคเอกชนและกลุ่มทุนขนาดใหญ่มีอำนาจและโอกาสเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ได้มากกว่า

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และภาคประชาสังคม ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

การวิเคราะห์ความเข้มแข็งของรัฐตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โด นอกจากพิจารณาผ่านการออกกฎหมายและนโยบายเพื่อใช้กำกับรักษาความยุติธรรมในการแข่งขัน ประการต่อมา คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุน หรือเรียกว่าความเป็นอิสระระหว่างรัฐกับทุน (Relative Autonomy) ซึ่งความเป็นจริงไม่สามารถแยกขาดจากกันได้ นักคิดคนสำคัญที่ยืนยันในหลักการที่ว่ารัฐไม่เคยเป็นอิสระจากทุนอย่างแท้จริง คือ Ralph Miliband ผู้ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดมาร์กซิสม์ที่เชื่อว่า รัฐเป็นเพียงรูปแบบขององค์กรที่ชนชั้นนายทุนจำเป็นต้องใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันร่วมกันสำหรับทรัพย์สินและผลประโยชน์ของพวกเขา (Wetherly et al, 2008) เช่นเดียวกับรัฐไทยที่ตระหนักดีว่า วิธีหนึ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น รัฐจะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มทุน (Jarungkit-anant, 1986) ในประเด็นนี้ Satayanuruk (2019) ได้อธิบายให้เห็นภาพอย่างชัดเจนถึงความร่วมมือระหว่างคณะรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557 กับกลุ่มทุนที่ควมรวบอำนาจรัฐอยู่ในขณะนั้น ซึ่งจะเกิดกระบวนการเปลี่ยนรูปรัฐไทยให้เป็น “รัฐบรรษัท” ในลักษณะใหม่ (Neo-Corporatist State) โดยจะมีมิติของอำนาจนิยมเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันจะทำให้กลุ่มทุนขยายตัวมากขึ้นและได้รับโอกาสจากรัฐอย่างสมบูรณ์แบบในการเปลี่ยนพื้นที่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มทุน ซึ่งย่อมส่งผลให้การผลิตของคนข้างล่างตกไปอยู่ภายใต้กลุ่มทุนใหญ่ ซึ่งในความสัมพันธ์นี้แบ่งเป็นทุนภายนอกและภายในพื้นที่ แสดงดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตารางแสดงเห็นถึงพลวัตความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐ กลุ่มทุน และภาคประชาสังคม

ประเด็นการวิเคราะห์	สรุปสาระสำคัญ
1. ความสัมพันธ์รัฐกับทุน	ทฤษฎี รัฐไทยมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มทุน มีลักษณะเป็น “รัฐบรรษัทอำนาจนิยม” (Neo-Corporatist State) ที่ร่วมมือกับกลุ่มทุนเพื่อผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ ความเป็นอิสระ รัฐขาดความเป็นอิสระเชิงสัมพัทธ์ (Relative Autonomy) โดยนโยบายมักเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนเป็นหลัก
1.1 ทุนภายนอกพื้นที่	การต่อรอง ภาคเอกชนมีการต่อรองเพื่อขอให้รัฐลดค่าเช่าและค่าธรรมเนียมที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเปรียบเทียบกับสิทธิประโยชน์ที่นำดึงดูดกว่าในประเทศเพื่อนบ้าน (เช่น สัมปทานเช่า 99 ปีใน สปป.ลาว) การตอบสนองของรัฐ รัฐมีการผ่อนปรนเงื่อนไขบางประการ แต่ยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจได้มากพอ
1.2 ทุนภายในพื้นที่	ผลกระทบ เกิดภาวะเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล กลุ่มทุนขนาดใหญ่จากภายนอกเติบโต ขณะที่กลุ่มทุนท้องถิ่นรายย่อยถดถอย การลงทุนต่ำ มีผู้ประกอบการยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนน้อยมาก (เพียง 2 จาก 13 กลุ่มกิจการเป้าหมาย) เนื่องจากไม่คุ้มค่ากับการลงทุน อุปสรรคหลัก ราคาที่ดินในพื้นที่พุ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัวจากการเก็งกำไร ทำให้นักลงทุนเลือกที่จะไปตั้งฐานการผลิตในอำเภอใกล้เคียงแทน
2. ความสัมพันธ์รัฐกับภาคประชาสังคม	พลังของภาคประชาสังคม แม้เสียงแสบจะไม่มีกลุ่มเคลื่อนไหวที่ชัดเจน แต่ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากกลุ่มในพื้นที่ใกล้เคียง (เช่น กลุ่มรักษ์เชียงของ) ซึ่งมีประวัติการต่อสู้กับโครงการรัฐมายาวนาน มุมมองต่อรัฐ ภาคประชาสังคมมองว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือของรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้นายทุน และจะทำลายทรัพยากรและวิถีชุมชน การจัดการที่ดิน รัฐพยายามเพิกถอนที่ดิน สปก. 4-01 เพื่อนำมาพัฒนา แต่เผชิญการต่อต้านจากประชาชน การวางผังเมือง การนำเสนอผังเมืองรวมของรัฐถูกคัดค้านจากคนในพื้นที่อย่างกว้างขวาง เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ที่ดิน (พื้นที่สีเขียว) ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและศักยภาพในการพัฒนา ผลลัพธ์ การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐต้องยกเลิกการจัดหาที่ดินและทำให้นโยบายในภาพรวมหยุดชะงัก

2.1 ทุนภายนอกพื้นที่ หมายถึง กลุ่มทุนผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ นอกเหนือจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย อีก 9 แห่ง ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กระทรวงการคลังได้นำเสนอประเด็นที่ภาคเอกชนขอให้ลดอัตราค่าธรรมเนียมแรกเข้าที่จ่ายครั้งเดียวเท่ากันหมดทุกพื้นที่ ตลอดสัญญาเช่า 50 ปี จากเดิม 320,000–600,000 บาท/ไร่ เหลือ

200,000 บาท/ไร่ (Khaosod, 2015) เพื่อจูงใจการลงทุน ขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมคำ สปป.ลาว ตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสนให้สัมปทานเช่า 99 ปี ซึ่งเป็นพื้นที่ลงทุนของชาวจีนเรียกกันว่า เป็นพื้นที่เมืองจีนย่อส่วน (Charoensuk, 2017) ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบสำหรับนักลงทุนต่างชาติ อย่างไรก็ตาม อัตราค่าธรรมเนียมนั้นกรมธนารักษ์เสนอผ่อนปรนโดยยกเว้นการจ่ายใน 5 ปีแรก และให้ทยอยจ่ายนับจาก ปีที่ 6 - 13 รวมระยะเวลา 8 ปี ส่วนอัตราค่าเช่า กรมธนารักษ์ได้กำหนดอัตราค่าเช่าที่ราชีพสุดในราคาตั้งแต่ 24,000 - 40,000 บาท/ไร่/ปี ซึ่งมองว่าเป็นอัตราค่าเช่าที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับศักยภาพของพื้นที่ แต่ภาคเอกชน ยังต่อรองให้ปรับลดลงอีก ซึ่งรัฐรับไว้พิจารณาแต่มีเงื่อนไขว่าต้องลงทุนจริงและมีระยะเวลาที่แน่นอน หรือนำพื้นที่ไปให้เอกชนรายอื่นเช่าต่อ (Treasury Department, 2015)

2.2 ทุนภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่า ภาพรวมของเศรษฐกิจ ในจังหวัดเชียงในช่วง ปี พ.ศ. 2559-2560 มีลักษณะที่เจริญเติบโตแต่ขาดความสมดุล เนื่องจากมีกลุ่มทุน ขนาดใหญ่หลายรายเข้ามาตั้งกิจการในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะศูนย์การค้าที่เกี่ยวข้องกับวัสดุก่อสร้าง เพอร์นิเจอร์ ขณะที่กลุ่มทุนท้องถิ่นรายย่อยประสบกับภาวะถดถอย (Prachachon Tithurakit, 2017) เมื่อพิจารณา ในประเด็นการลงทุนในพื้นที่ของผู้ประกอบการ พบว่า มีเพียงผู้ประกอบการธุรกิจบริการรับส่งนักท่องเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม ที่พอจะเห็นว่าได้ประโยชน์อยู่บ้าง ประเด็นที่น่าสนใจคือมีผู้ประกอบการที่ขอรับการ ส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเพียง 2 กลุ่มกิจการเท่านั้น คือ กลุ่มกิจการที่ 1 อุตสาหกรรมการเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มกิจการที่ 7 กิจการสาธารณูปโภค จากกิจการเป้าหมาย ทั้งหมด 13 กลุ่ม (Regional Development Strategy Division, Office of the National Economic and Social Development Council, 2023)

ข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ประกอบการไม่ได้ให้ความสนใจต่อการลงทุนในพื้นที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน ด้วยเหตุผลสำคัญในด้านความไม่คุ้มค่าในการซื้อที่ดินซึ่งมีราคาสูงด้วยกระแสด การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัว (Thansettakij, 2018) และจากรายงานเอกสารวิเคราะห์ความคืบหน้าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย พบว่า ปัญหา และอุปสรรคประการหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย คือ ราคาที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน มีราคาสูงถึงไร่ละประมาณ 1 ล้านบาท ส่วนเขตเชียงของมีราคา 4-5 ล้านบาท (Sroyploy, 2018) และราคาที่ดิน บริเวณใกล้กับสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 พุ่งสูงถึง ไร่ละ 6 ล้านบาท จากราคาหลักหมื่นถึงแสนบาท(Panyokas, 2015) นักลงทุนบางกลุ่มจึงเลือกตั้งฐานการผลิตยังอำเภอใกล้เคียงมากกว่า ดังที่ภาคเอกชนเสนอให้มีศูนย์กลาง เพื่อเชื่อมการพัฒนาทั้ง 3 อำเภอในเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ อำเภอเวียงชัยและอำเภอเวียงเชียงรุ้ง เพราะเป็น ศูนย์กลางเชื่อมได้ทั้งสามพื้นที่ เนื่องจากการลงทุนต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อสร้างโรงงานเพื่อการผลิต และการแปรรูปสินค้า ประกอบกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าเช่า ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคมในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย แม้ว่าในพื้นที่เชียงแสนจะไม่มีกลุ่มภาคประชาสังคมที่มีโครงสร้างและบทบาทการเคลื่อนไหวที่ชัดเจน แต่ต้องยอมรับ ว่าบทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่อำเภอเชียงของ ประกอบด้วย กลุ่มรักษ์เชียงของ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง รวมถึงภาคีเครือข่ายภายนอกจากสภาประชาชนพื้นที่ลุ่มน้ำอิง สมาคมแม่น้ำ เพื่อชีวิต สมาคมสถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง นักวิชาการและนักวิจัย มีผลอย่างสำคัญยิ่งต่อการยกเลิกการจัดหาที่ดิน ของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งรวมพื้นที่อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่สาย

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มภาคประชาสังคมบางกลุ่ม เช่น กลุ่มรักษ์เชียงของ มีพัฒนาการของการต่อสู้ช่วงชิงพื้นที่ทางความคิด (War of Position) จากรัฐมานานกว่าสามสิบปีทั้งในประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสิ่งแวดล้อม และการเพิ่มอำนาจพลเมือง โดยสร้างชุดข้อมูลความรู้ผ่านงานวิจัยท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการอ้างอิงสำหรับต่อสู้ช่วงชิงพื้นที่ทางความคิด จากรัฐเรื่อยมาจนกระทั่งเป็นแกนหลักยกระดับสร้างเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง-ล้านนา ไม่เพียงแต่ทำให้คนในพื้นที่ลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนเองแล้วยังเกิดการเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชน (Community Empowerment) ในการจัดประกายให้สังคมไทยได้รับรู้และตั้งคำถามต่อนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่มักเกิดปัญหาและผลกระทบตามมา

ดังนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มรักษ์เชียงของมิได้เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2558 จากการประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย แต่มีพลวัตและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในการเคลื่อนไหวต่อสู้มานานแล้ว โดยมีมุมมองต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในแง่เครื่องมือของรัฐที่สร้างขึ้นมานำสำหรับนายทุน ซึ่งสร้างความสั่นคลอนให้แก่ธรรมชาติและความเป็นมนุษย์ด้วยอุตสาหกรรมที่เสี่ยงต่อการทำลายสิ่งแวดล้อมและรากเหง้าของชุมชน

ผลจากปฏิบัติการทางนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์จากพื้นที่ซึ่งมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินจำนวนน้อย และไม่เป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ และให้เอกชนและการนิคมอุตสาหกรรมเช่าพื้นที่ นำไปสู่การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 และคำสั่งที่ 74/2559 เพื่อเพิกถอนที่ดินของรัฐดังกล่าวสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นอีกหนึ่งพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง สืบเนื่องจากทางจังหวัดเชียงรายได้นำเสนอที่ดินแปลงที่มีความเหมาะสมในพื้นที่อำเภอเชียงแสนต่อคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2559 มีมติเห็นชอบการจัดหาที่ดินตามข้อเสนอเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Strategy and Provincial Development Information Group, Chiang Rai Provincial Office, 2016) แต่การนำเสนอที่ดินแปลงดังกล่าวกลับไม่เป็นไปตามหลักการและแนวทางการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเหมาะสม เนื่องจากการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สปก. บริเวณท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน ที่สำคัญคือสถานะบริเวณดังกล่าวมีการออก สปก. 4-01 เต็มทั้งพื้นที่และได้จัดสรรให้ราษฎรทำกินแล้ว โดยมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืช ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมหรือมีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินจำนวนน้อยตามที่มีการเสนอ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวรัฐได้เสนอค่าเยียวยาให้แก่ราษฎรในพื้นที่ไร่ละ 200,000 บาท แต่ชุมชนต้องรองชอราคาไร่ละ 900,000 บาท หายที่สุด คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการก็ได้ยกเลิกที่ดินแปลงดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่ามีผลกระทบต่อราษฎรเป็นจำนวนมากและเป็นการสร้างภาระต่องบประมาณของรัฐมากเกินไปไม่คุ้มค่ากับการลงทุน

ไม่เพียงเท่านั้น ปฏิกริยาของภาคประชาสังคมในพื้นที่อำเภอเชียงแสนที่มีต่อนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทยที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ เวทีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2561 จัดโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม โดยผู้จัดการโครงการและนักผังเมืองรวม ได้แบ่งพื้นที่โดยแยกตามสีออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) สีเหลืองเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย 2) สีเขียวเป็นสีชนบทและเกษตรกรรม และ 3) สีเขียวอ่อนเป็นพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ เกิดการอภิปรายโดยผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่นและภาคเอกชน ที่เห็นตรงกันว่าพื้นที่ซึ่งมีโฉนดประมาณ 10,000 ไร่ ถูกกำหนดเป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งมีข้อจำกัดอย่างมากเนื่องจากไม่สามารถทำกิจการประเภทอื่นได้ นอกจากภาคการเกษตร

สวนทางกับภาคการเกษตรในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่รูปแบบเกษตรแปรรูปและอุตสาหกรรมเกษตร การนำเสนอผังเมืองรวมในครั้งนั้นก่อให้เกิดการคัดค้านของผู้เข้าร่วมประชุม ส่งผลให้เกิดกระแสการคัดค้าน ในขณะที่รัฐก็ไม่สามารถทำให้คนในพื้นที่เห็นพ้องในนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ จึงนำไปสู่การที่ คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการได้มีมติให้ยกเลิกการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่ พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ตามมาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการด้าน แรงงาน และมาตรการทางผังเมืองแทนการจัดหาที่ดิน (Secretariat of the Special Economic Zone Policy Committee, Office of the National Economic and Social Development Council., 2019)

สรุปและอภิปรายผล

กรอบเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ล้วนแล้วแต่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ ในลักษณะของการกำหนดนโยบายที่กดทับจากบนลงล่าง ซึ่งตรงข้ามกับความเชื่อ ที่ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ เครื่องมือทางเศรษฐกิจของเสรีนิยมใหม่ ในแง่ที่ว่ารัฐต้องมีบทบาทอยู่ห่างจาก กิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้ตลาดทำงานได้อย่างอิสระ แต่ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ ของรัฐไทยแสดงถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ - ทุน - ชุมชน ที่รัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับ ควบคุมที่ดิน แรงงาน และทรัพยากร ยิ่งไปกว่านั้นดูเหมือนว่ารัฐจะบังคับเลี้ยวให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เดินตามกรอบที่รัฐกำหนด เห็นได้จากมาตรการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งภาคเอกชนจะได้รับสิทธิและประโยชน์ ก็ต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดให้สามารถดำเนินการเท่านั้น (Office of the Board of Investment, 2022) ประเด็นที่น่าสนใจคือกฎกติกาหรือเงื่อนไขที่ถูกกำหนดและออกแบบโดยผู้ถืออำนาจเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่เป็นธรรมสำหรับอีกฝ่าย ในแง่ของเสรีภาพของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การสร้างกรอบและมาตรการ ที่เหมาะสมเพื่อให้เศรษฐกิจทำงานได้อย่างสมบูรณ์และเป็นธรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้น นอกจากกรอบและ มาตรการที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมการดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ประเด็นต่อมา รากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมของเสรีนิยมแบบออร์โดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐมีความเข้มแข็ง ในแง่ของการมีอิสระและความสามารถในการผลักดันนโยบาย ประกอบกับจำนวนของกลุ่มทุนที่มีจำนวนมาก และหลากหลาย

สำหรับกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เห็นได้ว่ารัฐมีความพยายามจะสร้างระเบียบเพื่อเปิดทาง ให้กับกลุ่มเข้ามาลงทุน แต่กลับไม่เป็นไปตามที่คาดหวังของรัฐ ดังที่กรมธนารักษ์ประกาศปรับลดค่าเช่า จากหลักหมื่นเหลือหลักพัน (Treasury Department, 2018) ส่งผลให้กรอบศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรม ที่จะทำให้เกิดการแข่งขันอย่างยุติธรรมของรัฐไทยทำได้เพียงบางระดับเท่านั้น เนื่องจากกลุ่มทุนที่เข้ามาลงทุน มีจำนวนน้อยมากและไม่หลากหลายพอที่จะให้รัฐได้แสดงบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ตลาดได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถสร้างการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้นได้ เพราะโครงสร้างของระเบียบการแข่งขันที่รัฐวางแผนไว้ ขาดผู้เล่น (กลุ่มทุน) ที่มีความสามารถในการแข่งขันในระดับที่เท่าเทียมกัน (Böhm, 1937) โดยเฉพาะ ผู้ประกอบการท้องถิ่นเดิมซึ่งยังไม่มีขีดความสามารถเพียงพอและไม่พร้อมเข้าสู่เวทีการแข่งขันทั้งทางด้านราคา และคุณภาพของสินค้าเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายใหญ่ระดับภาคอุตสาหกรรมจากภายนอกพื้นที่

อีกทั้งระบบกฎหมายหรือนโยบายไม่ได้เอื้อให้ธุรกิจท้องถิ่นได้เติบโต เห็นได้ชัดจากสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐเอื้อให้ทุนแสวงหาประโยชน์และกำไรได้อย่างเต็มที่ แต่ทว่าเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศยังถือว่า มีจำนวนน้อยมาก เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนและลาว ทำให้ภาคเอกชนและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ได้มากกว่า ในขณะที่นักคิดสาย Ordoliberal เชื่อว่าการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจ เติบโตกับการแข่งขันอย่าง "สมบูรณ์" (Complete Competition) จะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถทางการ

แข่งขันของระบบเศรษฐกิจโดยรวม และนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ดังที่ Laungaramsri (2018) ชี้ให้เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้เป็นเพียงกลไกทางเศรษฐกิจในการสร้างการพัฒนาแต่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจและการแบ่งสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม

จากการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - ทูทุน - ชุมชน แล้ว จึงเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเอื้อให้กับกลุ่มทุน ซึ่งเห็นได้จากประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การลดอัตราค่าเช่า ค่าธรรมเนียมผู้ประกอบการ เพื่อคาดหวังการดึงดูดผู้ประกอบการให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขความสำเร็จของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมิได้อยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่รวมถึงปฏิสัมพันธ์ของทุนและชุมชนด้วย แม้รัฐจะเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชาติแดน (Office of the Board of Investment, 2025) ซึ่งดูเหมือนว่าจะไปด้วยกันได้แต่การที่รัฐหลงลืมชุมชนโดยไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นตั้งแต่แรกในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงดังเช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ซึ่งได้รับผลพวงจากนโยบายดังกล่าว และเป็นพื้นที่ซึ่งมีกลุ่มภาคประชาชนที่เข้มแข็ง กระแสการไม่เห็นด้วยและคัดค้านจึงเป็นบทเรียนหนึ่งที่สำคัญซึ่งแสดงให้เห็นว่าต่อให้รัฐจะใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย ก็ไม่สามารถทำได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องคิดถึงส่วนที่เรียกว่าสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะตามแนวคิดรัฐเข้มแข็งนั้น รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจสามารถแข่งขัน (Competitiveness) กันได้อย่างยุติธรรมโดยที่ไม่มีใครควบคุมหรือผูกขาด (Monopoly) ขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองต่อสังคมได้ด้วยเช่นกัน แต่มีข้อเินตามข้อเรียกร้องในทุกเรื่องของภาคสังคมยิ่งเห็นภาพชัดเจนขึ้นสำหรับรัฐไทยที่ไม่สามารถควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการได้และไม่สามารถตอบสนองต่อสังคมในแง่ของสิทธิที่ต้องได้รับการปกป้องจากรัฐอย่างเป็นธรรมตามรากฐานทางศีลธรรมและกรอบทางจริยธรรมภายใต้แนวคิดเสรีนิยมแบบออร์โต เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงถูกมองว่าเป็นการผลักดันขึ้นมาเพื่อกลุ่มทุน ท่ามกลางความสับสนและความไม่เข้าใจของชาวบ้านซึ่งไม่มีประโยชน์สำหรับท้องถิ่นเนื่องจากมีแต่โครงการขนาดใหญ่โดยมิได้คำนึงถึงความต้องการของคนในพื้นที่ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือคนตัวเล็กตัวน้อย และยืนยันในหลักการที่ว่านโยบายการพัฒนาใด ๆ ต้องเริ่มต้นที่ฐานรากคือท้องถิ่นเป็นลำดับแรก การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องไม่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะต้องหลีกเลี่ยงวิธีคิดแบบรัฐส่วนกลางที่ละเลยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพราะเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความหมายมากกว่าการค้าขาย (Churak & Phetlualian, 2015)

การอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้มีประเด็นที่สำคัญ คือ การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไทย ซึ่งรวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจพิเศษที่ไม่ใช่กระบวนการจัดทำกฎหมายโดยปกติทั่วไป ผู้วิจัยเห็นว่าหากไม่อาศัยคำสั่งของคณะรัฐประหารก็คงทำไม่ได้โดยง่าย โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ผ่านการออกกฎหมายปกติตามระบบรัฐสภา เห็นได้จากความพยายามของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งก่อนหน้านี้เมื่อครั้งปี พ.ศ. 2556 ทำได้เพียงศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงาน ส่วนพื้นที่นั้นระบุเพียงแค่ว่าบริเวณพื้นที่ที่สมควรกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น จะทำในลักษณะนี้ก็ต้องอาศัยกลไกอำนาจรัฐโดยใช้อำนาจบังคับ (Coercion) ผ่านกฎหมายยกตัวอย่างการจัดการกับปัญหาฝางเมืองที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการบริหารจัดการ โดยในบางพื้นที่ถูกกำหนดเป็นเขตอุตสาหกรรมแต่ฝางเมืองกำหนดให้เป็นสีเขียว เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับเกษตรกรรมเท่านั้น ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญ พบว่า เพื่อให้การดำเนินการและการบริหารจัดการพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ 3/2559 ข้อที่ 3 จึงกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง รวมถึงกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเร็วต่อไป (Head of the National Council for Peace and Order, 2016) ซึ่งปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถทำได้สำเร็จ

ส่วนประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เห็นได้ว่ารัฐเลือกที่จะยืนอยู่เคียงข้างและสนับสนุน (Take Sides) กลุ่มทุนอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยละเลยกระบวนการกลั่นกรองการพัฒนาที่ถูกต้องและเหมาะสมกับชุมชน โดยคาดหวังว่ากลุ่มทุนจะทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจแทนรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้มแข็งของรัฐในแง่ที่รัฐได้พยายามเปิดโอกาสให้กับกลุ่มทุนแต่กลับไม่สามารถดึงดูดกลุ่มทุนให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่พัฒนาได้ ซึ่งจากการศึกษาของ Durongtaverot (2017) พบว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่รัฐกำหนดไม่สอดคล้องกับความต้องการของนักลงทุนชาวต่างชาติ เห็นได้จากการกำหนดให้เอกชนเช่าที่ดินจะต้องทำสัญญาเช่าขั้นต่ำอย่างน้อย 50 ปี แต่สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ให้นั้นมีระยะเวลาสูงสุดเพียง 8 ปี เท่านั้น จึงส่งผลให้ไม่สามารถสร้างพื้นที่การแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่รัฐต้องการให้เกิดการกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค (Secretariat of the Cabinet, 2023) รองรับการเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญเชื่อมโยงอนุภูมิภาค GMS BIMSTEC และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) (National Committee on Integrated Area-Based Development Policy (NCIDP), 2022) ที่ต้องยึดโยงกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน (Regulation of the Office of the Prime Minister on the Development of Special Economic Zones, 2021) ซึ่งคือเหตุผลในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยสำคัญกว่านั้นคือรัฐไทยในขณะนั้นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุน คือพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่กลับไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายได้

ทั้งนี้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรการผังเมืองและแผนแม่บทในการพัฒนาเมืองที่เป็นผังเมืองเฉพาะคือ กระบวนการลำดับต้น ๆ ที่ต้องเร่งดำเนินการภายหลังจากการประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาและจัดการพลังงาน เชื้อเพลิง ไฟฟ้า เครื่องจักรต่าง ๆ ระบบการจัดการน้ำอุปโภคบริโภค รวมทั้งการควบคุมรักษาคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อม เพื่รองรับการลงทุน ดังนั้น ผังเมืองเฉพาะต้องไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับผังเมืองรวมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ที่ดิน และภาครัฐต้องมีบทบาทหลักในการดำเนินการดังกล่าว แต่กลับพบว่าตั้งแต่ประกาศเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเมื่อปี พ.ศ. 2558 กระทั่งปัจจุบัน พ.ศ. 2568 หนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาการจัดทำผังเมืองเฉพาะยังทำได้ไม่สำเร็จ และไม่เป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง รวมถึงกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

โดยเร็ว (Head of the National Council for Peace and Order, 2016) ซึ่งดูเหมือนว่าจะล่าช้าออกไปอีก เนื่องจากไม่สามารถใช้กฎหมายพิเศษของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เคยใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในการบังคับ

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนนั้น รัฐไทยพยายามคลายปมปัญหาเช่นกรณีการเปิดทางให้ภาคเอกชนเช่าพื้นที่ ซึ่งกรมธนารักษ์เสนอให้รัฐบาลประยุทธ์ใช้มาตรา 44 ขยายเวลาการยื่นของประมูลได้อีก 30 วัน รวมเป็น 90 วัน ซึ่งก่อนหน้านี้มีการใช้มาตรา 44 เพื่อสนับสนุนให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายประเด็น เช่น เรื่องผังเมือง การเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นที่ดินราชพัสดุ (Matichon (Afternoon), 2016) เห็นได้ว่า รัฐมีความพยายามที่จะหาช่องทางเพื่อเกื้อหนุนภาคเอกชนโดยให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาถูก รวมถึงอำนวยความสะดวกในการผ่อนปรนเงื่อนไขเวลาที่เพิ่มขึ้น ผ่านการใช้กฎหมายพิเศษโดยอาศัยอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 ในประเด็นนี้ Najan (2019) ถือว่าเป็นการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง โดยเป็นความมุ่งหวังของรัฐบาลที่ต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงบางประการในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งก็คือการผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยเน้นไปที่การส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศแต่ผู้ประกอบการไม่ให้ความสนใจในการลงทุน โดยผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา คือ ก่อให้เกิดความล้าช้าในการถือครองปัจจัยการผลิตของภาคเอกชน และการละเมิดหลักแห่งความเสมอภาคอันเป็นแกนหลักของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันของระบบตลาด ซึ่งสวนทางกับหลักการเสรีนิยมแบบออกโด ที่ให้ความสำคัญกับกรอบของกฎหมายที่เข้มแข็งแต่ต้องเป็นไปเพื่อรักษาความยุติธรรมในการแข่งขัน และป้องกันการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจครอบงำรัฐได้ (Lars et al, 2017)

นอกจากนั้น นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย รัฐไทยไม่สามารถทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกร่วมในการเห็นพ้องและยินยอมที่จะปฏิบัติตาม (Consent) กับนโยบายดังกล่าว ซึ่งการที่รัฐจะสามารถสร้างสภาวะการครองอำนาจทำให้เกิดขึ้นกับคนในพื้นที่ยอมรับในสิ่งที่รัฐเสนอให้อย่างไม่มีเงื่อนไขนั้น ตามแนวคิดของ Antonio Gramsci ต้องใช้ทั้งกลไกอำนาจรัฐ (State Apparatus) คือ กลไกที่รัฐใช้อำนาจในการบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตาม เช่น กฎหมาย การใช้อำนาจศาล กำลังทางทหารหรือตำรวจ เป็นต้น ควบคู่กับการใช้กลไกการครองอำนาจนำ (Hegemonic Apparatus) คือ อุดมการณ์ ระบบความคิด ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม ที่รัฐถ่ายทอดไปสู่ผู้คนในสังคม ผ่านพรรคการเมือง ปัญญาชน นโยบายของรัฐบาล สื่อมวลชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น (Phuttharaksa, 2014) สำหรับพื้นที่กรณีศึกษาพบว่ารัฐได้ใช้กลไกอำนาจรัฐเป็นสำคัญ เห็นได้จากการออกกฎหมายในรูปแบบคำสั่งคณะรัฐประหาร ประกาศต่าง ๆ ขณะที่ยังไม่เห็นถึงกลไกการครองอำนาจนำ โดยเฉพาะการให้ข้อมูลและความรู้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ซึ่งมีผลต่อการให้ความร่วมมือกับรัฐ เช่น รูปแบบของผังเมืองที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทความเป็นจริงในพื้นที่ การร่วมกันออกแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษที่พิเศษสำหรับคนในพื้นที่ไม่ใช่พิเศษสำหรับกลุ่มทุนเพียงอย่างเดียว และความคืบหน้าที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุน ซึ่งหลายประเด็นในขณะนี้ยังหาข้อสรุปไม่ได้ การที่รัฐไม่สามารถครองอำนาจนำได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้ภาคประชาสังคมในพื้นที่ซึ่งมีความเข้มแข็งและมีฐานที่แน่นหนาจากประวัติของการต่อสู้กับอำนาจในช่วงเวลาที่ผ่านมา ลุกขึ้นเพื่อตั้งคำถามต่อการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้ความสงสัยและความสับสนผ่านการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกอย่างชัดเจนต่อการท้าทายอำนาจรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่สามารถควบคุมสังคมได้

ขณะเดียวกันสังคมกลับไม่ยอมรับในอำนาจรัฐ หรือที่ Antonio Gramsci เรียกว่า การโต้ตอบการครองอำนาจนำ (Counter Hegemony) และทำให้เกิดสงครามการช่วงชิงเพื่อยึดพื้นที่ทางความคิดเหนือพื้นที่ประชาสังคม ดังที่กลุ่มภาคประชาสังคมได้พยายามสร้างชุดความรู้โดยการรวบรวมและจัดทำ

หนังสือเผยแพร่เกี่ยวกับเอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการปกป้องของชุมชนท้องถิ่น ครอบคลุมทั้งมิติประวัติศาสตร์ชุมชน ความหลากหลายทางชีวภาพ การพึ่งพิงทรัพยากรของชุมชน มูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศทั้งทางตรงและทางอ้อม (United Nations Development Programme (UNDP), 2021) ข้อมูลและชุดความรู้เหล่านี้คือเครื่องมือสำคัญเหนือพื้นที่ประชาสังคมของคนในพื้นที่เพื่อใช้ในการโต้ตอบการครองอำนาจนำของรัฐไทย ซึ่งเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่พิสูจน์ให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐไทยในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่การศึกษา ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของกลุ่มพลังทางสังคมในพื้นที่ซึ่งมีความเข้มแข็งในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการเพิ่มอำนาจความเป็นพลเมือง ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงกล้าลุกขึ้นมามีคำถามกับรัฐในแง่มุมนี้อาจจะเป็นข้อจำกัดของแนวคิดเสรีนิยมแบบออตโตซึ่งสามารถใช้ได้บางพื้นที่ในเงื่อนไขที่รัฐต้องมีความเข้มแข็งในระดับที่อยู่เหนือทุนและสังคม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1.1 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งผลการศึกษาพบว่ามีหลายประเด็นที่นโยบายดำเนินไปได้อย่างติดขัด เช่น ไม่สามารถหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาจัดให้เอกชนเช่าได้ เกิดกระแสการเคลื่อนไหวจากกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เห็นว่าทำไมเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ถึงสามารถดำเนินการได้และไม่ประสบกับปัญหาเช่นเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย หรืออาจจะพบปัญหาแต่รัฐสามารถจัดการได้ การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อหาคำตอบในประเด็นเหล่านี้จึงมีความน่าสนใจและควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป

1.2 การศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐไทยที่มีต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีบางส่วนของการศึกษาที่ได้กล่าวถึงกระแสการต่อต้านและคัดค้านจากกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ การศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มดังกล่าวที่มีความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์จึงเป็นอีกประเด็นที่น่าสนใจ เพื่อนำไปสู่การแสวงหาจุดร่วมที่สร้างความเห็นพ้องในนโยบายร่วมกับรัฐได้

2. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

รัฐต้องมีบทบาทนำเพิ่มมากขึ้นในการกำกับควบคุมเพื่อสร้างคามยุติธรรมทางสังคมภายใต้กรอบทางศีลธรรมและจริยธรรมตามแนวคิดเสรีนิยมแบบออตโต โดยรับฟังความคิดเห็นในส่วนของภาคประชาชนมากขึ้น รวมทั้งการหาหนทางอย่างเข้มแข็งผ่านกลไกของรัฐเพื่อปกป้องชุมชนซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบาย เพื่อให้การผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินต่อไปได้

เอกสารอ้างอิง

- Böhm, F. (1937). *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*. Stuttgart. Kohlhammer.
- Chatphitakchok, P. (2019). *Policy proposal for the management of special economic zones in Sa Kaeo Province* [Master's thesis]. Burapha University.
- Charoensuk, T. (2017, March 22). Golden Triangle: For the Chinese dragon to suppress the Naga. *Matichon*, 13.
- Churak, P., & Phetlualian, N. (2015, August 2). "Niwat Roikaew," the hill tribe teacher's economics, suggests growing from the grassroots. *POST TODAY*, 1.
- Daoruang, P. (2002). *Guidelines for border town development: A case study of Chiang Saen, Chiang Rai Province* [Master's thesis]. Chulalongkorn University.
- Deedecha, S. (2015). *Policy development guidelines to enhance competitiveness of the Mae Sot Special Economic Zone* [Master's thesis]. Burapha University.
- Duang-umpai, A. (2014). *Policy recommendations for managing migrant labor in the Mae Sot Special Economic Zone, Tak Province* [Master's thesis]. Naresuan University.
- Durongtaverot, W. (2017). Economic impacts of Thailand's special economic zone policy. *Review of Economics and Business Administration Journal*, 13(2), 1–22.
- Fankhiew, A. (2016). *Proposals for the development of border special economic zones in Tak Province* [Master's thesis]. Burapha University.
- Head of the National Council for Peace and Order. (2016, January 20). Order No. 3/2016: Exemption of urban planning and building control laws in SEZ areas. *Royal Gazette*, 133 (Special Section 15), 1–2.
- Jarungkit-anant, P. (1986). The relationship between the government and the private sector. *NIDA Journal of Development Administration*, 28(3), 149–159.
- Kanchananin, B. (2016). The role of the state in the development of special economic zones: A case study of Trat Special Economic Zone. *Ratchaphruek Journal (Ratchaphruek University)*, 12(36), 78–89.
- Khaosod. (2015, October 9). Private sector requests rent reduction in special economic zones. *Khaosod*, 8.
- Kulabut, W. (2020). Policy proposals for developing Nakhon Phanom as a border town into a special economic zone. *Journal of Interdisciplinary Research*, 8(2), 185–192.
- Laungaramsri, P. (2018). *Conditions for success, conflicts, and limitations of special economic zones: A case study of experiences from developing countries*. Bangkok: The Thailand Science Research and Innovation (TSRI).

- Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler and Daniel Nientiedt. (2017). *Ordoliberalism: A German oddity?*. Paris & London. CEPR Press.
- Matichon (Afternoon). (2016, August 18). Call for Article 44 to resolve SEZ issues. *Matichon (Afternoon)*, 2.
- Ministry of Interior. (2018, November 16). Notification: Designated restricted construction areas in specific subdistricts of Chiang Rai Province. *Royal Gazette*, 135 (Special Section 290 Ngor), 16–31.
- Müller-Armack, A. (1932). *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus*. Berlin. Junker & Dünhaupt.
- Najan, N. (2019). Legal issues arising from state intervention in the economy: The case of tax incentives under the Investment Promotion Act B.E. 2520. *Mae Fah Luang University Law Journal*, 2(2), 101–117.
- National Committee on Integrated Area-Based Development Policy (NCIDP). (2022). *Development goals and strategies for regions, 2023–2027*. Bangkok. Office of the National Economic and Social Development Council.
- National Council for Peace and Order. (2014, June 27). Order No. 72/2014: Appointment of the Special Economic Zone Policy Committee. *Royal Gazette*, 131 (Special Section 120 Ngor), 11–12.
- Office of the Board of Investment. (2022). *Announcement of the Board of Investment No. 19/2022 Subject: Investment Promotion Measures in the Special Economic Border Zone Areas*. Bangkok: Office of the Board of Investment (BOI).
- Office of the Board of Investment. (2025). *A Guide to Applying for Investment Promotion 2025*. Bangkok: Office of the Board of Investment.
- Panyokas, K. (2015, December 27). Chiang Rai SEZ: Diverging perspectives of the state and locals-parallel paths that must converge. *Isranews*, 5.
- Phuttharaksa, W. (2014). *A survey of Antonio Gramsci's political thought*. Bangkok. Samud.
- Prachachon Tithurakit. (2017, 21 April). Ministry of Transport intensifies northern investments to establish “Chiang Rai” as a global trade gateway. *Prachachon Tithurakit*, 6.
- Prasertthanon, S. (2009). *Legal problems concerning the establishment of special economic zones* [Master’s thesis]. Ramkhamhaeng University.
- Rattanastrai, I. (2019). *The role of the state in the development of Chiang Rai Special Economic Zone* [Master’s thesis]. Ramkhamhaeng University.
- Regional Development Strategy Division, Office of the National Economic and Social Development Council. (2023). *Progress on the operation of special economic zones*. Bangkok. Office of the National Economic and Social Development Council.

- Regulation of the Office of the Prime Minister on the Development of Special Economic Zones, B.E. 2564 (2021). (2021, February 9). *Royal Thai Government Gazette*. Volume 89, Part 190, Pages 214 - 220.
- Satayanuruk, A. (2019). *The Establishment of an 'Authoritarian Corporate State' in Thai Society*. <https://waymagazine.org/neo-corporatist-state/>
- Sathiranon, W. (2003). *Knowledge and understanding of government officials regarding the establishment of border special economic zones in Chiang Rai Province: A case study of Mae Sai and Chiang Saen Districts* [Master's thesis]. National Institute of Development Administration].
- Samibat, Y. (2017). *Thai government policies and measures on managing border trade and investment in the Nong Khai Special Economic Zone*. Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Secretariat of the Cabinet. (2023). *Policy statement of the Cabinet led by Prime Minister Srettha Thavisin*. Bangkok. Secretariat of the Cabinet.
- Secretariat of the Special Economic Zone Policy Committee, Office of the National Economic and Social Development Council. (2019). *Progress report on the development of special economic zones (February 2019)*. Bangkok. Office of the NESDC.
- Sitthichai, S. (2008). *Tax incentives for the establishment of special economic zones* [Master's thesis]. Thammasat University.
- Sroyploy, W. (2018). *Progress of the Chiang Rai Special Economic Development Zone*. Bangkok: Department of Foreign Trade.
- Strategy and Provincial Development Information Group, Chiang Rai Provincial Office. (2016). *Summary report on the operation of Chiang Rai Special Economic Zone*. Chiang Rai. Chiang Rai Provincial Office.
- Strategy and Provincial Development Information Group, Chiang Rai Provincial Office. (2022). *Summary report on the operation of Chiang Rai Special Economic Zone*. Chiang Rai. Chiang Rai Provincial Office.
- Taepparametamay, S. (2006). *Legal problems regarding land in special economic zones* [Master's thesis]. Thammasat University.
- Thansettakij. (2018, December 25). Land prices surge in Chiang Saen as foreign investors earmark new SEZ city. *Thansettakij*, 29–30.
- Treasury Department. (2018, October 1). Border special economic zones deserted, government slashes rent from 20,000 to 1,000. *Prachachat Business Online*, 5.
- Treasury Department. (2015, October 10). Treasury offers free land with investment conditions for private sector. *Matichon*, 12.

- Termsilp, S. (2018). *Guidelines for the development of special economic zone areas: A case study of Nong Khai province*. Khon Kaen: Khon Kaen University.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2021). *Boon Rueng Wetland Forest Conservation Group, Thailand - Equator Initiative Case Studies*. New York. NY.
- Vangklong, A., & Yeerong, P. (2016). *Guidelines for infrastructure development towards the development of the Chiang Rai border special economic zone*. Chiang Rai: Mae Fah Luang University.
- Wangyaw, C. (2008). *Impacts of development under the border special economic zone strategy in Chiang Rai Province*. Khon Kaen. Khon Kaen University.
- Wetherly, P., Barrow, C. W., & Burnham, P. (Eds.). (2008). *Class, power and the state in capitalist society*. Essays on Ralph Miliband. Palgrave Macmillan.