

ผลกระทบจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ต่อ
นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยและลาว

The impact of the neoliberalism
policies on the Special Economic
Zones (SEZs) in Thailand and Laos.

นิภาวรรณ แก้วแสนทิพย์
Niphawan Kaewsantip

วารสารโพธิวิจัย
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 ม.ค. - มิ.ย. 2561

ผลกระทบจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ต่อนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยและลาว

The impact of the neoliberalism policies on the Special Economic Zones (SEZs) in Thailand and Laos.

นิภาวรรณ แก้วแสนทิพย์¹

Niphawan Kaewsantip

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เข้าไปมีผลต่อการกำหนดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยและลาวและศึกษาผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า แม้ตามทฤษฎีเสรีนิยมใหม่จะพยายามลดบทบาทรัฐ แต่ในภาคปฏิบัติแล้วรัฐกลับทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐกำหนดพื้นที่ยกเว้น คือการกำหนดพื้นที่ทางเศรษฐกิจแยกออกจากพื้นที่ทางสังคม แม้ว่าการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อประชาชน หรือมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การสูญเสียอธิปไตย แต่เพื่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในเวทีโลก หรือผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ รัฐก็พร้อมทำทุกวิถีทางเพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินไปได้

คำสำคัญ เสรีนิยมใหม่, นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทย, นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษสปป.ลาว

1 นิสิตปริญญาโท หลักสูตรพัฒนามนุษย์และสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abstract

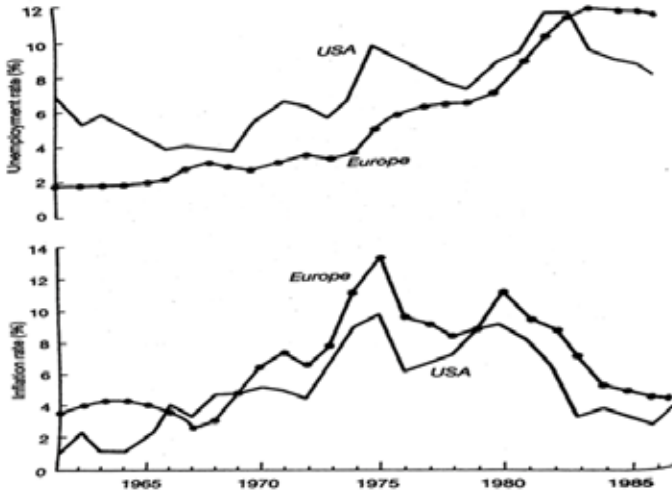
The purposes of this article are to study the effects of neoliberalism policy decision making of special economic zones (SEZ) in Thailand and Laos and to study impact from the policy. The results showed that, even according to the neoliberal theory efforts on reducing the role of the state but in practice, the state serves as an economic facilitator, especially in the special economic zone policy that states makes the exclusion area. The exclusion area is economic space separated from social space. Although the performance of economic policies will have negative impacts on the people and risk to loss of sovereignty. The state is ready to do everything for the economic competitiveness in the global area and the interests of economic elites.

Keyword : Neoliberalism, Thailand Special Economic Zones policy, Laos Special Economic Zones policy.

บทนำ

ภายหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ในทศวรรษที่ 1970 ทำให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะชะงักงัน เกิดอัตราเงินเฟ้อและอัตราการว่างงานที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นักเศรษฐศาสตร์ได้ยกแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neoliberal) ขึ้นมาใช้เพื่อหวังแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว ผ่านการปรากฏในรูปแบบนโยบายสาธารณะที่มีหลักการสำคัญคือการผ่อนปรนการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (deregulation) การเปิดเสรีการค้าและการเงิน (liberalization) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน (privatization) แนวคิดเสรีนิยมใหม่ใช้ประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ ที่เป็นยุคแห่งการขยายมิติเชิงพื้นที่และเวลา ทำให้ทุกมุมโลกสามารถติดต่อสื่อสาร การเคลื่อนย้ายผู้คน การผลิต การบริโภค รวมทั้งการเผยแพร่แนวคิดต่างๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ในการเผยแพร่ตัวตนไปได้ทั่วโลก โดยเฉพาะภายใต้อำนาจของสถาบันเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เช่น การช่วยเหลือโดยกำหนดเงื่อนไขให้เป็นไปตามหลัก

การของเสรีนิยมใหม่ แต่การเผยแพร่ตัวตนของแนวคิดเสรีนิยมใหม่นั้นไม่ได้มีลักษณะที่ตายตัว แนวคิดนี้มักถูกปรับใช้หลักการดังกล่าวให้เข้ากับบริบท ปัญหา และโอกาสของแต่ละประเทศ²



กราฟ แสดงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1970 : ภาวะเงินเฟ้อและการว่างงานในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ค.ศ. 1960-1987

ที่มา : David Harvey อ้างถึงใน เก่งกิจ กิติเรียงลาภและคณะ

การขยายตัวของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เผยแพร่ไปทั่วโลก ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมได้เชื่อมโยงกันมากขึ้น ผ่านการผลิต การค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ ประกอบกับยุคโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่สามารถเคลื่อนย้ายทุนเพื่อทำการผลิตและแสวงหาผลกำไรอย่างไม่มีขีดจำกัดด้านพรมแดน นอกจากนี้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ยังมีผลต่อรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งนโยบายที่สะท้อนความเป็นเสรีนิยมใหม่ที่สำคัญต่อการ

2 สเตเกอร์ แมนเฟร็ด. (2559). เสรีนิยมใหม่: ความรู้ฉบับพกพา. แปลโดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นเวสต์ส.

พัฒนาของรัฐคือ “นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” (special economic zones : SEZ) ที่เป็นสูตรการพัฒนาสำหรับรัฐที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมทั่วโลก โดยใช้มาตรการดึงดูดเงินทุนต่างชาติด้วยการเสนอสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ อาทิ การลดหย่อนผ่อนคลายเป็นพิเศษลดภาษีและภาษี การเช่าที่ดินระยะยาว เป็นต้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงกลายยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค โดยมีจุดยุทธศาสตร์ที่ตั้งตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ ด้วยความเชื่อว่าระเบียงเศรษฐกิจดังกล่าวจะนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจ ด้วยอุตสาหกรรมการผลิตข้ามพรมแดน การขยายพื้นที่การผลิตที่มีขนาดใหญ่ขึ้น การสร้างโอกาสทางการตลาดนอกภูมิภาค และนำมาซึ่งการลงทุนในประเทศที่จำเป็น เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนต่างประเทศในอนุภูมิภาค³

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ตั้งเป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะให้ได้ 41 เขต ภายในปี 2020 ปัจจุบันรัฐบาลลาวอนุมัติการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะแล้ว 13 แห่ง บนเนื้อที่รวมกันราว 121,869 ไร่ โดยจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน - เซโนขึ้นเป็นแห่งแรก สำหรับประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการค้าเสรีด้วยการเชื่อมโยงเศรษฐกิจการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 จากนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนพัฒนาการไปสู่นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในช่วงปี ค.ศ. 2004 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน⁴

จะเห็นได้ว่า ทั้งประเทศไทยและสปป.ลาว ต่างให้ความสำคัญในการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีความหวังที่จะนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมในบทความชิ้นนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนด

3 Strategy and Action Plan for the Greater Mekong Subregion East-West Economic Corridor, Asian Development Bank, 2010 แหล่งที่มา <https://www.ADB.org/sites/default/files/publication/27496/gms-action-plan-east-west.pdf>

4 พรพนา กัญเจริญ, และคณะ (2560). รายงานการศึกษาสำรวจสถานภาพความรู้เรื่อง “การกีดกันการเข้าถึงที่ดินจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง:การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน” . กรุงเทพมหานคร.

นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยและสปป.ลาว และผลกระทบที่เกิดขึ้น ภายหลังจากดำเนินการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อ่าน เข้าใจได้ง่าย จึงได้นำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อ คือ 1) แนวคิดเสรีนิยมใหม่ กับการพัฒนา 2) เขตเศรษฐกิจพิเศษ ความหวังการพัฒนา และ 3) นโยบายเขต เศรษฐกิจพิเศษของไทยและลาวกับผลกระทบ

แนวคิดเสรีนิยมใหม่กับการพัฒนา

หากจะพูดถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่ คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงรากเหง้า ที่มีฐานมาจากแนวคิดเสรีนิยมคลาสสิกที่ก่อตัวขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งอยู่ในช่วง ที่มีการปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช สิทธิเสรีภาพทางการเมืองถูกจำกัด ส่วนด้านเศรษฐกิจเป็นรูปแบบพาณิชย์นิยมที่เน้นการส่งออกเพื่อสะสมความมั่งคั่งให้ แก่ชนชั้นนำ โดยมีได้กระจายไปสู่ประชาชนทั่วไป สำนักนี้มักนึกคิดคนสำคัญคือ อדם สมิท เชื่อว่า โดยพื้นฐานแล้วมนุษย์มีความเห็นแก่ตัวและต้องการแสวงหา ประโยชน์ส่วนตน นำไปสู่การแข่งขันและในที่สุดจะทำให้สังคมได้ประโยชน์จากการ แข่งขัน โดยสมิทเรียกว่า มือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) หรือกลไกราคาและจะ ต้องจำกัดบทบาทรัฐให้เหลือน้อยที่สุด ทำหน้าที่เพียงปกป้องอิสรภาพและทรัพย์สิน ของเอกชน แนวคิดเสรีนิยมจึงเชื่อในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและ ตลาดเสรี อย่างไรก็ตามภายหลังจากสงครามโลก ครั้งที่ 1 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้ง ใหญ่ แนวคิดเสรีนิยมถูกตั้งคำถาม แนวคิดเสรีนิยมแบบเคนส์⁵ ได้ขึ้นมามีบทบาทแทน จนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 1970 แนวคิดเสรีนิยมจึงถูกนำมา บัดฝุ่นอีกครั้ง พร้อมติดป้ายคำว่า “ใหม่”⁶

5 แนวคิดเสรีนิยมแบบเคนส์ มีนักคิดคนสำคัญคือ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ที่ทำทลายแนวคิดเสรีนิยม เคนส์ ยังเชื่อในเรื่องหลักการของตลาดแต่เรียกร้องให้รัฐมีบทบาทเข้ามามีบทบาทเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น รัฐต้องสนับสนุนให้เกิดการจ้างงาน หรือเพิ่มการใช้จ่ายสาธารณะในช่วงเศรษฐกิจถดถอยเพื่อกระตุ้นการ เติบโตและลดรายจ่ายเมื่อเศรษฐกิจรุ่งโรจน์ป้องกันการเกิดภาวะเงินเฟ้อ รวมทั้งการสนับสนุนสวัสดิการ สังคมที่ขยายครอบคลุมสำหรับทุกคน

6 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2550). **ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

แนวคิดเสรีนิยมใหม่เป็นแนวคิดที่เริ่มมีอิทธิพลในช่วงปลายทศวรรษ 1970 โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ จากการขึ้นเป็นผู้นำของประธานาธิบดี โรนัล เรแกน และนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แทตเชอร์ แนวคิดนี้ถูกขยายตัวออกไปเป็นแนวนโยบายระดับโลกในช่วง ค.ศ. 1989 ผ่านฉันทามติวอชิงตัน ซึ่งเป็นชุดนโยบายที่องค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คือธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่เสนอเป็นเงื่อนไขสำหรับประเทศพัฒนาต่างๆ โดยอุดมคติของเสรีนิยมใหม่คือเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ภายใต้อาณัติและการค้าเสรี กล่าวคือปัจเจกบุคคลทุกคนต้องมีสิทธิในกรรมสิทธิ์ที่เข้มแข็ง รัฐมีหน้าที่วางกรอบด้านความมั่นคงทั้งด้านการทหาร ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเสถียรภาพในอัตราแลกเปลี่ยน รับประกันการทำงานของระบบตลาดอย่างเหมาะสม และต้องส่งเสริมการสร้างตลาดใหม่ขึ้นมารองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงกิจการต่างๆ ให้น้อยที่สุด โดยมีแนวนโยบายของรัฐที่สำคัญ ดังนี้⁷

1. การเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน (trade and financial liberalization) โดยการเอื้ออำนวยหลักนิติธรรมและสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดให้สามารถทำงานได้อย่างอิสระและเสรี เพราะถือเป็นหัวใจสำคัญในการรับประกันเสรีภาพของปัจเจกบุคคล กิจการเอกชนและการริเริ่มของผู้ประกอบการถือเป็นกุญแจสำคัญต่อการสร้างนวัตกรรมและความมั่งคั่ง การเพิ่มระดับการผลิตอย่างต่อเนื่องจะทำให้ทุกคนมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น เพราะความเจริญก็เปรียบเสมือนน้ำหยดจากบนลงล่าง8 ดังนั้น การขจัดความยากจน ทั้งในประเทศและทั่วโลกสามารถทำได้ดีที่สุดโดยอาศัยตลาดเสรีและการค้าเสรี

7 เดวิด ฮาร์วี. (2555). ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่. แปลโดยเก่งกิจ กิติเรียงลาภ นฤตม์ เจริญศรี ภัคดี วีระภาสพงษ์ สุรัตน์ ไชยกุล และอภิรักษ์ วรรณสาธ. กรุงเทพมหานคร : สวนเงินมีมา.

8 ความเจริญเหมือนหยดน้ำที่หยดจากบนลงล่าง หรือ “Trickle Down effect” เป็นความเชื่อในกลุ่มทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) ที่เชื่อว่า นโยบายเศรษฐกิจควรเน้นการให้ผลประโยชน์แก่ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม เพราะจะทำให้ความมั่งคั่งค่อยๆ หยดไหลลงสู่ประชาชนทั่วไปทุกระดับชั้น

2. การผ่อนคลายและลดกฎระเบียบ (deregulation) เพื่อให้เศรษฐกิจยกระดับไปสู่การแข่งขันในตลาดโลก กฎกติกาใดที่เป็นอุปสรรค รัฐจะต้องดำเนินการผ่อนคลายหรือปรับลดกฎระเบียบเหล่านั้น เพื่อให้การเกิดการแข่งขันและพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กำแพงภาษี การจัดระบบภาษีเชิงลงโทษ การวางแผนและการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อม หรืออุปสรรคเชิงท้องถิ่นอื่นๆ สิ่งเหล่านี้ต้องขจัดให้หมดไป

3. การแปรรูปบริการของรัฐเป็นเอกชน (privatization) ภาคส่วนต่างๆ ที่รัฐเป็นผู้บริหารหรือกำกับดูแล ควรต้องโอนถ่ายให้แก่ภาคเอกชนและยกเลิกการกำกับดูแล นอกจากนี้จะต้องแปรรูปสินทรัพย์ต่างๆ เพราะมองว่าการที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากไม่มีกรรมสิทธิ์เอกชนที่ชัดเจน ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ซึ่งขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจและการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของมนุษย์ การสร้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการมอบโอนกรรมสิทธิ์แก่เอกชนจึงถือเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ในการป้องกันไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่า “โคกนาฏกรรมของสมบัติส่วนรวม”⁹

ลัทธิเสรีนิยมใหม่เชื่อว่า การแปรรูป การลดข้อบังคับและการแข่งขัน สามอย่างนี้รวมกันจะช่วยขจัดความล่าช้าในการบริหารจัดการของระบบราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและผลิตผล ส่งเสริมความเท่าเทียมและลดต้นทุนต่างๆ ลงไป ทั้งโดยตรงคือการที่ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าและบริการในราคาถูกลงกว่าเดิม นอกจากนี้หัวใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเคลื่อนย้ายทุนระหว่างภาคส่วน ภูมิภาคและประเทศอย่างเสรี รัฐจึงควรร่วมมือกันหาหนทางและเจรจาลดเลิกอุปสรรคที่มีต่อการเคลื่อนย้ายทุนข้ามพรมแดน จึงนำไปสู่โครงสร้างกรอบความร่วมมือในลักษณะต่างๆ

ทั้งนี้ เดวิด ฮาร์วี (David Harvey)¹⁰ มองว่า เสรีนิยมใหม่ในภาคทฤษฎีกับภาคปฏิบัติ มีความขัดแย้งกันอยู่มาก เขามองว่า การกล่าวอ้างเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เป็นเพียงการกล่าวอ้างเหตุและความชอบธรรมในการมุ่งสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อ “การสะสมทุนด้วยการพรากสิทธิ์” ซึ่งก็คือการ

9 ลัทธิเสรีนิยมใหม่ มีความเชื่อว่าหากปล่อยให้กรรมสิทธิ์ต่างๆ เป็นเรื่องของส่วนรวม ปัจเจกบุคคลบุคคล จะถูกละทิ้งทรัพยากรที่เป็นสมบัติส่วนรวม เช่น ที่ดินและน้ำ อย่างไรก็ตามรับผิดชอบ

10 เดวิด ฮาร์วี, เรื่องเดียวกัน

* เดวิด ฮาร์วี นักทฤษฎีทางสังคมและอาจารย์ภาควิชามานุษยวิทยา City University of New York

ที่ทรัพยากรท้องถิ่นถูกยึดครองโดยรัฐและเปลี่ยนให้เป็นทุนโดยบริษัทข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ และอำนาจของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ หรือการพูดถึงเสรีภาพระดับแคบที่เหลือแค่ “เสรีภาพของผู้ประกอบการ” ซึ่งแม้ว่าจะมีหลักการของแนวคิด แต่เมื่อไหร่ที่หลักการนั้นขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำ หลักการนั้นก็จะถูกยกเลิกไปหรือบิดเบือนไป นอกจากนี้ตามหลักการแล้ว จะต้องลดบทบาทของรัฐ แต่ในทางกลับกันรัฐกลับถูกคาดหวังให้มีบทบาทในการสร้างบรรยากาศที่ดีทางธุรกิจ เช่น การปรับแก้กฎหมาย การจัดตั้งหน่วยงาน การลดภาษี หรือกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมแรงงาน ในทศวรรษของเขายังเห็นว่าเสรีนิยมใหม่ไม่ขึ้นชอรัฐบาลแบบประชาธิปไตย เพราะมีกระบวนการที่ยู่ยาก ใช้เวลานานซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกทั้งเชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติจะถูกแปรเป็นสินค้าที่นำมาใช้หรือครอบครองในลักษณะการช่วงชิง ผ่านกระบวนการสะสมทุนแบบคล่องตัว เช่น การซื้อขาย การเช่า หรือการทำสัญญาเพื่อรับประกันให้ปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพในการใช้ทรัพยากรมากที่สุด ทั้งนี้ เดวิด ฮาร์วี สรุปว่า แนวคิดเสรีนิยมใหม่เป็นการรักษาอำนาจของชนชั้นนำใหม่ ซึ่งก็คือเอกชน โดยมีชนชั้นปกครองหรือรัฐทำหน้าที่รักษาความมั่งคั่งของเอกชนไว้ได้ด้วยกฎหมายหรือนโยบายต่างๆ แต่ทั้งนี้ แนวคิดเสรีนิยมใหม่จะก่อให้เกิดผลหรืออิทธิพลมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในประเทศด้วย เช่น ประวัติศาสตร์ระบบการเมืองการปกครอง เป็นต้น สอดคล้องกับ ไอวา ออง (Aihwa Ong)¹¹ ที่มองว่าเสรีนิยมใหม่เป็นเทคโนโลยีในการปกครอง ชาติที่ออกแบบทางการเมืองเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน อาจเลือกใช้ยุทธศาสตร์ที่ต่างกันในการปกครองและบริหารประชากร ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามโมเดลของเสรีนิยมใหม่ที่ดำเนินไปในโลกตะวันตก ไอวา ออง เชื่อว่าเสรีนิยมใหม่ในเอเชียไม่สนใจเรื่องประสิทธิภาพประสิทธิผล ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลบุคคล ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเสรีนิยมใหม่ไม่ใช่เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มีแม่แบบสากลชนิดเดียว แต่เป็นปรากฏการณ์ใหม่เหนือดินแดนที่สัมพันธ์กับสถาบัน อำนาจและบทบาทของรัฐ

11 ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2559). ทุนนิยมคาสีโน เขตเศรษฐกิจพิเศษจีนกับการสร้างชายแดนเสรีนิยมใหม่ในลาว. เชียงใหม่ : ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

* ไอวา ออง (Aihwa Ong) เป็นศาสตราจารย์ด้านมานุษยวิทยา ที่ University of California

นอกจากนี้ ในงานของกนกวรรณ มโนรมย์¹² ชี้ว่าแนวคิดเสรีนิยมใหม่ กำหนดบทบาทอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรในฐานะผู้อำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนให้ปัจเจกบุคคลบุคคลเข้ามาใช้ทรัพยากร เช่น การปล่อยให้ตลาดกำหนดความต้องการการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมือถือครองที่ดิน หรือแม้กระทั่งการตราหรือแก้ไขกฎหมาย และสร้างสถาบันเพื่อหนุนเสริมการใช้ที่ดิน สอดคล้องกับอานันท์ กาญจนพันธุ์¹³ ที่วิเคราะห์ว่าการทำให้สถานะของทรัพยากรดินเหลือเพียงความเป็นสินค้าที่สามารถนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนโดยกลไกตลาดเสรี รัฐเอื้ออำนวยให้ทุนและตลาดแสวงหาประโยชน์และกำไรจากที่ดินโดยไม่มีขีดจำกัด ทำให้ภาคเอกชนและทุนขนาดใหญ่ที่มีอำนาจและโอกาสเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ โดยที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “การกว้านซื้อ” ที่ดินของชาวไร่ชาวนาที่เป็นมรดกตกทอดจากการบุกเบิกของบรรพบุรุษได้ถูกเบียดขับออกจากพื้นที่หรือสูญเสียให้กับผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่า จนนำไปสู่ปัญหาเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินในที่สุด ทั้งนี้ หลักการของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ มีอิทธิพลอย่างสูงในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศต่างๆ ซึ่งนโยบายที่สะท้อนได้ชัดเจนคือนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

จากแนวคิดเรื่องเสรีนิยมใหม่ที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้เห็นว่าแต่ละรัฐจะนำหลักการของเสรีนิยมใหม่มาปรับใช้กับบริบทภายในประเทศ และแม้ในทางทฤษฎีจะอธิบายว่าจะต้องลดอำนาจรัฐให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกของระบบ แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐกลับมีบทบาทสำคัญในการเอื้อให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปได้ ผ่านการกำหนดกฎระเบียบต่างๆ ในพื้นที่ยกเว้น ซึ่งการสร้างกฎระเบียบพิเศษเหล่านั้น แม้จะก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบหรือการละเมิดสิทธิของประชาชน แต่หากสามารถทำให้ประเทศเข้าสู่การแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจได้ รัฐก็พร้อมดำเนินการเสมอ ทั้งนี้

12 กนกวรรณ มโนรมย์ และคณะ. (2558). สถานการณ์การใช้ที่ดินและการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนอีสาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

13 อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2557). ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณโมเดล และผลต่อนโยบายการพัฒนา. ฟ้าเดียวกัน, 2 (1).

ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างการนำแนวคิดเสรีนิยมใหม่ไปปรับใช้ในการกำหนดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยและลาว ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

เขตเศรษฐกิจพิเศษ ความหวังแห่งการพัฒนา

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (special economic zones : SEZ) เป็นแนวคิดการกำหนดพื้นที่พิเศษภายในขอบเขตของประเทศ โดยที่กฎระเบียบทางธุรกิจมีความแตกต่างจากที่ใช้กันอยู่ทั่วไป เพื่อเอื้อต่อการการค้า การลงทุนหรือการดำเนินธุรกิจอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ สำหรับแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศนั้น มิได้เน้นเรื่องการกำหนดพื้นที่เฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่จะเน้นการพัฒนากระบวนการบริการทั้งระบบ โดยลดระเบียบหรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็น มีการจัดเก็บฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และบูรณาการทำงานของหน่วยงาน (service :center) เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในบริการต่างๆ แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพื้นที่เฉพาะ ส่วนใหญ่จะพบในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายด้าน หากจะพัฒนาให้เกิดระบบการบริการทั้งระบบจะต้องใช้ระยะเวลานาน จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบริการเฉพาะพื้นที่ก่อน แล้วกระจายระบบการบริการไปสู่พื้นที่อื่นๆ ในระยะต่อไป¹⁴

เขตเศรษฐกิจพิเศษกลายเป็นส่วนหนึ่งของโมทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่แพร่หลายไปทั่วโลก โดยเชื่อว่าหากมีการออกแบบให้ถูกต้อง เขตเศรษฐกิจพิเศษจะกลายเป็นกลไกขับเคลื่อนในการเพิ่มตัวเลขการค้า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment : FDI) ¹⁵ ทั้งนี้ ในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมนั้น นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ใช้พื้นที่หรือสถานที่เป็นฐาน (place - based policy) มีบทบาทสำคัญในการนำประเทศเข้าสู่

14 เรวัตี แก้วมณี. (2556).ส่องความคืบหน้ากฎหมายเดินเครื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ. [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.oie.go.th/sites/> [20 พฤศจิกายน 2560]

15 Asian Economic Integration Report, 2015 อ้างถึงใน พรพนา กัญเจริญ, เรื่องเดียวกัน

ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและการเมืองอันเนื่องมาจากตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ เชื่อกันว่า นักลงทุนจะสามารถพัฒนาให้พื้นที่ชายแดนต่างๆ ให้กลายเป็นเมืองใหม่ด้วยโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่สามารถกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจ ภายใต้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของบรรษัทหลายแห่งด้วยผลิตภาพมวลรวมที่สูง และการเพิ่มศักยภาพทางการตลาดและโอกาสในการจ้างงาน¹⁶

การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง มีความเชื่อมโยงกับความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank : ADB) เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและเงินทุน GMS มีเป้าหมายเชื่อมโยงประเทศต่างๆ ผ่านการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน คือ การพัฒนาระบบการขนส่ง เพราะเชื่อว่าการพัฒนาระบบขนส่งจะช่วยลดความยากจนในพื้นที่และนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จึงเกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB action plan) เพื่อเปลี่ยนระเบียบขนส่งที่เชื่อมต่อประเทศต่างๆ ให้เป็น “ระเบียงเศรษฐกิจ” (economic corridor) ในแนวชายแดนระหว่างประเทศ ภายใต้แนวคิดการเชื่อมต่อภูมิภาค (regional connectivity) ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 ADB ได้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ 41 แห่ง ในประเทศไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนามและจีนตอนใต้ ภายใต้ภาคการลงทุนของโครงการ GMS โดย ADB ได้ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และยกร่างยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กฎหมายการลงทุน และพระราชกฤษฎีกาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ สปป.ลาวและประเทศไทยมีเรื่องราว ดังนี้¹⁷

16 ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, เรืองเดียวกัน

17 สัมภาษณ์ พรพนา กวียเจริญ ผู้อำนวยการกลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน

1. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) ได้ปรับเปลี่ยนประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 ภายหลังจากใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาเป็นเวลานาน จนทำให้เศรษฐกิจซบเซา ประสบปัญหาความยากจน การขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น ซึ่งเมื่อปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดการลดอำนาจในการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ มีการเปิดเสรีการค้าการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งภายใต้กลไกเศรษฐกิจใหม่ทำให้รัฐเปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้ควบคุมเศรษฐกิจไปสู่ผู้สนับสนุนให้ภาคเอกชนและตลาดทำหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศ¹⁸ ภายหลังการเปิดประเทศรัฐลาวได้เปลี่ยนที่ดินเป็นสินค้าภายใต้นโยบายสัมปทานที่ดินเพื่อหวังดึงดูดนักลงทุน แต่่นโยบายดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เศรษฐกิจของลาวยังเติบโตต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้และเกิดปัญหาจากการบริหารจัดการภายใน เช่น ความขัดแย้งเรื่องการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถดึงดูดการลงทุนและนำพา สปป.ลาว ก้าวพ้นจากความยากจนได้ ในช่วงเวลาดังกล่าว ADB ได้เข้ามาอิทธิพล จึงทำให้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงกลายเป็นความหวังใหม่ของรัฐบาล สปป.ลาว¹⁹ และได้้นำแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษมาใช้ในปี ค.ศ. 2003 โดยมีแม่แบบที่สำคัญจากเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีน คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษเสินเจิ้น

รัฐบาล สปป.ลาว มีการจำแนกเขตเศรษฐกิจออกเป็น 2 ประเภท คือเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ และได้ให้คำนิยามว่า คือ “รูปแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกำหนดสถานที่เฉพาะในการดึงดูดนักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วยการสร้างแรงจูงใจทางด้านภาษีและศุลกากร เพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบริหาร การผลิต การเพิ่มพูนทักษะและการถ่ายโอนด้าน

18 ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2554). *ทุนนิยมชายแดน นิคมเกษตรกรรมยางพารา และการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตรกรรมในภาคใต้ของลาว*. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
19 สัมภาษณ์ พรพนา กวัญเจริญ ผู้อำนวยการกลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน

เทคโนโลยี”²⁰ การเริ่มต้นจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ซึ่งตั้งอยู่ในแขวงสะหวันนะเขต ทางตอนกลางค่อนข้างไปทางใต้ของ สปป.ลาว (ติดกับสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งใหม่ที่เชื่อมกับจังหวัดมุกดาหารของประเทศไทย) โดยสาเหตุที่ถูกเลือกเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกเพราะรัฐบาลมองว่า เป็นที่ตั้งที่เหมาะสม เนื่องจากอยู่ในแนวเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Corridor) ที่เชื่อมโยงประเทศพม่า ไทย ลาวและเวียดนาม เข้าด้วยกัน รวมทั้งมีทรัพยากรการที่อุดมสมบูรณ์และรัฐบาลท้องถิ่นให้การสนับสนุน²¹ ต่อมาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของ สปป.ลาว หลังการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ ค.ศ. 2009 และดำรงนายกรัฐมนตรี (คำสั่งนายกรัฐมนตรี) ในปี 2010 ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ การกำหนดเขตเพื่อพัฒนามี 3 แนวทาง คือ (1) กำหนดพื้นที่ทุกซ์ยาก หมายถึง ความยากจนที่เป็นเขตห่างไกลเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะมีสิทธิประโยชน์ที่ดีกว่าสำหรับนักลงทุนเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สร้างเมืองใหม่ที่ทันสมัย (2) กำหนดพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นเขตเศรษฐกิจเฉพาะเพื่อส่งเสริมการลงทุน การค้า และการท่องเที่ยว (3) กำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมเป็นเขตอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรกรรม การผลิตเพื่อส่งออก ปัจจุบันมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะ จำนวน 13 แห่ง บนเนื้อที่ราว 121,869 ไร่²² และตั้งเป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะให้ได้ 41 เขต ภายในปี 2020²³

20 สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต (2558). สปป.ลาว พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและเศรษฐกิจเฉพาะอย่างต่อเนื่อง เร่งร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปลายปี 2558. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thaisavannakhet.com>[18 พฤศจิกายน 2560].

21 ศูนย์อินโดจีนศึกษา. (2552). ข้อมูลพื้นฐานฐานสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. ชลบุรี : ศูนย์อินโดจีนศึกษา วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

22 เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะที่มีการจัดตั้งแล้ว จำนวน 13 แห่งทั่วประเทศ ได้แก่ 1) บ่อเต็น 2) สามเหลี่ยมทองคำ 3) หลวงพระบาง 4) ภูเขียว 5) ท่าแขก 6) สะหวัน - เซโน 7) จำปาสัก 8) เวียงจันทน์ - โนนทอง 9) ไชยสถาน 10) บึงธาตุกลาง 11) ล่องแพ่ง 12) ดงโพธิ์ และ 13) ดงโพธิ์ 2

23 สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต, เรื่องเดียวกัน

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของ สปป.ลาว มีเป้าหมายสำคัญคือการทำให้ สปป.ลาว เป็นประเทศอุตสาหกรรมและความทันสมัยในอนาคตเขตเศรษฐกิจพิเศษ การสนับสนุนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการปรับปรุงสภาพการค้ารังชีวิตของ ประชาชน โดยมีรูปแบบอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจเป็นอำนาจแบบ รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง หน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจคือ ” คณะกรรมการเขต เศรษฐกิจพิเศษแห่งชาติลาว ” และมีการจัดตั้งหน่วยการจัดการ one stop service ขึ้นเพื่อให้กระบวนการอนุญาตขอสัมปทานเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นและเชื่อว่า จะเป็นแรงจูงใจให้กับนักลงทุน นอกจากนี้รัฐยังสนับสนุนนักลงทุนโดยการมอบอำนาจ พิเศษให้นักลงทุนในการบริหารจัดการและปกครองพื้นที่ และบุคคลในอาณาบริเวณ ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวคือนักลงทุนสามารถกำหนดกิจการที่จะลงทุนในพื้นที่ เขตเศรษฐกิจได้ โดยรัฐไม่ได้จำกัด และเอกชนเป็นผู้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับ รัฐบาล รวมทั้งการยกเว้นภาษี การเพิ่มสิทธิพิเศษในกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร โดยที่ รัฐไม่แทรกแซงหรือควบคุมกำกับ และกำหนดสิทธิพิเศษที่นักลงทุนจะได้รับ มีดังนี้

- 1) สิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 7 ปี และเมื่อครบ 7 ปี ก็สามารถ ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 50 ได้ในระยะเวลา 3 ปี
- 2) ยกเว้นอากรจาก การนำกำไรไปลงทุนต่อ
- 3) ได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบในกรณีที่ไม่มีในประเทศ
- 5) ได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร รวมทั้งมาตรการที่น่าสนใจคือสิทธิการเช่าที่ดิน ของคนต่างชาติสูงสุด 99 ปี ตามกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2010²⁴

2. ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และ มีการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้กรอบการพัฒนาตามแนวทาง เสรีนิยม โดยมีการวางแผนนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับการค้าเสรีด้วยยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเศรษฐกิจการค้ากับประเทศเพื่อน

24 พรพนา ก้วยเจริญ. และคณะ, เรื่องเดียวกัน

บ้านมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 จากนโยบายเปลี่ยนสนารมบเป็นสนาการค้า²⁵ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 1989 หลังจากนั้นประเทศไทยได้เข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจและการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ด้วยการย้ายฐานการผลิตไปยังบริเวณชายแดน เพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดน ให้เป็นจุดเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการค้า เพื่อสร้างโอกาสและการแข่งขันทางการค้าของประเทศ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่รัฐบาลนายกทักษิณ ชินวัตร ในปี ค.ศ. 2003 เพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ชายแดน ให้มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางในการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ นำไปสู่การร่างกฎหมายเศรษฐกิจพิเศษ แต่จากการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในช่วง ค.ศ. 1997-2007 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยกลับมีความคืบหน้าช้ากว่าประเทศอื่นๆ อย่างมาก เนื่องจากความไม่ชัดเจนทางนโยบายและเห็นว่าร่างกฎหมายเศรษฐกิจพิเศษลิดรอนเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะประเด็นสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ จนนำไปสู่กระแสการคัดค้านจากภาคประชาสังคมในท้องถิ่นจนต้องยุติลง ต่อมาในรัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการทบทวนแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ และได้จัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556²⁶

ปัจจุบัน ภายหลังจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ เมื่อปี ค.ศ. 2014 มีนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการค้าการลงทุน และเตรียมความพร้อมรองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน²⁷ จึงได้มีคำสั่งที่ 72/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนา

25 ภายหลังจากที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เข้ามาบริหารประเทศ ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้นโยบายเปลี่ยนสนารมบเป็นสนาการค้า ซึ่งเป็นการทูตที่มุ่งเน้นให้ประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุดมการณ์และระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน สามารถหันมาให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันได้

26 ตั้งแต่ยุครัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะใช้คำว่า “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ”

27 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2558). *คู่มือการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.treasury.go.th> [15 ตุลาคม 2560]

เศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ต่อมาคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ออกประกาศกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัดทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ประกอบด้วย ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด สงขลา และระยะที่ 2 ประกอบด้วย เชียงราย หนองคาย นครพนม กาญจนบุรี และนราธิวาส²⁸

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทยตามนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน เน้นการใช้ประโยชน์จากศักยภาพพื้นที่ชายแดน โดยมีเป้าหมายเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน โดยมีกลไกขับเคลื่อนนโยบายคือ “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ให้สิทธิประโยชน์ จัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงกฎระเบียบ ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้กำหนดกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 ออกเป็น 13 กลุ่มกิจการ ใน 7 หมวด²⁹ โดยในแต่ละพื้นที่จะมีกิจการเป้าหมายแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับศักยภาพ ข้อจำกัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมจัดตั้งศูนย์บริการ one stop service สำหรับนักลงทุนในพื้นที่และกำหนดมาตรการในการสนับสนุนนักลงทุนได้แก่ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 8 ปี และหากสิ้นสุดระยะการยกเว้นสามารถลดหย่อนภาษีได้อีก 5 ปี การยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร และวัตถุดิบ การหักค่าขนส่ง ไฟฟ้า ประปา 2 เท่า

28 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน**. นนทบุรี : บริษัท 21 เซ็นจูรี่.

29 7 หมวดกิจการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ 1) เกษตรกรรมและผลผลิตจากการเกษตร 2) เซรามิกส์ 3) อุตสาหกรรมเบา 4) ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่ง 5) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 6) เคมีภัณฑ์และพลาสติก และ 7) กิจการบริการและสาธารณูปโภค

ในการคำนวณภาษี เป็นระยะเวลา 10 ปี³⁰ นอกจากนี้ในมาตรการสนับสนุนการลงทุน รัฐบาลยังรับหน้าที่เป็นผู้พัฒนาโครงสร้างและสาธารณูปโภคต่างๆ มีวงเงินกว่า 10,000 ล้านบาท สำหรับการจัดหาที่ดินนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการจัดหาที่ดินจากพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม พื้นที่หน่วยงานราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือที่ดินสาธารณะ ให้เอกชนเช่า เดิมมีการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ดินของคนต่างชาติไว้ ตามกฎหมาย ชาวต่างชาติสามารถเช่าได้เกินกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และสามารถต่อสัญญาได้ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมว่าด้วยการผังเมือง และเขตนิคมอุตสาหกรรม และการเช่าที่ดินจะกระทำได้ในอุตสาหกรรมบางประเภทเท่านั้น และหากการเช่าที่ดินนั้นมีเนื้อที่มากกว่า 100 ไร่ จะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน แต่การเช่าถึงที่ดินดังกล่าวได้ถูกยกเว้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 17/2558 ให้พื้นที่ที่กำหนดอยู่ในคำสั่งดังกล่าว สามารถนำไปให้นักลงทุนต่างชาติเช่าที่ดินได้ราว 50 ปีและต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 50 ปี คำสั่งดังกล่าวมีผลยกเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติที่กำกับระยะเวลาการเช่าและการขนาดเนื้อที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม³¹

ทั้งนี้ แม้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการจัดหาที่ดินเพื่อรองรับการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่จากข้อมูล ตั้งแต่เดือนมกราคม 2558 - เมษายน 2561 มีผู้ขอลงทุนใน 8 เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพียง 50 โครงการ เงินลงทุน 8,945.40 ล้านบาท ซึ่งยังเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่ารายจ่ายที่รัฐบาลลงทุนในการพัฒนาพื้นที่ไว้³²

จะเห็นได้ว่านโยบายเขตเศรษฐกิจทั้งในของไทยและ สปป.ลาว ต่างก็สะท้อนความคิดในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสะท้อนผ่านการกำหนดรูปแบบการจัดการ การกำหนดพื้นที่ยกเว้นและการวางบทบาทหน้าที่ของ

30 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน

31 พรพนา กัญเจริญ, และคณะ, เรื่องเดียวกัน

32 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (พฤษภาคม 2561). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา www.nesdb.go.th

[27 พฤษภาคม 2561]

รัฐในหัวข้อถัดไปผู้เขียนจึงจะนำเสนอผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางเสรีนิยมใหม่

นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยและลาวกับผลกระทบ

นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นการกำหนดพื้นที่ภายในขอบเขตประเทศ ให้มีกฎระเบียบพิเศษแตกต่างจากที่ใช้ทั่วไป ซึ่งนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้น ในทั้งสองประเทศสะท้อนให้เห็นชัดเจน ในแง่หลักการที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ในเรื่องของการเปิดเสรีการค้าและการเงิน การลดกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินทางเศรษฐกิจรวมทั้งหลักการแปรรูปบริการของรัฐให้เป็นของเอกชน โดยการใช้พื้นที่หรือสถานที่ตั้งเป็นฐานในการเข้าสู่เศรษฐกิจแบบตลาดเสรี โดยใช้ความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ สำหรับจุดเริ่มต้นการขยายอิทธิของเสรีนิยมใหม่เข้ามาในประเทศไทยและสปป.ลาว เป็นผลพวงที่เกิดจากความพยายามในการเผยแพร่แนวคิดของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ที่พยายามจะสร้างระเบียบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของเสรีนิยมใหม่ ที่จะต้องอาศัยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้เมื่อแนวคิดดังกล่าวได้ปะทะประสานกับบริบทต่างๆ ในพื้นที่ จึงทำให้เกิดการปรับใช้แนวคิดที่แตกต่างกันออกไป และเมื่อนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษได้เข้ามาเป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบและแนวโน้มผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ดังนี้

ประการแรก แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้เกิดตลาดเสรีแบบที่เสรีนิยมใหม่กระจายไปทั่วโลก รวมทั้งเป็นแนวทางที่คาดหวัง จะเข้าสู่ประเทศไทยและสปป.ลาว พร้อมๆ กัน ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ซึ่งรัฐบาลทั้งสองประเทศมีปฏิริยาตอบรับอย่างรวดเร็ว จนทำให้ สปป.ลาว สามารถตั้งเขตเศรษฐกิจแห่งแรกคือเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ได้ในปี พ.ศ. 2545 และมีการตั้งเป้าหมายสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ 41 แห่ง ในปี 2020 ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศไทยแล้ว แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือพัฒนาเขตการค้าชายแดนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ปัจจุบันยังไม่สามารถจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ เนื่องจากเกิดการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ และแม้มีความพยายามผลักดัน

ต้นร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 แต่เมื่อต้องใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก็ทำให้ไม่สามารถผ่านกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งทำให้เห็นความแตกต่างในกระบวนการทางเมืองระหว่างรัฐที่มีการปกครองแบบสังคมนิยมแบบ สปป.ลาว กับรัฐแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ สอดคล้องกับทฤษฎีของ เดวิด ฮาร์วี ที่ว่าเสรีนิยมใหม่ไม่ขึ้นชอบรัฐแบบประชาธิปไตย เพราะมีกระบวนการที่ยุ่งยาก ใช้เวลานานซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า แม้ปัจจุบันไทยจะมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐสามารถขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 เข้ามาบังคับใช้ แม้จะกำหนดในหลักการการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ให้บทบาทของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการใช้อำนาจตามมาตรา 44 เร่งรัดกระบวนการแทนกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น กรณีการเวนคืนที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม ซึ่งมีนัยสะท้อนภาคปฏิบัติของเสรีนิยมใหม่ที่ย้อนแย้งว่าแม้จะพยายามลดบทบาทภาครัฐ แต่รัฐกลับเป็นผู้อำนวยการที่สำคัญในการสร้างบรรยากาศที่ดีทางธุรกิจ รัฐพร้อมทำทุกวิถีทางเพื่อให้เศรษฐกิจเดินต่อไปได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่านอกจากระบอบการปกครองที่แตกต่างกันจะทำให้การกำหนดหรือการขับเคลื่อนนโยบายแตกต่างกันแล้ว การใช้อำนาจของรัฐหรือชนชั้นนำทางการเมืองก็มีส่วนสำคัญในการโอเวอร์คิดเสรีนิยมใหม่ได้เช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับ โอวา ออง³³ ที่เสนอว่าเสรีนิยมใหม่ควรถูกกำหนดให้เป็นเทคโนโลยีทางการปกครอง³⁴ ที่เปลี่ยนรูปได้ ซึ่งถูกใช้โดยรัฐหรือระบอบการปกครองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็อำนาจนิยมประชาธิปไตย หรือคอมมิวนิสต์ กำลังสร้าง “พื้นที่ยกเว้น” ซึ่งหมายถึงพื้นที่ทางเศรษฐกิจจะถูกแยกออกจากพื้นที่อื่นของสังคม เป็นอิสระจากการควบคุมและปกครองโดยรัฐ เพื่อนำตัวเองไปสู่การแข่งขันในเศรษฐกิจโลกอย่างได้เปรียบมากขึ้น

33 ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, เรื่องเดียวกัน

34 เทคโนโลยีการปกครองในทัศนะของโอวา ออง หมายถึง การที่รัฐปฏิบัติต่อประชากรแต่ละกลุ่ม แต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไปตามความสัมพันธ์กับภารกิจทำไรในตลาดและการตอบสนองต่อบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากแนวคิดเรื่อง “พื้นที่ยกเว้น” ของ Ong³⁵ เป็นแนวคิดที่ชัดเจนของการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในกรณีของ สปป. ลาว แนวคิดนี้มีความเข้มข้นมากตั้งแต่ระดับการเริ่มนโยบาย รัฐลาวถอนตัวจากบทบาทของรัฐพัฒนา (development state) และมอบอำนาจให้นักลงทุนจีนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ การเข้ามาของนักลงทุนจีน นำมาซึ่งแรงงาน ธุรกิจและชาวจีนอพยพจำนวนมาก โดยที่รัฐบาลลาวไม่มีการควบคุม จากความต้องการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวลาว กลับกลายเป็นการเกิดผลในทางตรงข้าม เพราะผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจกลับตกอยู่ที่คนจีนมากกว่าคนลาว ยกตัวอย่างเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษบ่อเต็นและต้นผึ้ง เป็นพื้นที่ที่ถูกพัฒนาเพื่อเข้าสู่ความทันสมัย โดยมีธุรกิจด้านความบันเทิง โดยเฉพาะกาสิโน เป็นธุรกิจหลัก มีธุรกิจโรงแรม ร้านค้า ภัตตาคารจำนวนมากเกิดขึ้นตามมา การค้าขายในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้ใช้เงินหยวนเป็นสกุลหลัก ร้านค้าต่างๆ ปรากฏป้ายภาษาจีนเต็มพื้นที่ พนักงานในสถานบริการส่วนใหญ่แทบจะเป็นคนจีน สิ่งเหล่านี้ล้วนทำให้เห็นว่าการพัฒนาที่รัฐลาวต้องการไม่ได้ตกอยู่ที่ประชาชนลาวอย่างแท้จริง การจ้างงานที่เกิดขึ้น ตัวเลขทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ไม่ได้หมายถึงการที่ประชาชนในประเทศมีงานทำหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งยังทำลายวิถีชีวิตความเป็นอยู่เดิมของประชาชนอีกด้วย สำหรับประเทศไทยนั้น เนื่องจากยังไม่ได้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างสมบูรณ์ ผลกระทบในลักษณะเช่นนี้อาจจะยังไม่มี ความชัดเจน แต่มีการคาดการณ์ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น จากการศึกษาของนักวิชาการและเครือข่ายภาคประชาชน³⁶ กล่าวว่า แม้รัฐบาลจะกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่คนในพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลับสร้างผลกระทบให้แก่ประชาชน ยกตัวอย่างเช่น ทำให้ราคาสินค้าของเกษตรกรไทยลดลง อันเนื่องมาจากการแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศที่สามารถเข้ามาได้ง่ายขึ้นผ่านการเปิดเสรีในเขต

35 ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, เรื่องเดียวกัน.

36 สมนึก จงมีวดีน. (2559). เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone, SEZ) ในประเทศไทย ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหาร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา www.biothai.net. [27 พฤษภาคม 2561]

เศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเมื่อเทียบกับนักลงทุน หรือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย เนื่องจากการลดเงื่อนไขในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นว่าการสร้างพื้นที่ยกเว้นของรัฐจะนำไปสู่ผลกระทบด้านลบแก่ประชาชนมากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ นับเป็นความต่อเนื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ด้วยการแปลงที่ดินให้เป็นทุน และสนับสนุนให้เกิดการสะสมทุน การกีดกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเทศ ที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับที่ดิน การแปรรูปที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน การจำแนกประเภทที่ดินเพื่อให้สัมปทานที่ดินกับเอกชน และการให้อำนาจรัฐในการยึดหรือเวนคืนที่ดิน ใน สปป.ลาว รัฐลาวถอนตัวจากบทบาทรัฐพัฒนา ไปสู่การทำหน้าที่เป็นรัฐนายหน้า (broker state) ซึ่งหมายถึงการเป็นนายหน้าค้าที่ดิน ภายใต้กลไกของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มอบอำนาจตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง รวมทั้งการปรับแก้กฎหมาย เพื่อกีดกัน เข้ายึดหรือเวนคืนที่ดินจากประชาชนเพื่อถ่ายโอนสู่นักลงทุนรวมทั้งมอบอำนาจในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าก่อให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากที่ดินถูกทำให้กลายเป็นสินค้าเพื่อการเก็งกำไร เกษตรกรถูกบีบบังคับให้ต้องสละที่ดิน รวมทั้งการที่รัฐปราศจากมาตรการในการกำกับควบคุม ส่งผลให้พื้นที่ถูกพัฒนาตามยถากรรม สำหรับประเทศไทย ในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น แม้จะมีการกำหนดว่าจะต้องเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม เป็นพื้นที่หน่วยงานราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือที่ดินสาธารณะ แต่การเร่งรัดเพื่อจัดหาที่ดินเพื่อรองรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลปัจจุบัน ทำให้ชาวบ้านผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหน้าการประกาศเขตที่ดินของรัฐต้องสูญเสียที่ดินแบบทันทีทันใด เนื่องจากหน่วยงานรัฐมิได้มีการสำรวจสภาพการครอบครองที่ดินในพื้นที่ เช่น กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก นอกจากนี้ ยังมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อขับไล่ชาวบ้านออกไปจากที่ดินที่อยู่อาศัย เช่น กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม จึงทำให้เห็นได้ว่าความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองประเทศ

ได้ทำให้เกิดการพراكสิทีนที่ตื่นจากประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังเกิดพื้นที่ยกเว้นเหนือดินแดนโดยผ่านการปรับแก้กฎหมาย เช่น การกำหนดให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 17/2558 สามารถนำที่ดินไปให้นักลงทุนเช่าได้คราวละ 50 ปี และต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 50 ปี³⁷ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับอานันท์ กาญจนพันธ์³⁸ ที่วิเคราะห์ว่าการทำให้สถานะของทรัพยากรดินเหลือเพียงความเป็นสินค้าที่สามารถนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนโดยกลไกตลาดเสรี รัฐเอื้ออำนวยให้ทุนและตลาดแสวงหาประโยชน์และกำไรจากที่ดินโดยไม่ขีดจำกัด ทำให้ภาคเอกชนและทุนขนาดใหญ่ที่มีอำนาจและโอกาสเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ โดยที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการที่เรียกว่า การกว้านซื้อ นอกจากนี้กระบวนการแย่งยึดที่ดินเกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลับเป็นข้อย้อนแย้งกับเป้าหมายของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของทั้งประเทศไทยและสปป.ลาว ที่ต้องการก้าวพ้นจากความยากจน การยกระดับคุณภาพชีวิตหรือการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่

ประการสุดท้าย ผู้เขียนมีข้อสังเกตจากงานศึกษาเพิ่มเติมคือ การวางบทบาทของรัฐในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจนำไปสู่การสูญเสียอธิปไตยภายในดินแดน กล่าวคือ ในกรณีของสปป.ลาว ภายหลังจากที่มีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐลาวปรับเปลี่ยนบทบาทตนเองไปสู่ผู้สนับสนุนการลงทุน โดยมอบหมายการวางแผน การจัดระเบียบต่างๆ ของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ส่งผลให้นักลงทุนที่เข้าไปลงทุนในสปป.ลาว มากที่สุดคือนักลงทุนจากประเทศจีน ซึ่งทำให้นักลงทุนเงินกลายเป็นผู้เช่าเขตที่สามารถวางแผน ออกแบบหรือวางนโยบายการควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนให้เห็นดังตัวอย่างที่ผู้เขียนกล่าวไปแล้วข้างต้น ในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษบ่อเต็นและต้นผึ้งที่ธุรกิจจีนและคนจีนอพยพเข้ามาควบคุมเต็มพื้นที่ รวมทั้งรัฐบาลจีนมีแผนที่จะลงทุนในโครงการนำร่องเขตเศรษฐกิจพิเศษในแนวชายแดนของจีนที่ติดกับสปป.ลาว ประกอบกับการที่สปป.ลาว มีความ

37 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 และกฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม กำหนดให้คนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมได้ แต่มีการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ดินของคนต่างด้าวไว้ว่าสามารถเช่าได้เกินกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี

38 อานันท์ กาญจนพันธ์, เรื่องเดียวกัน.

พยายามที่จะเร่งรัดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไปทั่วประเทศ อีก 41 แห่ง ซึ่งมีแนวโน้มที่สปป.ลาว จะกลายเป็นส่วนขยายของโครงการพัฒนาของจีน จนนำไปสู่การเสียอิทธิพลบางส่วนให้แก่จีนหรือการสร้างสิทธิสภาพนอกอาณาเขตภายใต้การปกครองของจีนนั่นเอง แต่สำหรับไทยนั้น แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั่วประเทศ แต่การวางบทบาทของรัฐไทยยังไม่ได้เปิดเสรีให้กับนักลงทุนมากมายเท่ารัฐลาว ยังมีการควบคุมในระดับนโยบาย และที่สำคัญคือการตรวจสอบของประชาชนไทยยังถือว่ามีความเข้มแข็ง ซึ่งแตกต่างจากประชาชนลาวภายใต้การปกครองแบบสังคมนิยมที่อำนาจในการตรวจสอบของประชาชนนั้นสามารถทำได้ยาก แม้จะมีการลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิบ้างแต่ก็เป็นกรเรียกร้องเล็กๆ และระยะสั้น ส่วนประเทศไทยนั้น พบว่าในหลายพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเกิดขึ้น มาเรียกร้องสิทธิหรือสะท้อนปัญหาแก่รัฐบาลในหลายกลุ่ม จนนำไปสู่การดำเนินการของรัฐที่รัดกุมมากขึ้น เช่น กลุ่มประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก เป็นต้น

สรุป

ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์ที่โลกเชื่อมโยงกันได้ทั้งหมด เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้แนวคิดเสรีนิยมใหม่สามารถแพร่ขยายแนวคิดการพัฒนาไปสู่มุมต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่พัฒนาการไปสู่การรวมตัวทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ รวมไปถึงกรอบความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่ช่วยให้เกิดการค้ำร่วมกันมากยิ่งขึ้น จนพัฒนาไปสู่การจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน ซึ่งจากการปะทะกันระหว่างแนวคิดเสรีนิยมใหม่และบริบทภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นอำนาจรัฐ รูปแบบการปกครอง บริบททางเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาและโอกาส ของพื้นที่นั้นๆ ก็มีผลให้เกิดการปรับใช้แนวคิดกับการกำหนดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่แตกต่างกันออกไป

ในกรณีสปป.ลาว เนื่องจากเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยม ที่การตัดสินใจอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลาง รัฐสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วมี

ผลต่อการดำเนินนโยบายที่รวดเร็ว และความพยายามเร่งรัดการพัฒนาเพื่อนำประเทศพ้นจากความยากจนและก้าวไปสู่ความทันสมัย รวมทั้งด้วยข้อจำกัดของรัฐที่ขาดงบประมาณในการจัดการด้านต่างๆ ทำให้รัฐฝากความหวังทั้งหมดไปที่นักลงทุน ซึ่งทำให้นักลงทุนรับอำนาจเต็มในการบริหารจัดการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยรัฐไม่มีการควบคุม ซึ่งการคาดหวังจะส่งผลดีต่อประชาชนในพื้นที่ กลับส่งผลกระทบในทางตรงกันข้าม เพราะผลประโยชน์กลับตกอยู่ที่กลุ่มคนจีนเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปด้วยความล่าช้า อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนทางนโยบายจึงนำไปสู่การคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการที่ไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ทำให้กระบวนการต่างๆ ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชน กระนั้นในรัฐบาลปัจจุบันก็มีความพยายามในการใช้อำนาจพิเศษเข้ามาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจให้เดินไปได้ ซึ่งส่งผลคล้ายคลึงกับสปป.ลาว กระบวนการที่เร่งรัดจนละเลยประชาชน ทำให้เกิดการปรากฏสิทธิที่ดินของประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จนนำไปสู่กระบวนการต่อต้านและเรียกร้องความเป็นธรรม

อย่างไรก็ตามตัวอย่างการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยและสปป.ลาว ทำให้เห็นว่ารัฐคำนึงถึงการแข่งขันทางเศรษฐกิจมาเป็นอันดับแรก แม้ว่า การดำเนินการทางนโยบายจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งเรื่องสิทธิที่ดิน การจ้างงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิตต่างๆ หรือแม้แต่การสูญเสียในการเสียอธิปไตยบางส่วนของประเทศ แต่เพื่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในเวทีโลกและผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ รัฐก็พร้อมที่จะทำทุกวิถีทางเพื่อให้อิทธิพลทางเศรษฐกิจดำเนินไปได้ ทั้งนี้ ภายใต้บริบทของประเทศที่แตกต่างกันรัฐไทยและสปป.ลาวสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบแนวคิดของเสรีนิยมใหม่เข้ามาใช้ ดังที่ไอวา ออง กล่าวว่า เสรีนิยมใหม่คือเทคโนโลยีทางการปกครอง ส่งผลให้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ยังคงมีอิทธิพลต่อการพัฒนาต่อไป

กิติกรรมประกาศ

บทความฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือจากอาจารย์ สุภาศัพรพรณ ตั้งตรงไพโรจน์ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น ตรวจสอบงาน และให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมา ขอขอบคุณคุณพรพนา กวีย์เจริญ (พี่กุ้ง) และคุณธวัช ดำแก้ว (พี่ต้อม) จากกลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน ที่ให้คำแนะนำ สนับสนุนข้อมูล ให้สัมภาษณ์ รวมทั้งแนะนำแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ขอขอบคุณคุณธนากร อัญญ์ประดิษฐ์ (พี่เอ็ก) ที่ช่วยตีกรอบความคิด ให้คำแนะนำแก่น้องเสมอมา ขอขอบคุณคุณธนา อินคง (พี่จจ) ที่ช่วยตรวจสอบการใช้ภาษา โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ยังขอบคุณเพื่อนๆ หลักสูตรพัฒนามนุษย์และสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2560 และพี่ฮากิริม ที่คอยช่วยรับฟัง ช่วยอ่าน และเสนอแนะมุมมองต่างๆ เพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น

บรรณานุกรม

- กนกวรรณ มโนรมย์ และคณะ. (2558). สถานการณ์การใช้ที่ดินและการกระจายตัวของกิจกรรม ทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนอีสาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน. (2559). การดำเนินการและผลกระทบจากระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ธนาคารพัฒนาเอเชีย - นโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจตาก เชียงรายหนองคาย นครพนม และมุกดาหาร. กรุงเทพมหานคร.
- จามะรี เชียงทอง. (2554). จากมาร์กซิสม์ถึงเสรีนิยมใหม่ : การสร้างชนบทลาวในโลกสมัยใหม่และการพัฒนาในสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ. ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เดวี ฮาร์วี. (2555). ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่. แปลโดยเก่งกิจ กิติเรียงลาภ นรุตม์ เจริญศรี ภักวดี วีระภาสพงษ์ สุรัตน์ ไทราชัยกุล และอภิรักษ์วรรณสาธพ. กรุงเทพมหานคร : สวนเงินมีมา.
- ตฤณ ไอยะรา. รัฐ ตลาดและโลกาภิวัตน์ : ประวัติศาสตร์อย่างย่อของการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจโลก. สำนักศิลปะศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.scribd.com/document/112590600/>. [2 พฤศจิกายน 2560].
- นรุตม์ เจริญศรี. (2553). ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 86. กรุงเทพมหานคร : สแควร์ ปริ้นซ์ 93.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2559). ทุนนิยมคาสีโน เขตเศรษฐกิจพิเศษจีนกับการสร้างชายแดนเสรีนิยมใหม่ในลาว. เชียงใหม่ : ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2554). ทุนนิยมชายแดน นิคมเกษตรกรรมยางพารา และการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตรกรรมในภาคใต้ของลาว. เชียงใหม่ : ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- พรพนา ก้วยเจริญ. และคณะ. (2560). รายงานการศึกษาสำรวจสถานภาพความรู้เรื่อง “การกีดกันการเข้าถึงที่ดินจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง: การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน”. กรุงเทพมหานคร.
- มาร์ค คักซาร์. (2556). เศรษฐกิจแห่งวันพรุ่งนี้ เราจะเสริมสร้างคามยุติธรรมทางสังคม การเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืนและมีพลวัตสำหรับสังคมที่ดีได้อย่างไร. กรุงเทพมหานคร.
- ยศ สันตสมบัติ. (2557) มังกรหลากสี การขยายอิทธิพลเหนือดินแดนและพันธกิจเผยแผ่อารยธรรมในอุษาคเนย์. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เรวดี แก้วมณี. (2556). ส่องความคืบหน้ากฎหมายเดินเครื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.oie.go.th> [20 พฤศจิกายน 2560]
- ศุญย์อินโดจีนศึกษา. (2552). ข้อมูลพื้นฐานสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. ชลบุรี : ศุญย์อินโดจีนศึกษา วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สมนึก จงมีวคิน. (2559). เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone, SEZ) ในประเทศไทย ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหาร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา www.biothai.net. [27 พฤษภาคม 2561]
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน. นนทบุรี : บริษัท 21 เซ็นจูรี่.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (พฤษภาคม 2561). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา www.nesdb.go.th [27 พฤษภาคม 2561]
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2558) คู่มือการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.treasury.go.th> [15 ตุลาคม 2560]
- สเตเกอร์ แมนเฟร็ด. (2559). เสรีนิยมใหม่ : ความรู้ฉบับพกพา. แปลโดย วรพจน์วงศ์ กิจรุ่งเรือง. กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นเวิลด์ส.

สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต (2558). สปป.ลาว พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเศรษฐกิจเฉพาะอย่างต่อเนื่อง เร่งร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปลายปี 2558. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thaisavannakhet.com> [18 พฤศจิกายน 2560].

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2557). ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณมิติ และผลต่อนโยบายการพัฒนา. ฟ้าเดียวกัน, 2 (1).

อดิพันธ์ พรหมพันธุ์. (2557). ประเทศโลกที่สี่กับปรากฏการณ์ประท้วงในเอเชีย. [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.library.polsci.chula.ac.th> [18 พฤศจิกายน 2560].

อรณิช รุ่งธิพานนท์. (2557). ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Asian Development Bank. (2010) *Strategy and Action Plan for the Greater Mekong Subregion East - West Economic Corridor* [ออนไลน์] แหล่งที่มา <https://www.ADB.org> [20 พฤศจิกายน 2560]

Focus on the Global South. (2017). *SEZs and Value Extraction from the Mekong*. Bangkok : Focus on the Global South.

การสัมภาษณ์

พรพนา ก้อยเจริญ. ผู้อำนวยการกลุ่มจับตาค่าปัญหาที่ดิน, สัมภาษณ์ 7 พฤศจิกายน 2560.

