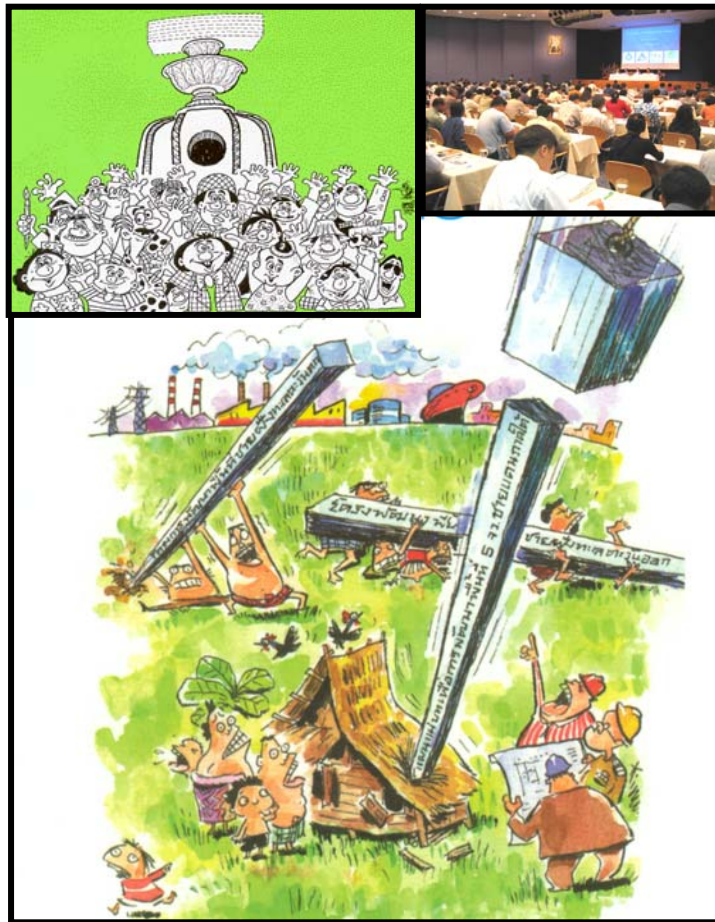


คู่มือประชาชน  
เพื่อการเรียนรู้นโยบายสาธารณะ :

# รู้ทัน ร่างกฎหมาย เขตเศรษฐกิจพิเศษ



แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ  
และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ  
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

## สารบัญ

คำนำ	2
เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร?	3
ทำไมรัฐบาลถึงอยากมี “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ?	4
โครงสร้างและกลไกของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ	5
การได้มาของที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	7
เขตเศรษฐกิจพิเศษมี “อำนาจพิเศษ” อย่างไร?	9
“เขตเศรษฐกิจพิเศษ” กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอย่างไร	11
เขตเศรษฐกิจพิเศษลดทอนอำนาจของท้องถิ่นอย่างไร	13
กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษกับการเจรจาเขตการค้าเสรีของไทย	14
เขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร	16
ประสบการณ์ของไทยกับการมีพื้นที่พิเศษ	18
พื้นที่เป้าหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ	21
บทสรุป: รู้ทันเขตเศรษฐกิจพิเศษ	25
รู้ทันแล้วจะอย่างไร?	26
บรรณานุกรม	27

## คำนำ

ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายแนวใหม่ของรัฐบาลที่จะนำมาใช้เพื่อการบริหารประเทศตามแนวทางที่รัฐบาลเคยประกาศไว้ แต่ข้อบัญญัติหลายประการในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ต่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และต่อระบบธรรมาภิบาลในสังคมประชาธิปไตย

คู่มือภาคประชาชนฉบับนี้จึงมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อช่วยให้ภาคประชาชนได้เข้าใจถึงแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลไกและอำนาจในการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และการอยู่ร่วมกันด้วยดีในสังคมไทย

ถึงแม้ว่า เอกสารฉบับนี้จะได้ชี้ให้เห็นถึงข้อเสียของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่หลายประการด้วยกัน แต่จุดหมายสำคัญของการจัดทำคู่มือภาคประชาชนก็มีใช้อยู่ที่การพยายามล้มร่างพระราชบัญญัติ แต่อยู่ที่การกระตุ้นให้ภาคประชาชนได้แสดงบทบาทของตนเองในการพัฒนาแนวนโยบายสาธารณะ ผ่านการวิเคราะห์แนวนโยบายสาธารณะของรัฐบาล และผลกระทบที่จะมีต่อตนเองและสังคม เพื่อร่วมกันเสนอทิศทางและแนวทางที่ดีกว่าสำหรับสังคมไทย

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ  
และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ  
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

กุมภาพันธ์ 2548

## เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร?

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใด รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี หรือเพื่อประกอบการเสรี (มาตรา 4)

เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นเขตที่ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษมากมาย รวมถึงการให้อำนาจเฉพาะ และการผ่อนปรนกฎระเบียบจำนวนมาก เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับเคลื่อนย้ายเงินทุน หรือกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมกว้างขวาง ตั้งแต่การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การจัดพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี เขตการท่องเที่ยวเฉพาะ ไปจนถึงกิจการอื่นๆ

เขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 16) ที่สามารถใช้อำนาจหลายอย่างแทนอำนาจของหน่วยงานราชการ (มาตรา 51 และ 52) และแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 55 และ 56) รวมถึงได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนจากราชการ (มาตรา 20) แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติใดๆ ที่ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชน

เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจกำหนดขึ้นจากพื้นที่ราชการ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่เอกชน หรือพื้นที่อื่นๆ (กรณีค้ำหัวข้อเขตเศรษฐกิจพิเศษรวบรวมที่ดินมาอย่างไรประกอบด้วย) โดยอาจมีพื้นที่ไม่ใหญ่สัก หรืออาจมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรืออาจครอบคลุมหลายจังหวัดก็ได้

## ทำไมรัฐบาลถึงอยากมี “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ?

ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษมาจากความเชื่อของรัฐบาลที่ว่า พื้นที่แต่ละพื้นที่จะมีศักยภาพและแนวทางการพัฒนาที่ต่างกัน จึงควรกำหนดให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยรัฐบาลเชื่อว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตควรมีอำนาจเบ็ดเสร็จเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว

รัฐบาลจึงจัดให้มีการศึกษาเรื่อง โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีการศึกษาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ จอร์แดน สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน รัฐคูไบ สหพันธรัฐรัสเซีย และสาธารณรัฐยูเครน ซึ่งทุกประเทศล้วนมีพัฒนาการของระบบประชาธิปไตย และการเคารพสิทธิของประชาชน ตามหลังประเทศไทยของเราทั้งสิ้น

การศึกษาดังกล่าวซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะกระบวนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และผลกระทบทางเศรษฐกิจเท่านั้น พบว่า การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยทำให้เกิดการลงทุน และช่วยเพิ่มตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นแต่การศึกษาดังกล่าวก็มิได้ตั้งคำถามว่า การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างไร

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ผลการศึกษาดังกล่าวจะตอกย้ำความเชื่อของรัฐบาลที่ว่า การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นจะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมมาไว้ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ (เช่น ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) รวมถึงจะต้องลดทอนข้อบังคับทางกฎหมายต่างๆ (เช่น ข้อบังคับเรื่องคนต่างด้าว ข้อบังคับทางสิ่งแวดล้อม ข้อบังคับเรื่องการเคลื่อนย้ายเงินทุน) อันเป็นกติกาของสังคม เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนี้ เอกสารที่นำเสนอคณะรัฐมนตรียังชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลต้องการใช้ร่างกฎหมายฉบับนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐบาลในการดำเนินโครงการบางอย่าง ซึ่งยังติดขัดกับข้อกฎหมาย หรือกติกาของสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน (เช่น โครงการเมืองใหม่นครนายก) โดยการใช้อำนาจของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่มีอยู่ เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามแผนที่วางไว้ได้

ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมิใช่เพียงแผนการพัฒนาสำหรับแต่ละพื้นที่เท่านั้น หากแต่ยังเป็นเครื่องมือหรือกลไกครอบจักรวาลของรัฐบาล ในการดำเนินการตามนโยบาย แผน และกำหนดการที่รัฐบาลได้วางไว้ โดยไม่ต้องสนใจกับกติกาและเสียงของฝ่ายต่างๆ ในสังคมมากนัก

## โครงสร้างและกลไกของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีการกำหนดบทบาท และให้มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยแจ้งรัฐสภาเพื่อทราบก่อนให้ความเห็นชอบในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 16)

คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขต รวมถึงการออกกฎระเบียบในการร่วมลงทุนและการกู้ยืมหรือให้กู้ยืมเงินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 7 และมาตรา 10) นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งในการดำเนินการระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับหน่วยราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ (มาตรา 56)

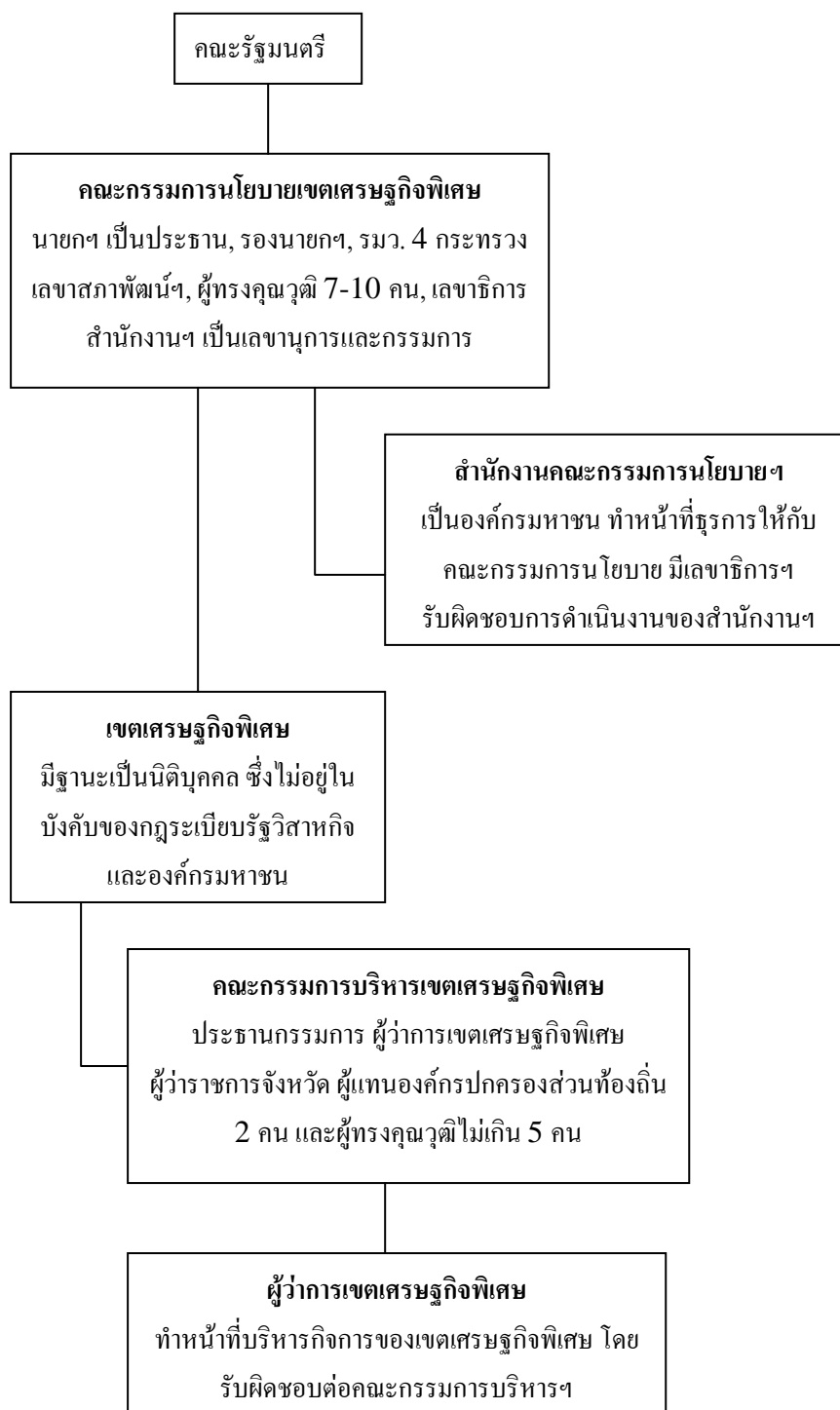
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน เพื่อทำหน้าที่ธุรการของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่และให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และหน้าที่อื่นๆ โดยมีเลขานุการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานนี้ (มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13)

เขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 16) ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการประกาศพระราชกฤษฎีกา เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถใช้อำนาจหลายอย่างแทนอำนาจของหน่วยงานราชการ (มาตรา 51 และ 52) และแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 55 และ 56)

คณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขต การแต่งตั้งและการประเมินผลงานของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 37) การออกระเบียบข้อบังคับในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการอนุมัติอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 55)

ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำหน้าที่ในการรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ (มาตรา 39) โดยมีวาระการทำงาน 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ (มาตรา 43) ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารเพื่อแต่งตั้งรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 41) และสามารถมอบหมายให้รองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ผังโครงสร้างการบริหารของร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ และองค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ สามารถแสดงดังภาพที่ 1



## การได้มาของที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเศรษฐกิจพิเศษ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเข้ามาดำเนินการ และที่ดินที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (มาตรา 30) และหมายความรวมถึงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ซื้อไปจากเขตเศรษฐกิจพิเศษตามร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย (มาตรา 4 วรรค 2)

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้ให้อำนาจแก่เขตเศรษฐกิจในการเข้าถึงและครอบครองที่ดินต่างๆ ได้ โดย

- การซื้อ เช่าซื้อ เช่าระยะยาว แลกเปลี่ยน หรือโดยวิธีเวนคืน (มาตรา 23) โดยการจัดซื้อ เช่าซื้อ เช่าระยะยาว หรือแลกเปลี่ยน ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด (มาตรา 23 วรรค 1)
- เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจถมทะเลเพื่อให้ได้ที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ (มาตรา 29) โดยสามารถยกเว้นการดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ (มาตรา 51)
- เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถครอบครองและใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยการดำเนินการของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายเดิม ต้องปรับให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 30)
- เมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ให้ถือว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์และเลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รกร้างว่างเปล่า ที่อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษพ้นสภาพการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ (มาตรา 31)
- เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถครอบครองที่ดินธรณีสงฆ์ เมื่อได้รับความยินยอมจากวัด และจ่ายค่าผาติกรรมให้แก่วัดหรือกรณีที่ดินประสงค์จะให้เช่า ก็ให้ดำเนินการเช่าระยะยาวตามระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ (มาตรา 31 (5))

ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการจัดซื้อ เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน เวนคืน หรือที่ได้มาโดยการถมทะเล หรือ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ธรณีสงฆ์ ที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้

ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตมีอำนาจขาย ให้เช่าซื้อ ให้เช่า หรือแลกเปลี่ยนได้ (มาตรา 23 วรรค 3)

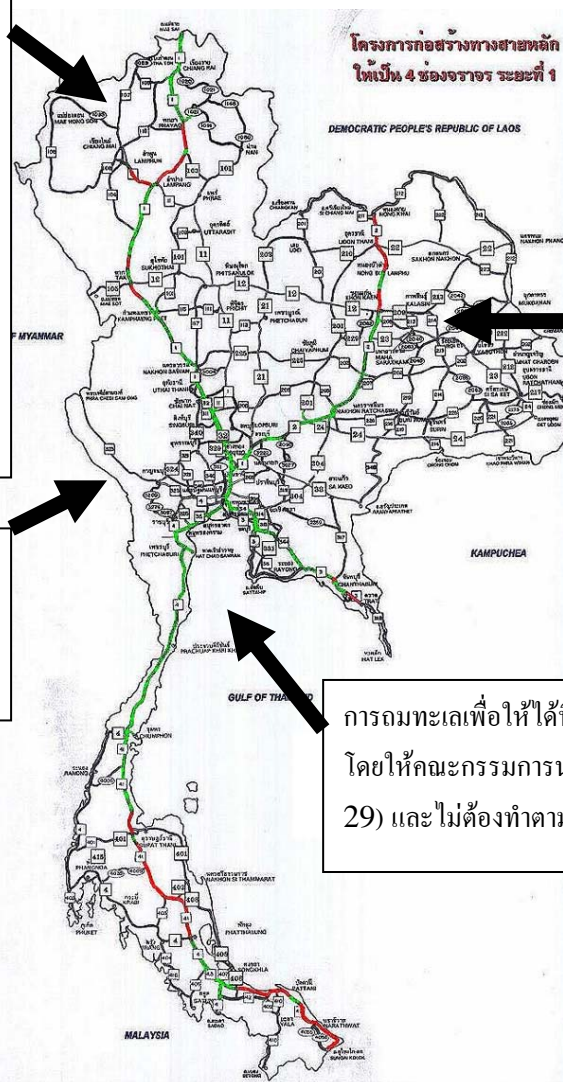
ทั้งนี้ การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดตั้งหรือใช้ประโยชน์เขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้เช่าระยะเวลาคราวหนึ่งไม่น้อยกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 99 ปี (มาตรา 26)

เมื่อรวบรวมที่ดินได้แล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดรูป และจัดสรรการใช้ที่ดินได้เอง โดยการยกเลิกสภาพบังคับของกฎหมายผังเมือง และสามารถจัดผังเมืองใหม่ได้ นอกจากนั้น ยังสามารถจัดระบบชลประทานในพื้นที่ได้เองอีกด้วย

### การได้มาซึ่งที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การครอบครองและใช้พื้นที่ป่า สงวนแห่งชาติ หรือเขตคุ้มครอง และรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยาน แห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวเชิง อนุรักษ์ (มาตรา 30) โดยปฏิบัติ ตามแนวทางการดำเนินงานของ เขตเศรษฐกิจพิเศษ

การซื้อ เช่าซื้อ เช่าระยะยาว แลกเปลี่ยน ถมทะเล หรือ โดยวิธีเวนคืน (มาตรา 23)



การครอบครองที่ดินสาธารณะ สมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่ สาธารณะ ที่ของราชการ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ธรณีสงฆ์ ที่ อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 31) โดยไม่ต้องทำตามกฎหมาย ที่ดิน

การถมทะเลเพื่อให้ได้ที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ โดยให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้อนุมัติ(มาตรา 29) และไม่ต้องทำตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

## เขตเศรษฐกิจพิเศษมี “อำนาจพิเศษ” อย่างไร?

เพื่อให้การดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปตามที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมี “อำนาจพิเศษ” มากมายหลายประการ ตัวอย่างเช่น

- คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เพียงแต่แจ้งรัฐสภาเพื่อทราบก่อนให้ความเห็นชอบในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น (มาตรา 16) และมีได้มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- เมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในจังหวัดใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปรับแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ หรือแผนอื่นๆ ของจังหวัด (เช่น แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ให้สอดคล้องและเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 21)
- ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการจัดหาที่ดินเพื่อตั้งหรือขยายเขตเศรษฐกิจพิเศษ การถมทะเล การจัดทำผังเมือง จัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตรกรรม และอื่นๆ จัดรูปที่ดินและจัดสรรที่ดิน จัดทำหรือจัดให้มีไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจำหน่ายส่วนเกินให้กับผู้ที่ยอยู่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 50)
- ในการดำเนินการตามมาตรา 50 ให้ถือว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการได้เช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐที่อำนาจตามกฎหมาย และมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐตามกฎหมาย แต่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนด อย่างไรก็ตาม หากเห็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจหรือก่อภาระให้แก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็สามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเหล่านั้น หรือยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวเป็นการชั่วคราวได้ (มาตรา 51)
- ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งต่างๆ แทนส่วนราชการหรือคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ ทั้งนี้ โดยที่จะต้องปฏิบัติตาม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายนั้น และแจ้งให้ส่วนราชการ และคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทราบ (มาตรา 52)

- คณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขต สามารถให้อนุมัติ อนุญาต ออก ใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับผิดชอบ เบื้องต้น หรือรับแจ้ง แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (มาตรา 55) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่จำเป็นต้องขออนุมัติ อนุญาต หรือความเห็นชอบจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป
- การจำกัดอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้องค์การส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เฉพาะส่วนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร้องขอ ส่วนภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประสานงานให้สอดคล้องกับเขตเศรษฐกิจ และในกรณีที่มีปัญหาให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษพิจารณาวินิจฉัย
- เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการครอบครอง พัฒนาหรือใช้ประโยชน์ หรือจัดหา ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ ได้ แต่ต้องไม่ทำให้สภาพแห่งป่าดังกล่าวต้องเสียหายจนเกินสมควร ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องถูกปรับให้สอดคล้องกับ แผนและแนวทางการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 30)
- เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถนำคนต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในราชอาณาจักร โดย ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง (มาตรา 62(2) และ มาตรา 65) และให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและ อสังหาริมทรัพย์ต่างๆ ได้ (มาตรา 62(1))
- ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ เห็นว่า การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ถูกต้องหรือไม่ เหมาะสม ให้ แจ้งให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทราบ ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ ให้ เสนอเรื่องให้คณะกรรมการนโยบายฯวินิจฉัย และเมื่อคณะกรรมการนโยบายฯ วินิจฉัยเป็นประการใดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามให้เป็นเช่นนั้น (มาตรา 56)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษและ องค์การที่เกี่ยวข้อง เหนือกว่ากฎหมายอื่นๆ และองค์กรอื่นๆ ในสังคม อย่างกว้างขวางและเบ็ดเสร็จ ทั้งในขั้นตอนการจัดตั้ง การดำเนินการ การให้อนุมัติ/อนุญาต และการวินิจฉัยข้อขัดแย้งต่างๆ

## “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพของประชาชนอย่างไร

การจัดตั้งและดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในหลายๆ ทาง ได้แก่

- กระบวนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขต มิได้กำหนดให้มีการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (มาตรา 16) แม้ว่าจะมีการระบุไว้ในหน้าที่ของสำนักงานฯ ก็ตาม (มาตรา 12) แต่ก็มีได้เป็นขั้นตอนหนึ่งในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- การป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานฯ จะเน้นเฉพาะผลกระทบกระทบกับประชาชนในเขตพื้นที่เท่านั้น (มาตรา 13) ในขณะที่ผลกระทบบางอย่างเช่น การขาดแคลนน้ำอันเนื่องจากการจัดระบบชลประทานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มักเกิดขึ้นกับคนภายนอกพื้นที่
- เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการดำเนินการหลายประการ ซึ่งมักสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน เช่น การถมทะเล การจัดระบบชลประทาน การจัดผังเมือง การจัดสร้างโรงไฟฟ้า (มาตรา 50) โดยที่ไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐ และยังสามารถขอคณะรัฐมนตรีเวียนหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติบางประการได้อีกด้วย (มาตรา 51)
- เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติได้ แล้วยังบังคับแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าวต้องปรับเปลี่ยนไปตามแผนการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกด้วย (มาตรา 30)
- ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาตต่างๆ แทนหน่วยงานรัฐได้ ทำให้อำนาจในการให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการอนุมัติ/อนุญาตอื่นๆ เช่นการจัดตั้งโรงงาน การสร้างโรงไฟฟ้า การทำเหมืองแร่ ล้วนตกอยู่ในมือของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษคนเดียว โดยที่อาจไม่มีความชำนาญในการพิจารณาดังกล่าว (มาตรา 51)

- เขตเศรษฐกิจพิเศษยังลดทอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ที่มีอยู่ในปัจจุบัน (เช่น การกำหนดเกณฑ์กิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การให้ความเห็นชอบในการดำเนินการต่างๆ) โดยการให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจให้การอนุมัติ/อนุญาต และให้ความเห็นชอบแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ระเบียบและมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความหมายอีกต่อไป (มาตรา 55)
- ในกรณีการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษได้สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้กับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ เพราะร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุว่า ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ “ให้องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เฉพาะส่วนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร้องขอ” เท่านั้น ส่วนนอกพื้นที่ก็ต้องประสานการดำเนินการให้สอดคล้องกันกับการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นกัน (มาตรา 57)
- หน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการกำกับ การดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะเมื่อเห็นว่า การปฏิบัติการของเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ถูกต้องเหมาะสม ก็ต้องแจ้งให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทราบ และหากไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการนโยบายฯ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้วินิจฉัย และเมื่อคณะกรรมการนโยบายฯ วินิจฉัยเป็นประการใดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการให้เป็นเช่นนั้น (มาตรา 56)

จะเห็นได้ชัดเจนว่า ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษมิได้ให้ความสำคัญกับมิติทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ดังนั้น การดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงส่งผลกระทบต่อการก่อผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะการก่อให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมสกปรก เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการละเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมากมาย รวมถึงยังขาดการคานอำนาจและการตรวจสอบซึ่งกันและกันอีกด้วย

## เขตเศรษฐกิจพิเศษลดทอนอำนาจของท้องถิ่นอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เน้นถึงหลักการกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรภายในพื้นที่ของตนเอง เนื่องจากเชื่อว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นคือ องค์กรหลักของระบอบประชาธิปไตย และการพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

แต่ร่างพ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับนี้กลับลดทอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง ดังที่ระบุในมาตรา 55 ว่า “บรรดาอำนาจการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับผิดชอบ เบิก หรือรับแจ้งที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ถือว่า “เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารด้วย”

การกำหนดดังกล่าวก็เท่ากับว่า การอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับผิดชอบ เบิก หรือรับแจ้งของคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถือเป็น “การอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับผิดชอบ เบิก หรือรับแจ้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ไปด้วยโดยปริยาย

ดังนั้น อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกลดทอนลงอย่างชัดเจน เพราะผู้ดำเนินการหรือผู้ประกอบการสามารถที่จะไปขอรับอนุมัติ อนุญาต หรือของความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจแทนได้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยหรือมีแนวโน้มจะไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าว และถึงแม้ว่าผู้บริหารหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารอยู่ด้วย ก็เป็นเพียงสองเสียงจากกรรมการทั้งหมดไม่เกิน 10 ท่านเท่านั้น (ม. 35)

ยิ่งไปกว่านั้น ในมาตรา 57(1) ยังได้มีการระบุว่า “ภายในเขตพื้นที่ที่เป็นที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เฉพาะส่วนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร้องขอ” หรือแม้กระทั่งภายในเขตพื้นที่ที่มีได้เป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมิได้มีอำนาจเต็มดั้งเดิม เพราะร่างพ.ร.บ. ดังกล่าวระบุว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตเศรษฐกิจประสานการดำเนินการให้สอดคล้องกัน ในกรณีที่มีปัญหาให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาวินิจฉัย”

ในระดับภูมิภาค ร่างพ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจก็ยังคงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการปรับแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ หรือแผนอื่นๆ ของจังหวัดที่มีอยู่ ให้สอดคล้องและเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา. 21)

## กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษกับการเจรจาเขตการค้าเสรีของไทย

รัฐบาลทักษิณให้ความสำคัญต่อการเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคีหรือเจรจาแบบ 2 ประเทศ มากกว่ารูปแบบพหุภาคี ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้เร่งรัดผลักดันให้มีการเจรจาจัดทำข้อตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) กับประเทศต่างๆ กว่าสิบประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน อินเดีย เปรู บราซิล ออสเตรเลีย เป็นต้น แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านมากขึ้นจากนักวิชาการในสถาบันการศึกษาต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

ในการเจรจาเรื่อง FTA นอกเหนือไปจากการเปิดเสรีด้านการค้าขายสินค้าทั่วไป ประเทศที่พัฒนาแล้วได้เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดเสรีด้านการลงทุนและการบริการมากยิ่งขึ้น ต้องการให้ประเทศไทยผ่อนปรนหรือยกเลิกเงื่อนไข กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งถูกมองว่าเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อการเข้ามาลงทุนประกอบกิจการต่างๆ ของบริษัทจากต่างประเทศ เช่น การที่กำหนดให้การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทย , การจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างชาติ, การกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการอนุญาตให้มาลงทุน , การควบคุมเรื่องการนำเงินเข้าหรือส่งออก เป็นต้น เหตุผลที่ประเทศไทยหรือประเทศต่างๆ ได้กำหนดกฎระเบียบในการกำกับดูแลการเข้ามาลงทุนและดำเนินกิจการของธุรกิจต่างชาตินั้น ก็เพื่อสงวนอำนาจอธิปไตยของรัฐ และเพื่อควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงแห่งรัฐและผลประโยชน์ของสาธารณะ เนื่องจากการเข้ามาลงทุนครอบงำกิจการที่มีความสำคัญของบริษัทต่างชาติ ไม่มีประเทศใดในโลกแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เปิดให้มีการลงทุนจากต่างประเทศโดยเสรีอย่างไม่มีขอบเขต

### ร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษมาเกี่ยวโยงกับเรื่องการเจรจา FTA อย่างไร

ในพื้นที่ที่จะจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น คนต่างด้าวมีสิทธิพิเศษในหลายเรื่อง เช่น การถือครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ การเข้ามาและอยู่อาศัย การนำหรือส่งเงินออกไปนอกประเทศ (มาตรา 62) จะเห็นได้ว่า กิจกรรมในเขตเศรษฐกิจไม่ได้มีเฉพาะด้านอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่รวมถึงด้านเกษตรกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใดด้วย ซึ่งก็หมายความว่า ในเขตพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ บริษัทธุรกิจข้ามชาติสามารถเข้ามาลงทุนด้านการเกษตร เช่น ปลูกข้าว เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ฯลฯ แข่งขันกับธุรกิจคนไทยได้ ยิ่งไปกว่านั้น จะสามารถนำพืชตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) เข้ามาปลูกเพื่อการส่งออกได้ แม้ว่าตามกฎหมายไทยพืชตัดแต่งพันธุกรรมยังเป็นพืชที่ถูกควบคุมห้ามนำเข้ามาเพื่อการปลูกในเชิงพาณิชย์ เนื่องจากตามร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้ให้สิทธิพิเศษในการนำของเข้ามาในประเทศเพื่อนำไปใช้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวกับการขออนุญาตนำเข้า (มาตรา

71) การเปิดเสรีการใช้ GMOs ก็เป็นข้อเรียกร้องประการหนึ่งที่สหรัฐต้องการผลักดันในการทำ FTA กับประเทศไทย

ดังนั้น ถ้ามีการออกกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีเนื้อหาตามร่างที่ได้จัดทำขึ้น การเจรจากับสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอื่นๆ ที่กำหนดจะมีขึ้นอีกหลายรอบในปีนี้อาจจะได้รับความหมาย เพราะไทยได้มีกฎหมายที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องต่างๆ นั้นไปแล้วล่วงหน้าแล้วก่อนที่การเจรจาจะสิ้นสุด นอกจากนี้ ยังมีผลทำให้รัฐบาลไม่ต้องเสนอเรื่องการทำ FTA ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบอีกด้วย เนื่องจาก ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 224 นั้นระบุว่า ถ้ามีการทำความตกลงระหว่างประเทศใดๆ ที่มีผลทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่การออกกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะนี้ เป็นการปรับแก้กฎหมายไปล่วงหน้าก่อนมีการลงนามความตกลง ซึ่งเท่ากับเป็นการปลดเงื่อนไขที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญไปก่อนแล้ว

## เขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร

### 1. การละเมิดสิทธิของสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญ

การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใดๆ จะมีผลให้คนในท้องถิ่นหมดอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดการทรัพยากรทั้งหมดในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็น การครอบครองที่ดิน การจัดระบบชลประทาน การจัดการป่าไม้ และทะเล ในที่สุดชุมชนและองค์กรท้องถิ่นก็จะไม่สามารถจัดการทรัพยากรในพื้นที่เพื่อการทำมาหากินได้ และอาจจะนำไปสู่การทำลายเศรษฐกิจชุมชนและสังคมท้องถิ่นให้อ่อนแอและล่มสลายในที่สุด

### 2. ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างชุมชนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การประกาศพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และเขตอนุรักษ์ และรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว อาจนำไปสู่การผลักดันและขับไล่ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเลออกจากพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้มีการจัดการพื้นที่หรือสาธารณูปโภคที่เอื้อต่อธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งอาจจะนำมาสู่ความขัดแย้งและการปะทะกันระหว่างชาวบ้านและเขตเศรษฐกิจพิเศษ

### 3. การทำลายระบบเศรษฐกิจชุมชนและวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น

ชุมชนดั้งเดิมที่อยู่อาศัยหรือทำมาหากินในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ต้องสูญเสียอาชีพ ถิ่นฐานบ้านเกิด วิถีชีวิตและประเพณีวัฒนธรรม เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการตามกฎหมายให้มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของชุมชนไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นของชาวบ้าน ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ของทางราชการ และเป็นไปได้ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการใช้พื้นที่นั้นเพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นๆ ตามที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องการ นอกจากนี้ จังหวัดต่างๆ ยังต้องปรับแผนต่างๆ ของตนให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกด้วย

### 4. การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียม

เขตเศรษฐกิจพิเศษและผู้ประกอบการที่ได้ดำเนินการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถสร้างรายได้และผลกำไรจากสิทธิพิเศษต่างๆที่ได้รับ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยกเว้นภาษี การจ้างแรงงานราคาถูก อำนาจในการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล การได้รับการละเว้นข้อบังคับทางกฎหมาย แต่รายได้เหล่านี้จะกระจุกตัวอยู่กับคนไม่กี่กลุ่ม ขณะที่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรอาจมีรายได้จากเพียงค่าจ้างรายวัน หรืออาจไม่ได้ผลประโยชน์จากส่วนนี้เลย หากเจ้าของกิจการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งค่าแรงถูกกว่า

## 5. การจ้างงาน การว่างงาน และการกลายเป็นคนชายขอบ

ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใด จะทำให้เกิดการจ้างงานคนในพื้นที่นั้น แต่กลับมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแทนที่จะเป็นคนที่ท้องถิ่น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมักมีค่าแรงถูกกว่า และเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นได้ตามต้องการโดยไม่ต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานต่างด้าว นั่นคือคนในท้องถิ่นอาจกลายเป็นคนว่างงาน เข้าไม่ถึงทรัพยากรต่างๆ ที่จะใช้ในการผลิต และกลายเป็นคนชายขอบที่ไม่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจบนแผ่นดินเกิดของตนเอง

## 6. การขูดรีดแรงงานต่างด้าวให้เป็นแรงงานทาส

การสร้างผลกำไรจากการประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนหนึ่งก็คือ การใช้แรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านหรือแรงงานต่างด้าว เขตเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิในการจัดการแรงงานเหล่านี้โดยที่กฎหมายแรงงานคุ้มครองและควบคุมไม่ได้ นั่นอาจหมายถึง การไม่มีระบบสวัสดิการ การขาดความปลอดภัยในการทำงาน การบังคับให้ทำงานเกินเวลาปกติ และการเอาเปรียบค่าแรง เพื่อให้ผู้ประกอบการได้กำไรสูงสุด ซึ่งถือว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานเหล่านี้

## 7. ชุมชนและสังคมป่วยไข้

การให้สิทธิพิเศษและอำนาจพิเศษแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพื่อหวังผลการลงทุน และผลกำไรสูงสุด โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งขาดการตรวจสอบจากรัฐสภา ทำให้เราอาจคาดเดาได้ว่าการประกอบกิจการต่างๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายหลายฉบับที่คุ้มครองชีวิตและสิ่งแวดล้อมของประชาชนไทย รวมทั้งยังอาจละเมิดสิทธิและแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่นไปจัดการโดยไม่เป็นธรรม สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การเกิดผลกระทบต่อสังคม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ความเชื่อมโยงกันของปัญหาเหล่านี้จะขยายจากชุมชนท้องถิ่นไปสู่ส่วนอื่นของสังคมอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยง

การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยรวบอำนาจเช่นนี้ จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถมีชีวิตที่เป็นปกติสุขได้ นั่นก็คือจะส่งผลให้สังคมไทยโดยรวมดำเนินอยู่ในสภาวะแห่งความตึงเครียด มีความเสี่ยงต่อการแตกแยก จนกลายเป็นสังคมที่ป่วยไข้ ยากแก่การเยียวยารักษาในที่สุด

ประชาชนไทยจึงต้องระวังและหาทางป้องกันความเสี่ยงหลายประการที่ซ่อนอยู่ในร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับนี้

## ประสบการณ์ของไทยกับการมีพื้นที่พิเศษ

พื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกของประเทศไทยที่ใกล้เคียงกับความหมายในร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับนี้ก็คือ พื้นที่ในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกหรืออีสต์เทอร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard Development Program) ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ครอบคลุมพื้นที่การพัฒนาระยะแรก 3 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา

รัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายต้องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเฉพาะขึ้นมาเพื่อเร่งรัดการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม และเทคโนโลยี โดยหวังว่าจะช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและปัญหาคนว่างงานจำนวนมากในขณะนั้น ช่วยกระจายความเจริญและความแออัดออกจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวมถึงช่วยแก้ปัญหาหนี้สินต่างประเทศของรัฐบาลที่พอกพูนขึ้นทุกปี

เป้าหมายขั้นสูงของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกคือ ต้องการให้พื้นที่นี้เป็นแกนหลักของการพัฒนาประเทศที่เป็นประตูเปิดเชื่อมโยงการพัฒนา (Gateway) ไปสู่ภาคตะวันออกเฉียเหนือและภาคเหนือ พร้อมกับเชื่อมเส้นทางการค้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นศูนย์กลางด้าน Logistics และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

เพื่อให้ความฝันในการพัฒนาเป็นจริง รัฐบาลได้กำหนดให้พื้นที่นี้เป็นพื้นที่พิเศษที่อยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายและการบริหารของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) ที่แต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ ทั้งนี้เพื่อรวบรัดขั้นตอนการตัดสินใจและการดำเนินงานของราชการให้รวดเร็วขึ้น โดยให้การตัดสินใจต่าง ๆ ขึ้นกับ กพอ. และหน่วยงานราชการต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์จำนวนมากสำหรับการลงทุน เช่น การยกเว้นภาษีการค้า ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น

การพัฒนาดังกล่าวทำให้ต้องมีการดึงเงินลงทุนเข้ามาให้พื้นที่นี้ทั้งในรูปแบบของเงินกู้และเงินลงทุนตรงจากต่างประเทศสูงหลายแสนล้านบาท เขตอุตสาหกรรมขนาดต่างๆ ผุดกระจายไปทั่วในพื้นที่ 3 จังหวัด และยังคงมีการขยายตัวจนปัจจุบัน รวมเป็นจำนวน โรงงานกว่า 5,000 โรงงาน ทั้งที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของภาครัฐและเอกชนและที่อยู่ภายนอก

การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมตามโครงการนี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างชนิดพลิกโฉมหน้าขึ้นเหนือพื้นที่ ไม่เพียงแต่ในทางกายภาพ แต่รวมทั้งสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความคิดจิตใจของคนที่นี่ทุกระดับ

นโยบายนี้นำไปสู่การเวนคืนที่ดินนับหมื่นไร่ในพื้นที่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรีและพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นพื้นที่จัดตั้งเขต

อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยนิคมอุตสาหกรรม คลังสินค้า ถนนเทกองสินค้า ท่าเรือน้ำลึก และท่าเรืออุตสาหกรรม ตลอดจนการเวนคืนที่ดินในส่วนอื่นๆ อีกมากเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและเครือข่ายการคมนาคมขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า อ่างเก็บน้ำ ถนนขนาดใหญ่มอเตอร์เวย์ ทางรถไฟ ฯลฯ ในภาพรวม ไม่เพียงพื้นที่เกษตรและชุมชนเท่านั้นที่สูญหายไป ป่าชายเลน เขตทำการประมง ตลอดจนสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่งทรุดโทรมและล่มสลายเช่นกัน

ชุมชนแหลมฉบังในอำเภอสัตหิรา จ.ชลบุรีต้องอพยพออกจากพื้นที่หลังจากที่รัฐบาลออกกฎหมายเวนคืนที่ดินใน พ.ศ. 2521 ขอเวนคืนที่ราว 10,000 ไร่ เพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสำหรับรองรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ และก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ปัจจุบันพื้นที่นี้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่พร้อมกับกับชุมชนดั้งเดิมที่ล่มสลาย มีบางส่วนที่ยังคงต้องต่อสู้กับการเวนคืนที่ดินที่ไม่เป็นธรรม พร้อมกับปัญหามลพิษหลากหลายรูป ทั้งน้ำเสีย อากาศเสีย ขยะอุตสาหกรรม เสียงดังรบกวน และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการผลิตและขนส่งสินค้าอันตราย ถึงแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นมาเพื่อระงับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังคงมีการร้องเรียนจากชาวบ้านอยู่เสมอ รวมถึงผลกระทบทางสุขภาพ

ในส่วนพื้นที่มาบตาพุด ซึ่งเป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก โดยมากกว่าครึ่งเป็นประเภทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี รองลงไปเป็นอุตสาหกรรมเหล็ก เคมีภัณฑ์และปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน และศูนย์กำจัดขยะอุตสาหกรรม ต่างก็เป็นกิจการประเภทที่มีกระบวนการผลิตขึ้นกับเทคโนโลยีมากกว่าคน หรืออย่างที่เรียกกันว่า อุตสาหกรรมไฮเทค แต่ปรากฏว่าชุมชนกว่า 20 แห่งที่อยู่ติดกับนิคมอุตสาหกรรมกลับไม่มีน้ำประปาใช้ ทั้งที่ต้องสูญเสียแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ลำคลอง พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำใต้ดิน และน้ำฝน เนื่องจากทั้งหมดปนเปื้อนสารพิษและโลหะหนักที่เกิดจากโรงงาน

หัตถรายสวยงามที่เคยเป็นแหล่งรายได้สำคัญก็สูญหาย กลายเป็นหาดพังและพื้นที่กักตุนน้ำเป็นแนวยาวหลายสิบกิโลเมตรในจังหวัดระยอง เนื่องจากการถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือขนาดใหญ่ และการเพิ่มพื้นที่สำหรับสร้างโรงงาน ส่วนอากาศบริสุทธิ์ก็กลับกลายเป็นอากาศเสียที่เจือปนด้วยสารพิษ ส่งผลต่อคุณภาพของผู้อยู่อาศัย ซึ่งมีสถิติชัดเจนว่า ผู้ป่วยต่าง ๆ ของจังหวัดระยอง เช่น โรกระบบทางเดินหายใจ โรคภูมิแพ้ โรคผิวหนัง โรคมะเร็ง เป็นต้น พุ่งสูงขึ้นกว่าจังหวัดอื่น ๆ อย่างน่าวิตก

ในภาพใหญ่ เป้าหมายที่รัฐบาลเคยตั้งไว้ยังไม่เคยมีการสรุป โครงการนี้ก่อให้เกิดหนี้สินต่างประเทศเท่าไร ผลกำไรสุทธิและรายได้เข้าประเทศจากโครงการนี้เป็นเท่าไร รวมถึงงบประมาณค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายไปแล้วสำหรับการรักษาความเจ็บป่วยของประชาชนที่พุ่งสูงขึ้นในแต่ละปีเป็นเท่าไร ค่าใช้จ่ายเพื่อซ่อมแซมความเสียหายของถนนหนทาง โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งที่ถูกกัดเซาะเป็นเท่าไร ไม่รวมถึงพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษเป็นบริเวณกว้างที่ยังไม่มีหน่วยงานรัฐหรือภาคเอกชนที่ไหนดยอมรับว่าต้องมีการฟื้นฟูแก้ไข และต้องใช้งบประมาณสูงเท่าไร

ในการพัฒนาเขตอีสต์เทิร์นซีบอร์ด แม้จะไม่มีกรกเว้นการดำเนินการตามกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตามปัจจุบันกำลังผลักดันผ่านร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ทุกวันนี้ประชาชนก็ทุกข์แสนสาหัสโดยไม่มีทางออก และแม้ว่าจะมีตัวชี้วัดทั้งทางวิทยาศาสตร์ สังคม และสุขภาพว่า “ศักยภาพของพื้นที่” ตลอดจน “ความทนทานของร่างกายคน” ไม่เพียงพอที่จะรองรับมลพิษอีกต่อไปแล้ว แต่ก็หาไม่มีผู้ใดสามารถยับยั้งการขยายตัวของอุตสาหกรรมแถบชายฝั่งทะเลตะวันออกเอาไว้ได้

ทุกวันนี้การขยายตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่แถบนี้ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมีแผนการขยายการลงทุนอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ขึ้นที่มาบตาพุด ขณะเดียวกันก็มีโครงการจัดตั้งศูนย์กลางค้าน้ำมันในภูมิภาคและเขตปลอดอากรที่ศรีราชา เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ค้าน้ำมัน และเพื่อเร่งผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



ภาพบางส่วนของสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่การพัฒนาแบบพิเศษภาคตะวันออก

## พื้นที่เป้าหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจไม่ใช่เรื่องใหม่ในประเทศไทย ที่ผ่านมามีการพัฒนาในลักษณะนี้ภายใต้รูปแบบต่าง ๆ กัน ซึ่งอาจแจกแจงได้ดังตารางข้างล่างนี้

รูปแบบ	ลักษณะพื้นที่
นิคมอุตสาหกรรม (Industrial Estate, IE)	พื้นที่เฉพาะ
เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone, EPZ)	เมืองใกล้ท่าเรือ/สนามบิน
คลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse, BW) หรือ ร้านค้าปลอดอากร (Duty Free Shop, DFS)	เมืองท่า
เขตการค้าเสรี (Free Trade Zone, FTZ) หรือเขตการค้าปลอดภาษี (Duty Free Port)	เมืองท่า
ศูนย์การท่องเที่ยวและนันทนาการ (Tourist & Recreation Center)	เมืองเกาะ
เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone, SBEZ)	ชายแดน

ทั้งนี้ ภายใต้รูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีการดำเนินการผ่านโครงการหรือแผนงานหลายระดับ ดังอาจจัดกลุ่มและแบ่งได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้

### 1. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเพื่อนบ้าน

1.1 โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT)) ภายใต้โครงการนี้มีแผนพัฒนาภายในประเทศที่เกี่ยวข้องได้แก่

- แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจปีนัง-สงขลาโดยใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติ กลยุทธ์ในการพัฒนานั้นการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจเฉพาะ สงขลา-ปีนัง - เบลาวัน – เมดาน
- แผนพัฒนาเมืองชายแดน

1.2 แผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป บังคลาเทศ-อินเดีย-พม่า-ศรีลังกา-ไทย (Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation) แผนงานนี้กำหนดกลยุทธ์ครอบคลุม 6 สาขา ได้แก่ การค้าและการลงทุน เทคโนโลยี คมนาคมขนส่ง พลังงาน การท่องเที่ยว และการประมง โดยแต่ละประเทศแบ่งกันเป็นเจ้าภาพในแต่ละสาขา ส่วนลักษณะโครงการพัฒนาหลัก ๆ ได้แก่ การเชื่อมโยงโครงข่ายถนน ข่ายการบิน เส้นทางคมนาคมทางแม่น้ำ

โขง และโครงการพัฒนาพลังงานต่างๆ ทั้งนี้พื้นที่ของไทยที่เป็นส่วนหนึ่งในแผนงานนี้ด้วยคือพื้นที่ในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก (WSB)

**1.3 โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ** เป็นโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเนื่องไปกับการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Sub regional - GMS) อันได้แก่ กัมพูชา พม่า สปป.ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (ยูนาน) ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

สำหรับกลยุทธ์ในการพัฒนาเน้นที่การขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรมการเกษตร และบริการเพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับการครองชีพ มีโครงการสาขาการพัฒนาความร่วมมือที่สำคัญ 7 สาขา ได้แก่ คมนาคมขนส่ง พลังงาน สื่อสารโทรคมนาคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการค้า-การลงทุน โดยเน้นที่สาขาคมนาคมขนส่งและสาขาพลังงานมากที่สุด

โครงการพัฒนาที่สำคัญภายใต้โครงการนี้ได้แก่ **ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก (East-West Economic Corridor)** อันเป็นโครงการเชื่อมโครงข่ายคมนาคมจากปากตะวันออกไปสู่ปากตะวันตก จากเมืองดานัง ประเทศเวียดนาม ผ่านประเทศลาว เข้าสู่ไทยทางจังหวัดมุกดาหาร ออกจังหวัดตากเข้าสู่เมืองเมียวดีของพม่า รวมระยะทางราว 1,500 กิโลเมตร

## 2. การพัฒนาพื้นที่เฉพาะภายในประเทศ

**2.1 โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program-ESB)** แบ่งพื้นที่การพัฒนาเป็น 2 ระยะ โดยระยะที่ 1 ครอบคลุมจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ส่วนระยะที่ 2 ขยายเพิ่มสู่จังหวัดจันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก อัญญาสิงห์บุรี ลพบุรี ยุทธศาสตร์การพัฒนานั้นที่การพัฒนาท่าเรือน้ำลึก การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติ (ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมปิโตรเคมี) และฐานการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูง

**2.2 โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก (Western Seaboard Development Program-WSB)** ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี สมุทรสงคราม ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และบางส่วนของชุมพร โดยแบ่งเขตพัฒนาตามความเหมาะสมเป็น 3 แนวทาง ได้แก่ 1) เขตการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการคมนาคมขนส่ง พัฒนาอุตสาหกรรม ศูนย์กลางพลังงาน การค้าเสรี 2) เขตการพัฒนาสาธารณูปโภคการท่องเที่ยว ศูนย์วิจัยและพัฒนา และ 3) เขตการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก (เหล็ก) ศูนย์กลางพลังงาน ท่าเรือน้ำลึก เขตเกษตรกรรม

**2.3 โครงการพัฒนาศูนย์กลางพลังงานในภูมิภาค (Strategic Energy Landbridge)** เป็นโครงการเดียวกันกับโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ (Southern Seaboard Development Program) แต่ในช่วงรัฐบาลที่ผ่านมาได้ปรับให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ระดับชาติเรื่องการพัฒนาให้

ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยเน้นการพัฒนาาระบบคมนาคมขนส่งแบบผสมผสาน ทั้งถนน รถไฟ ท่อน้ำมัน ท่าเรือ น้ำลึก เชื่อมการขนส่งระหว่างฝั่งทะเลอันดามันกับอ่าวไทย พร้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมัน ปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ และนครศรีธรรมราช

**2.4 แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจปีนัง-สงขลาโดยใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติ** ส่วนหนึ่งเป็นแผนภายใต้ IMT-GT ครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอของจังหวัดสงขลาและอำเภอเมืองปัตตานี เป้าหมายหลักอยู่ที่การพัฒนากิจกรรรมในพื้นที่เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติที่นำขึ้นมาจากแหล่ง JDA ผ่านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย

### 3. การพัฒนาพื้นที่ชายแดน

**3.1 แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้** ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล โดยใช้ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเศรษฐกิจเพื่อนบ้าน เพื่อนำไปสู่การลงทุน การค้า และการท่องเที่ยวบริเวณชายแดน เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม 2 ประเภท คือ อุตสาหกรรมอาหารฮาลาลและอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราอย่างครบวงจร

**3.2 การพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่-สะเดา** โครงการที่สำคัญได้แก่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาและโครงการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมที่อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา และอำเภอสุไหงโกทิงก์ จังหวัดนราธิวาส

**3.3 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่เชียงราย** เป็นโครงการในพื้นที่ที่อยู่ในแผนยุทธศาสตร์เมืองชายแดนและเมืองรองรับยุทธศาสตร์ระดับอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง สำหรับพื้นที่พัฒนาที่สำคัญได้แก่แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ โดยพื้นที่แรกถูกกำหนดเป็นศูนย์กลางการค้า บริการ การท่องเที่ยว เป็นประตูเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และสนับสนุนการเชื่อมโยงกับอีก 2 พื้นที่พัฒนาหลัก ส่วนเชียงแสนนั้นถูกวางให้เป็นเมืองฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมแห่งใหม่ของประเทศ และเป็นศูนย์กลางการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีโครงการหลักคือ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมไทย-จีน และโครงการก่อสร้างท่าเรือเชียงแสน ในขณะที่เชียงของถูกกำหนดเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมเกษตรครบวงจรและเขตอุตสาหกรรมทั่วไป

**3.4 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนตาก** ยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ การมุ่งพัฒนาอำเภอแม่สอดให้เป็นเขตการลงทุนอุตสาหกรรมการค้าและท่องเที่ยว ส่วนอำเภอพบพระและแม่ระมาดให้เป็นพื้นที่การเกษตรและอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมที่อำเภอแม่สอด โดยมีการกำหนดให้สิทธิประโยชน์สูงสุดตามกฎหมาย การนิคมอุตสาหกรรม กรมศุลกากร และบีโอไอ แก่การลงทุนในพื้นที่ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษี และการผ่อนปรนในการใช้แรงงานต่างด้าว

**3.5 อื่น ๆ** ตามเมืองชายแดนที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างไทยกับพม่า ไทยกับลาว และไทยกับกัมพูชา มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะการจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน (Economic

Cooperation Strategy) โดยเน้นการพัฒนาพื้นที่เพื่อการลงทุนร่วมระหว่างประเทศ ในลักษณะเป็นฐานเศรษฐกิจและประตูการค้า การลงทุน การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ทั้งนี้โดยมีแนวโน้มที่เมืองชายแดนหลายแห่งจะถูกกำหนดให้จัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากปริมาณการค้าชายแดนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

#### 4. โครงการขนาดใหญ่เฉพาะอื่น ๆ

4.1 เมืองใหม่นครนายก โครงการมีเป้าหมายเพื่อขยายเมืองหลวงและศูนย์ราชการออกจากพื้นที่กรุงเทพมหานคร ร่วมกับการพัฒนาภาคธุรกิจ การค้า และอุตสาหกรรมต้นแบบที่ใช้ความรู้ความชำนาญทางวิชาชีพและเทคโนโลยีระดับสูง มุ่งสู่การแข่งขันของธุรกิจไทยในระดับภูมิภาคเอเชียและระดับโลก เพื่อเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่เข้มแข็งให้กับประเทศอีกแห่งหนึ่ง

4.2 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ รัฐบาลมีโครงการพัฒนาพื้นที่ต่อเนื่องจากท่าอากาศยานแห่งใหม่ในท้องที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ที่กำหนดแล้วเสร็จและเปิดบริการกลางปี พ.ศ. 2548 โดยแบ่งพื้นที่เป็นแถบวงแหวน 3 วง

- วงที่ 1 เป็นพื้นที่โดยรอบสนามบิน รัศมี 5 กม. จะใช้ประโยชน์เกี่ยวกับธุรกิจเชื่อมโยงกับต่างประเทศ (Business Park)
- วงที่ 2 เป็นพื้นที่ในรัศมี 5 - 15 กม. จะใช้เป็น Airport corridor อันเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสนามบินและใช้ในกิจกรรมวิจัยและพัฒนา รวมทั้งสนามกอล์ฟ
- วงที่ 3 เป็นพื้นที่ในรัศมี 15 - 30 กม. ใช้ประโยชน์ในกิจการธุรกิจการค้าระหว่างประเทศและภายในประเทศ

## บทสรุป: รู้ทันเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ให้อำนาจแก่รัฐบาล และเขตเศรษฐกิจพิเศษในการดำเนินการอย่างกว้างขวางและครอบคลุม เขตเศรษฐกิจพิเศษตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นยิ่งกว่าแนวทางการพัฒนาพัฒนาพื้นที่ หากแต่เป็นกลายเป็นเครื่องมือพิเศษหรือกลไกพิเศษของรัฐบาล ซึ่งสามารถใช้งานได้แบบครอบคลุม เพราะได้กำหนดให้มีอำนาจในการยกเลิกกฎเกณฑ์ข้อบังคับอื่นๆ ไว้หมดแล้ว ดังนั้น จึงมีผู้เปรียบเทียบว่า ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษก็เหมือน “การเขียนเช็คเปล่า” หรือ “การตีเช็คเปล่า” เพื่อให้รัฐบาลหรือผู้บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษไปใส่ “ตัวเงิน” หรือ “การได้มาซึ่งผลตอบแทน” กันเอาเอง โดยที่รัฐสภา สังคม และชุมชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้อีก เพราะได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลและเขตเศรษฐกิจพิเศษไปแล้วตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ในอีกมุมมองหนึ่ง “การตีเช็คเปล่า” และการเขียนเช็คโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภาและสังคม ก็เป็นเสมือน “การรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ” ไว้ที่รัฐบาล ผ่านการจัดตั้งและการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังจะเห็นได้จากการลดทอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐอื่นๆ ให้อยู่ภายใต้ “การร้องขอ” และ “การวินิจฉัย” ขององค์กรตามเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังเปรียบเสมือนเป็น “ตัวต่อ” หรือ “จิ๊กซอว์” ตัวสุดท้ายที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายหลายประการที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ การเปิดให้มีการใช้พันธุ์พืชตัดแต่งพันธุกรรม (หรือ GMOs) การสร้างเมืองใหม่ นครนายก การสร้างอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ การสร้างอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่สาม โดยไม่ต้องไปแก้ไขกฎหมายบ้านเมือง หรือไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา เท่ากับว่า ประเทศไทยพร้อมแล้วที่จะเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และการดำเนินธุรกิจต่างๆ โดยผ่านการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ

การผ่านร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษก็เปรียบเสมือนการยอมรับให้มี “การแบ่งประเทศไทยออกเป็นเสี่ยงๆ” ที่เรียกว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ และในแต่ละเสี่ยงจะมี “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” ที่จะดำเนินการใดๆ ก็ตามเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงกติกากฎหมายของบ้านเมือง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยอีกต่อไป

## รู้ทันแล้วจะทำอย่างไร?

ภาคประชาชนไทยจำเป็นต้องมีบทบาทในเรื่องนี้ โดยภาคประชาชนจะต้องจัดให้มีการเสนอความเห็น และแสดงความเห็นของตนต่อสาธารณชน และรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และเปี่ยมด้วยพลังสร้างสรรค์ ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ไม่มีการถ่วงดุลอีกต่อไปแล้ว ทั้งนี้ ประเด็นที่ภาคประชาชนควรมีการพิจารณา วิเคราะห์ และวิพากษ์วิจารณ์ต่อไป อาจประกอบด้วย

- เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแนวคิการรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
- ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ อันเนื่องมาจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในพื้นที่ที่คาดว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- การเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน และแนวทางของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจตามแนวทางของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
- ผลประโยชน์ที่แท้จริงของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ และการกระจายตัวของผลประโยชน์ในสังคมไทย
- แนวทางต่างๆ ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในสังคมอื่นๆ ซึ่งผ่านประสบการณ์การพัฒนาระบบประชาธิปไตยมายาวนาน รวมถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและการอยู่ร่วมกันด้วยดีในสังคม
- หลักการและแนวทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่ เพื่อเป็นข้อเสนอที่ดีกว่าสำหรับรัฐบาลและสังคมในการพัฒนาพื้นที่ และพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม แทนที่จะต้องรวมศูนย์อำนาจไว้ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น

ในสถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบัน ไม่มีพลังอำนาจใดในสังคมไทยอีกแล้ว ที่จะขึ้นมาคานอำนาจกับรัฐบาล ได้เท่ากับพลังของภาคประชาชน ที่ผ่านการพินิจพิเคราะห์ในเรื่องนั้นมาเป็นอย่างดี ดังนั้น หากภาคประชาชนยังคงเชื่อว่า “ตนเองเป็นเจ้าของประเทศ” มิใช่กลายเป็นแค่ “ลูกค้ำของรัฐบาล” ภาคประชาชนก็จำเป็นต้องช่วยกันกระตุ้นให้เกิดการใช้พลังปัญญาดังกล่าวร่วมกัน เพื่อรักษาอำนาจและสิทธิเสรีภาพของตนเองเอาไว้ มิให้แห้วหายไปที่ละเล็กละน้อย ตามการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่รัฐบาลตั้งใจให้มีขึ้นในอนาคต

## บรรณานุกรม

1. “ปมปัญหานิคมอุตฯ เชียงแสน”, รายงานพิเศษ, ผู้จัดการรายวัน 9/12/47, น. 1-2
2. “แม่สอด – เมียวดี เขตเศรษฐกิจพิเศษคู่แฝด”, กรุงเทพธุรกิจ 18/10/47, น. 34
3. “ไทยดันมุกดาหารประตูเศรษฐกิจใหม่”, ผู้จัดการรายวัน 21/04/47
4. “ได้ฤกษ์สร้างถนนกาญจนบุรี – ทวาย”, มติชน 12 /12 /48
5. ปาริชาติ ศิวรักษ์. บรรณาธิการ, แผนภูมิภาคกับสุขภาพคนไทยวันนี้, 2545.
6. [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th)
7. [www.thaingo.org](http://www.thaingo.org)
8. [www.prachathai.com](http://www.prachathai.com)
9. [www.suvannabhumi.go.th](http://www.suvannabhumi.go.th)