

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยโครงการกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในภาคตะวันออกนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดทฤษฎีในฐานะที่เป็นเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์ (Analytical Tool) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในโครงการวิจัยนี้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ
2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากการสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในโครงการวิจัยนี้ จะนำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องใน 3 ประเด็นคือ

1. ความหมายและรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (border special economic zone)

1. ความหมายและรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ความหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันระดับระหว่างประเทศจะหมายถึงพื้นที่เศรษฐกิจทั้งในเชิงกายภาพและเชิงกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ ภายในขอบเขตเฉพาะหนึ่งๆ ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อมีเป้าหมายในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ด้วยการกำกับที่แตกต่างไปจากเขตเศรษฐกิจที่ใช้ในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2561)

จากนิยามดังกล่าวเราจะพบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง พื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมา ภายใต้กฎหมายและการบริหารจัดการในลักษณะเฉพาะ ซึ่งภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว นั้น จะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี อำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการ จัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งการพัฒนาเขตเศรษฐกิจดังกล่าวถือเป็นการพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนภายในประเทศ โดยมีรูปแบบการบริหารและให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีกฎเกณฑ์แตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับปกติ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งสิทธิประโยชน์ จัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-stop-service) การผ่อนปรนใช้แรงงานต่างด้าว และการทำธุรกรรมเงินต่างประเทศ การลงทุน การผลิต โดยเฉพาะการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมชนบท และรัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เข้าสู่ตลาดระดับภาคและ

ประเทศ นำไปสู่การจ้างงานลดปัญหาการว่างงานและเพิ่มรายได้และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ จะช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อมชุมชนดีขึ้น

ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศในกลุ่ม OECD ไม่มีแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่จะเน้น “การพัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบ” โดยการลดกฎระเบียบและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น(Deregulations) มีการจัดเก็บข้อมูลด้านต่าง ๆ ในฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นระบบและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้บริการในลักษณะของศูนย์บริการร่วม (Service Center) รวมทั้งมีการนำระบบเครือข่ายสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้รับบริการ และในการให้บริการ ต่าง ๆ ซึ่งทำให้ผู้รับบริการใช้บริการได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยมีการพัฒนาระบบการให้บริการเช่นนี้มาตั้งแต่ทศวรรษที่1970 แล้ว (สำนักงานกฤษฎีกา. 2548)

กรณีสหภาพยุโรป (European Union) นั้น ถูกลูก Free Trans-bordering of goods, labor and capital ประเทศสมาชิกจึงไม่มีการพัฒนาพื้นที่พิเศษขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเน้นการพัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่ม OECD หากประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกใหม่มีการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่เดิมก็ต้องยกเลิก (ซึ่งทำให้ไปแลนด์ต้องยุบเลิกเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมดและหันมาพัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบตามที่ EU กำหนดก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป) (สำนักงานกฤษฎีกา. 2548)

สำหรับประเทศที่นำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจมาปรับใช้นั้นเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งสิ้น เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศเหล่านี้ไม่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบในคราวเดียวกัน หรือหากจะทำให้สำเร็จต้องใช้เวลาในการดำเนินการหลายสิบปีซึ่งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โลกในยุคไร้พรมแดน ประเทศเหล่านี้จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะก่อน อันจะทำให้การพัฒนาระบบการให้บริการกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศในระยะเวลาต่อไป (สำนักงานกฤษฎีกา, 2548)

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศแรก que พัฒนาและประยุกต์ใช้แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่รัฐจะลงทุนด้านการจัดทำผังเมืองที่เหมาะสม การจัดหาสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการและอยู่อาศัยอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งนำระบบการให้บริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพของประเทศตะวันตกมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่เป้าหมาย โดยเน้นการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ยังสร้างเงื่อนไขอื่นที่กระตุ้นให้นักลงทุน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนต่างประเทศ) เข้ามาลงทุนในพื้นที่เป้าหมายด้วย เช่น การให้สิทธิพิเศษด้านภาษีอากร การส่งเงินตราต่างประเทศเข้าออกในเขตเศรษฐกิจพิเศษ การให้สิทธิพิเศษในการเข้ามาทำงานของแรงงานผู้มีประสบการณ์ เป็นต้น เมื่อประกอบกับจีนเป็นตลาดการค้าที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีผู้บริโภคกว่าหนึ่งพันล้านคน ทั้งยังมีแรงงานราคาต่ำมาก จึงทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนเป็นที่สนใจของนักลงทุนต่างประเทศและประสบความสำเร็จอย่างงดงามประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศได้นำแนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปรับใช้และจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของตนขึ้น เช่น จอร์แดน รัฐคูไบ (สหรัฐอเมริกาบริบทเอมิเรตส์) อิหร่าน เป็นต้น และเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จ แม้ในปัจจุบัน อินเดียและเกาหลีใต้ซึ่งเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยก็นำ

แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษไปประยุกต์ใช้แล้ว แต่อาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น Special Economic Zone, Free Economic Zone, Free Zone (สำนักงานกฤษฎีกา. 2548)

กล่าวโดยสรุปแล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษมีสาระสำคัญ ๆ 3 ประการ คือ

1. เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่มีการจำกัดประเภทของธุรกิจ โดยนอกจากการอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถประกอบธุรกิจการเกษตร การปศุสัตว์ การประมง การท่องเที่ยว การขนส่ง การเคหะและการก่อสร้าง การวิจัยและการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ตลอดจนการค้าและการบริการด้วย

2. ผู้อาศัยและผู้ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร

3. องค์การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องมีอำนาจอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ประกอบการและผู้อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกเรื่อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ส่วนรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจจัดตั้งได้หลายรูปแบบ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับนักลงทุนโดยการให้สิทธิประโยชน์และกำหนดเงื่อนไขในการประกอบการ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้ได้แก่

1. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA)

เขตการค้าเสรี หมายถึง การรวมกลุ่มเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายในการลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มลงให้เหลือน้อยสุด หรือเป็นศูนย์เปอร์เซ็นต์ และใช้อัตราภาษีปกติที่สูงกว่ากับนอกกลุ่ม เขตการค้าเสรีในปัจจุบัน ได้แก่ NAFTA และ AFTA

2. เขตอุตสาหกรรมเสรี (Free Industrial Zone)

เขตอุตสาหกรรมเสรี หมายถึง พื้นที่ที่บริษัทภายในประเทศหรือบริษัทต่างชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตสินค้า หรือบริการเพื่อแข่งขันกับตลาดต่างประเทศ โดยมีมาตรการจูงใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่างๆทางด้านภาษี

3. เขตปลอดภาษี (Free Trade Zone)

เขตปลอดภาษี หมายถึง อาณาบริเวณที่อยู่ใกล้ท่าเรือหรือท่าอากาศยานที่อนุญาตให้นำเข้าโดยไม่ต้องเสียภาษี เป็นการนำเข้าเพื่อส่งไปยังประเทศที่สามหรือนำเข้า

4. เขตการค้าชายแดนเสรี

เขตการค้าชายแดนเสรี หมายถึง เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปหรืออุตสาหกรรมส่งเสริม สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันมีโครงการนำร่อง 3 พื้นที่ เกี่ยวกับการค้าชายแดนเสรี ได้แก่ อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และอำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา

5. เขตพัฒนาการส่งออก (แปรรูป)

เขตพัฒนาการส่งออก (แปรรูป) ในประเทศไทยมีตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป หมายถึง อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการนำวัตถุดิบ ด้านการเกษตร การประมงจากต่างประเทศเข้ามาสู่ประเทศไทยเพื่อทำการแปรรูปในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในประเทศไทย และ

อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการนำวัตถุดิบด้านการเกษตรภายในประเทศมาทำการแปรรูปในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อส่งออกจำหน่ายผลิตภัณฑ์ไปยังต่างประเทศ

นอกจากรูปแบบตามเกณฑ์สิทธิประโยชน์และเงื่อนไขในการประกอบการแล้ว ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2561 : 43-45 ; 65-72) ได้สำรวจรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ จากเกณฑ์บทบาทของรัฐของภาคเอกชน พบว่า มี 3 รูปแบบใหญ่ๆคือ

1. รูปแบบที่รัฐเป็นผู้บริหาร ตัวแทนของรูปแบบนี้ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนที่เริ่มต้นในเมืองเซินเจิ้น ในปีปลายทศวรรษ 1970 การบริหารเศรษฐกิจพิเศษตามรูปแบบนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ที่เข้ามาจัดการตั้งแต่การวางแผนการออกกฎระเบียบตลอดจนการส่งเสริมการลงทุน
2. รูปแบบของภาคเอกชน (private sector zone) ตัวแทนรูปแบบนี้ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษของเม็กซิโก ที่มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ตามรูปแบบนี้จะมีการแปลงพื้นที่เขตส่งออกให้เป็นพื้นที่เอกชน หรือไม่ก็จะเป็นการสร้างเขตส่งออกใหม่ที่เป็นของเอกชน จนไม่มีเขตเศรษฐกิจที่บริหารโดยรัฐอีกต่อไป ดังเช่นที่เกิดในโคลัมเบียปัจจุบัน
3. รูปแบบที่เป็นการพัฒนาร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน (public and private partnership) รูปแบบดังกล่าวพัฒนาขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการแข่งขันระหว่างภาครัฐกับเอกชนและหวังที่จะสร้างผลประโยชน์นำส่วนดีของทั้งสองรูปแบบมาใช้

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2561 : 3-15 ; 55-65 ; 155-174) ได้สำรวจทฤษฎีเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษและแบ่งออกเป็น 3 สำนักคือ

1. ทฤษฎีแนวเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก เป็นทฤษฎีที่ใช้ในกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย สหประชาชาติ เป็นต้น ทฤษฎีแนวเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจในระดับมหภาค และมุ่งวิเคราะห์ให้เห็นถึงกลไกทางเศรษฐกิจรวมถึงนโยบายที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จ ดังนั้นจึงมักละเลยมิติทางสังคมวัฒนธรรมและการเมืองของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึง ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจด้วย

2. ทฤษฎีแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง งานของนักวิชาการในกลุ่มนี้ นักศึกษาในระดับจุลภาค โดยเลือกพื้นที่ศึกษาในประเทศใดประเทศหนึ่ง ดังนั้น จึงสนใจในระดับปฏิบัติการของการพัฒนาในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อเศรษฐกิจประจำวันของชุมชน เช่น ผลกระทบต่อวิถีชุมชน หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ทฤษฎีแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองยอมรับคุณค่าที่ให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชน แต่การศึกษาหลายแห่งได้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มคนในท้องถิ่นที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทแต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่เป็นคนส่วนน้อย

3. ทฤษฎีหลังโครงสร้างนิยม เป็นการนำมิติทางการเมืองและภูมิศาสตร์มาทำความเข้าใจการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยนำแนวคิดว่าด้วยเทคโนโลยีเชิงอำนาจของมิเชล ฟูกูเกต์ และแนวคิดว่าด้วยสภาวะยกเว้น (state of exception) ของจีโออร์จโอ อักมเบน มาใช้ในการวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น ไอล์ วา ออง ได้วิเคราะห์การจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนว่า เป็นผลผลิตของการจัดแบ่งพื้นที่ประเภทหนึ่งที่รัฐไม่ว่าจะภายใต้ระบอบการเมืองใดก็ตามได้ทำการเปลี่ยนการ

จัดการอริปไตยในพื้นที่เฉพาะโดยให้ตลาดเข้ามาทำหน้าที่แทนกลไกทางการเมือง เพราะรัฐหวังที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางสถิติระดับโลก ออง เห็นว่า เทคโนโลยีการจัดการพื้นที่และอริปไตยดังกล่าว เป็นรูปแบบของเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่ประเทศจีนนำมาใช้ทดลองในโลกสังคมนิยมที่เน้นเศรษฐกิจแบบสังการ (common economy) และภายใต้การบริหารพื้นที่เสรีนิยมใหม่ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆของประเทศ

3. แนวความคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทย

ในกรณีของประเทศไทยที่ถือว่ามีความยากลำบากในการแข่งขันค่อนข้างต่ำ และไม่สามารถแข่งขันในเชิงอุตสาหกรรมได้ รวมถึงการเข้าสู่เวทีของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษช้ากว่าประเทศอื่น รัฐไทยจึงใช้เศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนชายแดนที่ห่างไกลจากรัฐศูนย์กลางให้กลายเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม หรือเป็นการใช้กลไกทางเศรษฐกิจผนวกรวมพื้นที่ชายแดน ที่อยู่ห่างไกลเข้าสู่การกำกับของส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยจึงนำการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมาใช้ภายใต้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมชายแดน และการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนโดยใช้แรงงานข้ามชาติ ที่มีค่าแรงต่ำเป็นจุดขายในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2561 : 74 ; 116-117)

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทยมีการริเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในอดีตโดยมีดำริที่จะพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นภาครัฐได้มีการร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยวัตถุประสงค์สำคัญจะเป็นการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามตะเข็บของชายแดน ซึ่งประเทศไทยมีชายแดนติดต่อกับหลายประเทศ ได้แก่ พม่า , ลาว , กัมพูชา ซึ่งหากรวมภาคใต้ก็จะมีประเทศมาเลเซียด้วย ความริเริ่มดังกล่าวนี้ต้องการต้องการพัฒนาเมืองคู่แฝดระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะต้องการเชื่อมโยงกับประเทศจีนตอนใต้ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ทางส่วนเหนือของจังหวัดเชียงรายและซึ่งจะมีเส้นทางเชื่อมโยงกับเมืองเชียงรายและเมืองขุนหมิง ซึ่งอยู่ในมณฑลยูนนานของประเทศจีนตอนใต้ สำหรับอีกโครงการหนึ่งจะเป็นบริเวณชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก กับเมืองเมียวดี ของพม่า เป็นต้น (ธนิต โสรัตน์. 2557)

แนวคิดเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้ปรากฏเป็นนโยบายในการดำเนินงานอย่างจริงจังในสมัยการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) เมื่อที่ประชุม กนพ.ในวันที่ 15 กรกฎาคม 2557 ดังกล่าว ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน เพื่อให้สามารถก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ในปี 2558 ได้แก่

1. แม่สอด
2. อรัญประเทศ
3. ตราด
4. มุกดาหาร
5. สะเดา (ด้านศุลกากรสะเดาและปาดังเบซาร์)

โดยเน้นการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน

แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามายังพื้นที่ตอนใน ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาความแออัดบริเวณด้านชายแดน (กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก. 2557)

อีกทั้งที่ประชุม กนพ. ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4 เรื่อง ได้แก่ 1) สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน 2) การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ 3) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว และ 4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับ กิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเชื่อมโยงในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก. 2557)

พร้อมกันนี้ที่ประชุม กนพ. ได้กำหนดแผนการดำเนินงานและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้ (กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก. 2557)

1. อนุมัติให้ตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินงานในส่วนที่ได้รับมอบหมายให้ กนพ. พิจารณายกในเดือนสิงหาคม 2557 ได้แก่

1.1 คณะกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน เสนอขอบเขตและจัดหาพื้นที่ สิทธิประโยชน์ และแผนพัฒนาระบบบริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน โดยมีปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และผอ.สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สท.) และสศช. เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

1.2 คณะกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง เสนอแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การพัฒนาฝีมือแรงงาน และแผนการจัดตั้ง One Stop Service แรงงานต่างด้าว โดยมี ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และกระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายเลขานุการ สศช.เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

1.3 คณะกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรเสนอแผนและลำดับความสำคัญ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน แผนปรับปรุงด้านศุลกากร/ด้านชายแดน และแผนพัฒนา นิคมอุตสาหกรรม โดยมี ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และผอ.สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เป็นเลขานุการ กรมศุลกากรและสศช. เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2. ให้ สศช. ทำการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 5 พื้นที่ (ตุลาคม 2557- ธันวาคม 2557) ในลักษณะ ก่อน-หลัง ในประเด็นดังนี้ (กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก. 2557)

2.1 ความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

2.3 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง

2.4 ความพึงพอใจของภาคส่วนต่าง ๆ

2.5 ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อการปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้อง มี ประสิทธิภาพ และก่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพื่อใช้ประกอบในการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปให้ มีประสิทธิภาพ

การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยเริ่มต้นจากแนวคิดในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย เริ่มต้นจากการเลือกพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) และมีศักยภาพ โดยใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นเครื่องชี้นำในการพัฒนา (Infrastructure Led Concept) ควบคู่กับการวางแผนในการพัฒนาอย่างเป็นระบบด้วยการให้สิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาต้องไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม และความมั่นคงอย่างมีนัยสำคัญ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ม.ป.ท. 2-3)

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวก็เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับภาคธุรกิจไทยในห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาคด้วยหลักการ Growth – oriented ดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign direct investment : FDI) กระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพ และสร้างความมั่นคงในพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนขอบเขตหน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องนำเสนอพื้นที่เฉพาะที่มีขอบเขตชัดเจนหรือแบ่งตามเขตการปกครอง เพื่อให้การเสนอขอบเขตของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพไม่ทับซ้อนและง่ายต่อการบริหารจัดการ

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดพื้นฐานของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยนั้น จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Growth and Competitiveness) ประเทศไทยต้องมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีคุณภาพพึ่งพาตนเองและสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนแบบหุ้นส่วนการพัฒนาบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันจนทำให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันภายใต้การเคลื่อนย้ายสินค้าและปัจจัยการผลิตเสรี เพื่อนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการยกระดับความพร้อมด้านการค้าและการลงทุน รวมทั้งการปฏิรูปกฎระเบียบ และการพัฒนามาตรการส่งเสริมการลงทุนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้นพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนส่งเสริมการค้าและการลงทุน และที่สำคัญเพื่อการเตรียมความพร้อมรองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในการขับเคลื่อนเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น จะพบว่า บทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 ภาคส่วน ได้แก่ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ม.ป.ท. 2-3)

1. ภาครัฐบาล รัฐบาลมีหน้าที่ในการสนับสนุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าที่จำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสนับสนุนสิทธิประโยชน์ที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการแข่งขันของภาคเอกชน

2. ภาคเอกชน เอกชนมีหน้าที่เป็นผู้ลงทุนหรือผู้ร่วมลงทุนเพื่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่และกิจกรรมเป้าหมาย

3. ภาคประชาชนในพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเสนอแนะความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่

4. ภาคหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเขตเศรษฐกิจ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเขตเศรษฐกิจมีหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐบาล เอกชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เกิดการพัฒนาพื้นที่และการดำเนินการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ประสบความสำเร็จ

โครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จากการเข้าร่วมของ 4 ภาคส่วนดังกล่าว จะมีโครงสร้างของหน่วยงานในเบื้องต้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สร.) และเพิ่มเติมคณะทำงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่แต่ละแห่งดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ดังนั้นโครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการ (Organization structure) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ควรประกอบไปด้วย คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในแผนแม่บท และสำนักงานคณะกรรมการระดับเขตเศรษฐกิจระดับพื้นที่ โดยระยะแรกอยู่ในการกำกับดูแลของจังหวัด บทบาทในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของทั้ง 4 ภาคส่วนดังกล่าวสามารถสรุปตามตาราง 1 ดังนี้ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ม.ป.ท. 2-9)

ตารางที่ 2.1 บทบาทการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

หน่วยงาน	บทบาท	หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก
คณะรัฐมนตรี	ผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker)	- พิจารณออนุมัติร่างแผนแม่บทในพื้นที่ที่ได้นำเสนอผ่าน กนพ. - พิจารณออนุมัติกฎหมายหรือนโยบายเพื่อการสนับสนุนการประกอบเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่ กนพ. นำเสนอ
คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	ผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator)	- ให้ความเห็นและกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ - กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท - ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบการตามแผนแม่บทที่ได้อนุมัติ
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	ผู้กำกับดูแล (Regulator)	- ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนแม่บท แผนงาน หรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ - อำนวยความสะดวก สนับสนุน ติดตามผล

		ประสานงานเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามแผนแม่บท
คณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่	ผู้กำกับดูแล (Regulator)	- ให้ความเห็น และกำหนดนโยบายแนวทางหรือระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนแม่บท - ตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานของการพัฒนาพื้นที่
สำนักงานคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่	ผู้กำกับดูแล (Regulator)	- อำนวยความสะดวกสำหรับการประกอบการทางเศรษฐกิจในพื้นที่ - อำนวยความสะดวก สนับสนุน ติดตามผลและประสานงาน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามแผนแม่บท
หน่วยงานภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง	ผู้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Developer) ผู้ให้บริการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Operator)	- จัดทำแผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ และนำเสนอต่อ กนพ. - อำนวยความสะดวก ประสานงาน และดำเนินการตามแผนงานโครงการหรือแผนปฏิบัติการที่ กนพ. ได้อนุมัติ
ภาคเอกชน	ผู้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Developer) ผู้ให้บริการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Operator)	- ออกแบบแนวความคิดการพัฒนา และการลงทุนเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรวมถึงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ - ให้บริการสาธารณูปโภคได้แก่ ประปา ไฟฟ้า โทรคมนาคมให้แก่ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ - จัดตั้งและดำเนินธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กลยุทธ์การดำเนินงานเขตพื้นที่เศรษฐกิจ ประกอบด้วย (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, ม.ป.ท. 2-3 – 2-4)

1. สร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เน้นบริเวณชายแดนสำหรับระยะแรก โดยใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน
2. สนับสนุน SMEs ไทยและการลงทุนต่อเนื่องของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน

3. จัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและสินค้าเกษตรลักลอบจากประเทศเพื่อนบ้าน

ในการกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้พิจารณาพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้ง 10 จังหวัด ซึ่งล้วนแต่เป็นพื้นที่ชายแดน บนแนวระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) ซึ่งสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตในพื้นที่ใกล้เคียงและเขตเศรษฐกิจ รวมทั้งฐานการผลิตของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยแนวทางการพัฒนาสำหรับพื้นที่เป้าหมาย แต่ละแห่งพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

- 1) ศักยภาพ ชัดความสามารถในการแข่งขัน
- 2) โอกาส
- 3) ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน
- 4) ปัจจัยการผลิตในพื้นที่
- 5) ลักษณะและมูลค่าการค้าชายแดน
- 6) แนวทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้าน
- 7) ปัญหา / ข้อจำกัดในการพัฒนา

จังหวัดตราด ในท้องที่ 3 ตำบล 31,375 ไร่ (50.2 ตร.กม.) ใน อ. คลองใหญ่ เป็น “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด”

แนวทางการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดพื้นที่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีองค์ประกอบเพื่อใช้พัฒนาอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การท่องเที่ยว หรือการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำให้มีหรือส่งเสริมให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและหมายความรวมถึงพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ม.ป.ท. 2-15)

โดยนิคมอุตสาหกรรมเป็นกิจกรรมหนึ่งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่จะเป็นเครื่องมือและกลไกที่ผลักดัน เสริมสร้างการพัฒนาด้วยอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ การลงทุน และการค้าซึ่งจะสร้างความมั่งคั่งอย่างยั่งยืนในพื้นที่ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดตั้งและบริหารนิคมอุตสาหกรรม มีบทบาทและหน้าที่หลักได้แก่ การจัดตั้งและบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการลงทุนและดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมรวมทั้งหน้าที่สนับสนุนอื่นๆ ได้แก่ การอนุญาตและกำกับประกอบกิจการการให้สิทธิประโยชน์ การจัดหาอำนวยความสะดวกด้านบริการต่างๆ แก่นักลงทุนอุตสาหกรรม เพื่อสนองนโยบายรัฐบาล ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมให้เติบโตควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม โดย กนอ. จึงจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้บรรลุผลสำเร็จเป็นรูปธรรมและรวดเร็วขึ้น

ทั้งนี้ การใช้พื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แบ่งการใช้ประโยชน์พื้นที่ ประกอบด้วย

- 1) พื้นที่ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม/เขตปลอดอากร / คลังทัณฑ์บน
- 2) พื้นที่สนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- โครงสร้างพื้นฐานภายในหรือปัจจัยสนับสนุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ระบบคมนาคม ไฟฟ้า ประปา ที่พักอาศัย ระบบโทรคมนาคม ศูนย์วิจัย ระบบการเงิน เป็นต้น

- โครงสร้างพื้นฐานภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ศูนย์กระจายสินค้า ด้านข้ามแดน โครงข่ายโทรคมนาคม ทางหลวงพิเศษ เป็นต้น

การขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญทั้ง 4 ประการ กล่าวคือ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, ม.ป.ท. 2-15)

- 1) รูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Development model)
- 2) รูปแบบกลไกการบริหารจัดการ (Governance and institutional model)
- 3) มาตรการและสิทธิประโยชน์ (Incentive and measures) และ
- 4) การให้บริการของภาครัฐในศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาทั้งสิ้น 3 ประการ ได้แก่ รูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การใช้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และรูปแบบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, ม.ป.ท. 2-6 – 2-8)

- 1) รูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

รูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย คือ รูปแบบการพัฒนาแบบผสมผสานระหว่างการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนและนิคมอุตสาหกรรมเข้าด้วยกัน กล่าวคือ เป็นการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจเป้าหมายควบคู่ไปกับพื้นที่สนับสนุนด้วยการใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวนำในการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญไปยังพื้นที่ที่มีศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ ทั้งนี้ควรกำหนดขอบเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นพื้นที่จำกัดภายในจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับเขตการปกครองเพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการพื้นที่ และมีการกำหนดพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างชัดเจน โดยภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอในการรองรับการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่

- 2) การใช้พื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยต้องวางแผนการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบเพื่อกำหนดแนวทางการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผังแนวนโยบายการใช้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยมีส่วนประกอบดังนี้

2.1) ส่วนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พื้นที่ที่มีการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อาศัยกลไกในการพัฒนาจากระบบสิทธิประโยชน์ในปัจจุบัน อาทิ นิคมอุตสาหกรรมเขตปลอดอากร คลังทัณฑ์บน สำหรับพื้นที่ส่วนนี้มีภาคเอกชนเป็นผู้พัฒนาหลักหรือพัฒนาร่วมกับหน่วยงานสิทธิประโยชน์ของภาครัฐ

2.2) ส่วนสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นพื้นที่โดยรอบหรือใกล้เคียงพื้นที่ส่วนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลัก ภาครัฐจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยสามารถแบ่งการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- โครงสร้างพื้นฐานหรือปัจจัยสนับสนุนการประกอบกิจกรรมภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ที่พักอาศัยของแรงงาน ศูนย์วิจัยและพัฒนา ระบบ

ขนส่งภายในพื้นที่ ระบบโทรคมนาคมและการสื่อสาร ระบบรักษาความปลอดภัย ระบบควบคุมและบำบัดมลภาวะ โครงสร้างพื้นฐานหรือปัจจัยสนับสนุนในส่วนนี้สร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจพิเศษให้จัดทำแผนปฏิบัติการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือปัจจัย สนับสนุนเป็นผู้พัฒนาหลัก

- โครงสร้างพื้นฐานหรือปัจจัยสนับสนุนการประกอบกิจกรรมภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่นทางหลวงพิเศษเชื่อมโยงกับพื้นที่ ท่าอากาศยาน ท่าเรือน้ำลึก ถนนเชื่อมโยงกับพื้นที่หลักของประเทศ รถไฟ โครงข่ายโทรคมนาคมและระบบอินเทอร์เน็ต ด้านข้ามแดน ศูนย์กระจายสินค้า โดยโครงสร้างพื้นฐานหรือปัจจัยสนับสนุนในส่วนนี้สร้างขึ้นเพื่อสร้างความเชื่อมโยงและอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษและพื้นที่อื่นๆ โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับการมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้จัดแผนปฏิบัติการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือปัจจัยสนับสนุนเป็นผู้พัฒนาหลัก

3) รูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ควรจะส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพและเป็นกิจกรรมที่ประเทศมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ทั้งนี้จากการทบทวนแผนในการพัฒนาประเทศ สามารถกำหนดรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป้าหมายได้ ดังนี้

(1) รูปแบบกิจกรรมด้านการผลิต (Manufacturing) ให้ความสำคัญอุตสาหกรรมสะอาด ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย การผลิต (Manufacturing) การประกอบ (Assembly) การเก็บสินค้าคงคลัง (Warehousing) การซ่อมสินค้า (Salvaging) และกระบวนการอื่นๆ (Other Processing) และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิต

(2) รูปแบบกิจกรรมด้านการค้า (Trade and Logistics) เน้นไปที่กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การนำเข้าและส่งออกสินค้า (Importing and Exporting) การเก็บรักษา (Storage) การเก็บสินค้าคงคลัง (Warehousing) การจัดแสดง (Exhibition) การตรวจสอบสินค้า (Inspection) และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการค้าการลงทุนหรือกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ เช่น การขนส่ง (Transportation) การกระจายสินค้า (Distributing) การเก็บสินค้าคงคลัง (Warehousing) การบรรจุหีบห่อ (Packaging) การขนถ่ายวัสดุ (Material Handling) และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทางโลจิสติกส์

(3) รูปแบบกิจกรรมด้านการพัฒนาท่องเที่ยว (Tourism Development) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สถานที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยว กิจกรรมนันทนาการเพื่อสร้างให้เกิดความบันเทิง และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่เกิดจากทุนมนุษย์หรือทุนทางวัฒนธรรม

นอกจากนี้เขตเศรษฐกิจยังไม่อนุญาตให้ประกอบกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อประเด็นทางด้านศาสนา ความมั่นคง สังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การพนัน สิ่งเสพติด อุตสาหกรรมสกปรกที่ปล่อยสารเคมีหนัก และการค้าประเวณี เป็นต้น

ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ต้องพึ่งพาเงินทุนของภาคเอกชน ในการมาลงทุน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างสภาวะแวดล้อมในการลงทุนให้ดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ดังนั้น การเพิ่มขีดความสามารถจะต้องมีการกำหนดมาตรการและสิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุน มาตรการสิทธิประโยชน์ที่สำคัญที่สำคัญในเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นสรุปได้เป็น 4 เรื่องใหญ่ๆ คือ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ม.ป.ท. 2-10 – 2-16)

1. สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Fiscal incentives)
2. สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี (Non- Fiscal incentives)
3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Development)
4. การสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว (Foreign Worker Administration)

1. สิทธิประโยชน์ทางภาษี

เพื่อให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบรรลุเป้าหมายในการสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้มีประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2557 เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนทั้งในและนอกนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และรองรับการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยกำหนดกิจการและเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมการลงทุนของโครงการที่ตั้งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560 และได้แบ่งกิจกรรมดังนี้

ตารางที่ 2.2 สิทธิประโยชน์ในการประกอบกิจการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

สิทธิประโยชน์	ประกอบกิจการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	
	กิจการทั่วไป	กิจการที่ได้รับการส่งเสริม
1. ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	เพิ่มเติมเป็นเวลา 3 ปี แต่รวมแล้วไม่เกิน 8 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี โดยจำกัดวงเงินไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน
2. หากเป็นกิจการในกลุ่ม A1 หรือ A2 ซึ่งได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปีแล้ว	ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นเวลา 5 ปี นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิจากการลงทุน ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นเวลา 5 ปี นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล
3. ให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา นับตั้งแต่วันเริ่มมีรายได้	2 เท่าของค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นเวลา 10 ปี	2 เท่าของค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นเวลา 10 ปี

จากการประกอบกิจการ		
4. ให้หักเงินลงทุนในการติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก	ร้อยละ 25 ของเงินลงทุนนอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ	ร้อยละ 25 ของเงินลงทุนนอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ
5. ให้ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร	ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร	ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร
6. ให้ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออก	ระยะเวลา 5 ปี	ระยะเวลา 5 ปี
7. อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในโครงการที่ได้รับการส่งเสริม	ตามแนวทางที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด	ตามแนวทางที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด
8. ได้รับสิทธิและประโยชน์ที่มีใช้ภาษีอากร (จะกำหนดภายหลัง)	- อนุญาตให้นำแรงงานฝีมือและผู้ชำนาญการเข้ามาทำงานในกิจการ - อนุญาตให้กิจการคนต่างชาติดำเนินกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ - อนุญาตให้ส่งออกเงินตราต่างประเทศ	- อนุญาตให้นำแรงงานฝีมือและผู้ชำนาญการเข้ามาทำงานในกิจการ - อนุญาตให้กิจการคนต่างชาติดำเนินกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ - อนุญาตให้ส่งออกเงินตราต่างประเทศ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้มีการประชุม ครั้งที่ 2/2558 ได้เห็นชอบกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ระดับสูงตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 จำนวน 13 กลุ่มกิจการ ดังนี้

- (1) อุตสาหกรรมการเกษตร ประมงและกิจการที่เกี่ยวข้อง
- (2) เซรามิกส์
- (3) อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง
- (4) อุตสาหกรรมผลิตเครื่องเรือน
- (5) อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ
- (6) การผลิตเครื่องมือแพทย์
- (7) อุตสาหกรรม ยานยนต์ เครื่องจักรและชิ้นส่วน
- (8) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์
- (9) การผลิตพลาสติก
- (10) การผลิตยา
- (11) กิจการโลจิสติกส์
- (12) นิคมหรือเขตอุตสาหกรรมและ

(13) กิจกรรมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว

2. สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี

ตัวอย่างของสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น

(1) คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 เห็นชอบให้การลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นสูงสุดหรือใกล้เคียงกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีทั่วไป รวมทั้งอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในลักษณะไป-กลับ ในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมทั้งโครงการใหม่หรือขยาย ทั้งในและนอกเขตพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในพื้นที่โดยเร็ว นอกจากนี้ เห็นชอบให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางมาตรการการเงินโดยภาครัฐจัดเงินกู้ดอกเบี้ยผ่อนปรนและค้ำประกันสินเชื่อวงเงิน 1 – 20 ล้านบาท ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยในระยะแรกใช้พื้นที่ศูนย์ดำรงธรรมเป็นศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลด้านการลงทุนและเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) มาตรการของกรมสรรพากร สำหรับกิจการที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เช่น กิจการที่ไม่เข้าข่ายประเภทที่ BOI ให้การส่งเสริมหรือไม่ผ่านเงื่อนไขขนาดการลงทุนขั้นต่ำหรือบีโอไอ เป็นต้น สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ภายใต้มาตรการของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังได้โดยมาตรการของกระทรวงการคลังจะให้สิทธิลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้ นิติบุคคลจากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 10 เป็นเวลา 10 รอบระยะเวลาบัญชี สำหรับกิจการที่จัดตั้งใหม่ หรือการขยายอาคารถาวรที่ใช้ในการประกอบกิจการ สำหรับรายได้ที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าหรือเพื่อการส่งออกเป็นหลัก และการผลิตสินค้าที่มีแนวโน้มจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน หรือรายได้ที่เกิดจากการให้บริการและมีการใช้บริการนั้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งภายในและภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อสนับสนุนการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่นๆ ได้ดังรูป



ภาพที่ 2.1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งภายในและภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อสนับสนุนการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่น ๆ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ตัวอย่างของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กระบวนการให้บริการภาครัฐในรูปแบบของ ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ศูนย์การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ หรือ One Stop Service Center จัดตั้งขึ้นเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงานการขอรับบริการภาครัฐของนักลงทุน ทั้งนี้ จากการทบทวนรูปแบบการให้บริการศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จของประเทศไทยในปัจจุบัน และจากการกรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่า การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จมีองค์ประกอบสำคัญทั้งสิ้น 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ประเภของการให้บริการภายในศูนย์การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ รูปแบบการให้บริการของศูนย์การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และโครงสร้างของหน่วยงานในศูนย์การบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

1) ประเภทของการให้บริการภายในศูนย์การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

ประเภทของการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรบูรณาการประเภทการให้บริการเข้าด้วยกัน เพื่อลดขั้นตอนในการติดต่อของนักลงทุน โดยการจัดตั้งศูนย์การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถลดขั้นตอนในการขอรับบริการภาครัฐของนักลงทุนได้จากประเภทบริการที่มีความครบถ้วนสำหรับนักลงทุน

2) รูปแบบการให้บริการของศูนย์การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

รูปแบบการให้บริการจะแตกต่างกันตามความเหมาะสมของประเภทบริการ ซึ่งควรให้บริการในรูปแบบที่สอดคล้องกับการให้บริการ และให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ได้แก่

2.1) รูปแบบการพัฒนาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ผสมผสานการพัฒนาเชิงพื้นที่และการพัฒนาคลัสเตอร์กิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน เพื่อกระจายความเจริญไปยังพื้นที่เป้าหมายที่มีศักยภาพในการเป็นฐานเศรษฐกิจของภูมิภาค โดยภาครัฐควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคมและระบบสาธารณูปการที่เหมาะสมกับพื้นที่และกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป้าหมาย และมีขอบเขตพื้นที่จำกัดสอดคล้องกับเขตการปกครอง

2.2) รูปแบบและกลไกการบริหารจัดการ ภาครัฐควรมีการพัฒนากลไกการทำงานในระดับพื้นที่เพื่อช่วยให้กระบวนการทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

2.3) มาตรการและสิทธิประโยชน์ ภาครัฐควรจัดมาตรการและสิทธิประโยชน์ทั้งในรูปแบบภาษีและไม่ใช่อะไร รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าวให้แก่กลุ่มทุนและผู้ประกอบการในพื้นที่ ทั้งนี้ ภาครัฐควรบูรณาการสิทธิประโยชน์ทางภาษี และที่ไม่ใช่ภาษีภายใต้กฎหมายปัจจุบันให้แก่กลุ่มทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และอาจมีการจัดสรรสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม เพื่อดึงดูดนักลงทุนและผู้ประกอบการในภาคธุรกิจเป้าหมาย รวมถึงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งภายในและภายนอกที่เหมาะสมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมการใช้แรงงานต่างด้าวด้วยการอำนวยความสะดวกในการข้ามแดน การขึ้นทะเบียนแรงงาน และการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานนารูปแบบเข้าไปเย็นกลับ

2.4) การให้บริการในศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรมีประเภทของการให้บริการที่ครอบคลุมและรองรับความต้องการของนักลงทุนและผู้ประกอบการ รวมถึงมีรูปแบบการให้บริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยในเบื้องต้นควรบูรณาการการให้บริการของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากที่สุด โดยศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จทำงานภายใต้คณะกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตและศูนย์การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

4. การสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว

ตัวอย่างของการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว เช่น อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานแบบไป-กลับ หรือไม่เกิน 7 วัน และสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย ทั้งผู้ชำนาญการและแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายไว้ต่างๆดังนี้ (ชัยยงค์ ประดิษฐ์ศิลป์. ม.ป.ป. : 9-14)

เยเฮซเกล ดอร์ (Yehezkel Dror) ได้นำเสนอกระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 3 ขั้นตอนดังนี้

- 1.ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Meta-policy making Stage)
- 2.ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy making Stage)
- 3.ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบาย (Post policy making Stage)

ฮาโล ลาสเวล (Harold D.Lasswell) ได้นำเสนอกระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 7 ขั้นตอนดังนี้

- 1.ขั้นค้นหาและรวบรวมข้อมูล (Intelligence)
- 2.ขั้นเสนอแนะทางเลือกและผลักดัน (Recommending or promoting)
- 3.ขั้นการวางนโยบาย (Prescribing)
- 4.ขั้นการกำหนดมาตรการ (Involving)
- 5.ขั้นการประยุกต์ (Applying)
- 6.ขั้นการประเมินนโยบาย (Appraising)
- 7.ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Terminating)

ราฟ เดวิด (Ralph David) ได้นำเสนอกระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 6 ขั้นตอนดังนี้

- 1.ขั้นกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
- 2.ขั้นการประกาศใช้นโยบาย (Policy Promulgation)
- 3.ขั้นการศึกษารายละเอียด (Policy Education)
- 4.ขั้นการประยุกต์ใช้ (Policy Application)
- 5.ขั้นการตีความ (Policy Interpretation)
- 6.ขั้นการควบคุมให้บรรลุเป้าหมาย (Policy Control)

วิลเลียม บอยเยอ (William W.Boyer) ได้นำเสนอกระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอนดังนี้

- 1.ขั้นการนำเสนอความคิดริเริ่ม (Initiation)
- 2.ขั้นการร่างนโยบายขั้นต้น (Preliminary Drafting)
- 3.ขั้นการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation)

4.ขั้นการร่างนโยบายขั้นสุดท้าย (Final Drafting)

5.ขั้นการประเมินทบทวน (Reviewing)

ชาล โจน (Charles O.Jones) ได้นำเสนอกระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ

7 ขั้นตอนดังนี้

- 1.ขั้นการระบุปัญหา (Problem Identification)
- 2.ขั้นการเข้าสู่เวทีทางการเมือง (Agenda Building)
- 3.ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
- 4.ขั้นยอมรับทางเลือกเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
- 5.ขั้นการจัดสรรงบประมาณ (Budgeting)
- 6.ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation)
- 7.ขั้นการสืบทอดนโยบาย (Succession)

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E.Anderson) ได้นำเสนอกระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอนดังนี้

- 1.ขั้นการก่อรูปของปัญหาทางนโยบาย (Problem Formation)
- 2.ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
- 3.ขั้นการยอมรับทางเลือกทางใดทางหนึ่ง (Policy Adoption)
- 4.ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
- 5.ขั้นการประเมินผล (Policy Evaluation)

จากความหมายของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเราสามารถสรุปแนวคิดกระบวนการนโยบายว่ามีจุดร่วมกันใน 3 ขั้นตอนใหญ่ๆคือ

- 1.แนวคิดในขั้นการกำหนดนโยบาย
- 2.แนวคิดในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3.แนวคิดเกี่ยวกับขั้นการประเมินผลนโยบาย

1. แนวคิดในขั้นการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายโดยทั่วไปจะมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆที่สำคัญ 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1.1 การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) การก่อรูปนโยบายเป็นการริเริ่มให้เกิดการกำหนดนโยบายโดยการผลักดันปัญหาส่วนตัวของผู้บริหารหรือปัญหาของสังคมส่วนรวมให้เป็นปัญหาที่รัฐบาลนำไปพิจารณาแก้ไขหรือจัดการ ซึ่งเรียกกันว่าเป็นปัญหาเชิงนโยบาย (Policy Problem)

1.2 การเข้าสู่การพิจารณาทางการเมือง (Agenda Setting) เป็นการผลักดันปัญหาเชิงนโยบายที่รัฐบาลตระหนักว่าจะต้องแก้ไขหรือจัดการแล้วให้เข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้ปัญหาเชิงนโยบายกลายมาเป็นวาระเชิงนโยบาย (Policy Agenda) ซึ่งเราอาจจะเรียกว่าเป็นวาระแห่งชาติ ในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ

1.3 การผลักดันทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการที่แต่ละกลุ่มและชนชั้นพยายามที่จะเสนอทางเลือกในการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหานโยบายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ให้เข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งเราจะเรียกทางเลือกกว่าเป็นทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Option or Policy Alternative)

1.4 การตัดสินใจเลือกอนุมัตินโยบาย (Policy Decision or Policy Adopha) เป็นบทบาทของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องเลือกทางเลือกนโยบายใดนโยบายหนึ่งมาอนุมัติเป็นนโยบาย ซึ่งจะต้องมีตัวเนื้อหาสาระนโยบายระบุให้เห็น (Policy Statement)

ในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น มีกลุ่มชนชั้นและองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการผลักดันกระบวนการตั้งแต่ขั้นการก่อรูปปัญหาจนไปถึงขั้นการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเป็นทางการ กลุ่มชนชั้นและองค์กรต่างๆสามารถสรุปเป็นตัวแบบในการกำหนดนโยบายได้เป็น 8 ตัวแบบ ดังนี้ (ชัยยงค์ ประดิษฐศิลป์.ม.ป.ป. : 39-63)

1. ตัวแบบกลุ่มชนชั้นนำ (Elite Model)
2. ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ (Group Model)
3. ตัวแบบชนชั้น (Class Model)
4. ตัวแบบเชิงสถาบัน (Institutional Model)
5. ตัวแบบระบบการเมือง (System Model)
6. ตัวแบบทฤษฎีเกมส์ (Games Model)
7. ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model)
8. ตัวแบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Model)

1. ตัวแบบกลุ่มชนชั้นนำ

กลุ่มชนชั้นนำ หมายถึงเป็นกลุ่มสังคม (Social Group) ที่เป็นคนกลุ่มน้อยที่อยู่บนยอดปิรามิดทางสังคมและมีอำนาจในการนำหรือตัดสินใจในสังคม ดังนั้นกลุ่มชนชั้นนำก็จะเป็นกลุ่มที่ได้รับทรัพยากรหรือผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของสังคม นโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำจึงเป็นความต้องการของชนชั้นนำเป็นหลัก (Policy as elite preference) ซึ่งนโยบายเป็นผลในการตัดสินใจจากเบื้องบนนั่นเอง ในการกำหนดนโยบายชนชั้นนำจะผลักดันทางเลือกนโยบายของตนโดยใช้วิธีการสำคัญ 3 รูปแบบคือ

1.1 ชนชั้นนำมักจะอ้างหรือสร้างวาทกรรมว่าทางนโยบายที่ตนเองผลักดันอยู่นั้นเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

1.2 ชนชั้นนำจะพยายามปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อไม่ให้มาแข่งขันกับทางเลือกของชนชั้นนำโดยใช้กลยุทธ์การเคลื่อนไหวต่างๆ เช่น กันเรื่องหรือประเด็นของประชาชนมิให้เข้าสู่เวทีการพิจารณาทางการเมือง ถ้าไม่สามารถใช้กลยุทธ์ดังกล่าวได้ชนชั้นนำก็อาจจะใช้กลยุทธ์เลือกประเด็นปัญหาเชิงนโยบายที่ไม่กระทบต่ออำนาจของชนชั้นนำ (safe issue) และในที่สุดเมื่อห้ามกระแสของมวลชนไม่อยู่ชนชั้นนำอาจจะต้องใช้กำลังเพื่อมิให้ประเด็นนโยบายหรือทางเลือกนโยบายของประชาชนเข้ามาแทนที่ทางเลือกของชนชั้นนำได้

ในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายนั้น ตัวแบบชนชั้นนำมีจุดเด่นถ้าใช้วิเคราะห์ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นสูงๆ แต่ตัวแบบก็จะมีจุดอ่อนที่พึงต้องพิจารณาในการวิเคราะห์คือ

ตัวแบบชนชั้นนำมาจะละลายพลังของมวลชนหรือกลุ่มชนชั้นกลางแต่กลับให้ความสำคัญต่อความเห็นพ้องต้องกันในหมู่ชนชั้นนำมามากกว่า

2. ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ ในที่นี้ หมายถึง กลุ่มทางสังคมในเชิงทฤษฎี คือมีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในแบบที่เป็นทางการ กลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ใช้พลังกลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์หรือคุณค่า ต่อรัฐบาล นโยบายตามตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นผลลัพธ์ที่ลงตัวในการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบาย (Policy as group) ส่วนวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์จะเข้าไปกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น จะใช้รูปแบบต่างๆ เช่น การล็อบบี้ การมีตัวแทนในคณะกรรมการในการตัดสินใจนโยบาย การหาความสนับสนุนจากสถาบันต่างๆเพื่อสร้างมติมหาชน การใช้คะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อแทรกนโยบาย การสร้างแนวร่วมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การชุมนุมโดยกระบวนการตามกติกาประชาธิปไตย ตลอดจนถึงการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์นี้มีจุดเด่นในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงพลังของประชาชนในสังคมเปิดได้ค่อนข้างดี แต่มีจุดอ่อนก็คือ มักจะละลายพลังของรัฐ

3. ตัวแบบชนชั้น

ชนชั้น หมายถึง กลุ่มคนทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์แบบเดียวกันภายใต้กระบวนการผลิตบนฐานการเป็นหรือไม่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต นโยบายในทัศนะของตัวแบบชนชั้นจึงเป็นผลลัพธ์ในการต่อสู้ระหว่างชนชั้นและปีกต่างๆภายในชนชั้นเดียวกัน (policy as class struggle output) วิธีการในการกำหนดนโยบายตามแนวคิดของตัวแบบชนชั้นมีศูนย์กลางอยู่ที่บทบาทของรัฐในสังคม ซึ่งมีหลายรูปแบบคือ รูปแบบรัฐที่แสดงบทบาทเป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครองที่เป็นนายทุน รัฐที่แสดงบทบาทเป็นเวทีของฝ่ายต่างๆในการเข้ามาต่อสู้กำหนดนโยบาย หรือรัฐเป็นองค์กรอิสระจากนายทุนในการแสดงบทบาทรักษาระบบทางสังคมในส่วนรวม นอกจากนี้รัฐแสดงบทบาททำประโยชน์เพื่อส่วนรวม โดยเป็นศูนย์กลางของชนชั้นต่างๆ ตัวแบบชนชั้นมีจุดเด่นในการช่วยวิเคราะห์การต่อสู้แข่งขันในกระบวนการนโยบายโดยคำนึงถึงในระดับโครงสร้างสังคมได้อย่างดี แต่มีจุดที่ต้องพึงระวังในการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่นอกเหนือจากชนชั้น เช่น ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ ระหว่างชายหญิง หรือระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมต่างๆ

4. ตัวแบบเชิงสถาบัน

ตัวแบบเชิงสถาบันในที่นี้ มองว่าสถาบันทางการเมืองนั้น เป็นองค์การทางการเมืองที่เป็นทางการและมีโครงสร้างที่มั่นคง ดังนั้น นโยบายจึงเป็นผลผลิตของการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง (Policy as institutional output) ในการวิเคราะห์การทำงานของสถาบันจะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างของสถาบันทำหน้าที่ของสถาบันและกระบวนการการทำงานของสถาบัน ตัวแบบสถาบันนี้ใช้วิเคราะห์ได้ดีในนโยบายที่มีกระบวนการกำหนดอย่างเป็นทางการ แต่มีจุดอ่อนในการใช้แนวคิดสถาบันแบบเก่า ซึ่งจะพบว่ามีความกว้างระหว่างกระบวนการที่เป็นทางการของสถาบันกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

5. ตัวแบบระบบการเมือง

ระบอบการเมืองในที่นี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง (Political Authorities) ระบอบทางการเมือง (Political Regime) ชุมชนทางการเมือง (Political Community) ดังนั้น นโยบายจึงเป็นผลผลิตของระบอบการเมือง (Policy as system output) การใช้ระบบการเมืองมาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายจะช่วยให้เห็นภาพรวมแบบป่าทั้งป่าได้ดี แต่ก็มีจุดด้อยในการทำความเข้าใจรายละเอียดของระบบการเมือง เช่น การตัดสินใจเชิงนโยบาย เป็นต้น

6. ตัวแบบทฤษฎีเกมส์

ผู้กระทำการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของทฤษฎีเกมส์ ได้แก่ ปัจเจกชน หรือกลุ่มต่างๆที่มีการแข่งขันกัน ดังนั้น นโยบายจึงเป็นทางเลือกที่มีการวิเคราะห์อย่างสมเหตุสมผลแล้ว ในสถานการณ์ของการแข่งขันดังกล่าว (Policy as rational choice in competitive) ซึ่งผลผลิตของเกมส์อาจจะออกมาเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆคือ

6.1 แพ้ทั้งคู่ (lose-lose solution)

6.2 แพ้-ชนะ (zero-sum game)

6.3 ชนะทั้งคู่ (win-win solution)

ตัวแบบทฤษฎีเกมส์ช่วยให้เราวิเคราะห์ใครได้ใครเสียผลประโยชน์ได้ดี แต่มีเงื่อนไขว่าต้องอยู่ภายใต้สถานการณ์การแข่งขัน

7. ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ

ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อผู้กระทำการในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่นเดียวกับตัวแบบทฤษฎีเกมส์ คือ ปัจเจกชนหรือกลุ่ม แต่มองว่านโยบายเป็นเสมือนสินค้าที่ผลิตขึ้นโดยรัฐบาลภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างอุปทานกับอุปสงค์ของนโยบาย (Policy as commodity of government) ดังนั้นตัวแบบนี้จึงวิเคราะห์นโยบายที่เป็นไปตามกลไกตลาดทางการเมือง แต่ต้องอยู่บนเงื่อนไขของสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกัน

8. ตัวแบบอุปถัมภ์

ตัวแบบอุปถัมภ์ เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับผู้นำแบบอุปถัมภ์ ว่าเป็นผู้กระทำการหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้นนโยบายจึงเป็นผลมาจากการตัดสินใจของผู้นำหรือการต่อสู้ระหว่างผู้นำของกลุ่มอุปถัมภ์ต่างๆ โดยวิธีการกำหนดนโยบายจะเป็นไปตามเส้นสายเชิงอุปถัมภ์ เช่น การวิ่งเต้น เข้าหานาย ตัวแบบอุปถัมภ์ช่วยในการวิเคราะห์นโยบายที่เกิดจากความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการได้เป็นอย่างดี

ในการวิจัยนี้จะใช้ตัวแบบลักษณะเชิงบูรณาการที่เรียกว่า แนวการศึกษาในเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (structure and Agency Approach) (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. ม.ป.ป : 15-17)

โครงสร้างในที่นี้ หมายถึงบริบทของนโยบายที่เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้นโครงสร้างสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่ต่อเนื่อง คงทนกว่าสัมพันธ์

ทางสังคมอื่น ๆ โครงสร้างสังคมในที่นี้จะมึลักษณะที่สำคัญ คือ การมีสองด้านของโครงสร้าง (duality of structure) ได้แก่ การที่โครงสร้างจะเป็นทั้งเงื่อนไข (condition) และผลผลิต (product) ของการกระทำทางสังคม

- โครงสร้างในด้านที่เป็นเงื่อนไขมีคุณสมบัติในการกำหนดเงื่อนไขการกระทำทางสังคมว่าจะไปในทิศทางที่จะช่วยเอื้อหรือจำกัดการกระทำนั้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมของผู้กระทำการเชิงนโยบาย ดังนั้นโครงสร้างทางสังคมจึงมีบทบาททั้งการสร้างข้อจำกัดหรือเปิดโอกาสในเวลาเดียวกันขึ้นอยู่กับว่าผู้กระทำการเชิงนโยบายต่าง ๆ ได้เข้าถึงทรัพยากรของสังคมมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

- โครงสร้างในด้านที่เป็นผลผลิตของการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางสังคมก่อรูปมาจากการต่อสู้ทางสังคม (ที่มีทั้งความขัดแย้งและความร่วมมือ) และโครงสร้างทางสังคมสามารถปรับเปลี่ยนไปตามผลลัพธ์ของการต่อสู้ขัดแย้งระหว่างผู้กระทำทางสังคม 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ ระหว่างผู้กระทำฝ่ายหนึ่งที่ต้องการรักษาโครงสร้างเดิมไว้เพื่อตอบสนองผลประโยชน์และคุณค่าให้ตัวเองต่อไป กับผู้กระทำอีกฝ่ายหนึ่งที่พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าในทิศทางใหม่ ความพยายามปรับเปลี่ยนหรือปรับโครงสร้างเป็นผลมาจากความตึงเครียดของโครงสร้างเดิม ซึ่งจะเป็นโอกาสที่ขบวนการเคลื่อนไหวสามารถเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ดังนั้นการวิเคราะห์โครงสร้างในที่นี้จึงต้องพิจารณาอย่างเป็นกระบวนการทั้งในขั้นการก่อรูป (production) การสืบทอด (reproduction) และการเปลี่ยนแปลง (transformation) โครงสร้างทางสังคม

ในการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น จะมีพื้นฐานอยู่ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์แบบเหลื่อมล้ำต่ำสูงและมีลักษณะเชิงขั้วตึงในการแลกเปลี่ยนอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มคนในสังคม นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครอง รวมถึงการให้ความสำคัญต่อโครงสร้างวัฒนธรรมในรูปอุดมการณ์ที่ใช้เป็นเหตุผลในการปฏิบัติทางสังคมของกระทำด้วย การวิเคราะห์ในที่นี้มองว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจทางการเมืองและทางวัฒนธรรมนั้น จะมีความสัมพันธ์ในเชิงกำหนดซึ่งกันและกัน

ผู้กระทำการเชิงนโยบาย หมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจากฐานการมีเอกลักษณ์ร่วมกันอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกัน โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเคลื่อนไหวเพื่อปฏิบัติการทางนโยบายด้วยเจตจำนงอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้กระทำการในที่นี้จะเป็นมโนทัศน์แบบองค์รวมซึ่งสามารถแบ่งออกได้หลาย ๆ รูปแบบ คือ

1. กลุ่มสังคม (social group) เป็นกลุ่มบุคคลที่สำนึกถึงเอกลักษณ์ร่วมกันและได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกันตามแนวทางที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เช่น กลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มนักวิชาการ และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

2. ชนชั้นทางสังคม (social class) เป็นกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกันในความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคม เช่น ชนชั้นนายทุนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมอันเดียวกันในฐานะที่เป็นเจ้าของและ/หรือควบคุมปัจจัยการผลิต ส่วนชนชั้นกรรมมาชีพก็จะ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมเดียวกัน คือ ในฐานะผู้ไม่มีปัจจัยการผลิตและต้องขายพลังแรงงาน อย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงกลุ่มย่อยภายในชน

ชั้น (Fraction) ด้วยเช่น ชนชั้นนายทุนก็จะประกอบด้วยกลุ่มนายทุนการค้า กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม กลุ่มนายทุนการเงินหรือกลุ่มนายทุนการเกษตร ชนชั้นทางสังคมไม่ใช่คุณสมบัติประจำของผู้กระทำการ บนโครงสร้างสังคม ดังนั้นองค์การ เช่น รัฐจึงสามารถแสดงบทบาทของผู้ประกอบการได้ในบริบทสังคมไทย

3. ขบวนการทางสังคม (social movement) เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนมากที่ใช้ความพยายามร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยมุ่งท้าทายอำนาจสถาบันทางการเมือง ดังนั้นในทางตรงข้ามจึงก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสังคม (counter movement) ได้ เช่น ขบวนการคุมกำเนิดและขบวนการสิทธิสตรี

4. องค์การทางสังคม (Social organization) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อดำรงไว้ ซึ่งระบบสังคมที่เป็นอยู่ เช่น ระบบราชการ ในกระบวนการดำเนินนโยบายไปปฏิบัตินั้นผู้กระทำการเหล่านี้อาจมีการรวมตัวกันในรูปของพันธมิตร (alliance) เพื่อรวมพลังทางทรัพยากรในการปฏิบัติการทางสังคมหรือการรวมตัวของชนชั้นนำในการเข้ามาครองอำนาจรัฐในรูปของกลุ่มอำนาจ (power bloc) หรือการรวมของกลุ่มและ/หรือชนชั้นที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมอันเดียวกัน เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายดังกล่าวข้างต้น ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้มีลักษณะของการกดขี่ ขูดรีด หรือ ครอบงำของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตายตัว แต่ความสัมพันธ์เป็นผลลัพธ์ที่ขึ้นอยู่กับการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางสังคม (social struggle) ระหว่างผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายตามตำแหน่งแห่งที่บนโครงสร้างสังคมที่แตกต่างกัน

การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการมองปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิภาษระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการสังคมและปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์ ดังนั้นในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องพิจารณากระบวนการนโยบายในมิติทางประวัติศาสตร์เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นมาในอดีต ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตเปรียบเสมือนการดูภาพยนตร์ที่จะเห็นภาพอย่างต่อเนื่อง

1.2 แนวคิดในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยทั่วไปกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวใหญ่ๆ คือ กระบวนการจากบนลงล่าง (Top-down process) และกระบวนการจากล่างขึ้นบน (bottom up process) ในโครงการวิจัยนี้เป็นกระบวนการจากบนลงล่าง ในทางวิชาการประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอนหลักคือ (มยุรี อนุมานราชธน. 2547 : 217-220)

1.2.1 ขั้นตอนระดับมหภาค

1.2.2 ขั้นตอนระดับจุลภาค

1.2.1 ขั้นตอนระดับมหภาค

การนำนโยบายในขั้นนี้เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีการลงอำนาจรัฐไว้ที่หน่วยงานระดับชาติ ดังนั้น จึงมีบทบาทเป็นผู้ควบคุมการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการโดยใช้กลไก องค์การขนาดใหญ่แบบราชการในการนำนโยบายในระดับมหภาค อาจแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนย่อย คือ

ขั้นแรก เป็นการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ หลังจากที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบของกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็จะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่แผนงานและโครงการตามกรอบนโยบายพร้อมทั้งพิจารณาหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบในราชการส่วนกลางก็จะแปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นรูปธรรมให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานหรือโครงการตามวัตถุประสงค์จะต้องเป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงที่จะปฏิบัติได้ รวมถึงวัตถุประสงค์จะต้องไม่ขัดแย้งกัน นอกจากนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติจะต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน

ขั้นที่สอง เป็นการรองรับแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ปัจจัยที่มีผลทำให้เกิดการยอมรับ ก็คือ ความพร้อมด้านกำลังคนและทรัพยากรของหน่วยงานภูมิภาค และท้องถิ่นหรือ ภาวะผู้นำของหน่วยงาน เป็นต้น

1.2.2 ขั้นตอนระดับจุลภาค

หลังจากที่หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับแผนงานหรือโครงการของนโยบายแล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะมีการดำเนินการใน 3 ขั้นตอนหลักๆ คือ

1.2.2.1 การระดมกำลัง เป็นการหาการสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงานรวมทั้งบุคคลสำคัญในองค์กรหลักของท้องถิ่น

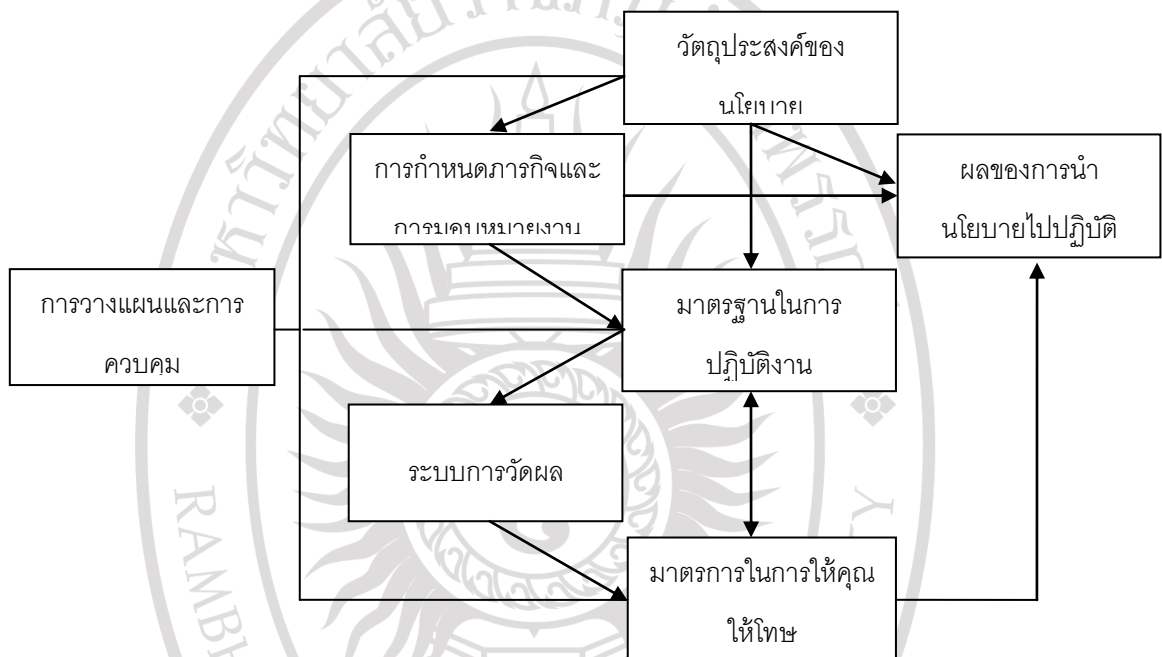
1.2.2.2 การดำเนินงานอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปฏิบัติงานของสมาชิกในหน่วยงานให้เข้าในแผนงานหรือโครงการ หรือปรับเปลี่ยนแผนงานและโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการปฏิบัติงานของสมาชิกในหน่วยงาน

1.2.2.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่องโดยทำให้แนวทางของนโยบายได้รับการยอมรับเป็นลักษณะงานประจำของผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องใช้แนวคิดพัฒนาองค์กร การสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม รวมถึงการสร้างความผูกพันกับองค์กร

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ในทางวิชาการสามารถสรุปออกมาเป็นตัวแบบที่สำคัญในปัจจุบัน คือ **สิบสักร์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี**

1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล
2. ตัวแบบด้านการจัดการ
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร
4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการระบบราชการ
5. ตัวแบบทางการเมือง
6. ตัวแบบทั่วไป
7. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง

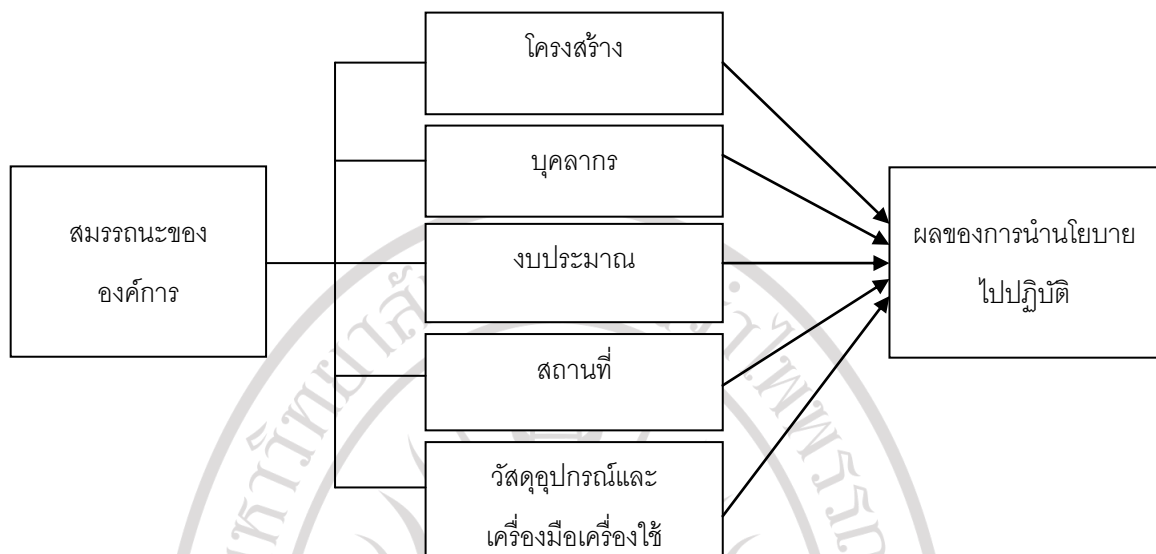
1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนหลักเหตุผลที่เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายกับวิธีการโดยการคำนวณผลได้ผลเสียให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (Means-end efficiency) ดังนั้นจึงให้ความสนใจต่อประสิทธิภาพของระบบการวางแผนและควบคุมผลงานโดยคำนึงถึงปัจจัยที่มีต่อการดำเนินนโยบาย คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล และมาตรฐานในการให้ทุนให้โทษ ดังภาพที่ 2 (วรเดช จันทรศร. 2532 : 211-213)



ภาพที่ 2.2 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

จะเห็นได้ว่าตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยภายในองค์กรไม่ได้คำนึงสภาพแวดล้อมในการดำเนินนโยบายเลย นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของการควบคุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยชนชั้นนำ (Top-down approach) อย่างเด่นชัด

2. ตัวแบบการจัดการ (Management Model) ตัวแบบการจัดการตั้งอยู่บนความเชื่อในเรื่องเทคนิคว่า ความพร้อมของทรัพยากรบริหารเป็นตัวสร้างสมรรถนะขององค์กรให้มีขีดความสามารถในการดำเนินนโยบาย ดังนั้น จากภาพที่ 3 จะเห็นว่า ตัวแบบจึงเน้นปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ (วรเดช จันทรศร. 2532 : 216-218)

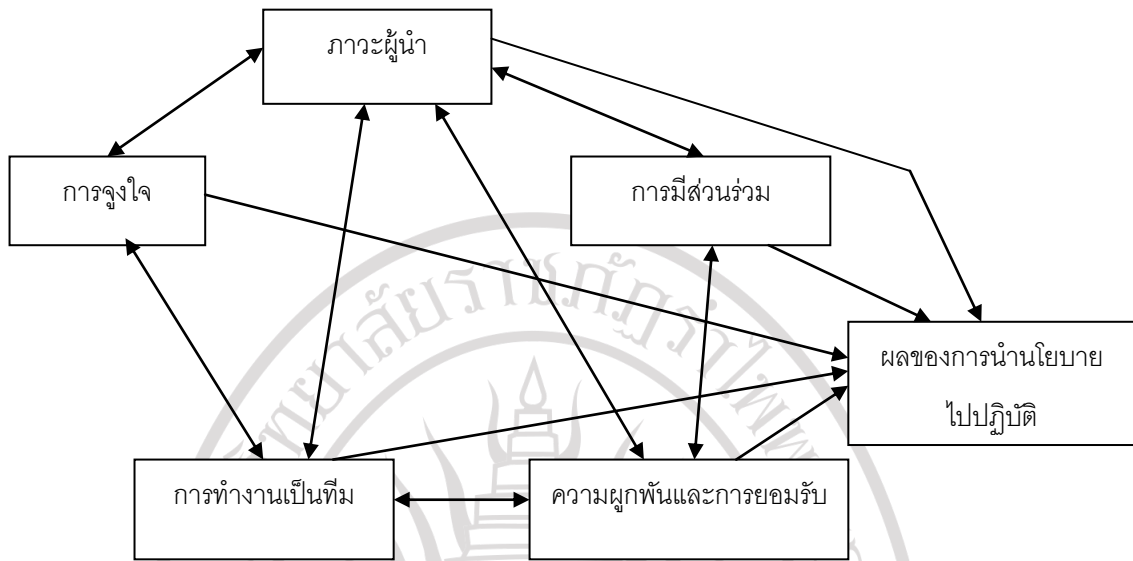


ภาพที่ 2.3 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการจัดการ

ตัวแบบการจัดการละเอียดปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ ที่มีอุดมการณ์ ผลประโยชน์ และการให้คุณค่าแตกต่างกันในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถึงแม้ว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคโดยตรง เช่น นโยบายการสร้างทางด่วนหรือนโยบายสนามบินหนองงูเห่า เป็นต้น เรายังพบว่า ในการดำเนินนโยบายนั้น การต่อสู้หรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ เพื่อช่วงชิงผลประโยชน์หรือคุณค่าเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ ตัวแบบนี้จึงเป็นเพียงนำไปใช้เพื่อใช้อ้างในการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อการขยายหน่วยงานหรือกลบเกลื่อนความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายได้ตรงกับสภาพที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย

3. ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบการพัฒนาองค์การเป็นแบบที่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนทำงานภายในองค์การที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบจะเน้นปัจจัยการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม สร้างความผูกพันของคณาจารย์ต่อการจัดการ การจูงใจที่ดี และการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 4 (วรเดช จันทรศร. 2532 : 218-220)

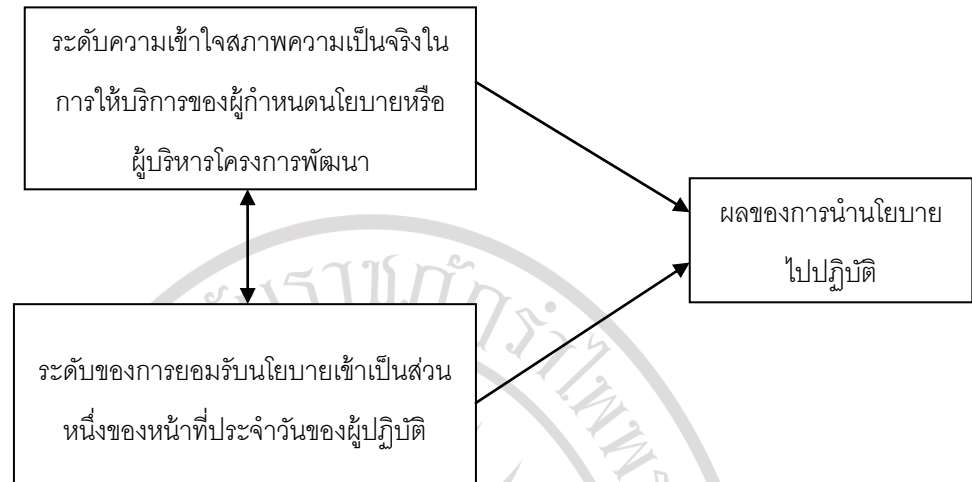
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ภาพที่ 2.4 การศึกษานโยบายปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการพัฒนองค์กร

ตัวแบบการพัฒนองค์กรมองความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายว่า ขับเคลื่อนนโยบายในบริบทของสังคมภายนอกในลักษณะที่สะเปะสะปะ โดยไม่มีแบบแผนของความสัมพันธ์ทางสังคมแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเป็นการละเลยปัจจัยเชิงโครงสร้างสังคมซึ่งเป็นปัจจัยพลักกำหนดในเชิงโครงสร้าง (Structural Capacity) ต่อการขับเคลื่อนดำเนินนโยบาย นอกจากนี้พื้นฐานทางทฤษฎีพัฒนองค์กรที่เน้นเชิงปทัสฐาน (Normative Theory) ทำให้นำไปใช้ในการวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงไม่ได้นัก เนื่องจากสังคมในความเป็นจริงนั้นจะมีความสัมพันธ์มีทั้งด้านที่ขัดแย้งและร่วมมือกัน

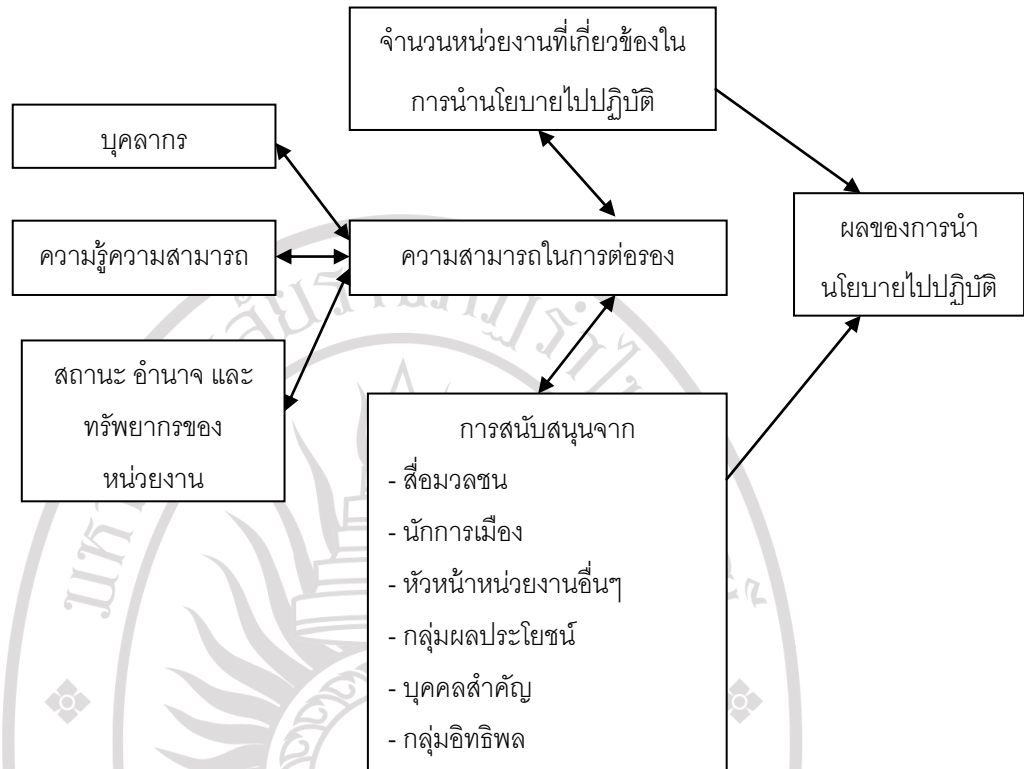
4. ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มองปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าขึ้นกับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการดำเนินนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย และดุลยพินิจของข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Street-level Bureaucrat) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การที่ตัวแบบกระบวนการระบบราชการให้ความสำคัญต่อปัจจัยทั้งสองดังกล่าว ก็เนื่องจากมีฐานคิดว่าอำนาจขององค์กรขนาดใหญ่ไม่ได้กระจุกอยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการตามที่เข้าใจ แต่อำนาจจะกระจัดกระจายไปทั่วองค์กร เพราะระบบราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่และสายบังคับบัญชายาวไกลจนผู้มีตำแหน่งทางการเอื้อมไม่ถึง ดังนั้นตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายมาจากข้างล่าง (Bottom-up approach) เป็นหลัก (วรเดช จันทรศร. 2532 : 220-224)



ภาพที่ 2.5 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

จุดอ่อนของตัวแบบนี้เมื่อนำมาใช้กับบริบทของสังคมไทยเราจะพบว่า ระบบราชการของรัฐไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางและข้าราชการมีพฤติกรรมแบบอำนาจนิยมในการดำเนินนโยบายโดยทั่วไป

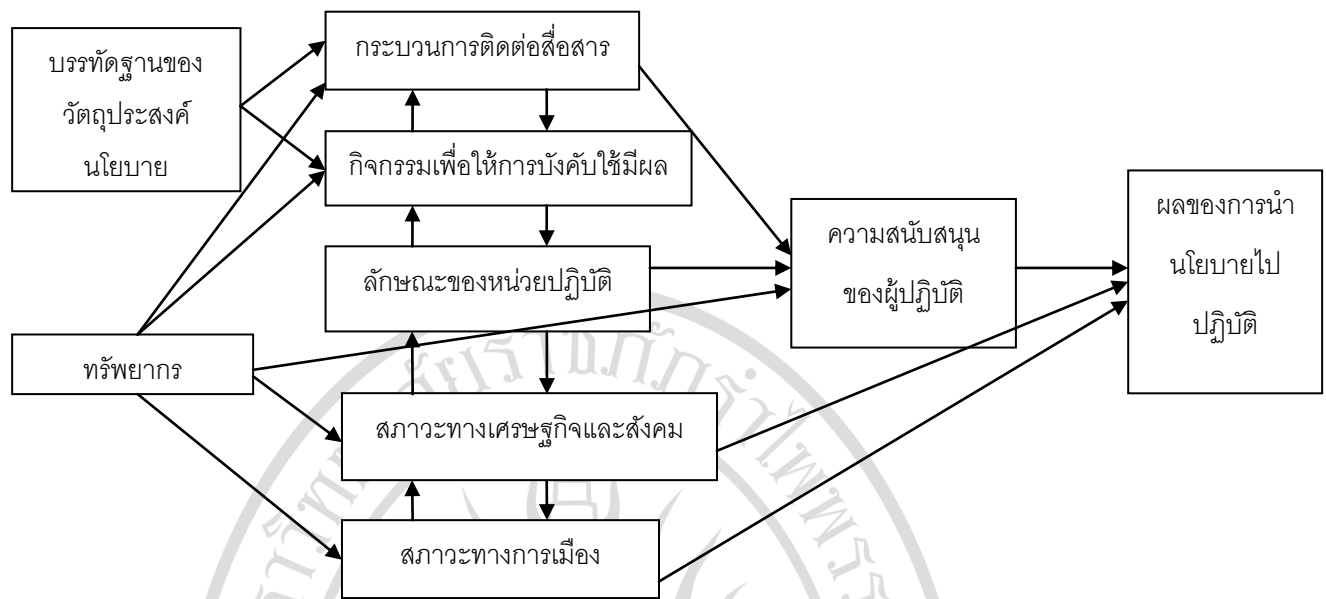
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบทางการเมืองในที่นี้เป็นการเมืองตั้งอยู่บนทฤษฎีการเมืองแบบพหุนิยม (Political Pluralism) ทฤษฎีดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการต่อสู้ การต่อรอง และการตกลงกันระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชุมชนประท้วง ชนรรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน หรือเครือข่าย ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงอยู่ที่การลงตัวทางผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ โดยพิจารณาว่าจะมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าไร กลุ่มพลังจะมีความสามารถในการต่อรองอย่างไร และจะมีการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นหรือไม่อย่างไร ตามภาพที่ 6 (วรเดช จันทรศร. 2532 : 224-226)



ภาพที่ 2.6 การศึกษาการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง

การเมืองแบบพหุนิยมตั้งอยู่บนฐานคติของอุดมการณ์เสรีนิยมที่ว่า สังคมที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการยอมรับความหลากหลายทางการเมือง และใช้กติกาการแข่งขันอย่างเสรี จนกระทั่งผลประโยชน์กระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ อย่างกลมกลืนในท้ายที่สุด ดังนั้นจึงไม่สอดคล้องกับสังคมไทยที่กระบวนการสร้างความหลากหลายทางสังคมเป็นไปอย่างเชื่องช้า และการผูกขาดทางเศรษฐกิจ และการเมืองยังเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคม

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบทั่วไปตั้งอยู่บนทฤษฎีระบบค่านึงทั้งปัจจัยภายในองค์การและปัจจัยสภาพแวดล้อมว่ามีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยภายในที่ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก ได้แก่ บรรทัดฐานของวัตถุประสงค์นโยบายและทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล และลักษณะของหน่วยที่ปฏิบัติ การมีปัจจัยภายในดังกล่าวจะก่อให้เกิดความสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ (Implementor) ที่ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสามารถ ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบทั่วไป จะให้ความสำคัญต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสถานะทางการเมือง (วรเดช จันทรศร. 2532 : 224-226)

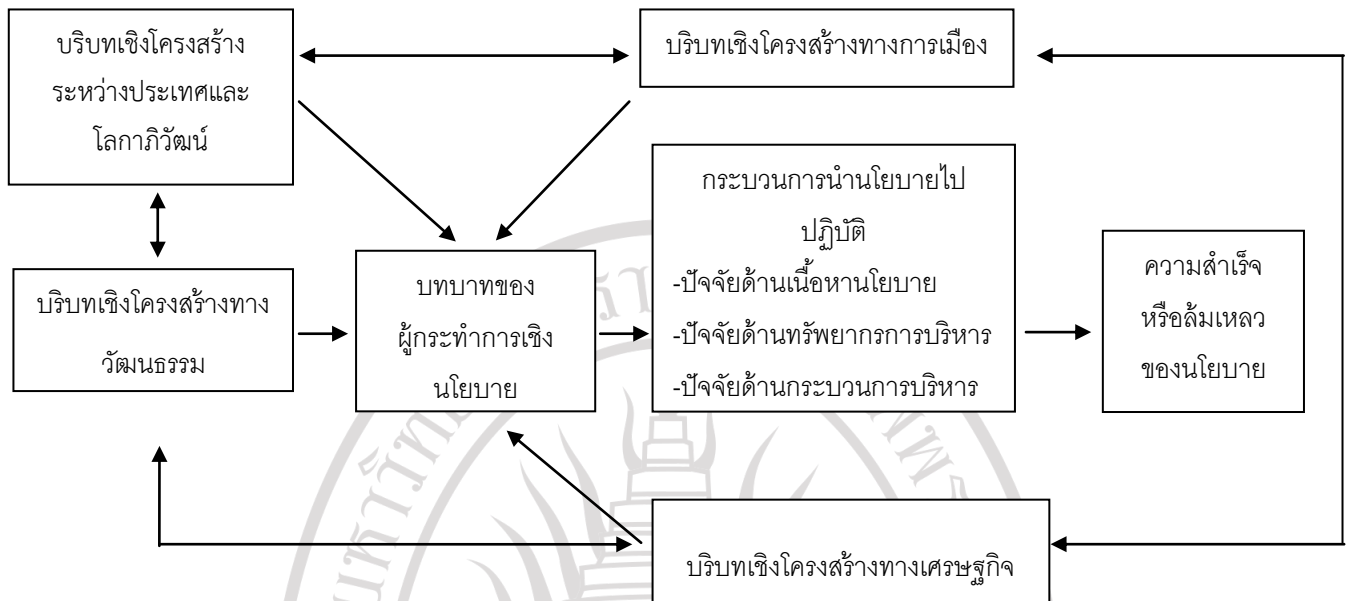


ภาพที่ 2.7 ตัวแบบทั่วไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากตัวแบบทั่วไปตั้งอยู่บนทฤษฎีระบบ จึงมีลักษณะของการวิเคราะห์ให้เห็นเป็นภาพตัดขวาง และเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างหยุดนิ่ง ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายนั้น ตัวแบบทั่วไปยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ปัจจัยภายในของตัวแบบเอง ก็ได้มาจากการรวมตัวเป็นบางส่วน จากตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น ตัวแบบทั่วไปจึงติดจุดอ่อนมาด้วย เช่น ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรจากตัวแบบทางด้านการจัดการที่มีปัญหาว่าเป็นปัจจัยเชิงเทคนิคเกินไป เป็นต้น

7. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง เศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ อยู่ในกระแสดการศึกษาแนวโครงสร้างและผู้กระทำการ (structure and agency) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการมองปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิภาษระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการสังคมและปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์ ดังนั้นในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องพิจารณากระบวนการนโยบายในมิติทางประวัติศาสตร์เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นมาในอดีตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตเปรียบเสมือนการดูภาพยนตร์ที่จะเห็นภาพอย่างต่อเนื่อง ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองที่นำมาใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถสรุปเป็นภาพที่ 8 ได้ดังนี้



ภาพที่ 2.8 ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาจากตัวแบบมีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 7 ตัวแบบ เราสามารถสรุปภาพรวมปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกเป็น 5 กลุ่มปัจจัยใหญ่ๆ คือ

1. ปัจจัยด้านเนื้อหา นโยบาย (Policy Content)
 - ความชัดเจนของนโยบาย (clear vs unclear)
 - ความแน่นอนของนโยบาย (consistent vs inconsistent)
 - ความสอดคล้องระหว่างนโยบายกับสถานการณ์ (relevant vs irrelevant)
2. ผู้รับผิดชอบดำเนินนโยบาย (Implementers) และผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Actor) ได้แก่
 - หน่วยงานราชการ
 - กลุ่มนักการเมือง
 - กลุ่มผลประโยชน์
 - กลุ่มพลเมือง
 - ชนชั้นต่างๆ
 - ขบวนการสังคม
3. ทรัพยากรการบริหาร (Management Resource) → 3 Ms
 - บุคลากร (Man) : ความเพียงพอและคุณสมบัติของบุคลากร
 - งบประมาณ (Money) : ความเพียงพอของงบประมาณ
 - วัสดุอุปกรณ์ (Material) : ความพร้อมของสถานที่ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีและ

ข้อมูล

4. กระบวนการบริหารจัดการ (Management Process) → POSDCORB

P = planning (การวางแผน) ได้แก่ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การตั้งเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม และการเลือกวิธีปฏิบัติที่สอดคล้อง

O = Organizing (การจัดองค์การ) เช่น การตั้งหน่วยงานรองรับ

S = Staffing (การบริหารบุคลากร) ได้แก่ การสรรหา รักษา และพัฒนาบุคลากร

D = Directing (การอำนวยการ) ได้แก่ การมอบหมายงาน การสนับสนุนทรัพยากร การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติ การกำกับติดตามและการให้ข้อเสนอแนะ

Co = Coordinating (การประสานงาน)

R = Reporting (การรายงานผล) เช่น การประเมินผล การประชาสัมพันธ์

B = Budgeting (การงบประมาณ) เช่น การจัดสรรงบประมาณ

5. บริบทแวดล้อมในการดำเนินนโยบาย (Policy Context)

- บริบททางเศรษฐกิจ เช่น วิกฤติเศรษฐกิจ
- บริบททางการเมือง เช่น การเมืองหลังรัฐธรรมนูญ
- บริบททางวัฒนธรรม เช่น ความเชื่อในพุทธศาสนา
- บริบทระหว่างประเทศ เช่น อิทธิพลของ IMF

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับขั้นการประเมินผลนโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยนี้ สามารถนำเสนอออกเป็นหัวข้อที่สำคัญ ได้ดังนี้ คือ

1.3.1 เกณฑ์การประเมินผลนโยบาย

1.3.2 ประเภทการประเมินผลนโยบาย

1.3.3 เทคนิคในการประเมินผลนโยบาย

1.3.4 การประยุกต์ผลการวิจัยประเมินผล การยุตินโยบายและการสืบทอด

นโยบายให้ต่อเนื่อง

1.3.1 เกณฑ์การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบายเป็นการประเมินเชิงคุณค่า (Value judgement) โดยเปรียบเทียบผลที่คาดหวัง (expected result) ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงเกณฑ์การประเมินผล (Evaluation Criteria) เกณฑ์การประเมินที่นิยมใช้กันในปัจจุบันสามารถสรุปได้จากตารางดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. ม.ป.ป. : 87-89 ; วรเดช จันทรรณและไพโรจน์ ภัทรนรากุล .2541 : 26-46)

ตารางที่ 2.3 แสดงเกณฑ์การประเมินผล (Evaluation Criteria)

เกณฑ์การประเมินผล	แนวคิด	ตัวชี้วัด
1.การตอบสนองของประชาชน (Responsiveness)	- การเข้ารับนโยบายของประชาชน	- การกำหนดประเด็นปัญหา - การรับฟังความคิดเห็น - มาตรการ/กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา - ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา
2.ความก้าวหน้า (Progress)	- การประเมินระหว่างดำเนินงาน	- กิจกรรมที่แล้วเสร็จ
3. ประสิทธิภาพ (Effectiveness)	- การบรรลุเป้าหมายที่กำหนด	- เป้าหมาย vs ผลลัพธ์
4.สัมฤทธิ์ผล (Achievement)	- การบรรลุตามเกณฑ์มาตรฐาน	- การวัดผลทางการศึกษา
5.ประสิทธิภาพ (Efficiency)	- ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร	ผลลัพธ์ vs ทรัพยากร - ผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย - ผลผลิตต่อกำลังคน - ผลผลิตต่อหน่วย - การประหยัดทรัพยากร
6.การให้บริการ (Service)	- การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับบริการ	- ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ
7.ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)	- ผลลัพธ์ต่อผู้เสียเปรียบในสังคม	- การเข้าถึง - การจัดสรรทรัพยากร - การกระจายผลประโยชน์
8.ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity)	- ความเท่าเทียมในโอกาส	- การเข้าถึง - การจัดสรรทรัพยากร - การกระจายผลประโยชน์
9.ความรับผิดชอบของหน่วยงาน (Accountability)	- ความสามารถในการตรวจสอบจากสังคม	- พันธกิจต่อสังคม - ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ - การให้หลักประกันความเสี่ยง - การยอมรับข้อผิดพลาด
10.ผลกระทบ (Impact)	- ผลที่ตามมาจากผลลัพธ์ของนโยบาย	ผลกระทบในแง่มิติต่างๆ - เนื้อหา - ทิศทาง - คุณค่า - เวลา

		- ความคาดหวัง - ขอบเขต - ความเป็นจริง
--	--	---

1. การตอบสนองของประชาชน (Responsiveness)

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.1 การกำหนดประเด็นปัญหา (Problem identification) เป็นตัวชี้วัดความสอดคล้องตรงประเด็นของปัญหาที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญ การตระหนักถึงปัญหาที่แต่ละกลุ่มเป้าหมายประสบอยู่ เป็นต้น

1.2 การรับฟังความคิดเห็น (Public hearing) เป็นตัวชี้ถึงระบบเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งอาจมีหน่วยที่มีหน้าที่ประมวลและรับฟังความคิดเห็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ

1.3 มาตรการเชิงกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา (Strategic measures) เป็นตัวชี้วัดถึงความพร้อมในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนผู้รับบริการ อาทิ มาตรการป้องกันน้ำท่วม มาตรการป้องกันความเสียหายจากภาวะความแห้งแล้ง เป็นต้น

1.4 ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา เป็นตัวชี้วัดการสนองตอบในการแก้ไขปัญหา โดยพิจารณาจากระยะเวลาที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา การให้ความสำคัญและการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว เป็นต้น

2. เกณฑ์ความก้าวหน้า (Progress)

เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบผลของการดำเนินกิจกรรม กับเป้าหมายที่กำหนดตามแผนการประเมินความก้าวหน้าที่จะตอบคำถามว่า การดำเนินกิจกรรมตามโครงการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ เป็นไปตามกรอบเวลาหรือไม่ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

2.1 ผลผลิตเทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลา เป็นการดูสัดส่วนผลผลิต (Output) ของโครงการว่าบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด อาทิ ความยาวของถนนที่สร้างได้ จำนวนแหล่งน้ำขนาดย่อมเพื่อการเกษตร เป็นต้น

2.2 จำนวนกิจกรรมแล้วเสร็จ เนื่องจากโครงการประกอบด้วยชุดกิจกรรมต่างๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดความก้าวหน้า โดยพิจารณาจำนวนกิจกรรมที่ได้ดำเนินไปแล้ว ทั้งกิจกรรมหลัก กิจกรรมพื้นฐาน กิจกรรมรอง และกิจกรรมเสริม ในช่วงระยะเวลา อาจเป็น สัปดาห์ เดือน ไตรมาส หรือระยะของโครงการ

2.3 ทรัพยากรที่ใช้ไปในช่วงเวลา เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของการใช้ทรัพยากรในโครงการ ซึ่งครอบคลุมด้านงบประมาณโครงการ ได้แก่ งบประมาณที่ใช้ไป งบประมาณที่อยู่ระหว่างผูกพัน เป็นต้น

2.4 ระยะเวลาที่ใช้ไป เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าเพื่อดูว่าใช้เวลาไปเท่าใดแล้ว และเหลือระยะเวลาอีกเท่าใด จึงจะครบกำหนดแล้วเสร็จ โดยจะสามารถเป็นเกณฑ์ประเมินและ

ควบคุมกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายด้านเวลา และเพื่อทราบถึงระยะเวลาที่ต้องใช้จริงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวม

3. เกณฑ์ประสิทธิผล (effectiveness)

เกณฑ์ประสิทธิผล หมายถึง อัตราส่วน (ratio) ของการเปรียบเทียบปัจจัยนำออกที่คาดการณ์ไว้กับปัจจัยนำออกที่ผลิออกมาได้จริงๆ ในช่วงเวลาที่กำหนด เนื่องจากประสิทธิผลวัดเป็นอัตราส่วน เราจึงสามารถเปรียบเทียบเป็นร้อยละของประสิทธิผลได้ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่พิจารณาระดับการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน โดยดูจากผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

3.1 ระดับการบรรลุเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัดว่าโครงการบรรลุเป้าหมายด้านใดบ้าง และการบรรลุเป้าหมายส่งผลกระทบต่อประชากรเป้าหมายอย่างไร โดยสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณ และคุณภาพของประชากรเป้าหมาย อาทิ การบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจสังคม อาจดูจากการเพิ่มรายได้ต่อหัวต่อคน เป็นต้น

3.2 ระดับการมีส่วนร่วม เป็นตัวชี้วัดระดับความสำเร็จโดยให้ความสำคัญกับมิติการมีส่วนร่วม โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลกระทบต่อระดับความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ระดับการมีส่วนร่วมสามารถวัดจาก จำนวนประชากร ความถี่ระดับกิจกรรม ซึ่งครอบคลุมการร่วมตัดสินใจ วางแผนและติดตามผล

3.3 ระดับความพึงพอใจ เป็นเกณฑ์วัดระดับการยอมรับ โดยอาจพิจารณาจาก สัดส่วนของประชากรเป้าหมายที่พึงพอใจกับบริการของรัฐ สัดส่วนของครัวเรือนที่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการ

3.4 ความเสี่ยงของโครงการ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลเพื่อวัดว่าโครงการมีความเสี่ยงในการบรรลุเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่งหรือเป้าหมายรวมของโครงการหรือไม่ ซึ่งค่าของความเสี่ยงจะประเมินของการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมของโครงการ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

4. เกณฑ์สัมฤทธิ์ผล (Achievement)

เป็นการประเมินผลสำเร็จโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยเป็นการประเมินผลขององค์การ 2 ส่วน คือผลในภาพรวมและระดับปฏิบัติการ มีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ

ผลผลิต (Outputs) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) ผลผลิตในภาพรวม (Overall outputs) เป็นการประเมินผลผลิตเทียบกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง กับเป้าหมายรวมขององค์กร โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับทิศทาง สถานภาพ จุดยืน ศักยภาพ และภาพพจน์ขององค์กรและประชาชนผู้รับบริการ การประเมินผลดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นพลวัตร และมีปฏิสัมพันธ์กับสถานะแวดล้อมภายนอกองค์กร และ 2) ผลผลิตระดับปฏิบัติการ (Operational outputs) เป็นการประเมินผลโดยพิจารณาระดับการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ โดยอาจจะ

พิจารณาจากผลผลิตต่อหน่วยกำลังคน ระดับการบริการต่อหน่วยเวลา สัดส่วนของต้นทุนและผลตอบแทน สถานภาพทางการเงิน เป็นต้น

5. ประสิทธิภาพ (Efficiency)

การประเมินประสิทธิภาพเป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้ กับทรัพยากรที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ทรัพยากรที่ใช้ไปนอกจากงบประมาณแล้ว ยังหมายรวมถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางการจัดการ และเวลาที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

5.1 สัดส่วนผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการเงินของโครงการเพื่อให้ได้ผลผลิตที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมประโยชน์ ลดค่าใช้จ่าย

5.2 ผลผลิตต่อกำลังคน เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตต่อบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่โครงการ ซึ่งนอกจากจะเป็นตัวชี้วัดถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานแล้ว ยังแสดงถึงสมรรถนะและศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในการดำเนินโครงการ

5.3 ผลผลิตต่อหน่วยเวลา เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตในช่วงเวลา อาทิ จำนวนครัวเรือนที่ได้รับการอบรมอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรต่อครัวเดือน จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนต่อตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในแต่ละปี

6. เกณฑ์การให้บริการ (Service)

เป็นเกณฑ์ที่สะท้อนถึงความคาดหวังในคุณภาพบริการเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ประชาชนผู้รับบริการต้องแบกรับ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการคือ

6.1 ระดับความพึงพอใจ (Degree of satisfaction) เป็นตัวชี้วัดความเห็นของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อหน่วยงานในเขตพื้นที่รับบริการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพการบริการ อาทิ สัดส่วนของครัวเรือนในเขตบริการที่มีความพอใจบริการขนส่งมวลชนประเภทต่างๆ เป็นต้น

6.2 การยอมรับหรือคัดค้าน (Acceptance or rejection) เป็นตัวชี้วัดระดับการยอมรับมาตรการนโยบายของหน่วยงาน ซึ่งอาจพิจารณาสัดส่วนการยอมรับหรือคัดค้าน เนื่องมาจากผลกระทบจากมาตรการนโยบายของหน่วยงาน อาทิ สัดส่วนของประชากรที่เห็นด้วยหรือคัดค้านต่อมาตรการทางการเงินการคลัง เป็นต้น

7. ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)

เป็นเกณฑ์ที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยยึดหลักการว่าประชากรกลุ่มเป้าหมายจะได้รับหลักประกันเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาคและความทั่วถึงในการรับบริการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ

7.1 ความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มอาชีพ (Occupational equity) เป็นตัวชี้วัดความเป็นธรรมโดยให้ความสำคัญทุกกลุ่มย่อย (Sub-group) ในสังคม อาทิ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำแก่กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพอื่น เป็นต้น

7.2 ความเป็นธรรมระหว่างเพศ (Gender equity) เป็นตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญเรื่องความเป็นธรรมระหว่างเพศ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญมากขึ้นในการประเมินโครงการพัฒนา โดยดูว่าการดำเนินโครงการให้ความเสมอภาคระหว่างเพศ หรือมีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศหรือไม่

7.3 ความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น (Intergenerational equity) เป็นตัวชี้วัดที่เน้นความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น ระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคต ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและใช้ผลประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดหาพลังงาน โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เป็นต้น

8. เกณฑ์ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity)

ความเสมอภาคทางสังคม คือ สภาพที่บุคคลสองคนหรือมากกว่า ได้รับผลประโยชน์หรือบริการเท่าเทียมกัน การที่จะวัดว่าบริการได้กระจายไปยังบุคคลอย่างไร การวัดความเสมอภาคอาจอยู่ในรูปร้อยละของกลุ่มที่ต้องการบริการ และได้รับบริการนั้น เปรียบเทียบกับกลุ่มที่ได้รับแต่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ก็ย่อมชี้ให้เราเห็นได้ว่าความเสมอภาคในบริการเป็นเช่นไร

9. ความรับผิดชอบของหน่วยงาน (Accountability)

ความรับผิดชอบของหน่วยงานประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

9.1 พันธกิจต่อสังคม (Social Commitment) เป็นตัวชี้วัดข้อผูกพันที่แสดงถึงภารกิจของหน่วยงานที่มีต่อสังคมโดยรวม ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากนโยบาย แผนงานและวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน

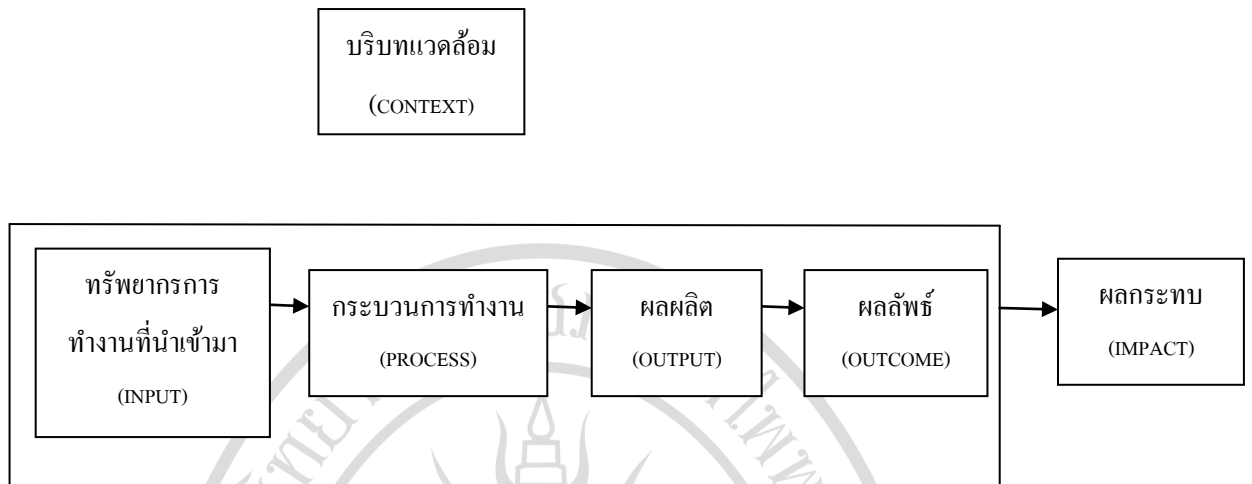
9.2 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) เป็นตัวชี้ถึงความรับผิดชอบต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย อาทิ การจัดหาบริการที่ดีมีคุณภาพให้กับลูกค้า การให้ความเอาใจใส่ เป็นต้น

9.3 การให้หลักประกันความเสี่ยง (Risks guarantee) เป็นตัวชี้ที่มีความสำคัญเพื่อให้หลักประกันว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับความปลอดภัยหรือการชดเชยจากหน่วยงาน

9.4 การยอมรับข้อผิดพลาด (Acceptance of failure) เป็นตัวชี้ถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน อาจโดยการประกาศยอมรับผิดต่อสาธารณชน ในกรณีที่เกิดความผิดพลาด หรือเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากข้อบกพร่องในการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

10. เกณฑ์ผลกระทบ (Impact)

ความหมายของผลกระทบ สามารถแบ่งความหมายผลกระทบออกเป็น 2 ความหมายใหญ่ ๆ คือ ในความหมายที่กว้างผลกระทบ หมายถึง ผลทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม โครงการ แผนงานหรือนโยบาย ส่วนความหมายที่แคบผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการบริหารจัดการของกิจกรรม โครงการ แผนงานหรือนโยบาย ดังปรากฏในภาพประกอบที่ 2.9



ภาพที่ 2.9 แนวคิดการวิเคราะห์ระบบ

จากภาพจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นในรูปของนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นจะก่อให้เกิดผลงาน (Result) ใน 3 รูปแบบคือ

- 1.ระดับผลผลิต (Output) เป็นผลงานที่เกิดขึ้นโดยตรงมาจากการดำเนินกิจกรรม เช่น ในการประเมินผลเป็นการวิเคราะห์การบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่าการประเมินประสิทธิผล
- 2.ระดับผลลัพธ์ (Outcome) ที่ตามมาเป็นผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องหลังจากการเกิดผลผลิต
- 3.ระดับผลกระทบ (Impact) ในความหมายที่แคบเป็นผลที่เกิดขึ้นในบริบทหรือสภาพแวดล้อมที่ต่อเนื่องหลังจากการเกิดผลลัพธ์

แสวง รัตนมงคลมาส (2543) ได้แบ่งผลกระทบได้เป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

1. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหา (Content of Impact) อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมและกายภาพ เช่น ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสร้างเขื่อนทำให้คนเป็นโรคพยาธิ ซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น หรือผลกระทบจากการดำเนินนโยบายโครงการ คจก. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้าน และทหารมากขึ้น หรือผลกระทบจากโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกตัดผ่านพื้นที่เกษตรกรรมทำให้เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงการย้ายที่อยู่เปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น

2. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) ซึ่งได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายคุมกำเนิดจะทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุสูงขึ้นไม่ว่าใครจะรับรู้หรือไม่ เช่นนี้ก็จะเกิดขึ้นประเภทหนึ่งคือ ผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) ได้แก่ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของโสเภณี ทำให้คนไทยเป็นอันมากรู้สึกอับอายต่างชาติ

3. การแบ่งตามแง่มุมของทิศทางที่กระทบ (Direction of Impact) อาจแบ่งออกได้เป็น ผลกระทบโดยตรง (Direction Impact) และผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impact)

4. การแบ่งตามแง่มุมของคุณค่าของผลกระทบ (Value of Impact) อาจแบ่งออกได้เป็น ผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) หมายถึง ผลกระทบที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนา

5. การแบ่งผลกระทบตามช่วงเวลา (Time of Impact) ที่เกิดขึ้นจะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผลกระทบในระยะสั้น (Short Run Impact) ส่วนอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในอนาคต (Future Run Impact) หรือผลกระทบในระยะยาว (Long Run Impact)

6. การแบ่งผลกระทบตามขอบเขตที่เกิดขึ้น (Scope of Impact) สามารถแบ่งออกได้เป็น ผลกระทบที่มีผลในวงกว้างและผลกระทบที่มีผลในวงแคบ

1.3.2 ประเภทการประเมินผลนโยบาย

ประเภทการประเมินผลนโยบาย สามารถแบ่ง โดยอาศัยเกณฑ์หรือมิติในการแบ่งประเภท ต่างๆกัน ดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์.ป.ป.ป. : 90-91 ; สมพร เพ็ญจันทร์. 2539 : 198-202)

1. ประเภทการประเมินผลเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์มิติขององค์การ สามารถแบ่งการ ประเมินผลได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1.1 การประเมินผลในระบบปิด (Closed System Conception of Evaluation) เป็นการประเมินผลที่ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและเน้นผลลัพธ์ของนโยบาย (Effect Evaluation)

1.2 การประเมินผลในระบบเปิด (Opened System Conception of Evaluation) เป็นการประเมินผลที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสิ่งแวดล้อมเป็นบริบท ภายนอก

2. ประเภทการประเมินผลระดับนโยบาย/แผน สามารถแบ่งการประเมินผลได้เป็น 4 ประเภท คือ

2.1 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการประเมินผลภาพรวม ของทิศทางนโยบายโดยพิจารณาว่านโยบายจะประกอบด้วยแผนหลักต่างๆ (a set of plan)

2.2 การประเมินผลแผน (Plan Evaluation) เป็นการประเมินผลในระดับแผน หลักที่รองลงมาจากระดับนโยบายโดยพิจารณาว่าแผนจะประกอบด้วยแผนงานต่างๆ (a set of program) **ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี**

2.3 การประเมินผลแผนงาน (Program Evaluation) เป็นการประเมินผลใน ระดับแผนงานที่รองลงมาจากระดับแผนหลักโดยพิจารณาว่าแผนงานจะประกอบด้วยโครงการต่างๆ (a set of project)

2.4 การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นการประเมินผลในระดับ โครงการที่ถือว่าเป็นแผนในระดับต่ำสุดก่อนการปฏิบัติ ดังนั้น โครงการจะประกอบด้วยแผนงานต่างๆ (a set of activity)

3. ประเภทการประเมินผลด้านสาระการประเมิน สามารถแบ่งการประเมินผลได้เป็น 3 ประเภท คือ

3.1 การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินผลเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรในการบริหาร เช่น งบประมาณหรือบุคลากร เป็นต้น

3.2 การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินกระบวนการในการบริหารนโยบาย เช่น การผสานงานหรือภาวะผู้นำในการอำนวยการ เป็นต้น

3.3 การประเมินผลลัพธ์ (Result Evaluation) เป็นการประเมินผลลัพธ์ที่มาจากหรือนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ผลผลิต (Output) เป็นต้น

4. ประเภทการประเมินผลด้านเวลา สามารถแบ่งการประเมินผลได้เป็น 3 ประเภท คือ

4.1 การประเมินก่อนตัดสินใจ (Ex-ante Evaluation) การประเมินผลในรูปแบบนี้เป็นการกระทำเพื่อให้แน่ใจว่าการวางแผนหรือการวางนโยบาย มีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และครอบคลุมตามที่ต้องการ ดังนั้น การประเมินจึงเริ่มจากการศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิค เงินทุนที่จะใช้จ่าย ระบบการบริหาร หรือความพร้อมทางสิ่งแวดล้อมและสังคม การประเมินในลักษณะนี้มีประโยชน์โดยตรงต่อการวางนโยบายเป็นหลัก อาจไม่เข้าข่ายการประเมินผลงานที่เกิดขึ้นนัก

4.2 การประเมินระหว่างดำเนินการ (On-going Evaluation) การประเมินผลในลักษณะนี้มีประโยชน์ต่อการบริหารนโยบายเป็นอย่างดี โดยทั่วไปแล้ว เป็นการประเมินความก้าวหน้าติดตามงาน และควบคุมให้ดำเนินการไปตามแผน ถ้ามีปัญหาในการดำเนินการในช่วงนี้เราก็พร้อมแก้ไขทันที นักวิชาการหลายคนนิยมเรียกว่า เป็นการประเมินผลครึ่งทางของแผนงานหรือโครงการ ทั้งนี้จะนำเอาเอกสารการก่อสร้าง รายงานความก้าวหน้า รายงานด้านเทคนิคต่างๆ มาประกอบกับการสำรวจหรือรายงานประจำปีของแผนงานหรือโครงการนั้นๆ

4.3 การประเมินหลังดำเนินการ (Export Evaluation) โดยที่ผู้กำหนดนโยบายทั่วไป สนใจเกี่ยวกับผลกระทบต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายต้องการดูว่า ประสิทธิภาพโดยรวมของแผนงานหรือโครงการเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ หรือเมื่อประเมินประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบของโครงการตั้งแต่ 2 โครงการขึ้นไป จะส่งผลอะไรออกมาบ้าง

1.3.3 เทคนิคในการประเมินผลนโยบาย

ในการประเมินผลนโยบาย เมื่อพิจารณาตามมิติของเวลาสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์.ม.ป.ป. : 97-98)

1. การประเมินผลก่อนดำเนินงาน
2. การประเมินผลระหว่างดำเนินงาน
3. การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน

ในการประเมินผลทั้ง 3 รูปแบบนั้นก็มีเทคนิคในการประเมินผลที่มีตัวอย่างให้เห็นตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 2.4 แสดงเทคนิคในการประเมินผล

การแบ่งประเภทการประเมินผล	การประเมินผลก่อนดำเนินงาน	การประเมินผลระหว่างดำเนินงาน	การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน
วัตถุประสงค์ของการประเมินผล	ประเมินคุณค่าเพื่อตัดสินใจลงทุน/เลือกแผนนำไปปฏิบัติ	ประเมินการปฏิบัติเพื่อประสิทธิภาพ / ประสิทธิภาพการปฏิบัติ	ประเมินผลลัพธ์เพื่อเป็นบทเรียนและใช้ประโยชน์ในการวางแผนใหม่
เทคนิคที่ใช้ในการประเมินผล	Feasibility Study Appraisal Techniques - Payback period - IRR - B/C ratio - SIA - (Social Impact Assessment) - IEE - (Initial Environmental Examination) - EIA (Environmental Impact Assessment etc.)	Reporting Editing Q C TQ C ISO 9000 Research etc.	Research PEE (Pos Environmental Evaluation) Auditing etc.

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

1.3.4 การประยุกต์ผลการวิจัยประเมินผล การยุตินโยบายและการสืบทอดนโยบายให้ต่อเนื่อง

หลังจากที่มีการประเมินผลนโยบายแล้ว ผู้บริหารจะนำข้อสรุปจากการประเมินไปใช้ประกอบการตัดสินใจได้ดีก็ต่อเมื่อรายงานการประเมินผลได้ระบุถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การนำเสนอผลการวิจัยจะต้องสามารถสื่อสารให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจได้ง่ายในการนำไปขับเคลื่อน ในการยอมรับข้อสรุปจากการประเมินผล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย เช่น

ผู้บริหาร บุคลากร ผู้รับบริการ ชุมชน และผู้สนับสนุนทางการเงิน ดังนั้น การประยุกต์ใช้ผลการประเมิน จึงต้องไม่ขัดแย้งเหมือนกับวาระซ่อนเร้นขององค์การหรือสิ่งที่ผู้บริหารต้องการตัดสินใจ

การยุตินโยบาย (policy termination) หมายถึง การเลิกล้มนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ทั้งนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปการยุตินโยบายเป็นผลมาจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้รับทราบข้อสรุปการวิจัยประเมินผลว่าผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามนโยบายไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง จึงเลิกโครงการนั้นหรือนำโครงการอื่นมาทดแทนโครงการเดิม

การสืบต่อนโยบาย (policy succession) หมายถึง การทำให้นโยบายเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงนโยบาย เพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับปริมาณความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถดำเนินงานได้ภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงปริมาณ

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการสืบทอดและการยุตินโยบายสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการบริหารของรัฐบาลหลังการเลือกตั้งหรือเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การกำหนดช่วงเวลาในการสืบทอดหรือยุตินโยบายไว้ชัดเจน การคำนึงเรื่องการประหยัดงบประมาณในการดำเนินงาน ความสามารถในการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสืบทอดและยุตินโยบาย เช่น การจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง การโยกย้ายบุคลากรไปทำงานที่อื่นได้ เป็นต้น (มยุรี อนุมานราชธน. 2547 : 251-256)

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้และตัวอย่างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินการในประเทศไทย ก็พบว่าองค์ความรู้ดังกล่าวไม่ได้มีการศึกษาในเขตภาคตะวันออกเฉียง นอกจากนี้ก็ยังไม่มีงานวิจัยที่ได้ศึกษาในช่วงที่ประเทศไทยได้เป็นประเทศอาเซียนหลังปีพ.ศ.2558 อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่ได้สำรวจมานั้น มีข้อค้นพบสำหรับการศึกษาวิจัยในโครงการนี้ ที่จะเป็ข้อมูลพื้นฐานที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการปัญหาและความเป็นไปได้ที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของภาคตะวันออกเฉียงในอนาคต ดังนี้

วนิดา กิจตะวงค์ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาเรื่องการประเมินต้นทุนด้านสุขภาพของโครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เชียงราย – เชียงแสน) มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ (1) เพื่อศึกษา แยกแยะมลพิษทางอากาศในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการสร้างถนนแนวใหม่แยกทางหลวงหมายเลข 1(เชียงราย – เชียงแสน) (2) เพื่อประเมินต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ด้านสุขภาพของโครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เชียงราย – เชียงแสน)การศึกษานี้ใช้แนวคิดตามหลักทุนมนุษย์ (human capital approach) โดยวัดมูลค่าด้านสุขภาพตามหลักต้นทุนของการเจ็บป่วย (cost of illness) และใช้จำนวนผู้ป่วยโรกระบบทางเดินหายใจเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลงภาวะสุขภาพอันเนื่องมาจากสารมลพิษทางอากาศ ให้ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้ป่วยโรกระบบทางเดินหายใจ คือ จำนวนประชากรในพื้นที่ศึกษา ปริมาณก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ และปริมาณสารประกอบของไฮโดรคาร์บอน ในฤดูร้อน ฤดูฝน และฤดูหนาว เมื่อปริมาณก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ และปริมาณสารประกอบของไฮโดรคาร์บอนสามารถหาได้จากแบบจำลองมลพิษทางอากาศ ผลจากการศึกษา พบว่า การมีถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เชียงราย – เชียงแสน) จะช่วยลดปริมาณปริมาณก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์เฉลี่ยทั้ง 3 ฤดู ลดลงประมาณร้อยละ 7.9, 13.4 และ

31.8 ในปีพ.ศ. 2554, 2563 และ 2573 ตามลำดับ และมีสารประกอบไฮโดรคาร์บอนเฉลี่ยทั้ง 3 ฤดู ลดลงประมาณร้อยละ 9.7, 9.5 และ 33.5 ในปีพ.ศ. 2554, 2563 และ 2573 ตามลำดับ และปริมาณ สารมลพิษที่เกิดขึ้นบนถนนสายเดิมในกรณีที่มีโครงการนั้นมากกว่าปริมาณสารมลพิษที่เกิดขึ้นบนถนน ของโครงการประมาณ 1.3 – 1.9 เท่า การมีถนนถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เชียงราย – เชียง แสน) ทำให้มีจำนวนผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจลดลงประมาณร้อยละ 2.01, 4.53 และ 3.24 ในปี พ.ศ. 2554, 2563 และ 2573 ตามลำดับ และการมีถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เชียงราย – เชียง แสน) จะมีผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจน้อยกว่าถนนสายเดิมแม้จะมีโครงการแล้วประมาณ 3.18, 2.77 และ 2.76 เท่า ในปีพ.ศ. 2554, 2563 และ 2573 ตามลำดับ และการมีถนนเชื่อมโยงเขต เศรษฐกิจพิเศษ (เชียงราย – เชียง แสน) จะช่วยลดต้นทุนด้านสุขภาพของถนนสายเดิมลงได้ประมาณ 174,498 บาท, 630,231 บาท และ 703,163 บาท ในปีพ.ศ. 2554, 2563 และ 2573 ตามลำดับ และ การมีถนนเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เชียงราย – เชียง แสน) จะมีต้นทุนด้านสุขภาพน้อยกว่าถนน สายเดิมในปีพ.ศ. 2554 ประมาณ 5,834,842 บาท ปีพ.ศ. 2563 ประมาณ 8,487,436 บาท และปี พ.ศ. 2573 ประมาณ 13,377,042 บาท

นุศรา ตัณลาพุม (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ศักยภาพในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชายแดนของจังหวัดเชียงราย การศึกษาวิจัย นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงศักยภาพและ แผนการประสานความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ท้องถิ่นและเอกชนที่จะรองรับโครงการ เศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อให้การดำเนินโครงการสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนทราบถึง ปัจจัยที่จะทำให้ศักยภาพของโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ เกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบและเกิดประโยชน์ สูงสุด งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ได้จากเอกสารและจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง โดยเน้นเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ ประสบการณ์ และมีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละสาขาอาชีพอัน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษชายแดน กลุ่มเอกชน ผู้นำชุมชนและผู้ประกอบการค้าชายแดน ผลการศึกษาพบว่า ศักยภาพในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จะเกิดขึ้นได้ต่างต้องมีการพึ่งพาอาศัยกัน ทั้ง ทางด้านการค้า การลงทุน การคมนาคมขนส่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนวัตถุดิบ จึงต้อง อาศัยการค้าระหว่างเพื่อนบ้าน เป็นจุดเชื่อมโยงในสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ และภายในประเทศรัฐบาลยังต้อง อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น ให้เกิดการประสานความ ร่วมมือการทำงานให้สอดคล้องกัน ตลอดจนมีเป้าหมายพัฒนาคุณภาพการศึกษา พัฒนาคมนาคม เร่งเสริม งบประมาณพัฒนาท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้น ส่งเสริมการค้าการลงทุนให้มีโอกาสแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้ นอกจากนี้ควรดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป กับเรื่องการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาให้เป็นจุดแข็งให้ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป รัฐบาลควรเร่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในพื้นที่ ที่คาดว่าจะ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นแนวทาง และเตรียมความพร้อมในการรองรับกับวิถีชีวิตที่จะ เปลี่ยนแปลง จากความเป็นอยู่อย่างพอเพียงเป็นแนวเศรษฐกิจที่ทันสมัยไร้พรมแดน อันเป็นความ พร้อมในการบริหารจัดการได้ง่ายยิ่งขึ้น

ศรินทิพย์ ประเสริฐฐานนท์ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ 1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดของการส่งเสริม การลงทุน 2) เพื่อศึกษารูปแบบของเศรษฐกิจพิเศษต่างประเทศ 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย

เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย 4) เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 5) เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยจากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับส่งเสริมการลงทุนคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 โดยเน้นเฉพาะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น ดังนั้น เพื่อสนับสนุนการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงได้มีการศึกษา ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์ และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 จากการศึกษาค้นคว้า ปัญหาที่มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีปัญหาคือข้อเท็จจริงดังนี้ 1) ปัญหาสิทธิประโยชน์ของการลงทุน 2) ปัญหาการกำกับดูแล 3) ปัญหาสิ่งแวดล้อมและผังเมือง 4) ปัญหารูปแบบเศรษฐกิจพิเศษ ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) สิทธิประโยชน์ของนักลงทุนในการเข้าที่ดินนั้น ควรจะได้คราวละ 30 ปี ต่อครั้ง ค่าเช่าที่ดินในเขตฯ ถูกกว่านอกเขตฯ และห้ามไม่ให้นักลงทุนประกอบอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย 2) ในการบริหารการกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษควรจะต้องได้รับนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางเพราะในการดำเนินการด้านบริหารจะได้สอดคล้องและมีมาตรฐานเดียวกัน 3) จัดให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกันทุกฝ่ายระหว่างคณะกรรมการบริหารของเขตฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ ในการร่วมพิจารณาหรือข้อพิพาทต่างๆรวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมและผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของเขตฯ 4) ไม่ควรยกเลิกกฎหมายนิคมอุตสาหกรรมแต่ควรจัดหาพื้นที่ใหม่สำหรับการจัดตั้งเขตฯ ผู้ศึกษามีความคิดว่าควรที่จะแก้ไขและปรับปรุงเพื่อที่จะได้เป็นประโยชน์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักลงทุนที่จะประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษและเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง

ศิริเพ็ญ แตบปรเมศามัย (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้ ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ต่างมีแนวคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยการสร้างมาตรการจูงใจต่างๆให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ ด้วยการให้สิทธิประโยชน์อำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะต้องให้สิทธิประโยชน์ในเรื่องต่างๆ แก่ผู้ที่มาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่รัฐจะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติและผลประโยชน์ของคนในชาติด้วยเช่นกัน ประเทศไทยได้เริ่มมีแนวคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.... ขึ้น เพื่อเตรียมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์จากการจัดตั้ง องค์กรบริหาร อำนาจหน้าที่และทรัพย์สินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ... ฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง แต่อาจได้รับยกเว้นไม่ต้องตกภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่สำหรับนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษร่าง

พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ... ได้กำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการเอง หรือให้เอกชนดำเนินการหรือบริหารจัดการภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือร่วมลงทุนกับเอกชน ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ... ยังได้เปิดช่องให้เอกชนสามารถจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในลักษณะของเขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรีบนที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ได้ด้วย จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดระบบที่ดินของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดระบบที่ดินโดยไม่ยอมรับหลักการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน จึงทำให้การจัดระบบที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจของจีนอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวด้วย ดังนั้น การจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจจึงกระทำได้อย่างง่าย เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่เป็นของรัฐและที่ดินที่รัฐบาลสามารถเวนคืนมาได้ เพราะเขตเศรษฐกิจของจีนให้สิทธิแก่เอกชนแต่เพียง “สิทธิในการใช้ที่ดิน” ซึ่งสิทธิดังกล่าวในบางประเภทสามารถโอนกันได้ แต่อย่างไรก็ตามประเทศจีนยังให้เอกชนสามารถเช่าที่ดินได้ในระยะยาวแก่คนต่างด้าว ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้ได้ในประเทศไทย แต่สำหรับการจัดระบบที่ดินของประเทศไทยมีหลักการพื้นฐานในการยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนแต่ในขณะเดียวกันรัฐยังคงสงวนที่ดินบางส่วนไว้เป็นของรัฐแบ่งเป็น ที่ดินประเภทต่างๆ ซึ่งเอกชนไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ ซึ่งจากหลักการดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ... ได้มีแนวคิดในการให้ได้ที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์ของเขตเศรษฐกิจทั้งที่ดิน ที่เป็นของรัฐและที่ดินที่เป็นของเอกชน ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้สามารถรวบรวมที่ดินให้ได้เป็นแปลงที่ดินผืนใหญ่ได้ แต่อย่างไรก็ดี วิธีการมาซึ่งที่ดินดังกล่าวหลายๆ กรณีมีความเสี่ยงต่อการอาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่อาจทำให้บทบัญญัติของร่างเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นว่านั้นไม่อาจใช้บังคับได้ และนอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ... ยังได้ให้อำนาจเขตเศรษฐกิจ สามารถนำที่ดินที่ได้มาดังกล่าวข้างต้นทุกประเภทไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการจัดระบบที่ดิน วิทยานิพนธ์นี้ จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสม เพื่อให้ร่างเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ... มีความสมบูรณ์ มิให้ขัดหรือแย้งกับหลักการในทางกฎหมายหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวของประเทศไทยในทางเศรษฐกิจต่อไป

ชิตีพัทธ์ วังยาว (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจ ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับประชาชนแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย การวิจัยใช้แบบสอบถามและแบบแสดงความคิดเห็น ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 25 คน และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนทั่วไปจำนวน 76 คน รวมทั้งสิ้น 101 คน ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามและแบบแสดงความคิดเห็น โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ย ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย โดยภาพรวมมีค่าเฉลี่ย 3.69 อยู่ในระดับค่อนข้างมาก ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย พบว่า ด้านสังคมโดย

ภาพรวมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.52 อยู่ในระดับมาก ด้านเศรษฐกิจโดยภาพรวมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.51 อยู่ในระดับมาก ด้านวัฒนธรรมโดยภาพรวมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.64 อยู่ในระดับมาก ด้านสุขภาพโดยภาพรวมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 5.08 อยู่ในระดับมาก ด้านกายภาพโดยภาพรวมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 5.06 อยู่ในระดับมาก ด้านการค้าชายแดนโดยภาพรวมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.76 อยู่ในระดับมาก และด้านสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.94 อยู่ในระดับมาก หรืออาจสรุปในประเด็นดังกล่าวได้ว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มีความเห็นว่าการดำเนินการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น มีค่าเฉลี่ย 4.78 อยู่ในระดับมาก แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในจังหวัดเชียงราย โดยภาพรวมพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ที่มีความเห็นด้วยในแนวทางดังกล่าว ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 5.30 อยู่ในระดับมาก

สิริวิชา สิริธิชัย (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อประโยชน์ ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีการศึกษาดังนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยการเสนอสิทธิประโยชน์ทางภาษีปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2522 และกฎหมายอื่นๆ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีคลังสินค้า หักต้นทุนและเขตปลอดอากรสรรพสามิตและประมวลรัษฎากร นอกจากนี้การส่งเสริมให้สิทธิประโยชน์ทางภาษียังปรากฏในมาตรการ Tax sparing Credit ในอนุสัญญาภาษีซ้อน ลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้น จะต้องเป็นการให้อย่างเฉพาะเจาะจง มิได้ให้เป็นการทั่วไปและมีวัตถุประสงค์พิเศษสำหรับการให้สิทธิประโยชน์เหล่านั้น อีกทั้งยังเป็นการลดภาระภาษีให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์สำหรับประเภทของสิทธิประโยชน์ที่ประเทศไทยเสนอให้แก่เงินลงทุนนั้น เช่น การให้ Tax holidays การลดอัตราภาษี การหักค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับการนำเครื่องจักรหรืออุปกรณ์อื่นใด เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเสนอสิทธิประโยชน์อาจทำได้ในรูปแบบอื่น เช่น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึงพื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนามาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ มีการปรับพื้นที่ให้พร้อมที่จะรองรับการลงทุน มีการเสนอสิทธิประโยชน์ต่างๆมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ทางภาษี การอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยรัฐบาลได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ...ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นการลงทุนจากต่างชาติ พัฒนาศักยภาพการแข่งขันของประเทศไทยให้สูงขึ้น และพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน รวมทั้งต้องการให้เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นใหม่นั้นแทนที่นิคมอุตสาหกรรมเดิม ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าบทบัญญัติบางประการของกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมนั้น ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างกฎหมายนี้เมื่อต้นปี พ.ศ.2548 และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่มีปัญหาหลายประการ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญเฉพาะการบริหารจัดการในรูปแบบของ one stop service แต่ไม่ได้เห็นความสำคัญของกฎหมายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษี ซึ่งหากว่ากฎหมายฉบับนี้มีการใช้บังคับ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การกำหนดสิทธิ

ประโยชน์ทางภาษีนั้น มีการกำหนดให้นำกฎหมายอื่นๆมาใช้ร่วมด้วย ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการ หรือผู้ลงทุนในการศึกษาสิทธิประโยชน์ทางภาษิตามกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นและกระบวนการในการ ดำเนินการจัดการเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างยุ่งยาก มีการบัญญัติกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมาย เดิมที่มีอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปราศจากวัตถุประสงค์พิเศษที่เขตเศรษฐกิจ พิเศษควรมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง การจ้างแรงงานท้องถิ่น ดังนั้นการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อ ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิประโยชน์ทางภาษี อารการและปัจจัยต่างๆที่จะใช้ในการพิจารณาการให้สิทธิประโยชน์ เพื่อให้เกิดทั้งผู้ประกอบการหรือนักลงทุน และเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นประโยชน์ แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

สุขสมร แสงจันทร์ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาชายแดน การอพยพโยกย้าย และการปรับตัวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาหมู่บ้านกว๊าน เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว เมืองต้นผึ้ง เป็นหนึ่งในตัวเมืองทุกยากของแขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หมู่บ้านกว๊าน ก็เป็นอีกหนึ่งหมู่บ้านในเมืองต้นผึ้ง ครึ่งเรือนส่วนใหญ่ยังชีพด้วยการทำนา และทำสวน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอยู่ในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญไปสู่เศรษฐกิจที่ มุ่งเน้นตลาด และรัฐบาลได้ใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และจัดการกับกระแส เศรษฐกิจจากทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อที่จะปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชายแดน โดยการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ดังนั้นการศึกษานี้พยายามที่จะเข้าใจวิธีการซึ่งหนึ่งใน SEZs เหล่านี้ได้กำหนด และ เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ชายแดนในอำเภอ ต้นผึ้ง และการสำรวจ ผลกระทบของผู้ประกอบการเศรษฐกิจใหม่ที่มีต่อการทำมาหากินของดินแดน ตรวจสอบว่าพื้นฐานทาง เศรษฐกิจที่แตกต่างกันของชาวบ้านได้รับผลกระทบถึงวิธีการที่พวกเขาได้นำไปปรับใช้กับการทำมาหา กินใหม่ของพวกเขา และ SEZ ได้นำพวกเขาในการถ่ายโอนที่ดินของพวกเขาให้กับนักลงทุนรวม อย่างไร รวมทั้งกลยุทธ์การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่ใช้การตั้งถิ่นฐานใหม่ ดังนั้นดินแดนจะ ชี้ให้เห็นว่าชาวบ้าน ในเมืองต้นผึ้งได้ปรับตัวให้เข้ากับโครงการการพัฒนาภายใน SEZ และสิ่งที่ ผลกระทบที่ได้รับสำหรับชีวิตของพวกเขาคืออะไร ผลของการศึกษาทำให้เห็นว่า การเกิดขึ้นของ SEZ ได้เปลี่ยนเขตต้นผึ้งให้กลายเป็นอะไรสักอย่างจากเดิมที่เป็นชายแดนชนบท – เป็นพื้นที่ทางการเกษตร เป็นพื้นที่เป็นครึ่งยังชีพ ครึ่งค้าขายข้ามแม่น้ำ ได้ถูกเปลี่ยนให้กลายเป็นพื้นที่ท่องเที่ยว โดยทุนจีน ภายใตนโยบาย SEZ ทำให้ชายแดนชนบท ซึ่งแต่เดิมได้กลายเป็นชายแดนท่องเที่ยวเชิงเศรษฐกิจไม่ได้ มีศูนย์กลางที่เป็นเกษตรอีกต่อไป ภูมิทัศน์ชายแดนถูกเปลี่ยนไปปรับใช้กฎเกณฑ์แบบใหม่ มีการเปิดให้ ชาวจีนเข้ามาทำงาน และกลายเป็นผู้มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับชายแดนใหม่ คือ ชาวจีน นักท่องเที่ยวจากจีน นักท่องเที่ยวจากไทย รวมทั้งลาวเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจากเดิมเป็นชาวบ้านภายใน ท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทได้กลายมาเป็นแรงงาน การศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่าในแง่ของการปรับตัวของ ชาวบ้านหลังจากการสูญเสียที่ดินทำกินพบว่า ครอบครัวที่มีการปรับตัวได้ดีกว่าเป็นกลุ่มที่มีทุนจำนวน มาก กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีที่ดินจำนวนมาก กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่มีทุนทางสังคม ซึ่งกลุ่มเป็นกลุ่มชนชั้น นำเพราะมีสัมพันธ์ที่ดีกับบริษัทของจีนทำให้สามารถที่จะหางานได้ง่าย สามารถแยกตามสามลักษณะ ทุนดังนี้ (1) ครอบครัวรวย กลุ่ม (2) ครอบครัวมีรายได้ปานกลาง และ กลุ่มที่ (3) ครอบครัวที่ยากจน ซึ่งสามกลุ่มดังกล่าวนี้มีการปรับตัวตามทรัพยากรที่มีอยู่ ดังนั้นทั้งสามกลุ่มมีทุนที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้มี

การหาวิธีการที่แตกต่างกันในการปรับตัว แม้ว่าชาวบ้านอาจมีวิธีหลายแบบในกระบวนการเจรจาต่อรองผ่านอำนาจรัฐบาลท้องถิ่นหรือพยายามที่จะเจรจาท่องกับรัฐบาลกลางซึ่งหวังที่จะยกเลิกการย้ายออกจากบ้านของพวกเขาในปัจจุบัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จสิ่งที่ผู้คนสามารถทำได้คือพยายามต่อรองให้ได้ค่าตอบแทนมากที่สุด หรือทำให้กระบวนการของการยกย้ายช้าลงเพื่อให้ชาวบ้านสามารถที่จะปรับตัวให้ได้ นอกจากนี้กระบวนการของการเจรจาเพื่อให้ได้ค่าชดเชยนั้น พบว่า มีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐท้องถิ่นยังมีบทบาทไม่มากซึ่งไม่สามารถช่วยให้ได้รับค่าชดเชยที่มากขึ้น ดังนั้นชาวบ้านต้องเผชิญกับการเจรจาต่อรองด้วยตัวเอง นอกจากนี้กระบวนการทางกฎหมายไม่ได้ช่วยในการปกป้องตลอดอายุของการชดเชย

สุรพงษ์ ปิยะโชติ (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นกับการส่งเสริมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษการค้าชายแดนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นต่อการกำหนดนโยบายการส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษการค้าชายแดนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี (2) แนวโน้มปัญหาและผลที่คาดว่าจะเกิดจากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษการค้าชายแดนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 12 คน หน่วยงานท้องถิ่น จำนวน 4 คน หน่วยงานส่วนภูมิภาค จำนวน 4 คน และกลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี จำนวน 4 คน โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เครื่องมือในการศึกษาใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา การศึกษาพบว่า (1) หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทในการวางแผนการทำงานให้ข้อมูลสนับสนุนในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชี้แจงและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ สร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับภาครัฐ หน่วยงานส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการรับแผนจากรัฐบาลมากำหนดเป็นแผนในระดับปฏิบัติการสร้างความเข้าใจและเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นมีบทบาทในการเป็นสื่อกลางและรับฟังข้อคิดเห็น เพื่อนำเสนอไปสู่ภาครัฐ (2) แนวโน้มปัญหาและผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษการค้าชายแดน ได้แก่ ปัญหาด้านที่ดินที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของความมั่นคง ปัญหาด้านการทำงานของหน่วยงานของรัฐในการประสานงานและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ในการส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม ปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะความต่อเนื่องของนโยบายเปิดประตูการค้าฝั่งตะวันตก และปัญหาด้านองค์ความรู้ และข้อมูลสนับสนุนในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ทวี ธนระกูลและคณะ (2534) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้ ภูมิภาคสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส แม้จะเป็นบริเวณที่อุดมด้วยทรัพยากรทั้งบนบกและในน้ำ แต่ประชากรส่วนใหญ่ของ 3 จังหวัดนี้ยังมีความเป็นอยู่แร้นแค้นมาก เห็นจากรายเฉลี่ยของประชากรเมื่อเทียบกับ 14 จังหวัดภาคใต้ ปรากฏว่าจังหวัดยะลาเป็นจังหวัดที่ 9 นราธิวาสลำดับที่ 11 และปัตตานีลำดับที่ 13 ยิ่งไปกว่านั้นในเขต 3 จังหวัด ชายแดนนี้ยังเป็นแหล่งรวมของปัญหาหลากหลายที่ซับซ้อนต่อเนื่องกันมานาน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องการทำมาหากิน เรื่องความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ปัญหาความมั่นคงภายใน ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับสังคมจิตวิทยาของประชาชนท้องถิ่น จากการศึกษาความคิดเห็นและงานเขียนที่เกี่ยวข้องพอวิเคราะห์ได้ว่าปัญหาทั้งหมดข้างต้นมีต้นตอที่มาจากเรื่องความจน มีเหตุผลน่าเชื่อถือว่า

หากสามารถลดขนาดความยากจนได้มากเท่าใด ปัญหาต่างๆของภูมิภาคนี้ก็จะลดลงตามไปด้วย รัฐบาลได้เพียรพยายามจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ และทุ่มเทพริหารอย่างมาก เพื่อแก้ไขความยากจนที่ว่ามาหลายสมัยแล้วแต่ผลลัพธ์ที่เห็นยังไม่อาจกล่าวได้ว่าบรรลุผลตามเป้าหมาย อาจเป็นไปได้ว่า จุดอ่อนของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาอยู่ที่การไร้กลยุทธ์ที่เหมาะสม กล่าวคือกระทำไปแต่โดยฝ่ายรัฐบาลเพียงด้านเดียวไม่ว่าจะเป็นการวางแผนงาน งบประมาณที่ใช้จ่าย ตัวบุคคลเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพัฒนา ผลที่เห็นคือ โครงการที่จัดทำแบบลุ่มๆ ดอนๆ เพราะงบประมาณไม่เพียงพอ โครงการกระจุกกระจายไปจุดโน้นบ้างจุดนี้บ้าง ไม่อาจส่งผลทั่วถึง เนื่องจาก เจ้าหน้าที่และทรัพยากรมีจำกัด การทุ่มเทพริหารอย่างทั่วถึงและต่อเนื่องเป็นเรื่องเกินกำลังของรัฐบาลฝ่ายเดียวที่จะทำได้ ทางออกก็คือ จะทำอย่างไรจึงจะสามารถหาแนวร่วม ซึ่งก็คือ ภาคธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีส่วนแบกรับบทบาทการพัฒนาดำเนินต่อไปโดยไม่ระงับขาดตอนดังที่เคยเป็นมา นั่นคือจะต้องมีองค์กรภาคเอกชนมาลงทุนลงแรงในโครงการพัฒนาที่รัฐบาลได้กรุณาให้แล้ว ในทางปฏิบัติทุกๆปีรัฐอาจใช้มาตรการพิเศษทางด้านการเงินและการคลัง เป็นสิ่งจูงใจให้มีเอกชนสนใจลงทุนในกิจการและทิศทางที่รัฐกำหนดวางไว้ แต่สำหรับภูมิภาค 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลคงจะต้องใช้มาตรการจูงใจต่างๆ สูงมากเป็นพิเศษเพื่อชดเชยโอกาสเสี่ยงที่เกิดจากภาพพจน์ที่ผ่านมาของสถานการณ์ในย่านนี้ โดยนัยนี้แนวคิดที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือเขตเศรษฐกิจเปิดเสรีขึ้นมา เพื่อดึงดูดนักลงทุนและผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมจึงเป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนผลักดันให้บังเกิดเป็นรูปร่างโดยเร็ว

อติยา ดวงอำไพ (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา การจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และแนวคิดในการจัดการเชิงนโยบายแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากผู้ที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบาย โดยการใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและทำการเก็บข้อมูลจากวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกต การเก็บข้อมูลในครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาจากองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการแรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอด จังหวัดเกิดจากปัจจัยจากพื้นที่ต้นทางและปัจจัยจากพื้นที่ปลายทาง กล่าวคือ 1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองภายในเมียนมาร์ ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นทาง ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยและประชาชนชาวพม่าลักลอบเดินทางเข้ามายังประเทศไทย 2) ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านแรงงานของพื้นที่ต้นทางของประเทศไทย เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นการยากสำหรับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่างๆ ที่จะควบคุมสกัดกั้นและป้องกันประกอบกับพื้นที่ดังกล่าวเป็นทำเลเอื้อต่อการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมชายแดน ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายโรงงานอุตสาหกรรมจากพื้นที่ชั้นในมายังพื้นที่ชายแดนด้านอำเภอแม่สอด จึงมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งข้อเสนอแนะในการจัดการแรงงานข้ามชาติ คือ 1) ส่งเสริมให้มีการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมให้มีการย้ายฐานการผลิตและการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน 2) ทุกภาคส่วนต้องประสานความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติและร่วมกันเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และ 3) การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อาจทำให้แรงงานในพื้นที่ขาดแคลนครวมีแนวโน้มนโยบายสร้างแรงจูงใจให้แรงงานทำงานในพื้นที่ เป็นต้น

ศุภชัย วรรณเลิศสกุล (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่อง เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน : โอกาสและอุปสรรคสำหรับประเทศไทย ดังนี้ ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ผู้เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนไทย และผู้ที่สนใจจะไปค้าขายหรือลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน คงได้รับทราบเกี่ยวกับ East-West Economic Corridor หรือ EWEC ซึ่งเป็นแนวเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมโยงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม EWEC มีที่มาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาสังคมของ 6 ประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นผู้ให้การสนับสนุน โครงการหลักคือการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมความยาว 1,450 กิโลเมตร เชื่อมโยงพม่า (เมืองเมะลาไย) กับเวียดนาม (นครดานัง) โดยตัดผ่านไทยจากจังหวัดตากไปยังจังหวัดมุกดาหาร และตัดผ่านลาวที่แขวงสะหวันเขต โครงการย่อยภายใต้ EWEC คือการปรับปรุงเส้นทางหมายเลข 9 ในแขวงสะหวันเขตของลาว การปรับปรุงท่าเรือดานังในเวียดนามและการสร้างสะพานมิตรภาพ 2 ระหว่างมุกดาหาร-สะหวันเขต ความน่าสนใจคือเส้นทางใน EWEC เป็นเส้นทางบกที่สั้นที่สุดที่จะเชื่อมทะเลอันดามันกับทะเลจีนใต้เข้าด้วยกัน และจะช่วยขยายโอกาสทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การไปมาหาสู่ประเทศต่างๆ ที่อยู่บนเส้นทางและการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก เช่น อินเดีย จีน ฮองกง ไต้หวันและสำหรับ สปป.ลาวแล้ว EWEC มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะช่วยเปลี่ยนสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศจากเดิมเป็น land lock ให้เป็น land link และจะช่วยให้ สปป.ลาว มีความสามารถแข่งขันมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลก สปป.ลาว ได้เล็งเห็นถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่จะตามมาจากการปรับปรุงเส้นทางและสะพานในกรอบ EWEC จึงได้มีดำริที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน เป็นเขตเศรษฐกิจแบบตลาดและอยู่บนพื้นฐานของระเบียบทางการจัดการเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน รัฐบาลลาวได้ประกาศดำริสภายกรัฐมนตรี ขึ้นมารองรับหลายฉบับ เริ่มจากดำรัสเลขที่ 2/นย. ลงวันที่ 21 มกราคม 2545 ว่าด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ตามผลการศึกษาของ EWEC เขตเศรษฐกิจพิเศษ JICA3 ว่าด้วยระเบียบการบริหารและนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน หากเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน สามารถพัฒนาได้ตามที่ได้วางแผนไว้ คือ เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการของ EWEC เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน จะเป็นศูนย์กลางที่จะช่วยให้ สปป.ลาว พัฒนาไปใกล้เคียงเป้าหมายในการลดความยากจน สร้างพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมและความทันสมัยภายในปี 2563 โดยการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยที่เป็นเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิด ให้เข้าไปลงทุนในลาวเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้และพัฒนาฝีมือแรงงานลาว

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี