



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน

เสนอ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี
ดร. วรณิภา พัวศิริ
วิภาวี รุ่งวณิชชา

ตุลาคม 2560

คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ตามสัญญาจ้างเลขที่ 75/2560 ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ายินดีเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้ตั้งแต่ก้าวแรกที่ประเทศไทยได้เข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน แสดงให้เห็นถึงความฉับพลันทันสถานการณ์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในยุคข้อมูลข่าวสารของโลกปัจจุบัน

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในการประชุมเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2560 ณ โรงแรมเดอะ เซนต์ รีจิส กรุงเทพฯ (The St. Regis Hotel, Bangkok) โดยเฉพาะนางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร (รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ท่านกษิต ภิรมย์ (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) ท่านกฤต ไกรจิตติ (อดีเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ จำประจำประเทศมาเลเซีย) ดร.ธนศ สุจารีกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประสาท มีแต่้ม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประพันธ์พงษ์ ขำอ่อน คุณณัฐพงศ์ รอดมี คุณสุเทพ เอี่ยมคง คุณอาพล นันทขว้าง คุณพีระเดช คงเดชา ดร.हरินทร์ สุตะบุตร คุณบุศรา เฟ็งนุ่ม ว่าที่ร้อยโทภณธกร กุลสันต์ คุณเชษฐา ทองยี่ง คุณธนพล สินธารา คุณพัสสร คงเถลิงศิริวัฒนา พันจ่าอากาศโทฤทธิชัย จันทา คุณวิษญาพร ไผ่ขาว อาจารย์ภัทระ ลิ้มปิติระ และคุณลักษิกา มะลิวัลย์

ขอขอบคุณคณะกรรมการตรวจรับพัสดุสำหรับข้อเสนอแนะและมุมมองที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาครั้งนี้เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีส่วนสำคัญที่ทำให้การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี

ตุลาคม 2560

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	จ
Executive Summary	ช
สารบัญคำย่อ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญรูปภาพ	ฎ
บทที่ 1 หลักการและเหตุผล	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	2
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 วิธีการวิจัย	5
1.4.1 การวิจัยเอกสาร โดยเฉพาะการวิจัยกฎหมาย	5
1.4.2 การเก็บข้อมูลด้วยการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)	6
1.4.3 การรวบรวมข้อมูลสถิติ	7
1.4.4 การวิเคราะห์เอกสารอื่น ๆ	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.6 โครงสร้างรายงานวิจัย	9
บทที่ 2 ความร่วมมือของอาเซียนเกี่ยวกับ	10
2.1 บทนำ	11
2.2 ลักษณะโดยทั่วไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ	11
2.2.1 ความแตกต่างระหว่าง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” กับ “ประชาคมเศรษฐกิจ”	12
2.2.2 ต้นแบบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	15
2.3 กรอบกติการะหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการจัดตั้ง และพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	22
2.3.1 กรอบกติกาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย	22
2.3.2 ตราสาระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย	24
2.4 กรอบกติกาของอาเซียนที่กำหนดนโยบายความร่วมมือด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ	25
2.4.1 การสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน	25
2.4.2 การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐ	26

2.4.3	การแบ่งส่วนความรับผิดชอบ และสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก	27
2.4.4	การสร้างศักยภาพในการแข่งขัน	27
2.4.5	การเพิ่มความร่วมมือเรื่อง SEZs ระหว่างสมาชิก.....	28
2.5	บทส่งท้าย	30
บทที่ 3	ภาพรวมการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	31
3.1	บทนำ.....	32
3.2	ภาพรวมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย.....	32
3.2.1	แผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2015 – ปัจจุบัน	34
3.2.2	ความสอดคล้องของแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยกับยุทธศาสตร์ อาเซียน	37
3.3	กฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	37
3.3.1	ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	38
3.3.2	ระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน.....	39
3.3.3	นโยบายและมาตรการส่งเสริมของภาครัฐ.....	39
3.4	องค์กรกำกับดูแล	46
3.5	บทสรุป	47
บทที่ 4	ประโยชน์และผลกระทบต่อประเทศไทย.....	48
4.1	บทนำ.....	49
4.2	การวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจ	49
4.2.1	การรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง	49
4.2.2	ประโยชน์และผลกระทบต่อภาคเอกชน	50
4.2.3	การสร้างระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ.....	53
4.3	การวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบด้านการเมืองและความมั่นคง.....	54
4.3.1	การออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน.....	54
4.3.2	การระงับข้อพิพาทและการใช้อำนาจตุลาการ.....	55
4.3.3	การจัดระบบฐานข้อมูล	56
4.3.4	บทบาทขององค์กรลำดับรอง	57
4.3.5	บทบาทการเป็นผู้นำในอาเซียน.....	58
4.4	การวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบด้านสังคม.....	59
4.4.1	ปัญหาอาชญากรรม.....	59
4.4.2	ปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	60
4.4.3	ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และธรรมาภิบาล.....	60

4.4.4	สถาบันครอบครัว.....	61
4.5	บทสรุป	61
บทที่ 5	แนวทางการพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ	63
5.1	บทนำ.....	64
5.2	ข้อพิจารณาสำหรับการพัฒนาแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย	64
5.2.1	องค์ประกอบและสาระสำคัญของ “แนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ดีและเหมาะสม”	64
5.2.2	กลไกและสถาบันภายใต้แนวนโยบายและกฎหมาย	66
5.3	แนวนโยบาย ระเบียบกฎเกณฑ์ และมาตรการทางกฎหมาย	69
5.3.1	การบังคับแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ	70
5.3.2	การจัดทำกฎหมายแม่บทบังคับต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	79
5.4	ประเด็นเรื่ององค์การบังคับใช้กฎหมาย	81
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	83
6.1	บทสรุป	84
6.1.1	เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบกติกาของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ	84
6.1.2	ประเด็นความสอดคล้องของระบบกฎหมายไทยกับกรอบกติกาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	85
6.1.3	ประโยชน์และผลกระทบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับประเทศไทย.....	87
6.2	ข้อเสนอแนะ	87
6.2.1	ประเด็นการอนุวัติกฎหมายตามกรอบกติกาของอาเซียนและการจัดทำกฎหมายแม่บทว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	88
6.2.2	ประเด็นเรื่ององค์การกำหนดนโยบาย	88
6.2.3	การจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	88
6.2.4	การวางโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	89
6.2.5	การกำกับดูแล(Monitoring) โดยรัฐสภา	89
	บรรณานุกรม	91

ภาคผนวก 1: ประวัติคณะนักวิจัย	99
ภาคผนวก 2: ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษตะวันออก พ.ศ.	100

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานวิจัยฉบับนี้กล่าวถึงภูมิหลังของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ รูปแบบและลักษณะ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือของอาเซียนเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจากการศึกษาพบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) เป็นรูปแบบของการพัฒนาเขตทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่ง และอาเซียนได้ให้ความสำคัญและกล่าวไว้ในตราสารของอาเซียนภายใต้ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016) โดยได้กำหนดเป็นกรอบยุทธศาสตร์ในด้านต่าง ๆ 5 ด้าน กล่าวคือ (1) เรื่องการสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจนของสมาชิก (2) การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐ (3) การแบ่งส่วนความรับผิดชอบและสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก (4) การสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และ (5) การเพิ่มความร่วมมือเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างสมาชิก

ยุทธศาสตร์ทั้งห้าประการของอาเซียนเป็นตัวกำหนดกรอบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และสำหรับประเทศไทยมีแผนพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเด่นชัดตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นแผนระยะยาวที่แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วง แผนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ข้อที่ 1 ของอาเซียนที่แสดงการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการบูรณาการเอาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อื่นเข้ามาอยู่ในแผนดำเนินการ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีมาตรการส่งเสริมทางการค้าต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ มาตรการจูงใจทางภาษี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กล่าวถึงประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ การขาดกฎหมายแม่บทที่กำกับดูแลประเด็นดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความชัดเจนและสภาพบังคับในการแปลงแผนดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษลงสู่ภาคปฏิบัติ อีกทั้งประเด็นเรื่ององค์การกำกับดูแลและบังคับใช้ให้นโยบายบังเกิดผลในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ ประเทศไทยยังไม่มีองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่ทั้งกำหนดนโยบายและตรวจสอบผลการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นระบบ นโยบายว่าด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายในภาพรวม โดยมีหน่วยงานฝ่ายบริหารอื่น ๆ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI และกระทรวงอื่นเกี่ยวข้องในประเด็นหลายละเอียดปลีกย่อย อาทิ การปรับใช้หรือการกำหนดมาตรการส่งเสริมทางการค้า ฉะนั้นภาพรวมเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องกฎหมาย นโยบายและการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยยังขาดกฎหมายหลักและองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่กำหนดทิศทางและวางกรอบการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนที่จะตอบยุทธศาสตร์ในข้อที่ 2 ถึง 5

จากยุทธศาสตร์ของอาเซียนในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกันกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยสู่ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของอาเซียน โดยรายงานวิจัยฉบับนี้มีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน

- ประเทศไทยควรเร่งประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเป็นกฎหมายแม่บทที่ควบคุมแนวทางการดำเนินงานในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย
- แผนดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษควรบูรณาการและจัดทำเป็นวาระของประเทศ โดยอาจให้อยู่ในลักษณะของแผนนิติบัญญัติแห่งชาติของรัฐสภาเพื่อวางเป็นกรอบนโยบายหลักให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตาม
- มาตรการส่งเสริมหรือให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะมาตรการทางภาษี แต่ควรพิจารณาประเด็นอื่น ๆ ทางการค้า อาทิ การลดขั้นตอน และการอำนวยความสะดวกทางการค้า การเปิดช่องให้รัฐอาจใช้มาตรการป้องกันหรือมาตรการปกป้องหากมีกรณีจำเป็นในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ รวมทั้ง ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม
- การจัดทำระบบกฎหมายหรือมาตรการรองรับเป็นเพียง Soft Infrastructure ที่จำเป็น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนยังจำเป็นต้องคำนึงถึง Hard Infrastructures ที่จำเป็นซึ่งเป็นเรื่องสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะยาว อาทิ การไฟฟ้า การประปา และถนน รวมทั้งระบบการขนส่งเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการทางธุรกิจ
- การกำหนดบทบาทให้รัฐสภาเข้ามากำกับดูแลและตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณของฝ่ายบริหาร

Executive Summary

This report addresses the historical developments of special economic zones (SEZs) in various forms and categories. It is examined that SEZ is one of the five economic zones and is at the heart of ASEAN economic integration, as stipulated in the 2016 ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (ASEAN Guideline). This ASEAN instrument specifically sets out five major strategies for SEZs' development and collaboration between member countries. Its strategies include the followings: (1) Promotion of clear development strategy, (2) Clarification and separation of roles and responsibilities of institutions, (3) Delegation of authority and ensure co-ordination between SEZs and other institutions, (4) Provision of necessary resources and building strong institutional capacities, and (5) Increase ASEAN SEZ co-operation.

Those core strategies are key to the successful development and collaboration of SEZs between ASEAN member countries. With regard to Thailand's current situations, the report then considers Thailand's National Plan on SEZs, which began in 2015, and is clearly consistent with ASEAN Guidelines in relation to strategy 1 (Promotion of clear development strategy). Additionally, the report also examines a number of domestic legislations and legal measures i.e. tax incentives, which are relevant for the examination of the topic on SEZs. It is argued that the current legislations are largely ineffective and inadequate to take care issues of SEZs. Effective institutional support is another concern for Thailand. Institutions that support the implementation of laws legislated under the SEZs framework include a number of institutions, including Thailand's Board of Investment and other ministries. It is argued that Thailand lacks strong institutional apparatus governing SEZs issues. The lack of institutional apparatus governing SEZs issues in Thailand may affect the country's obligations under ASEAN Guidelines for SEZs Development and Collaboration, especially with regard to strategies (2) to (5)

The report concludes with some policy recommendations that may enhance and strengthen Thailand's SEZs development and collaboration with other ASEAN member countries, as shown *below*.

Policy recommendations for Thailand's SEZs development and collaboration

- Thailand should work on drafting an act on special economic zones.
- Thailand should also work on strengthening the National Plan on SEZs to reflect national needs and priorities.
- Legal measures that aim to promote trade and investment should not be limited to areas, such as taxes. It should be broadened to cover other areas, such as trade facilitation, administered protection as well as other environmental exceptions.
- Apart from designing laws and regulations, it is important for Thailand to work on infrastructure plan for SEZs development (e.g. electricity, water sanitation, highway projects, and transportation systems).
- It is also recommended that the Thai Parliament should play a vital role in monitoring and overseeing the actions of government agencies and evolving as a mechanism to scrutinize and comment on government agencies.

สารบัญย่อ

คำย่อ	รายละเอียด
AEC	ASEAN Economic Community
APSC	ASEAN Political Security Community
ASCC	ASEAN Socio-Cultural Community
EIZ	Eco-Industrial Zones
IP	Industrial Parks
ID	Innovation Districts
SEZs	Special Economic Zones
TP	Technology Park

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ	15
ตารางที่ 2 สรุปลักษณะยุทธศาสตร์ของตราสารอาเซียนที่กำหนดนโยบายความร่วมมือ ด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ	29
ตารางที่ 3 สรุปลักษณะรวมการใช้พื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	35
ตารางที่ 4 สรุปลักษณะธุรกิจที่วางเป้าหมายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	36
ตารางที่ 5 การจัดหาที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (1).....	42
ตารางที่ 6 การจัดหาที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (2).....	43
ตารางที่ 7 แสดงความพร้อมของเขตเศรษฐกิจพิเศษรายพื้นที่ในประเทศไทย	45

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของเขตเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ.....	14
รูปภาพที่ 2 แผนจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 – ปัจจุบัน.....	33

บทที่

.....

1

หลักการและเหตุผล

1.1 ที่มาและความสำคัญของการวิจัย

เมื่อปี พ.ศ. 2546 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ประกาศจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” หรือ ASEAN Community ภายในปี 2563 (2020) โดยสนับสนุน การรวมตัวและความร่วมมือในสามด้านหลัก ได้แก่ ด้านการเมืองให้จัดตั้ง “ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน” หรือ ASEAN Political Security Community (APSC) ด้านเศรษฐกิจให้จัดตั้ง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” หรือ ASEAN Economic Community (AEC) และด้านสังคมและวัฒนธรรมให้จัดตั้ง “ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน” หรือ ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) และต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 ในเดือนมกราคม 2550 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้มีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นเป็นภายในปี พ.ศ. 2558 (2015)¹

การรวมตัวเป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ประเทศอาเซียนมีการจัดทำพิมพ์เขียวหรือแผนงานในเชิงบูรณาการในด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ (AEC Blueprint) เพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. การเป็นเศรษฐกิจที่มีการรวมตัวและเชื่อมโยงกันในระดับสูง
(A Highly Integrated and Cohesive Economy)
2. การเป็นอาเซียนที่มีความสามารถในการแข่งขัน มีนวัตกรรมและมีพลวัต
(A Competitive, Innovative and Dynamic ASEAN)
3. การสร้างความเชื่อมโยง และความร่วมมือรายสาขาที่เพิ่มขึ้น
(Enhanced Connectivity and Sectoral Cooperation)
4. การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการปรับตัว ครอบคลุมทุกภาคส่วน ให้มีความสำคัญกับประชาชน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง
(A Resilient, Inclusive, People-Oriented and People-Centred ASEAN)
5. การเป็นส่วนสำคัญของประชาคมโลก
(A Global ASEAN)

¹ คู่มือพัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปารีส เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ. (2557). ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 9-12.

แต่ละองค์ประกอบจะมีความสัมพันธ์กับการปรับปรุงและพัฒนาาระบบกฎหมาย การกำหนดนโยบายระดับรัฐและการบัญญัติกฎหมายเพื่ออนุวัติตามพันธกรณีในลักษณะต่าง ๆ วางเป็นกรอบพันธกรณีสำหรับประเทศสมาชิก โดยมีกรอบความตกลงระหว่างประเทศที่สมาชิกได้จัดทำขึ้นเป็นกลไกทางกฎหมายที่คอยขับเคลื่อนให้รัฐสมาชิกดำเนินการตามดังต่อไปนี้

ประการแรก การเป็นเศรษฐกิจที่มีการรวมตัวและเชื่อมโยงกันในระดับสูง จะนำไปสู่การใช้กฎระเบียบการค้าในประเทศสมาชิกทั้งหมดเป็นอย่างดี (Harmonization of Rules and Regulations) ทั้งในด้านมาตรฐาน คุณภาพ ราคา อัตราภาษี รวมถึงกฎระเบียบในการซื้อขาย การขจัดมาตรการและข้อกีดกันต่าง ๆ รวมถึงการมีมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า เงื่อนไขการเคลื่อนย้ายบุคคลสัญชาติอาเซียน และประเภทบริการ และการลงทุนที่มีความเสรีมากขึ้น

ประการที่สอง การสร้างอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขัน มีนวัตกรรมและมีพลวัตตามองค์ประกอบที่สอง ส่งผลต่อท่าทีของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งประเทศไทยในเวทีการค้าโลก และในหลากหลายประเด็น อาทิ เรื่องการจัดระบบการค้าให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ซึ่งรวมถึงการระงับข้อพิพาททางการค้าและการลงทุนที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

ประการที่สาม การสร้างความเชื่อมโยง และความร่วมมือรายสาขาที่เพิ่มขึ้น อาเซียนมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructures) ระบบโทรคมนาคม

ประการที่สี่ การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการปรับตัว ครอบคลุมทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับประชาชน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อาเซียนมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยจะพัฒนากลุ่มธุรกิจในทุกระดับโดยเน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่ธุรกิจ SMEs นอกจากนี้ อาเซียนมุ่งเน้นที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถผ่านโครงการความร่วมมือต่าง ๆ เช่นโครงการริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียนในการลดช่องว่างแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศสมาชิก

ประการสุดท้าย การเป็นส่วนสำคัญของประชาคมโลก ซึ่งอาเซียนมุ่งเน้นการเชื่อมโยงของอาเซียนเข้ากับเศรษฐกิจโลกด้วยการประสานนโยบายเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคให้มีท่าทีร่วมกัน และการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ เพื่อให้เครือข่ายการผลิตและจำหน่ายภายในอาเซียนเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจส่วนอื่นของโลก²

ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นแนวคิดในการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำการพัฒนา นอกจากจะช่วยกระจายการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและพื้นที่ใกล้เคียงแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพ

² ดูเป้าประสงค์ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนภายใต้ AEC Blueprint 2025.

ในการแข่งขันของประเทศกำลังพัฒนาในเวทีการค้าโลก โดยอาเซียนได้ตระหนักในเรื่องดังกล่าวและรองรับเป็นแผนดำเนินงานในระยะยาวถึงปี ค.ศ. 2025 ภายใต้พิมพ์เขียว หรือ AEC Blueprint 2025³ โดยพิมพ์เขียวของอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้บังคับในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกยังไม่มีความสะดวกคล่องไปในทิศทางเดียวกัน สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะระบบกฎหมายพื้นฐานทางหลักการและระบอบการปกครองมีความหลากหลายและแตกต่างกัน ฉะนั้น ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 28 และ 29 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 6 ถึง 8 กันยายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ณ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหรือประเทศลาว ได้มีการสรุปจัดทำเป็นมติการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้ “แนวทางอาเซียนเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ” (ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration: ASEAN Guidelines)⁴ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ โดยเอกสารฉบับดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียนที่ทุกประเทศจะต้องเร่งดำเนินการ ฉะนั้น เพื่อแสวงหาแนวทางในการสร้างความร่วมมือด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน ตลอดจนเป็นการรองรับข้อผูกพันของไทยภายใต้ AEC Blueprint 2025 จึงเป็นที่มาและความสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญดังต่อไปนี้

1.2.1 ศึกษาและวิเคราะห์กรอบกติกา กฎระเบียบ หรือพันธกรณีของอาเซียนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.2.2 ศึกษาและวิเคราะห์ท่าที รวมถึงนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.2.3 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบกฎหมายไทย ตลอดจนนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.2.4 เสนอแนะแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับประเทศไทยที่สอดคล้องตามแนวทางของอาเซียน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

หัวข้อการศึกษาวิจัยนี้จะจัดทำรายงานการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน” โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

³ ดู AEC Blueprint 2025.

⁴ รายละเอียดของ ASEAN Guideline ฉบับดังกล่าวดูบทที่ 3 ของรายงานวิจัยฉบับนี้.

1.3.1 รวบรวม วิเคราะห์ถึงนโยบาย แผน และกฎหมาย กฎ ระเบียบของรัฐ ตลอดจนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และตราสารอื่น ๆ ของอาเซียนและภูมิภาคอื่นของโลกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน

1.3.2 ศึกษาถึงความสอดคล้อง ความเป็นหนึ่งเดียวของกฎหมาย (Legal Harmonization) ในระดับอาเซียนในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน โดยวิเคราะห์ความพร้อม ด้านกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน ภายใต้พันธกรณีและข้อตกลงตามกรอบประชาคม อาเซียนที่เกี่ยวข้อง

1.3.3 วิเคราะห์ความพร้อมด้านกฎหมายของประเทศไทย เพื่อเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน ตลอดจน ประเด็นข้อกฎหมายที่อาจเป็นปัญหาอุปสรรค โดยระบุรายละเอียดและประเด็นปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นรายฉบับ รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขในแต่ละประเด็นปัญหาที่ปรากฏให้ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การพัฒนา กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน ว่าควรพัฒนา ไปในทิศทางใดอย่างไร ภายใต้พันธกรณีและข้อตกลงตามกรอบประชาคมอาเซียนที่เกี่ยวข้องโดยเชื่อมโยง กับวาระการปฏิรูปประเทศ

1.3.4 เสนอแนะแนวทาง ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์อื่น ๆ ต่อการกำหนดนโยบาย และมาตรการ ทางกฎหมาย ตลอดจนกรอบกติกาและแนวปฏิบัติที่ควรดำเนินการร่วมกันในระดับประชาคมอาเซียน

1.3.5 จัดประชุมระดมสมองเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วน เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา อย่างน้อย 2 ครั้ง ในกรุงเทพมหานครโดยมีผู้เข้าร่วมประชุมในแต่ละครั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน

1.3.6 จัดให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเรียนรู้กระบวนการวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านการวิจัยต่อไป

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

สำหรับระเบียบวิธีวิจัยที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Technique) คือการวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ อาทิ การศึกษาวิเคราะห์เอกสาร กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของอาเซียน และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย รวมทั้ง ตรวจสอบข้อมูลทุติยภูมิคือการทบทวนและรวบรวมเอกสารงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยมีรายละเอียด ต่อไปนี้

1.4.1 การวิจัยเอกสาร โดยเฉพาะการวิจัยกฎหมาย

การวิจัยเอกสาร โดยเฉพาะการวิจัยกฎหมาย (Legal Research) ซึ่งจะวิเคราะห์บทบัญญัติ กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับกรอบกติกาของอาเซียน นอกจากนี้ยังจะศึกษาวิเคราะห์เอกสารกฎหมาย

ของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัยซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มเอกสารกฎหมายของอาเซียนที่จะนำมาศึกษาได้เป็น 3 กลุ่มที่สำคัญ กล่าวคือ

เอกสารที่มีสภาพบังคับ (Hard Law) ซึ่งออกมาในรูปแบบของข้อตกลงในด้านต่าง ๆ ครอบคลุมความตกลงประเภทนี้จะมีลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี WTO ทุกประเทศจึงมีพันธกรณีภายใต้กรอบความตกลงต่าง ๆ ของ WTO ด้วย ฉะนั้นการกำหนดกรอบข้อตกลงทางการค้าของอาเซียนจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการของ WTO โดยปริยาย

เอกสารที่ไม่มีสภาพบังคับ หรือ Soft Law ซึ่งออกมาในรูปแบบของกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในประเด็นที่เป็นเรื่องละเอียดอ่อน อาทิ ความร่วมมือด้านการเกษตรด้านการพัฒนา ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกมีระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัด และด้านการแข่งขันทางการค้าซึ่งยังเป็นประเด็นใหม่สำหรับภูมิภาคอาเซียน เป็นต้น เอกสารประเภท Soft Law ของอาเซียนรวม 34 ฉบับ

เอกสารที่ออกมาในรูปแบบผังดำเนินการตามพิมพ์เขียว หรือ Blueprint ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการ (Plans of Action) ในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้กรอบความตกลง (Hard Law) หรือกรอบความร่วมมือ (Soft Law) บรรลุผลของการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยไม่มีสภาพบังคับสมาชิกมากจนเกินไป ผังดำเนินการดังกล่าวเป็นแผนผัง (Roadmap) ให้สมาชิกดำเนินการตามแผนงาน อาทิ ข้อตกลงร่วมกันด้านการค้าและศุลกากร ด้านการลงทุน แผนปฏิบัติการความร่วมมือด้านพลังงาน ด้านเหมืองแร่ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา และด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สรุปได้ดังภาคผนวกที่ 1 ปัจจุบันอาเซียน ได้ออกแผนดำเนินการระหว่างประเทศสมาชิกมาแล้วมากถึง 104 แผน (ข้อมูล ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559)

นอกเหนือจากบทบัญญัติกฎหมายไทยและกรอบกติกาของอาเซียน ยังจะศึกษากรอบกติกาของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรอบกติกาขององค์การการค้าโลก ซึ่งกรอบกติกาอาเซียนนำมาอ้างอิงในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป การศึกษาวิจัยเชิงเอกสารจะนำไปใช้ในการแสวงหาคำตอบประเด็นเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน

1.4.2 การเก็บข้อมูลด้วยการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

การจัดสนทนาด้วยการประชุมกลุ่มย่อย หรือ Focus Group เป็นอีกวิธีที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากการนั่งสนทนาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล (Key Informant) เป็นกลุ่ม ซึ่งจะคัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในประเด็นการวิจัย หรือสามารถให้ข้อมูลที่ต้องการเกี่ยวกับประเด็นเรื่องประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีจำนวนระหว่าง 15-20 คน ซึ่งมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสามกลุ่มดังต่อไปนี้

(1) ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมายจากหน่วยงานภาครัฐ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่มีกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขตามกรอบกติกา

ของอาเซียน อาทิ ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น จำนวน 5 – 6 คน

(2) ผู้ที่มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาหอการค้าไทย สภาผู้ส่งออกสินค้า สภาอุตสาหกรรม หรือหน่วยงานให้คำปรึกษากฎหมาย หรือตัวแทนผู้ประกอบการต่าง ๆ โดยจะเชิญตัวแทนภาคเอกชนดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนาประชุมกลุ่มย่อย เพื่อรวบรวมข้อมูลและมุมมองของภาคเอกชนที่มีต่อภาครัฐในประเด็นการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน จำนวน 5 – 6 ท่าน

(3) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายอาเซียนจากสถาบันการศึกษา และวิจัย โดยจะเล็งกลุ่มเป้าหมายไปที่นักวิชาการด้านกฎหมายอาเซียน และกฎหมายระหว่างประเทศ จำนวน 5 – 6 ท่าน

ผลที่ได้จากการประชุมกลุ่มย่อยจะได้ทราบถึง ประเด็นและผลกระทบต่าง ๆ สำหรับประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน

1.4.3 การรวบรวมข้อมูลทางสถิติ

ข้อมูลทางสถิติเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่ชี้วัดถึงคุณภาพของงานวิจัย ฉะนั้น การวิจัยในครั้งนี้ ยังให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลทางสถิติ อาทิ ข้อมูลด้านการส่งออก ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ฯลฯ ซึ่งจะจำกัดเฉพาะข้อมูลที่เป็นารรวบรวมโดยหน่วยงานที่เชื่อถือได้เท่านั้น โดยเฉพาะองค์กรต่อไปนี้

ข้อมูลที่รวบรวมโดยองค์การระหว่างประเทศ อาทิ ข้อมูลที่รวบรวมโดยธนาคารโลก กองทุนสำรองระหว่างประเทศหรือ IMF หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับการยอมรับ อาทิ WTO OECD เป็นต้น

ข้อมูลที่รวบรวมโดยองค์การระดับภูมิภาค อาทิ ข้อมูลจากธนาคาร ADB ข้อมูลจากเลขาธิการอาเซียนซึ่งเผยแพร่ข้อมูลทางการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียน

ข้อมูลที่หน่วยงานทางราชการเป็นผู้รวบรวม อาทิ รายงานผล ข้อมูลทางสถิติ และข้อมูลอื่น ๆ จากกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

การรวบรวมข้อมูลทางสถิติดังกล่าว จะใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการสนับสนุนหลักการ เหตุผลและ ข้อมูลการวิจัยให้มีน้ำหนักมากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลทางเศรษฐกิจเพื่อประกอบการวิเคราะห์ตอบคำถาม ในขอบเขตการวิจัยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน

1.4.4 การวิเคราะห์เอกสารอื่น ๆ

สำหรับการวิเคราะห์เอกสารอื่น ๆ โดยเฉพาะที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) การวิจัยในครั้งนี้จะเลือกที่จะใช้ข้อมูลที่เชื่อถือได้เท่านั้นตามแนวทางของ Oxford Standards for

Citation of Legal Authorities: OSCOLA ซึ่งจำกัดข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการอ้างอิงได้เฉพาะดังต่อไปนี้

หนังสือ (Books) เป็นหนังสือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการรวมกลุ่มระดับภูมิภาค (Regional Integration) และเกี่ยวข้องกับอาเซียนและกฎหมาย ปัจจุบันมีหนังสือกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย อาทิ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย (ของผู้เสนอโครงการ) เป็นต้น และหนังสือชุดการศึกษาเกี่ยวกับอาเซียนของ Cambridge University Press ที่ผลิตโดยมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ซึ่งมีการศึกษาประเด็นตามกรอบการค้าการลงทุนของ AEC ไว้อย่างครบถ้วน

บทความในหนังสือ (Articles in Edited Book) เป็นหนังสือที่มีบรรณาธิการควบคุมคุณภาพ (Peer Review) อย่างเข้มข้น โดยการวิจัยนี้จะคัดเฉพาะ Edited Books ที่ตีพิมพ์ในระดับนานาชาติเท่านั้น

วารสารวิชาการ (Journal Articles) โดยเฉพาะวารสารวิชาการที่ได้รับมาตรฐานระดับนานาชาติ อาทิ วารสารที่อยู่ในฐานข้อมูลของ SCOPUS, ISI, SJR ซึ่งหน่วยงานภาครัฐของไทย (สกอ.) ให้การรับรองว่าเป็นวารสารที่ได้มาตรฐานระดับนานาชาติ หรือวารสารที่มีสำนักพิมพ์ที่มีชื่อเสียง อาทิ Oxford University Press, Cambridge University Press หรือวารสารกฎหมายต่าง ๆ (Law Review) และวารสารในระดับชาติที่รองรับในฐานข้อมูล TCI ของไทย

หนังสือพิมพ์ (Newspaper) โดยข้อมูลที่นำมาใช้จะต้องเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถหาได้จากหนังสือ รายงานวิจัยจากหน่วยงานภาครัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือในวารสารวิชาการ หรือเป็นข้อมูลอ้างอิงถึงเหตุการณ์ปัจจุบัน และจะต้องเป็นหนังสือพิมพ์ที่ได้รับการยอมรับในระดับชาติ

การวิเคราะห์เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิข้างต้นเพื่อนำมาใช้ในการสนับสนุนการอ้างอิง ข้อมูลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและการสนับสนุนบทสรุปและข้อเสนอที่ได้จากการวิจัย โดยจะนำมาใช้ในการตอบคำถามประเด็นการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นอกเหนือจากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การศึกษาในครั้งนี้ยังคาดว่าจะเกิดผลพลอยได้ดังต่อไปนี้

1.5.1 รายงานการวิจัย เรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนให้ได้ข้อเสนอไปสู่การพัฒนากฎหมายภายในและการบูรณาการทางกฎหมายให้เกิดความสอดคล้องและความเป็นเอกภาพของกฎหมาย (Legal Harmonization) ในระดับอาเซียน

1.5.2 ได้มาซึ่งผลการวิจัยที่จะนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบข้อตกลงและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียนและ

ด้านการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ตลอดจนด้านการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดิน

1.5.3 ส่งเสริมให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีบุคลากรในสายงานหลักและสายงาน สนับสนุนด้านประชาคมอาเซียนจำนวนหนึ่งที่ได้รับการฝึกฝนในด้านกฎหมายในด้านประชาคมอาเซียน และในด้านการวิจัยและการพัฒนากฎหมายด้านประชาคมอาเซียน กฎหมายด้านการรวมตัวในภูมิภาค และกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่ทำงานร่วมกับเครือข่ายภายในประเทศและเครือข่ายในอาเซียน

1.6 โครงสร้างรายงานวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้แบ่งโครงสร้างการศึกษาออกเป็น 6 บทที่สำคัญ บทที่ 1 เป็นบทนำกล่าวถึง หลักการและเหตุผลของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และประกอบด้วยที่มาและความสำคัญของปัญหา ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการวิจัย ตลอดจนวิธีดำเนินการวิจัยให้เป็นผลสำเร็จ

บทที่ 2 เกี่ยวกับความร่วมมือของอาเซียนที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยในบทนี้จะกล่าวถึง ภูมิหลังของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) และวิเคราะห์กรอบความร่วมมือ ของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ในบทนี้จะให้ความสำคัญกับกรอบกติกาของอาเซียนภายใต้ *ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration* ซึ่งเป็นเอกสารความร่วมมือของอาเซียนที่ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มีผลผูกพัน สมาชิกในเชิงนโยบายให้ปฏิบัติตาม โดยบทนี้จะศึกษาวิเคราะห์หรือกรอบความร่วมมือที่อาเซียน ได้วางไว้ให้รัฐสมาชิกประสานความร่วมมือระหว่างกันในระยะยาว

บทที่ 3 วิเคราะห์นโยบาย กฎระเบียบและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษ โดยในบทนี้จะวิเคราะห์ความสอดคล้องและเพียงพอของระบบกฎหมายไทยต่อกรอบ กติกาของอาเซียนภายใต้ตราสารว่าด้วย ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016)

บทที่ 4 วิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตาม แนวทางของอาเซียน โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์และผลกระทบในสามมิติที่สำคัญ กล่าวคือ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลกระทบในเชิงการเมือง และผลกระทบในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม อันกล่าว ได้ว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบทั้งสามประการข้างต้น

บทที่ 5 เสนอแนะแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับประเทศไทยตามแนวทางของ อาเซียน โดยในบทนี้ให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก อาเซียนเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

บทที่ 6 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้

บทที่

.....

2

ความร่วมมือของอาเซียนเกี่ยวกับ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ

2.1 บทนำ

การรวมกลุ่มของรัฐประชาคมอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ก่อให้เกิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคที่มีความเป็นเอกภาพเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (Single Market and Production-Based) และก่อให้เกิดการหมุนเวียนสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน แรงงานและทรัพยากรทั่วภูมิภาคอาเซียน⁵ อาจกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มของอาเซียนเป็นประชาคมอาเซียน คือ ลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่มีขนาด (Scale) ที่ใหญ่กว่า⁶

แม้การรวมกลุ่มของอาเซียนจะถือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ในรูปแบบหนึ่ง แต่ลักษณะของการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษยังคงมีความแตกต่างกันในเชิงทฤษฎีและรายละเอียดในทางปฏิบัติ การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนจึงมีความจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งศึกษาได้จากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ลักษณะทั่วไป นิยามและความหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนความแตกต่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) กับการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาค (Regional Integration) บทนี้จะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์กรอบความร่วมมือของอาเซียนที่สนับสนุนให้รัฐสมาชิกร่วมกันพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยปรากฏภายใต้เอกสารสำคัญ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration⁷ โดยกรอบความร่วมมือของอาเซียนฉบับดังกล่าวจะใช้เป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ในส่วนต่อไปของรายงานฉบับนี้

2.2 ลักษณะโดยทั่วไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษมีภูมิหลังมาอย่างยาวนาน และปรากฏอย่างเด่นชัดมาตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่รัฐประชาคมต่าง ๆ ต้องการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของโลกที่ย่ำแย่⁸ คำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” (Special Economic Zones: SEZs) มีความหมายครอบคลุมถึง การจัดตั้งเขตพื้นที่เป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการค้าและการลงทุน รวมทั้งการให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อาทิ การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ

⁵ เป้าประสงค์สำคัญของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกอาเซียนคือการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันทั่วภูมิภาคอาเซียน ดูภูมิหลังและวัตถุประสงค์การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนใน ปวริศร เลิศธรรมเทวี และอัครวัฒน์ เลาวัฒน์ศิริ. 2557. **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁶ ขอขอบคุณท่านอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกษิต ภิรมย์ ซึ่งได้ให้มุมมองในประเด็นนี้.

⁷ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration, 28th – 29th ASEAN Summit, Vientiane (6-8 September 2016).

⁸ ดูประเด็นเรื่องสภาพเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ใน Yong-Shik Lee. 2009. **Reclaiming Development in the World Trading System**. New York: Cambridge University Press.

จะเห็นได้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการออกมาตรการทางกฎหมาย กฎระเบียบหรือนโยบาย ภายในรัฐเพื่อยกเว้น (Exception) กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในทางการค้าและการลงทุน วัตถุประสงค์สำคัญ คือ จัดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตที่เอื้อประโยชน์ต่อการค้าและการลงทุน โดยกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศไม่อาจนำไปปรับใช้ในเขตพื้นที่ดังกล่าว⁹ ฉะนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นเรื่องการบริหารจัดการ และการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศเพื่อเพิ่ม ศักยภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กรณีนี้ แตกต่างจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคที่ต้องมีการอนุวัติการกฎหมายเป็นการภายใน (Implementation)¹⁰ การศึกษาประเด็นเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับ ความแตกต่างระหว่าง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” กับการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะการรวมกลุ่มของ อาเซียนแบบ “ประชาคมเศรษฐกิจ”

2.2.1 ความแตกต่างระหว่าง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” กับ “ประชาคมเศรษฐกิจ”

แม้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) และประชาคมเศรษฐกิจ (Economic Community)¹¹ มักจะถูกกล่าวถึงในบริบทที่แตกต่างกัน แต่ที่จริงแล้วทั้งสองระบบเป็นการ วางกรอบนโยบายและกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ การเปิดเสรี (Liberalization) ทางการค้าและการลงทุน อันจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เมื่อ พิจารณาจากมุมมองทางกฎหมาย ทั้งสองระบบก็คือการกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั้งปวงให้เอื้อต่อ การเคลื่อนย้ายเสรีของปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Economic Factors) อันเป็นวัตถุประสงค์เดียวกัน หากจะมีความแตกต่างบางประการ กล่าวคือ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจ อาทิ ประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป¹² หรือตลาดร่วมละตินอเมริกา เป็นการจัดวางกรอบนโยบายและ กฎหมายในระดับภูมิภาค ในขณะที่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะให้ความสำคัญกับการจัดวางกรอบ นโยบายและกฎหมายภายในรัฐ

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ดังเช่นกรณีของสหภาพยุโรป จะต้องอาศัยการถ่ายโอน อำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty)¹³ ไปยังองค์กรกลางที่จะบังคับใช้บรรดากฎเกณฑ์ของประชาคม

⁹ Silviu Costachie. (2009). ‘Free Zones, Some Theoretical Aspects’. *Analysis of University of Craiova: Series Geography*, 11: 138-146.

¹⁰ Christopher B. Roberts. 2012. *ASEAN Regionalism: Cooperation, values and institutionalization*. London: Routledge.

¹¹ อันที่จริงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของรัฐประชาคมอาเซียนมีลักษณะคล้ายคลึงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่ง ยังพัฒนาไปไม่ถึงการรวมกลุ่มที่เป็น Common Market.

¹² ความเป็นมาของสหภาพยุโรปสามารถดูเพิ่มเติมใน Klaus-Dieter Borchardt. (2010). *The ABC of European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 11-14.

¹³ Chris Bickerton. 2016. *The European Union: A Citizen’s Guide*. London: Pelican.

(*Acquis Communautaire*) เพื่อขับเคลื่นประชาคม และรัฐสมาชิกย่อมจะต้องปรับเปลี่ยนท่าทีและมาตรการทางกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายร่วม (Common Policy) ของประชาคมซึ่งจะส่งผลกลับมาที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ กรณีนี้อาจแตกต่างกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่ยังมีลักษณะการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ และรอการพัฒนาไปในแต่ละประเด็น¹⁴ แต่สำหรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐซึ่งมีอำนาจอธิปไตยที่จะกำหนดรูปแบบและทิศทางตามความเหมาะสมและตามดุลยพินิจของตน กล่าวคือ รัฐย่อมมีอิสระ (Autonomy) ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย อันเป็นลักษณะประการสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะแตกต่างจากประชาคมทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยเป็นรูปแบบการจัดวางมาตรการทางกฎหมายที่มีพัฒนาการสืบเนื่องมาจากต้นแบบ (Paradigm) สำคัญที่เกิดและพัฒนาขึ้นราวสงครามโลกครั้งที่สอง (World War II) อันเป็นช่วงเวลาประเทศส่วนใหญ่ในโลกประสบกับสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

สหภาพยุโรปซึ่งพัฒนามาจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC)¹⁵ ได้อาศัยความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการพัฒนาแนวนโยบายร่วมซึ่งพัฒนาไปสู่สหภาพยุโรปในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มของยุโรปเป็นแรงบันดาลใจให้บรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างไรก็ตาม การพัฒนาสถาบันทางกฎหมายของประชาคมอาเซียนนั้นมีข้อจำกัดบางประการ ระบบกฎหมายประชาคมของอาเซียนยังไม่ตกผลึกและพัฒนาขึ้นดังเช่นสหภาพยุโรป¹⁶ อาเซียนไม่มีองค์กรบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการสิทธิการของสหภาพยุโรป (EU Commission)¹⁷ ทำให้การบังคับใช้บรรดากฎเกณฑ์ของอาเซียนยังคงอยู่ภายใต้อำนาจโดยบริบูรณ์ของรัฐสมาชิก ข้อจำกัดเหล่านี้ของอาเซียนทำให้ความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายของประชาคมอาเซียนลดลง ในขณะที่รัฐสมาชิกอาเซียนทั้งหลายยังคงให้ความไว้วางใจเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีแนวโน้มที่จะใช้ระบบดังกล่าวในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

¹⁴ กรณีนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญให้อาเซียนถูกมองว่ายังพัฒนาไปไม่ถึงระดับประชาคมเศรษฐกิจ (Economic Community).

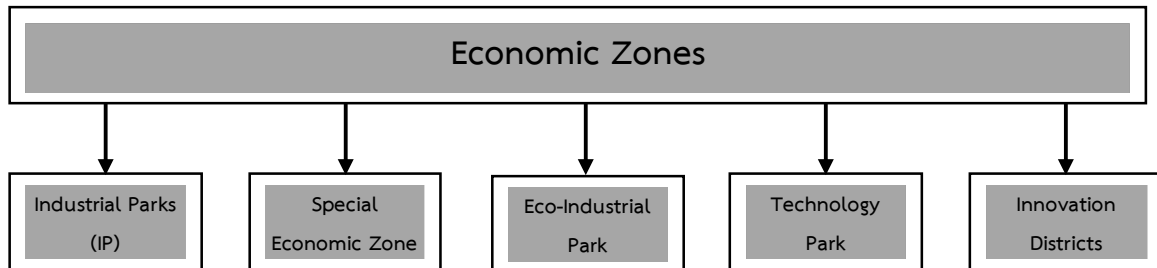
¹⁵ ความเป็นมาของสหภาพยุโรปสามารถดูเพิ่มเติมใน Klaus-Dieter Borchardt. (2010). **The ABC of European Union**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 11-14.

¹⁶ ดู ปวริศร เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณย์ศิริ. 2557. **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ .

¹⁷ Chris Bickerton. 2016. **The European Union: A Citizen's Guide**. London: Pelican.

ลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจสรุปได้เป็น 5 รูปแบบที่สำคัญ กล่าวคือ (1) Industrial Park (IP) (2) Special Economic Zones (SEZs) (3) Eco-Industrial Park (EIP) (4) Technology Park (TP) และ (5) Innovation District (ID) ดังรูปภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของเขตเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ

รูปภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่าง ๆ



Industrial Zones (IP) หรือนิคมอุตสาหกรรม เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐจัดให้เขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรม และจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจ อาทิ ถนน การขนส่ง ไฟฟ้าและประปา รวมทั้ง โรงงานอุตสาหกรรม ประกอบกันขึ้นเป็นเขตอุตสาหกรรม

Special Economic Zones (SEZs) หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นประเด็นในการวิจัยในครั้งนี้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการจัดให้พื้นที่หนึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจที่กฎหมาย ฎระเบียบหรือนโยบายทางการค้า ที่เรียกว่า “Trade Laws” อาจแตกต่างหรือได้รับยกเว้นจากที่บังคับใช้ภายในประเทศ โดยทั่วไปจะเป็นการยกเว้นมาตรการทางภาษี อาทิ ศุลกากร อากร หรือการยกเลิกการจำกัดปริมาณสินค้าขาเข้า เป็นต้น

Eco-Industrial Park (EIP) หรือนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ รูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในรูปแบบนี้มีความสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องการสงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเน้นหนักไปที่ความรับผิดชอบต่อองค์กรทางธุรกิจต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือการผสมผสานทฤษฎีว่าด้วย Corporate Social Responsibility (CSR) ในการดำเนินธุรกิจ และการประกอบธุรกิจจำต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

Technology Park (TP) หรือเมืองเทคโนโลยี เป็นอีกรูปแบบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงศตวรรษที่ 21 หรือสมัยปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา เมือง Silicon Valley ที่มีการก่อตั้งบริษัทและองค์กรทางธุรกิจเกี่ยวกับเทคโนโลยีชั้นนำของโลก

Innovation Districts (ID) หรือเขตนวัตกรรม เป็นรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจรูปแบบสุดท้ายที่ปรากฏในปัจจุบัน โดยเน้นหนักไปที่องค์กรทางธุรกิจที่อาศัยนวัตกรรมในการประกอบธุรกิจเป็นสำคัญ

ตารางที่ 1 สรุปรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

รูปแบบของเขตเศรษฐกิจ	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
1. Industrial Parks	การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐจัดไว้ให้ อาทิ ไฟฟ้า ประปา ถนน และระบบการขนส่ง เป็นต้น	นิคมอุตสาหกรรมทั่วไป
2. Special Economic Zones	เขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีการยกเว้นกฎระเบียบทางการค้าเฉพาะในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	ให้ประโยชน์ในเชิงมาตรการทางภาษี
3. Eco-Industrial Parks	เน้นหนักไปที่ความรับผิดชอบต่อองค์กรทางธุรกิจ ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือเรื่อง CSR	อาทิ ธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานสะอาด การจัดการสิ่งแวดล้อม
4. Technology Parks	เป็นการก่อตั้งเขตธุรกิจเกี่ยวกับเทคโนโลยี	ตัวอย่างเช่น Silicon Valley ในประเทศสหรัฐอเมริกา
5. Innovation Districts	เน้นหนักไปที่องค์กรทางธุรกิจที่อาศัยนวัตกรรมในการประกอบธุรกิจเป็นสำคัญ	ตัวอย่างเช่น 22@Barcelona ในประเทศสเปน

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนในรายงานวิจัยฉบับนี้จำเป็นต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจว่าควรจะไปในลักษณะใดตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นอันจะได้กล่าวต่อไป

2.2.2 ต้นแบบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษของบรรดาประเทศอาเซียนรวมถึงประเทศไทยนั้นได้รับแรงบันดาลใจจากต้นแบบที่หลากหลาย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดและอาเซียนได้นำมาเป็นแบบในการศึกษาเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษของไอร์แลนด์¹⁸ ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นต้นแบบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสมัยใหม่ (Modern Special Economic Zone) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกในเวลาต่อมา

เขตเศรษฐกิจพิเศษของไอร์แลนด์ดังกล่าวปรากฏในสมัยปี ค.ศ.1958 เรียกว่า “Shannon Free Zone” ตั้งอยู่บริเวณสนามบินนานาชาติ Shannon (Shannon International Airport) ในขณะที่เขตเศรษฐกิจแห่งนี้เกิดขึ้น¹⁹ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปยังอยู่ในช่วงก่อร่างสร้างตัวและยังไม่มีบทบาทเท่าใดนัก

¹⁸ A. Abelaira. (2004). ‘Ireland’s economic welfare miracle: What is the Celtic tiger?’ *Celtic Countries Magazine*. เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นต้นแบบอีกตัวอย่างหนึ่งคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนโดยเฉพาะเมือง Shenzhen ดู Y. Feng and W. Gui. 2007. *Special economic zones and competitiveness*. Asian Development Bank; and S. Deheng. 2006. *Special economic zones and economic growth in China*. Cambridge: Cambridge University Press. ขอขอบคุณข้อมูลและมุมมองจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประพันธ์พงษ์ ขำอ่อน.

¹⁹ Ibid.

Shannon Free Zone นี้จึงมีบทบาทที่สำคัญในฐานะช่องทางที่ดึงดูดนักลงทุนต่างชาติที่ต้องการเข้าสู่บรรดาประเทศทั้งหลายในทวีปยุโรป ในเวลานั้นรัฐบาลได้วางมาตรการทางกฎหมายและมาตรการที่มีใช้กฎหมาย อาทิ ประโยชน์ทางภาษีอากร (Tax Incentives) การให้ความช่วยเหลือด้านอสังหาริมทรัพย์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในรูปแบบต่าง ๆ (Property Rights) อีกทั้งยังมีการฝึกฝนแรงงาน (Labour) ให้มีความพร้อมต่อการรองรับการไหลเข้ามาของปัจจัยทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกรณีที่ปรากฏใน Shannon Free Zone อาศัยการปรับนโยบาย กฎระเบียบและกฎหมายภายในของรัฐ 3 กล่าวคือ

- ประโยชน์ทางภาษี (Tax Incentives)
- สิทธิพิเศษในอสังหาริมทรัพย์ (Property Rights)
- แรงงานที่ตอบสนองรองรับต่อตลาด (Labour)

Shannon Free Zone มีความโดดเด่นทางด้านการค้าบริการหากพิจารณาเปรียบเทียบกับส่วนแบ่งทางการตลาดในลักษณะอื่น การค้าสินค้ากลับมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย กล่าวคือ ร้อยละ 3 ของรายได้ทั้งหมด ในแต่ละปีเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งนี้ทำรายได้จากการส่งออกเป็นจำนวนโดยประมาณ 2.5 ล้านเหรียญ²⁰ แม้ว่าบทบาทของ Shannon Free Zone จะลดลงซึ่งทำให้เขตกลับกลายเป็นที่รู้จักของนักลงทุนไม่มาก Shannon Free Zone แห่งนี้ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการเป็นแรงบันดาลใจ อีกทั้งเป็นตัวเร่งให้เกิดการก่อตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะเดียวกัน บทบาทและความสำคัญของ Shannon Free Zone ที่ลดน้อยลง อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป²¹ ที่พัฒนาอย่างรวดเร็วและการเข้าสู่ตลาดของบรรดาประเทศในยุโรปผ่านทางประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (รวมถึงสหภาพยุโรปในปัจจุบัน)สามารถสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่มากกว่าการอาศัยเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในขณะที่ประชาคมเศรษฐกิจเป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในฐานะกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในยุโรป ประชาคมเศรษฐกิจกลับเป็นกลไกที่ได้รับความสำคัญค่อนข้างน้อยและเขตเศรษฐกิจพิเศษกลับเป็นกลไกที่ได้รับความสำคัญค่อนข้างมากจากบรรดาประเทศทั้งหลายในแถบเอเชีย ความแตกต่างดังกล่าวนี้อาจทำความเข้าใจได้จากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ย้อนหลังไปถึงช่วงเวลาประเทศตะวันตกเข้ามาล่าอาณานิคม

ภายใต้การตระหนักรู้ของบรรดาประเทศในเอเชีย ลัทธิจักรวรรดินิยม (Imperialism) ซึ่งแพร่เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สะท้อนออกมาในรูปแบบหลากหลาย อาทิ การค้าที่ขาดดุลกับประเทศมหาอำนาจในยุโรป การเข้ามาแสวงประโยชน์อันเกินควรของนักลงทุนต่างด้าว การสูญเสีย

²⁰ The World Bank Group (2008). **Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development** Washington: The Office of the Publisher – The World Bank, 30.

²¹ Chris Bickerton. 2016. **The European Union: A Citizen's Guide**. London: Pelican.

ดินแดน ตลอดจนการสูญเสียอำนาจอธิปไตย ปมด้อยทางประวัติศาสตร์เหล่านี้นำไปสู่แนวคิดการหวงกันอำนาจอธิปไตยของประเทศโลกที่สาม รวมทั้งประเทศโลกที่สามในอดีต อาทิ เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ กล่าวอีกนัยหนึ่งแนวคิดชาตินิยม (Nationalism) รวมถึงแนวคิดป้องกันผลประโยชน์ (Protectionism) ของประเทศซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบูรณาการระบบกฎหมายในระดับภูมิภาคเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก ด้วยเหตุที่ว่าจากทฤษฎีปฏิบัติการนิยม (Functionalism) ระบบกฎหมายประชาคมจะเกิดขึ้นด้วยการถ้อย โอนอำนาจอธิปไตยไปสู่องค์กรกลางดังเช่นกรณีของสหภาพยุโรป ซึ่งอาจจะต้องใช้ความพยายามค่อนข้างสูงในบริบทของอาเซียน

ขณะที่การบูรณาการระบบกฎหมาย (Legal Harmonization) ของอาเซียนยังคงดำเนินไปอย่าง เชื่องช้า แนวปฏิบัติของบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนภายหลังปี 2015 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่บรรดา สันธิสัญญาแม่บทของอาเซียนมีผลบังคับใช้ สะท้อนให้เห็นฉันทามติโดยปริยายที่ยอมรับการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษในฐานะระบบที่คู่ขนานไปกับการบูรณาการระดับภูมิภาค โดยฉันทามติดังกล่าวเกิดขึ้น จากการที่การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นระบบที่เหมาะสมและชอบธรรมหากพิจารณาจาก แนวคิดที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ (Protectionism) และแนวคิดที่มุ่งต่อการเปิดเสรี (Liberalism) โดยมีสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

ภายใต้แนวคิดแบบ Protectionism สามารถพิจารณาได้จากหลายแง่มุม สำหรับแง่มุมทางด้าน การเมืองและความมั่นคง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความชอบธรรมในสายตาของรัฐสมาชิกอาเซียน ด้วยเหตุที่ว่ารัฐอาเซียนยังคงมีอำนาจอธิปไตยที่สมบูรณ์พร้อมสำหรับการวางนโยบายและกำหนด มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการ ตัวอย่างที่ชัดเจนของประเทศ สมาชิกอาเซียน คือ การวางข้อจำกัดเรื่องการถือครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายที่ดินและ กฎหมายว่าด้วยการลงทุนของคนต่างด้าวของเกือบทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²² ประเทศลาว และพม่ามีความโดดเด่นในด้านการจำกัดสิทธิในด้านนี้ แม้กระทั่งประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ ค่อนข้างเปิดเสรีทางด้านเศรษฐกิจ บรรดากฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของประเทศซึ่งอาจมิได้ กำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงก็มักที่จะนำไปสู่การกีดกันสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้ามาถือครองที่ดิน ภายในประเทศเช่นกัน ในส่วนประเทศไทยมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ของคนต่าง ด้าวโดยกำหนดห้ามคนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เป็นการทั่วไป แต่อนุญาตได้เฉพาะ

²² จากประวัติศาสตร์กฎหมายของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะพบว่าแนวคิดจำกัดสิทธิถือครองที่ดิน ของคนต่างด้าวพัฒนามาจากความเกรงกลัวชาวต่างชาติที่อาจฉวยโอกาสแย่งการถือครองที่ดินจากคนชาติของตน บรรดา ผู้นำของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมองว่าเหตุการณ์ลักษณะนี้ก็คือการซ้ารอยของการล่าอาณานิคมซึ่งเป็นปม ด้อยทางประวัติศาสตร์ของบรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แนวคิดจำกัดสิทธิถือครองที่ดินของคนต่างด้าวจึง เป็นแนวคิดที่เกิดและพัฒนาขึ้นหลังจากที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินใน รูปแบบต่าง ๆ และเห็นถึงความจำเป็นในการจำกัดสิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว วิธีคิดดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนถึง แนวคิดหลังอาณานิคม (post-colonialism) ซึ่งเป็นหลักการที่มีแรงผลักดันทางการเมืองและความมั่นคงและมักซ่อนตัวอยู่ เบื้องหลังการวางกรอบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของบรรดาประเทศอาเซียน.

บางกรณี เช่น นักลงทุนที่ได้รับการสนับสนุนการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กฎหมายให้อำนาจ BOI อนุญาตให้นักลงทุนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 4 และ 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520²³ แต่การถือครองดังกล่าวก็มีข้อจำกัดกล่าวคือ ถือครองได้จนกว่าจะครบระยะเวลาการลงทุน

ข้อจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวเป็นตัวอย่างหนึ่งของการกีดกันสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายภายใต้บริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายลักษณะเดียวกันนี้อาจขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ภายใต้หลักกฎหมายประชาคม²⁴ กล่าวคือคนชาติมีสิทธิที่ดีกว่าในการถือครองกรรมสิทธิ์เหนืออสังหาริมทรัพย์ จะพบว่าอนุสัญญาว่าด้วยการลงทุนของอาเซียนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ACIA²⁵ และ AIA²⁶ ก็มีหลัก National Treatment เช่นกัน²⁷ แต่ทว่าหลักการนี้ขาดสภาพบังคับภายใต้ระบบกฎหมายของประชาคมอาเซียน ดังนั้นการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อคนต่างด้าวเรื่องการถือครองที่ดินย่อมเป็นเรื่องที่ขัดต่อกฎหมายของอาเซียนแต่ในขณะที่มาตรการเดียวกันนี้ยังคงเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากแง่มุมทางด้านการเมืองและความมั่นคงซึ่งให้ความชอบธรรมกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาจากแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิด Protectionism การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีความชอบธรรมเช่นเดียวกัน ภายใต้บริบทของการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีดุลยพินิจในการวางกรอบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจในขอบเขตที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับกำลังความสามารถของคนภายในประเทศ แทนที่รัฐสมาชิกจะเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างเต็มรูปแบบซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างหนักต่อผู้ประกอบการเล็กและรายย่อย (SMEs) เพราะผู้ประกอบการเหล่านี้จะไม่มีเวลาปรับตัว ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

²³ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2551 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เรื่องหลักเกณฑ์การอนุญาตให้นักลงทุนต่างด้าวได้รับการส่งเสริมการลงทุนถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน สำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานและที่พักอาศัย

²⁴ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หรือ “National Treatment” principle เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศดูคำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศใน สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. 2554. **บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน; และทัชชฌัย ทองอุไร. 2554. **แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

²⁵ ASEAN Comprehensive Investment Agreement, signed in Manila, the Philippines (23 August 2007) (ACIA).

²⁶ Framework Agreement on the ASEAN Investment Area, signed by Economic Ministers on 7 October 1998.

²⁷ ดูคำอธิบายในปวีริศร เลิศธรรมเทวี. (2558). ‘การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการลงทุน’. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 13(2), 145-162.

การเปิดเสรีภายใต้ระบบ Zoning²⁸ หรือการกำหนดประเภทของกิจการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐภายใต้รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษยังคงช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวต่อไปได้และในขณะเดียวกันผู้ประกอบการรายเล็กและรายย่อย (SMEs) ก็ยังคงได้รับการคุ้มครองและในขณะเดียวกันก็มีความตื่นตัวต่อการเข้ามาของผู้ประกอบการจากต่างประเทศและมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองและกิจการภายในเวลาอันควรต่อไป

หากพิจารณาประเด็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในแง่มุมทางด้านสังคม อาทิ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิแวดล้อม และการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของประเทศ ล้วนเป็นประเด็นที่นักอนุรักษ์นิยม (Conservationist) รวมถึงผู้สงวนท่าที (Reservationist) มักจะกล่าวอ้างเพื่อโต้แย้งการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ²⁹ จะพบว่า ภายใต้การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษรัฐยังคงมีอิสระ (Autonomy) ที่จะวางกรอบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถพัฒนาต่อไปได้ และในขณะเดียวกัน การพัฒนาเช่นนี้ก็并不会กระทบกระเทือนต่อบริบททางสังคม เพราะการกำหนดกรอบนโยบายและกฎหมายสามารถกระทำได้ด้วยการหลีกเลี่ยงบริบทที่เสี่ยง (Sensitive Contexts/Zones) ต่อการละเมิดสิทธิของประชาชนบางกลุ่ม³⁰ อาทิ รัฐอาจแสวงหาพื้นที่สำหรับการสร้างนิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่ที่เหมาะสม อยู่ห่างไกลจากแหล่งชุมชนหรือบริเวณที่อยู่อาศัยของสัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Endangered Species)³¹ ความยืดหยุ่นของเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมเอื้อให้รัฐสามารถวางกรอบนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุ้มครองบริบททางสังคมควบคู่กันไปได้

นอกจากความเหมาะสมภายใต้แนวคิด Protectionism ดังกล่าวมาข้างต้น เขตเศรษฐกิจพิเศษยังเหมาะสมภายใต้แนวคิด Liberalism³² ในหลายแง่มุมด้วยกันดังจะได้กล่าวพอสังเขปดังนี้

การพิจารณาเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้แนวคิดการเปิดเสรี (Liberalism) นั้นรายงานฉบับนี้จะได้พิจารณาตามคุณสมบัติของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้การวิเคราะห์เชื่อมโยงกับทฤษฎีกฎหมายชัดเจนยิ่งขึ้น รายงานฉบับนี้จะได้แยกพิจารณาเขตเศรษฐกิจพิเศษออกเป็นสองฐานะด้วยกัน กล่าวคือ

²⁸ The World Bank's Facility for Investment Climate Advisory Services. 2008. **Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development.** Washington D.C., World Bank Group.

²⁹ ประเด็นเรื่องผลกระทบด้านสังคมจะได้วิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 4.

³⁰ ตัวอย่างเช่นกรณีของประเทศพม่าดู Cristina Donateo. (2017). *Special Economic Zones and Human Rights Violations in Myanmar.* Myanmar: Heinrich Boll Stiftung.

³¹ ตัวอย่างเช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศลาวดู Environmental Investigation Agency. 2015. *Laos' special economic zone a black hole for illegal wildlife trade.* Washington D.C., USA.

³² Gilles Campagnolo (ed). 2016. **Liberalism and Chinese Economic Development: Perspectives from Europe and Asia.** London: Routledge.

ฐานะแรก – เขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะส่วนประกอบที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ
ฐานะที่สอง – เขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะหน่วยทางเศรษฐกิจ (Economic Unit) ที่สามารถแข่งขันกับหน่วยอื่นได้โดยลำพัง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละรูปแบบ ซึ่งได้แก่ Export-Processing Zone, Freeports, Enterprise zones, Single Factory EPZ, specialized zones และ free trade zones (FTZs) สามารถมีบทบาทต่อแนวคิดการเปิดเสรีด้วยการปฏิบัติการภายใต้ฐานะทั้งสองดังกล่าวมา

ในฐานะแรก เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจเป็นส่วนประกอบที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เมื่อพิจารณาเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละประเภทก็จะพบว่ามีความมีบทบาทและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่นประเทศ X จัดตั้ง Science/Technology Park ซึ่งจะช่วยให้เกิดการวิจัยและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอันจะนำไปสู่ผลบั้นปลายก็คือการได้ผลงานที่สามารถจดสิทธิบัตรได้ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ X เอง และนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ในขณะที่เดียวกันประเทศ X ก็ยังมี Urban Enterprise Zones ซึ่งอาจจะได้ประโยชน์จาก Science/Technology Park และยังมีบทบาทในการดึงดูดนักลงทุนจากทั้งภายในและภายนอกประเทศให้เข้ามาประกอบกิจการ ทำให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุนภายในและการไหลเวียนของเงินทุนจากภายนอกเข้าสู่ประเทศมากขึ้น ในขณะที่ Science/Technology Park สามารถให้ประโยชน์โดยตรงต่อประเทศด้วยการเติมเต็มและเพิ่มประสิทธิภาพระบบเศรษฐกิจของประเทศ X Urban Enterprise Zones ก็มีบทบาทเติมเต็มระบบเศรษฐกิจภายในของรัฐให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเช่นกัน เขตเศรษฐกิจทั้งสองย่อมจะช่วยกระตุ้นความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และยังเอื้อต่อการไหลเวียนของปัจจัยการผลิตภายในภูมิภาค ทั้งหมดมีส่วนเกื้อหนุนต่อการเปิดเสรี (Liberalization) ทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาคในบั้นปลาย

ในฐานะที่สอง เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจเป็นหน่วยย่อยที่มีความเป็นเอกเทศที่สามารถมีปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่แห่งอื่นได้นั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษมักจะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายบางประการของรัฐ ทว่าบ่อยครั้งด้วยกันที่เขตเศรษฐกิจพัฒนาและขยายตัวจนกลายเป็นองค์กร (entity หรือหน่วยทางเศรษฐกิจ (economy) ที่มีศักยภาพในการแข่งขันกับองค์กรหรือหน่วยทางเศรษฐกิจแห่งอื่น ซึ่งได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งภายในและภายนอกประเทศ หรือแม้กระทั่งรัฐต่างตัว ตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ได้แก่ Shen Zhen ของประเทศจีน Cheju Island ของประเทศเกาหลี เป็นต้น

นอกจากนี้รายงานฉบับนี้ยังเห็นว่าไม่ควรจำกัดขอบเขตการวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยกันเองเท่านั้น เพราะการจำกัดกรอบดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการวิเคราะห์

ภาพรวมและการกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาว สมมติฐานที่สำคัญก็คือเขตเศรษฐกิจพิเศษ(ซึ่งโดยทั่วไปมักจะจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านดังกล่าวมาข้างต้น)อาจพัฒนาไปสู่หน่วยทางเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งเขตการปกครองพิเศษ (special administrative zone) ที่มีบริบทครอบคลุมถึงแนวนโยบายทางการเมืองและสังคมได้ด้วย (กล่าวคือเป็นการสิ้นไหลจากบริบททางเศรษฐกิจตามทฤษฎีปฏิบัติการนิยามแนวใหม่³³) จากสมมติฐานดังกล่าวนี้เองรายงานฉบับนี้เห็นควรที่จะกล่าวถึงเขตการปกครองพิเศษบางแห่งที่น่าสนใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งฮ่องกงและมาเก๊า³⁴ หรือแม้กระทั่งรัฐอธิปไตยบางแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสิงคโปร์และประเทศมอลต้า ซึ่งมีขนาดเทียบเท่ากับจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยสามารถอาศัยรูปแบบเหล่านี้กรณีศึกษาหรือแรงบันดาลใจก็ได้ กล่าวคืออีกนัยหนึ่งก็คือหากรัฐบาลให้การสนับสนุน เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอาจพัฒนาเป็น Shen Zhen in Thailand, Cheju in Thailand, Hong Kong in Thailand, Malta in Thailand หรือ Singapore in Thailand นั่นเอง อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยยังไม่เคยอาศัยรูปแบบเหล่านี้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาแต่อย่างใด

หากเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถพัฒนาจนกลายเป็นเขตการปกครองพิเศษดังกล่าวมาข้างต้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลดีต่อทั้งประเทศและภูมิภาคในประการที่สำคัญ

สำหรับผลประโยชน์ต่อประเทศไทยเองนั้น เขตเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวสามารถเป็นสนามทดลองขนาดย่อมสำหรับการวางแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เสรี กล่าวคือรัฐสามารถลองผิดลองถูกได้ในระดับหนึ่งก่อนที่จะนำแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไปปรับใช้ในระดับประเทศ นอกจากนี้สำหรับประเทศที่ยังไม่มีศักยภาพในการแข่งขันกับประเทศอื่นนั้นอาจอาศัยเขตเศรษฐกิจพิเศษในการแข่งขันกับเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยกันเองหรือแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ

สำหรับผลประโยชน์ต่ออาเซียนเองนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จนั้นมีได้ให้ประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น หากยังให้ประโยชน์ในระดับภูมิภาค อาทิ การช่วยตั้งฐาน

³³ จากสมมติฐานของทฤษฎีปฏิบัติการนิยามแนวใหม่ (neo-functionalism) การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพย่อมสามารถพัฒนาสู่การขยายตัวในด้านอื่นๆอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยทั่วไปทฤษฎีปฏิบัติการนิยามแนวใหม่มักใช้สำหรับอธิบายปรากฏการณ์การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลก แต่ตรรกะเดียวกันนี้ก็ยังเป็น metaphor ที่สามารถใช้คาดการณ์ผลพวงที่อาจเกิดจากการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในประเทศเช่นเดียวกัน สำหรับรายละเอียดนอกเหนือจากนี้สามารถพิจารณาได้จากบทต่อไป

³⁴ Hong Kong และ Macau นั้นมิได้เกิดขึ้นจากการกำหนด zone ดังเช่นกรณีของ special economic zone หากเป็นเขตการปกครองพิเศษ (special administrative zone) ที่เคยอยู่ภายใต้อาณัติของประเทศมหาอำนาจอังกฤษและโปรตุเกสมาก่อน อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะที่คล้ายคลึงกันของทั้งสองรูปแบบ (special economic zone และ special administrative zone) อีกทั้งด้วยความเป็นไปได้ที่รูปแบบแรกอาจจะพัฒนาเป็นรูป (แบบที่สองได้นั้น รายงานฉบับนี้จึงเห็นควรที่จะวิเคราะห์ special economic zone ด้วยการเชื่อมโยงไปยังรูปแบบ special administrative zone ด้วยในงานวิจัยฉบับนี้

การผลิตเข้าสู่ภูมิภาคซึ่งจะช่วยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของบรรดาประเทศเพื่อนบ้านในเวลาต่อมา

ข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความเหมาะสมและชอบธรรมภายใต้แนวคิด Protectionism และแนวคิด Liberalism ในเวลาเดียวกัน การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นแนวคิดที่สามารถเกิดขึ้นและพัฒนาได้จริงภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งมีความอ่อนแอ กล่าวคือประเทศสมาชิกอาเซียนมีความปรารถนาที่จะเปิดเสรี แต่ก็ยังคงแสดงข้อกังขาต่อการเปิดเสรี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นทางสายกลางที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่บรรดาระัฐสมาชิกโดยถ้วนหน้า

2.3 กรอบกติการะหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การศึกษาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนยังจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบกติการะหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ กรอบกติการะหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายตามหลักการกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา กับ กรอบกติการะหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

2.3.1 กรอบกติกาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของรัฐโดยแท้ตามหลักว่าด้วยอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (Principle of State Sovereignty) ซึ่งกำหนดยอมรับอำนาจอธิปไตยของรัฐในการดำเนินการเหนืออาณาบริเวณของตนเอง และในขณะเดียวกันก็กีดกันรัฐอื่นมิให้สอดเข้ามายุ่งในกิจการของรัฐทั้งนี้ตาม Principle of Non-Interference อีกทั้งหากพิจารณาในด้านของการกำหนดรายละเอียดในนโยบายหรือมาตรการทางกฎหมาย รัฐเองย่อมมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการดังกล่าวได้โดยนัยยะแห่งหลักอัตตะวินิจฉัย (Principle of Self-Determination) ตาม Article 1(1) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR)³⁵ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี หลักการดังกล่าวนี้ยังได้พัฒนาเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศอีกด้วย

ภายใต้ระบบกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่ปรากฏว่ามีตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่บังคับเหนืออาณาบริเวณที่รัฐประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะเจาะจง กระนั้นก็ดีเนื้อหาสาระของเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงการดำเนินการทั้งปวงภายในเขตอาจอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรับใช้เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว กฎหมายการค้าระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก

³⁵ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, opened for signature 16 December 1966, 993 UNTS 3 (entered into force 3 January 1976) (ICESCR).

(World Trade Organization: WTO)³⁶ เป็นระบบกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้บ่อยครั้งต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยเหตุที่ว่า การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบางครั้งเป็นการวางแผนนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างจากพันธกรณีของรัฐภายใต้กรอบกติกาของ WTO อาทิ พันธกรณีของรัฐในเรื่องข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือและการตอบโต้การทุ่มตลาดตาม Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) และพันธกรณีว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติตาม GATT³⁷ เป็นต้น แม้ว่ารัฐสมาชิกอาเซียนทุกรัฐจะผูกพันภายใต้พันธกรณีของ WTO ก็ตาม รัฐสมาชิกส่วนใหญ่ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ก็ได้รับสิทธิพิเศษไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีบางประการของ WTO ทั้งนี้ตามเนื้อหาของ Articles 27 and 29 SCM Agreement และ Article XVIII GATT ซึ่งกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถวางแผนมาตรการทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของ WTO บางประการได้

นอกจากกฎเกณฑ์ว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศของ WTO การจัดตั้งและดำเนินกิจการของรัฐภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษยังอาจตกอยู่ภายใต้บรรดาบทบัญญัติว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศอีกด้วยซึ่งมักปรากฏอยู่ตามสนธิสัญญาทวิภาคี (Bilateral Investment Treaties: BITs) ระหว่างรัฐไทยกับรัฐอื่น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า กรอบกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นยังขาดความชัดเจนบางประการ รายงานฉบับนี้จะได้ยกตัวอย่างของความไม่ชัดเจนบางประการ กล่าวคือ

- กฎหมายระหว่างประเทศควรกำหนดสถานะทางกฎหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือไม่? โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเขตเศรษฐกิจพิเศษพัฒนาจนกลายเป็นเขตการปกครองพิเศษ เขตควรที่จะมีความสามารถทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่? มากน้อยเพียงใด?
- กรณีที่ผู้ประกอบการเป็นเอกชนดำเนินการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแทนรัฐ และวางแผนมาตรการทางกฎหมายที่ไปกระทบกระเทือนต่อพันธกรณีของรัฐในบางเรื่อง อาทิ การให้ความช่วยเหลือต่อคนชาติของตนซึ่งกระทบต่อคนต่างด้าว หากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจะมีการกล่าวอ้างสิทธิอย่างไรในเวทีของ WTO และเป็นประเด็นที่กรอบกติกาของ WTO ยังมีได้วางกรอบกติกาไว้
- สำหรับประเด็นกฎหมายว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบางครั้งอาจส่งผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าหรือนักลงทุนจากต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปเพื่อส่งเสริมโอกาสของนักลงทุนภายในรัฐเป็นสำคัญ และในขณะเดียวกันก็วางข้อจำกัดต่อนักลงทุนต่างด้าว การเลือกปฏิบัติดังกล่าวนี้

³⁶ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995).

³⁷ General Agreement on Tariffs and Trade, opened for signature 30 October 1947, arts. I and III, 55 UNTS 187 (entered into force 1 January 1948) (GATT).

แน่นอนว่าเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักว่าด้วยการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ แต่ประเด็นที่สมควรพิจารณาประการต่อมา คือ มาตรการทางกฎหมายอันเป็นผลสืบเนื่องจากการก่อตั้งหรือพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นสมควรที่จะเป็นข้อยกเว้นสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้โดยเทียบเคียงกรณีของ Article XXIV GATT ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้งประชาคมหรือเขตการค้าเสรีเป็นเหตุให้ได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีบางประการ

- การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบางครั้งอาจเกิดผลกระทบบางประการ อาทิ รัฐอาจวางมาตรการทางกฎหมายที่มีผลเป็นการลดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในนิคมอุตสาหกรรม หรือรัฐอาจปล่อยปละละเลยต่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในอาณาบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษรัฐจะมีสิทธิบางประการที่จะวางมาตรการทางกฎหมายให้แตกต่างจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐได้หรือไม่

ประเด็นดังกล่าวข้างต้น อาจจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาวิจัยในครั้งนี้อย่างไรก็ตาม โดยรายงานวิจัยฉบับนี้จะนำเสนอเฉพาะในส่วนที่เชื่อมโยงกับความเป็นไปได้ในการพัฒนากฎหมายภายใน รวมถึงการพัฒนากฎหมายภายในที่จะมีผลเป็นการตีความเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2.3.2 มาตรการระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

อาเซียนมีตราสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษก็คือ ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (ASEAN Guidelines)³⁸ ซึ่งเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ASEAN Guidelines นั้นออกแบบมาให้เหมาะสมกับการปรับใช้ภายใต้บริบทของรัฐภาคีในอาเซียนเป็นการเฉพาะประกอบด้วย 5 บท และข้อเสนอแนะทั้งหมด 18 ข้อ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่สำคัญเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ASEAN Guidelines ยังนำเสนอกรณีศึกษาของประเทศสมาชิกบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับประเทศอื่น ๆ ASEAN Guideline ฉบับดังกล่าวจะได้กล่าวไว้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ASEAN Guidelines อาจไม่เพียงพอสำหรับประเทศสมาชิกที่ต้องการแนวทางที่ชัดเจนและลงรายละเอียดมากกว่านี้ อีกทั้งต้องการที่จะเห็นกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จและกรณีศึกษาที่ประสบความล้มเหลว การนำเสนอเนื้อหาสาระภายใน ASEAN Guidelines ยังคงเกิดขึ้นจากความเกรงใจที่ว่าหากมีการวิพากษ์วิจารณ์ประเทศสมาชิกบางประเทศในทางลบ อาจทำให้ประเทศ

³⁸ ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016).

เหล่านั้นไม่พอใจ ทั้ง ๆ ที่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจก่อให้เกิดปัญหาในภายหลัง หากการบริหารจัดการไม่ประสบความสำเร็จ

นอกจาก ASEAN Guidelines ไม่ปรากฏว่ามีตราสารที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นทางการจะลักษณะโดยองค์การระหว่างประเทศแห่งอื่นเพื่อเป็นแนวทางให้บรรดาประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินรอยตาม แนวปฏิบัติที่ดีนั้นอาจพบได้จากงานวิจัยที่ศึกษาเปรียบเทียบเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศต่าง ๆ ในโลก หรืองานวิจัยที่ศึกษาในระดับภูมิภาคหรือเจาะจงเป็นรายประเทศ ตัวอย่างของงานวิจัยที่ประเทศไทยสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับงานจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษก็คือข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ซึ่งประเมินผลการจัดทำเศรษฐกิจของโลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ข้อเสนอแนะของธนาคารโลกฉบับนี้ยังนำเสนอถึงรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมที่รัฐควรปฏิบัติเพื่อให้การก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดผลสำเร็จในเวลาต่อมา นอกจากนี้งานวิจัยชิ้นนี้ยังเสนอถึงแง่มุมทั้งด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นประเด็นที่ ASEAN Guidelines มีได้นำเสนอเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้เห็นว่าเพื่อให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องที่ประเทศโลกที่สามารถทั้งประเทศไทยให้สามารถนำมาปฏิบัติได้ เห็นว่าองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง OECD, IMF หรือ World Bank ควรที่จะจัดทำ General Framework, Guidelines หรือ Model Regulation ขึ้นมาเพื่อให้บรรดาประเทศทั้งหลายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งยังไม่ค่อยมีประสบการณ์สามารถใช้เป็นแนวทางได้³⁹

2.4 กรอบกติกาของอาเซียนที่กำหนดนโยบายความร่วมมือด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ดังได้กล่าวข้างต้นว่า อาเซียนมีตราสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยปรากฏภายใต้ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration⁴⁰ ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ตราสารของอาเซียนฉบับดังกล่าวซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ ดังมีรายละเอียดและสาระสำคัญดังนี้

2.4.1 การสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน

ในส่วนที่ 1 ของตราสารอาเซียนเป็นการกำหนดเรื่องการสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ชัดเจน (Promotion of Clear Developments Strategy)⁴¹ โดยมีองค์ประกอบสำคัญให้สมาชิกต้องดำเนินการ 6 องค์ประกอบ กล่าวคือ

³⁹ กรณีนี้เป็นข้อเสนอแนะที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตของการวิจัย.

⁴⁰ ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016).

⁴¹ Ibid, at 7-12.

1. กำหนดปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ โดยให้ความสำคัญกับเรื่องการสร้างบรรยากาศในการลงทุน การพิจารณาถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจ การส่งเสริมเรื่องการวิจัยและพัฒนา
2. กำหนดมาตรการและกรอบระยะเวลาดำเนินการ โดยให้สมาชิกต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจนเรื่อง SEZs โดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินการ
3. พิจารณาประเด็นเรื่อง SEZs ที่จะเริ่มต้นแบบการพัฒนา โดยให้สมาชิกพิจารณาเขตพื้นที่ที่จะพัฒนาร่วมกันเป็น SEZs โดยยึดเอาพื้นที่ที่เป็นจุดแข็งของแต่ละประเทศ
4. กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกันระหว่างสมาชิกในเรื่อง SEZs โดยให้สมาชิกสร้างนโยบายร่วมกันและมีความสอดคล้องต้องตรงกัน
5. พิจารณาประเด็นเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายดำเนินการ และแรงจูงใจที่จะได้รับ
6. สร้างการมีส่วนร่วมของนักลงทุนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนา SEZs

จะเห็นได้ว่า เรื่องการสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา SEZs ที่ต้องมีความชัดเจนของอาเซียน ทรานซาร์อาเซียนเน้นย้ำให้สมาชิกต้องคำนึงถึงการไปกำหนดยุทธศาสตร์เรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ชัดเจนภายในประเทศสมาชิกก่อน รวมทั้งการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในการดำเนินงานเรื่อง SEZs

2.4.2 การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐ

ส่วนที่ 2 ของทรานซาร์อาเซียนในเรื่อง SEZs เป็นเรื่องการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐในการดำเนินงานเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Clarification and Separation of Roles and Responsibilities of Institution)⁴² และมีองค์ประกอบ 4 ประการให้สมาชิกดำเนินการกล่าวคือ

1. กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องครอบคลุมทุกประเด็นในการจัดตั้ง SEZs
2. กำหนดสถาบันหรือองค์กรที่กำกับดูแลเรื่อง SEZs
3. ความพร้อมเรื่องสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการจัดตั้ง SEZs
4. การกำหนดมาตรการและกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานจัดตั้ง SEZs

⁴² Ibid, at 13-16.

ข้อบทที่ 2 ของตราสารอาเซียนในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นเรื่องที่อาเซียนได้วางกรอบกำหนดให้สมาชิกพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับกฎหมาย การกำหนดกฎระเบียบ และนโยบาย และกระบวนการรวมถึงกลไกในการดำเนินงานจัดตั้ง SEZs ที่สอดคล้องและรองรับการพัฒนา

2.4.3 การแบ่งส่วนความรับผิดชอบ และสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก

ประเด็นที่ 3 ภายใต้ข้อบทของตราสารอาเซียนเป็นเรื่องการแบ่งส่วนความรับผิดชอบและสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก (Delegation of Authority and Ensure Co-Ordination Between SEZs and Other Institutions)⁴³ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. กำหนดองค์กรภาครัฐที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน
2. จัดให้มีกระบวนการและการอำนวยความสะดวกให้มีประสิทธิภาพ
3. จัดทำ One-Stop Services

กล่าวโดยสรุป ประเด็นที่ 3 ภายใต้ตราสารของอาเซียนเป็นเรื่องการบังคับใช้ (Enforcement) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้สมาชิกกำหนดองค์กรที่ควรจะทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการดำเนินการ

2.4.4 การสร้างศักยภาพในการแข่งขัน

ข้อบทที่ 4 ภายใต้ตราสารของอาเซียนเป็นเรื่องการสร้างศักยภาพในการแข่งขันของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน (Provision of Necessary Resources and Building Strong Institutional Capacities)⁴⁴ โดยมีองค์ประกอบในการดำเนินการสองเรื่องดังนี้

1. จัดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ และเข้าถึงได้สำหรับ SEZs
2. ดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล

⁴³ Ibid, at 17-18.

⁴⁴ Ibid, at 19.

ประเด็นเรื่องการสร้างศักยภาพในการแข่งขันหรือ “Capacity Building” เป็นเรื่องการพัฒนาองค์กรและทรัพยากรบุคคล

2.4.5 การเพิ่มความร่วมมือเรื่อง SEZs ระหว่างสมาชิก

สำหรับประเด็นเรื่องการเพิ่มความร่วมมือในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างสมาชิก (Increase ASEAN SEZ Co-Operation and Promotion)⁴⁵ เป็นประเด็นสุดท้ายปรากฏใน ส่วนที่ 5 หรือ ข้อบทที่ 5 ของตราสารอาเซียนฉบับดังกล่าว โดยมีองค์ประกอบสำคัญสามประการ ได้แก่

1. สนับสนุนความร่วมมือด้าน SEZs ระหว่างสมาชิก โดยการกำหนดนโยบายร่วมกัน
2. สนับสนุนการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดทำ SEZs ร่วมกันระหว่างสมาชิก โดยเฉพาะในเขตชายแดน
3. จัดให้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกเพื่อจัดทำ Co-Marketing และ Co-Branding ในภูมิภาคอาเซียน

ประเด็นนี้เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ในระยะยาวที่อาเซียนให้รัฐสมาชิกร่วมกันกำหนดและสร้างความร่วมมือในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะยาว

สรุปภาพรวมของตราสารอาเซียนภายใต้ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016) ได้ดังตารางที่ 2

⁴⁵ Ibid, at 20.

ตารางที่ 2 สรุปภาพรวมยุทธศาสตร์ของตราสารอาเซียนที่กำหนดนโยบายความร่วมมือด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ข้อบท	ยุทธศาสตร์
1. สนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ กำหนดมาตรการและกรอบระยะเวลาดำเนินการ พิจารณาประเด็นเรื่อง SEZs ที่จะเป็นต้นแบบการพัฒนา กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกันระหว่างสมาชิกในเรื่อง SEZs พิจารณาประเด็นเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายดำเนินการ และแรงจูงใจที่จะได้รับ สร้างการมีส่วนร่วมของนักลงทุนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนา SEZs
2. การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องครอบคลุมทุกประเด็นในการจัดตั้ง SEZs กำหนดสถาบันหรือองค์กรที่กำกับดูแลเรื่อง SEZs ความพร้อมเรื่องสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการจัดตั้ง SEZs การกำหนดมาตรการและกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานจัดตั้ง SEZs
3. การแบ่งส่วนความรับผิดชอบ และสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดองค์กรภาครัฐที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน จัดให้มีกระบวนการและการอำนวยความสะดวกให้มีประสิทธิภาพ จัดทำ One-Stop Services
4. การสร้างศักยภาพในการแข่งขัน	<ul style="list-style-type: none"> จัดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ และเข้าถึงได้สำหรับ SEZs ดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล
5. การเพิ่มความร่วมมือเรื่อง SEZs ระหว่างสมาชิก	<ul style="list-style-type: none"> สนับสนุนความร่วมมือด้าน SEZs ระหว่างสมาชิก โดยการกำหนดนโยบายร่วมกัน สนับสนุนการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดทำ SEZs ร่วมกันระหว่างสมาชิก โดยเฉพาะในเขตชายแดน จัดให้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกเพื่อจัดทำ Co-Marketing และ Co-Branding ในภูมิภาคอาเซียน

ตราสารของอาเซียนภายใต้ *ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration* (2016) เป็นเอกสารสำคัญที่กำหนดกรอบให้สมาชิกพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกัน แม้ตราสารฉบับดังกล่าวจะไม่มีสภาพผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

เนื่องจากยังไม่ตกผลึกเป็นเอกสารสนธิสัญญา แต่ตราสารฉบับดังกล่าวมีผลผูกพันในเชิงนโยบายให้ประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิกต้องดำเนินการและปฏิบัติตาม และกล่าวได้ว่า ตราสารอาเซียนฉบับดังกล่าวเป็นกรอบการดำเนินการเรื่อง “การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน” ที่สำคัญในรายงานวิจัยฉบับนี้ โดยจะได้นำไปเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป

2.5 บทส่งท้าย

บทนี้กล่าวถึงภูมิหลังของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และกล่าวถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นรูปแบบหนึ่งภายใต้ 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) Industrial Parks (2) Special Economic Zones (3) Eco-Industrial Parks (4) Technology Park และ (5) Innovation Parks และศึกษาตราสารของอาเซียนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังที่กล่าวไว้ใน ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016) และจากตราสารฉบับดังกล่าว การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนจำเป็นต้องยึดตามรูปแบบที่สองของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์อาเซียนมากที่สุด โดยตราสารของอาเซียนยังได้กำหนดยุทธศาสตร์แบ่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ 5 กลุ่ม ในแต่ละกลุ่มประกอบด้วยองค์ประกอบที่กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ภายใต้ตราสารของอาเซียนฉบับดังกล่าวจะใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์นโยบาย กฎระเบียบและกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไป ฉะนั้น บทที่ 3 จะได้วิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนศึกษากรอบนโยบาย กฎระเบียบและกฎหมายภายในของประเทศไทยตามกรอบยุทธศาสตร์ที่อาเซียนได้วางแนวทางไว้ เพื่อวิเคราะห์ความเพียงพอและสอดคล้องที่ต้องตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าวของอาเซียน และแสวงหาแนวทางแก้ไขต่อไป

บทที่

.....

3

ภาพรวมการพัฒนาและจัดตั้ง
เขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย และ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.1 บทนำ

ดังได้กล่าวข้างต้นว่า ภายหลังจากจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ก่อให้เกิดการขยายตัวและการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคอาเซียน ตราสารของอาเซียนภายใต้ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016)⁴⁶ ได้กำหนดให้สมาชิกร่วมกันพัฒนาเขตเศรษฐกิจในระดับย่อยที่รองลงมาจากความร่วมมือในระดับอาเซียน อีกทั้งผลกระทบของความร่วมมือระดับภูมิภาคอื่น ๆ อาทิ กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) และข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศลุ่มแม่น้ำอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาพื้นที่เขตการค้าและการลงทุน เพื่อเป็นประตูรองรับการเชื่อมโยงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น และอยู่ในรูปแบบและลักษณะของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกทางการค้า รวมทั้งการให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ อาทิ การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมีได้ในหลายรูปแบบดังวิเคราะห์ข้างต้น บทนี้จะศึกษาภาพรวมเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย และศึกษาวิเคราะห์ระบบกฎหมาย กระบียบ ตลอดจนนโยบายภาครัฐของไทยที่เกี่ยวกับการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ของอาเซียน 5 ประการที่ปรากฏภายใต้ตราสาร ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016)⁴⁷ ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยตามแนวทางของอาเซียน

3.2 ภาพรวมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

ยุทธศาสตร์สำคัญประการแรกของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนดังที่ปรากฏภายใต้ตราสารอาเซียนว่าด้วยการพัฒนาและความร่วมมือเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน⁴⁸ ประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิกจำเป็นต้องพิจารณา กำหนดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแผนดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาภาพรวมการบริหารจัดการและการพัฒนาเขต

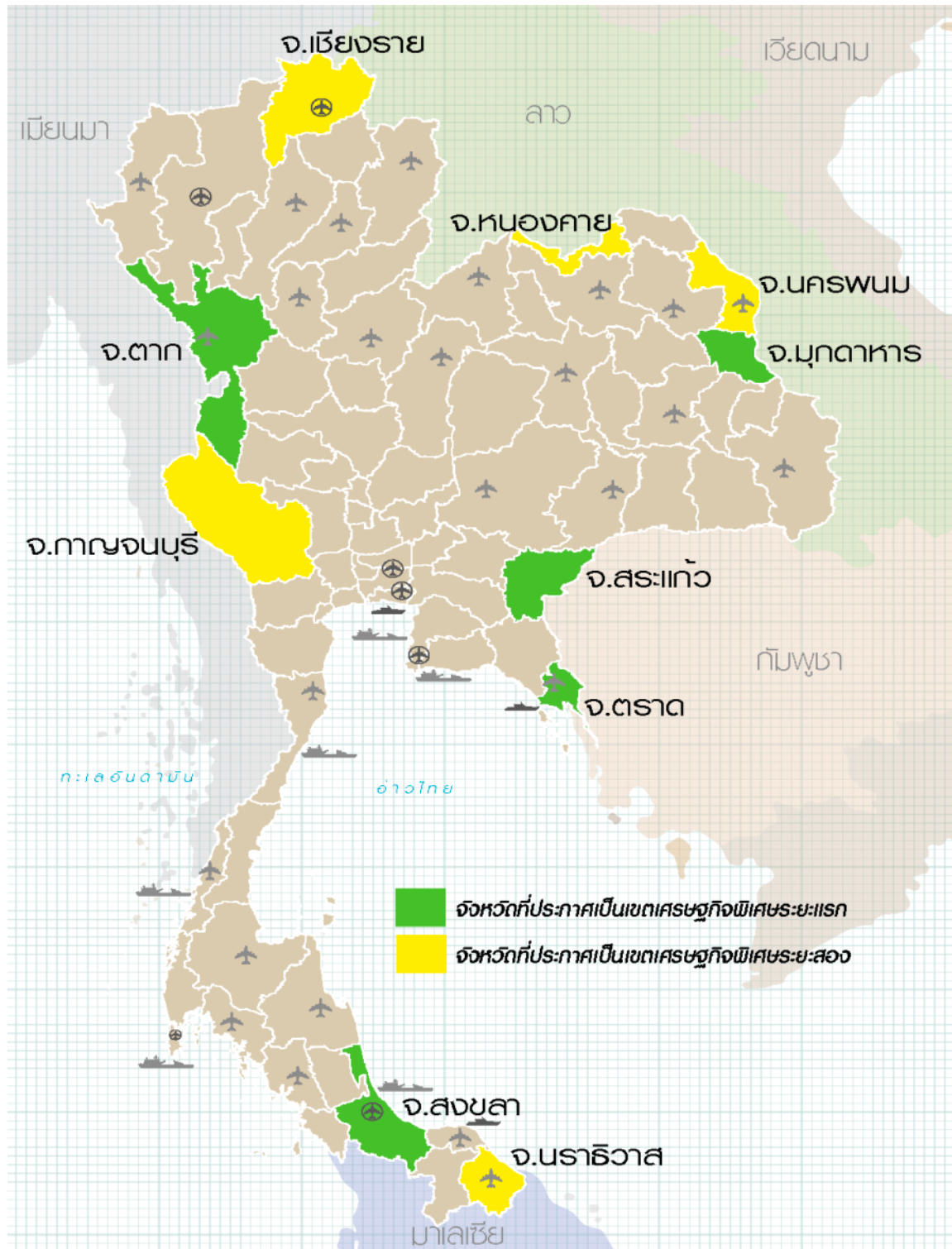
⁴⁶ ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016).

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Chapter 1 : Promotion of Clear Developments Strategy, Ibid.

เศรษฐกิจพิเศษของไทย และเพื่อความทันสมัยของการศึกษา รายงานวิจัยฉบับนี้จะอ้างอิงจาก Thailand's Board of Investment ซึ่งเป็นข้อมูลตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 - ปัจจุบัน

รูปภาพที่ 2 แผนจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 - ปัจจุบัน



ที่มา: Thailand's Board of Investment (2015)

3.2.1 แผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ตั้งแต่ปีค.ศ. 2015 – ปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้กำหนดแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็น 2 ระยะ⁴⁹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศของไทย รวมทั้งวางเป้าหมายสำคัญให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศ และเป็นการกระจายรายได้และความเจริญเข้าสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ตามแผนที่กำหนดไว้ คณะกรรมการ กนพ. ดังกล่าวจึงได้วางยุทธศาสตร์ไว้ 4 ประการที่สำคัญ กล่าวคือ

1. สนับสนุนพื้นที่เศรษฐกิจใหม่
2. สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน
3. สนับสนุน SMEs และการลงทุนต่อเนื่อง และ
4. จัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ของคณะกรรมการ กนพ. สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของอาเซียนที่ได้วางไว้ และนอกจากนี้ คณะกรรมการ กนพ. ยังได้กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้สองระยะที่สำคัญ โดยระยะที่ 1 กำหนดไว้ใน 5 จังหวัด 6 พื้นที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ดูตารางที่ 3 สรุปแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย)

เขตเศรษฐกิจตาก ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเมืองแม่สอด และแม่ระมาด มีด่านแม่สอดเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมต่อเมืองเมียวดี ประเทศพม่า มีการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมเมียวดี สามารถเชื่อมโยงไปยังเมืองย่างกุ้ง อินเดียนและจินตอนใต้ โดยรัฐบาลไทยกำหนดตัวอย่างธุรกิจเป้าหมายไว้คือ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ เครื่องหนัง อัญมณีและเครื่องประดับ ชิ้นส่วนประกอบยานยนต์ และกิจการด้านโลจิสติกส์

เขตเศรษฐกิจมุกดาหาร ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเมืองมุกดาหาร ห้วยน้ำใหญ่ และดอนตาล มีด่านมุกดาหารเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมต่อแขวงสะหวันเขต ประเทศลาวซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารและเครื่องดื่ม ยางพาราและผลิตภัณฑ์ บริการฟื้นฟูสุขภาพ เครื่องใช้ไฟฟ้า และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมพลังงานทดแทน ศูนย์การเปลี่ยนถ่ายสินค้า คลังสินค้า และศูนย์กลางสินค้าเกษตร

เขตเศรษฐกิจสระแก้ว ครอบคลุมพื้นที่อำเภออรัญประเทศ และวัฒนานคร มีด่านอรัญประเทศเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมต่อจังหวัดบันเตียเมียนเจย ประเทศกัมพูชา ซึ่งมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ 3 แห่งอยู่แล้ว ได้แก่ ปอยเปต-โอเนียง ชันโค-ปอยเปต และบริเวณเมืองศรีโสภณ ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมายที่รัฐได้วางไว้คือ การแปรรูปสินค้าเกษตรและอาหาร พลังงานทดแทน สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เครื่องเรือน เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนรถยนต์ ศูนย์กระจายสินค้า และกิจการสนับสนุนการท่องเที่ยว

⁴⁹ ดูแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยภายใต้คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 – ปัจจุบัน.

เขตเศรษฐกิจตราด ครอบคลุมพื้นที่อำเภอคลองใหญ่ มีด่านบ้านหาดเล็กเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ซึ่งมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกง ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย คือ กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การบริการฟื้นฟูสุขภาพ การเดินเรือท่องเที่ยว การค้าชายแดนปลอดภาษี คลังสินค้า การขนส่งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าและยานพาหนะ คลังสินค้า ห้องเย็น และแปรรูปสินค้าเกษตร อาหาร และประมง

เขตเศรษฐกิจสงขลา ครอบคลุมพื้นที่อำเภอสะเดา มีด่านสะเดาและด่านปาดังเบซาร์เป็นจุดผ่านแดน เชื่อมต่อรัฐเคดาห์และรัฐเปอรันจาย ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และระบบถนน-ระบบรางเชื่อมโยงชายแดนไทย ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ ยางพาราและผลิตภัณฑ์ที่มาจากยางพารา เครื่องเรือน ชิ้นส่วนยานยนต์ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม แปรรูปอาหารทะเลและอาหารฮาลาล⁵⁰

สำหรับในระยะที่ 2 เป็นแผนในระยะยาวที่รัฐบาลได้วางไว้ โดยจะครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี เชียงราย หนองคาย นครพนม และนราธิวาส

สรุปภาพรวมพื้นที่ที่ใช้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในตารางที่ 3 และภาพรวมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่วางเป้าหมายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในตารางที่ 4

ตารางที่ 3 สรุปภาพรวมการใช้พื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	พื้นที่ใช้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ	
	ตารางกิโลเมตร	ไร่
10 เขตเศรษฐกิจพิเศษ	6,200.05	3,887,507.21
ตาก	1,419.00	886,875.00
มุกดาหาร	578.50	361,542.50
สระแก้ว	332.00	207,500.00
ตราด	50.20	31,375.00
สงขลา	552.30	345,187.50
หนองคาย	473.67	296,042.00
นราธิวาส	235.17	146,981.25
เชียงราย	1,523.63	952,266.46
นครพนม	794.79	496,743.75
กาญจนบุรี	260.79	162,993.75

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (2015)

⁵⁰ ข้อมูลจากแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ.

ตารางที่ 4 สรุปกลุ่มธุรกิจที่วางเป้าหมายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

13 เป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ		เป้าหมายเพิ่มเติม
1	อุตสาหกรรมการเกษตร, การประมง และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง	<p>กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุน:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การแปรรูปสินค้าเกษตร ● การผลิตสินค้าเกษตร และการจัดการสินค้าเกษตร ● อุตสาหกรรมเหล็ก ● การผลิตผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายภาพแม่พิมพ์ <p>กิจกรรมเป้าหมายที่ได้รับการสนับสนุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ผลิตภัณฑ์อาหารสัตว์ ● วัสดุก่อสร้าง ● ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง และเสริมสวย ● ผลิตภัณฑ์พลาสติก ● ผลิตภัณฑ์กระดาษ ● คลังสินค้า
2	ผลิตภัณฑ์เซรามิกส์	
3	เครื่องนุ่งห่ม และอุตสาหกรรมสิ่งทอ และเครื่องหนัง	
4	การผลิตเฟอร์นิเจอร์และเครื่องประดับ รวมทั้งส่วนประกอบ	
5	การผลิตอัญมณี และเพชร พลอย	
6	การผลิตเครื่องมือแพทย์	
7	ชิ้นส่วนอุปกรณ์รถยนต์ และอุปกรณ์เพื่อการอุตสาหกรรม	
8	สินค้าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์	
9	การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก	
10	การผลิตยา	
11	โลจิสติกส์	
12	นิคมอุตสาหกรรม	
13	การสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยว และที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว	

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (2015)

3.2.2 ความสอดคล้องของแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยกับยุทธศาสตร์

อาเซียน

จากแผนการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยสู่ความสอดคล้องของแผนดังกล่าวกับยุทธศาสตร์อาเซียนที่กำหนดให้สมาชิกกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน และยุทธศาสตร์ร่วมกัน โดยเฉพาะการศึกษาต้นแบบ แนวทาง มาตรการและกรอบระยะเวลาต่าง ๆ ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองระยะของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์อาเซียนที่ชัดเจน⁵¹ แผนการพัฒนาและจัดตั้งมีการเชื่อมโยงและนำเอาเขตเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้านมาเชื่อมโยง และระยะเวลาที่จะพัฒนาต่อยอดกลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไป โดยเฉพาะในระยะแรกที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวน 5 จังหวัดใน 6 พื้นที่ มีการเชื่อมโยงจุดผ่านแดนของสินค้ากับประเทศเพื่อนบ้านทุกจุด และมีการนำเอาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ปรากฏในประเทศเพื่อนบ้านมาพิจารณา เพื่อพัฒนาร่วมกันในระยะยาว ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาต่อไปคือ การนำแผนดังกล่าวแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งประเด็นดังกล่าวควรที่จะนำไปจัดทำเป็นนโยบายภาครัฐ กฎหมาย และมีองค์กรกำกับดูแลของภาครัฐที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินการ กรณีนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ระบบกฎหมาย และนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในประเด็นดังกล่าวต่อไป

3.3 กฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

แผนการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยดังกล่าวจะมีคุณค่ามากน้อยเพียงใด หรือประสบผลสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับ การแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติ และการกำหนดนโยบาย รวมทั้งวิสัยทัศน์ของผู้นำรัฐบาลที่ชัดเจน (Political Will)⁵² กรณีนี้อาเซียนได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกันของอาเซียนในยุทธศาสตร์ข้อที่ 2 ที่วางกรอบให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐในประเด็นดังกล่าว โดยพิจารณาถึงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทุกประเด็นสำหรับการจัด

⁵¹ ดู ASEAN Guidelines ในบทที่ 2 ข้างต้น.

⁵² ประเด็นเรื่องวิสัยทัศน์ของผู้นำประเทศเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้บางประเทศประสบความสำเร็จหรือประสบความสำเร็จ ดูกรณีความสำเร็จของประเทศเกาหลีใน Yong-Shik Lee. (2017). Law and Development: Lessons from South Korea. (Paper presented at the Law and Development Institute, Cape Town, South Africa, September 2017) (arguing that law that is otherwise well-designed and commanding strong compliance by the public would not have much impact on development if the state fails to properly implement them. For example, laws that attempt to secure former private property rights (FPPRs) would not be effective unless the state implement them effectively by enforcing these laws and setting up an effective registration system for FPPRs with adequate capacity).

ยุทธศาสตร์สำคัญประการแรกของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนที่ปรากฏภายใต้ตราสารอาเซียนว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิจารณาตรวจสอบกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ครอบคลุมประเด็นในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดสถาบันรัฐที่กำกับดูแลการทำงานในประเด็นดังกล่าว และกลไกตรวจสอบการดำเนินงาน

การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนตามยุทธศาสตร์ประการที่สองดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้จากระบบกฎหมาย และนโยบาย รวมทั้งมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.1 ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องอาศัยกลไกและมาตรการทางกฎหมายของภาครัฐ และการพัฒนาและจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ กล่าวคือ

- การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมเกี่ยวข้องกับกฎหมายด้านอุตสาหกรรมและการลงทุนในลักษณะต่าง ๆ กรณีนี้จึงต้องนำพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522⁵³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535⁵⁴ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520⁵⁵ มาพิจารณา
- การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษยังนำพามาซึ่งแรงงานทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เข้าสู่ตลาดแรงงานในเขตพื้นที่⁵⁶ กรณีนี้จึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและคนต่างด้าว อาทิ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542⁵⁷ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551⁵⁸
- นอกเหนือจากประเด็นเรื่องแรงจูงใจทางการค้าและการลงทุน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษยังเกี่ยวข้องกับการครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรณีนี้จึงต้องนำกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมาพิจารณาควบคู่ด้วย

⁵³ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

⁵⁴ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

⁵⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520.

⁵⁶ ประเด็นดังกล่าวเป็นผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งปรากฏในกรณีตัวอย่างต่างประเทศ อาทิ ประเทศเวียดนามดู Action Aid Vietnam. 2005. Migrant Workers in Vietnam: A Summary Research Report. Hanoi, Vietnam: Action Aid Vietnam.

⁵⁷ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542.

⁵⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ระบบกฎหมาย กฎระเบียบ รวมทั้ง มาตรการและนโยบายภาครัฐของไทยมีความสอดคล้องและเพียงพอต่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือไม่

3.3.2 ระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกล่าวถึงประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้โดยตรง เป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณา สำหรับประเด็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้กล่าวไว้ในบทที่ 5 ต่อไป และสำหรับระบบกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนและผู้ประกอบการจะมีเพียงกฎหมายสามฉบับที่ให้สิทธิประโยชน์หรือสิทธิพิเศษที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ การส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 การนิคมอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2496 จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวไม่เพียงพอและตอบสนองต่อการพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจากยุทธศาสตร์ของอาเซียนในข้อที่ 2 เกี่ยวกับการกำหนดกฎหมายที่จำเป็นให้ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีนี้ประเทศไทยควรเร่งดำเนินการจัดตั้งกฎหมายแม่บทที่กล่าวถึงประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและประกาศใช้ในขณะนี้

3.3.3 นโยบายและมาตรการส่งเสริมของภาครัฐ

นอกเหนือจากกฎหมายทั้งสามฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ยังมีนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 4 กลุ่มที่สำคัญ กล่าวคือ

(1) การส่งเสริมจาก BOI

ปัจจุบันมีประกาศนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจของ BOI ซึ่งภาคเอกชนสามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้โดยได้รับสิทธิประโยชน์ระดับสูง ดังนี้

- กิจกรรมที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จะแบ่งเป็นกรณีกิจการทั่วไปและกิจการตามเป้าหมาย
- 13 กลุ่มกิจการเป้าหมาย ดังตารางที่ 5) จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ลดหย่อนร้อยละ 50 อีก 5 ปี
- การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่ได้

จะเห็นได้ว่า มาตรการส่งเสริมของ BOI ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นมาตรการทางภาษี (Tax Incentives) รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์บางประการเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า

(2) มาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจที่อยู่นอกเหนือจากรายการของ BOI

นอกเหนือจากมาตรการทางภาษียังมีมาตรการอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากรายการของ BOI ดังนี้

- กรมสรรพากร ให้สิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 10 ใน 10 รอบบัญชี
- กรมศุลกากร ให้สิทธิประโยชน์ในการลดทุนจดทะเบียนของผู้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนทั่วไปจาก 10 ล้านบาท เหลือ 5 ล้านบาท โดยต้องมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท

(3) นโยบายเกี่ยวกับการถือครองและจัดการที่ดิน

การกำหนดและจัดการที่ดิน รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดินเป็นอีกประเด็นที่สำคัญในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันกฎหมายไทยห้ามการถือครองที่ดินโดยคนต่างด้าว เว้นแต่ได้รับยกเว้น สำหรับด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทยมีนโยบาย และระบบการบริหารจัดการใน 2 ประเด็นสำคัญ (รายละเอียดดูตารางที่ 5 และ 6 แสดงการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดิน) กล่าวคือ

- กำหนดพื้นที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาสำหรับภาคเอกชนเช่า และหน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ใน 9 เขตเศรษฐกิจพิเศษ
- กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ลงทุน กำหนดอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ตารางที่ 5 การจัดหาที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (1)
การกำหนดพื้นที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาสำหรับภาคเอกชนเช่า/หน่วยราชการใช้ประโยชน์ใน 9 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

อำเภอ/จังหวัด	รวมพื้นที่ (ไร่)
อตาบ/แม่สอด.	2,182-3-64
อสระแก้ว/รัฐประเทศ.	1,187-3-23
อ ตราด/คลองใหญ่.	888-2-72
อ.เมือง/มุกดาหาร	1,085-2-57
อหนองคาย/สระใคร.	718-0-35
อสงขลา/สะเดา.	1,196-2-20
อ นครพนม/เมือง.	1,408-0-05
อเชียงราย/แม่สาย.เชียงแสน อ.เชียงของ อ.	1,902-0-0
อกาญจนบุรี/เมือง.	8,193-0-0
รวม	18,761-2-76

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2017)

- (1) สระแก้ว ออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กรมศุลกากรใช้เป็นพื้นที่ CIQ และให้การนิคมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เช่าแล้ว
 - กรมศุลกากรอยู่ระหว่างก่อสร้างด่าน CIQ คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2562
 - กนอ. ได้ศึกษา EIA แล้วเสร็จและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว ปัจจุบันเตรียมการก่อสร้างนิคมฯ ในปี พ.ศ. 2560-2561
- (2) ตราด บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) เช่าที่ดินราชพัสดุในพื้นที่พัฒนา เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 และบริษัทฯ เริ่มลงพื้นที่ดำเนินโครงการแล้ว
- (3) ตาก มุกดาหาร หนองคาย นครพนมและกาญจนบุรี กรมธนารักษ์ เตรียมการคัดเลือกเอกชนผู้พัฒนาโครงการ
- (4) สงขลา และเชียงราย อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน

ตารางที่ 6 การจัดหาที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (2)
 การกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ลงทุน กำหนดอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัด	อัตราค่าเช่า ปี/ไร่/ (ปีแรก/บาท)	ค่าธรรมเนียม การจัดให้เช่า/บาท/ไร่/50 ปี	หมายเหตุ
ตาก	36,000	200,000	<ul style="list-style-type: none"> ● อัตราค่าเช่า: ระยะเวลาการเช่า 50 ปี และอาจต่อได้อีก 50 ปีค่าเช่า/ไร่/ปี (ปรับขึ้นร้อยละ 15 ทุก 5 ปี) ● ค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่า: 160,000-300,000 บาท (ผ่อนชำระ 5 ปี โดยจ่ายปีที่ 6 - 10)
สระแก้ว	32,000	225,000	
ตราด	24,000	160,000	
มุกดาหาร	24,000	160,000	
หนองคาย	24,000	160,000	
สงขลา	40,000	300,000	
นครพนม	8,400	140,000	<ul style="list-style-type: none"> ● อัตราค่าเช่า: ระยะเวลาการเช่า 50 ปี และอาจต่อได้อีก 50 ปีค่าเช่า/ไร่/ปี (ปรับขึ้นร้อยละ 9 ทุก 3 ปี) ● ค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่า: 160,000-300,000 บาท (ผ่อนชำระ 5 ปี โดยจ่ายปีที่ 6 - 10)
กาญจนบุรี	1,200	20,000	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2017)

(4) มาตรการจัดการแรงงาน

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรการจัดการแรงงาน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ให้จัดระบบการจ้างคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในลักษณะไปกลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการดังนี้

- กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับพม่า ลาวและกัมพูชา
- กระทรวงแรงงาน ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดท้องที่ สัญชาติ ประเภทลักษณะงานหรือเงื่อนไขที่คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 14 และจัดทำคู่มือการออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว และตั้งศูนย์ One Stop Services ด้านแรงงานเพื่อให้บริการ
- กระทรวงการต่างประเทศ แก้ไขความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน โดยลงนามกับกัมพูชาและพม่า
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จัดทำระบบฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติในการเข้า ออกของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเชื่อมโยงข้อมูลกับส่วนกลาง-

จะเห็นได้ว่า ในเรื่องระบบกฎหมาย มาตรการส่งเสริม รวมทั้งนโยบายภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยมีการดำเนินการของภาครัฐไปในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการสำคัญว่า ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เป็นกฎหมายแม่บทกำกับดูแลในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ ร่างกฎหมายในปัจจุบันยังอยู่ในกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งใช้ระยะเวลานานในการศึกษาวิเคราะห์และกลั่นกรองก่อนจะประกาศใช้เป็นกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่า แม้ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะต่าง ๆ แต่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายแม่บทที่เป็นกลไกในการวางกรอบ และบังคับใช้ให้แผนต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่วางไว้ กรณีนี้จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยควรเริ่มจากการบูรณาการแผนต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนก่อน ซึ่งจะตอบยุทธศาสตร์ของอาเซียนในข้อที่ 1 และจัดทำกฎหมายแม่บทที่มารองรับในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษอันจะตอบสนองต่อแผนดำเนินการภายใต้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของอาเซียน (สำหรับผลการดำเนินงานของภาครัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 – ปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้)

ตารางที่ 7 แสดงความพร้อมของเขตเศรษฐกิจพิเศษรายพื้นที่ในประเทศไทย

เขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 พื้นที่	ประกาศพื้นที่	สิทธิประโยชน์ กิจการเป้าหมาย และการเปิดให้ ลงทุน	OSS การลงทุน	โครงสร้าง พื้นฐานด้าน/ ศุลกากร	พัฒนาสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	การจัดการที่ดิน เพื่อใช้ประโยชน์ เป็นพื้นที่พัฒนา	OSS แรงงาน และสาธารณสุข
ตาก	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
สระแก้ว	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ตราด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
มุกดาหาร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	มีปัญหาในพื้นที่
สงขลา	✓	✓	✓	✓	✓	มีปัญหาในพื้นที่	✓
หนองคาย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	มีปัญหาในพื้นที่
นครพนม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
เชียงราย	✓	✓	✓	✓	✓	มีปัญหาในพื้นที่	✓
กาญจนบุรี	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
นราธิวาส	✓	✓	✓	✓	✓	อยู่ระหว่างดำเนินการ	✓

3.4 องค์กรกำกับดูแล

นอกเหนือจากแผนดำเนินการ และระบบกฎหมายรวมถึงมาตรการส่งเสริมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยุทธศาสตร์อาเซียนได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการแบ่งส่วนความรับผิดชอบซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้ดูแลเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนี้ยังเกี่ยวพันกับยุทธศาสตร์อื่น ๆ ของอาเซียน อาทิ การพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของบุคลากรภาครัฐอย่างเพียงพอ

ปัจจุบันประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่ดูแลประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สรุปได้ดังนี้

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่เรียกว่า “กนพ.” เป็นหน่วยงานกำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับ SEZs
- Thailand’s Board of Investment (BOI) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดมาตรการส่งเสริมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งมาตรการส่งเสริมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- กระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลบริษัทและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- กระทรวงการคลัง เกี่ยวข้องในประเด็นที่เกี่ยวกับการผ่านแดนของสินค้า ศุลกากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2496
- กระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวข้องในประเด็นที่เกี่ยวกับการค้าภายในประเทศ และการปรับใช้มาตรการทางการค้าที่มีลักษณะกีดกันหรือส่งเสริม และอำนวยความสะดวกทางการค้า
- กระทรวงแรงงาน ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงแต่ประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว

จะเห็นได้ว่า องค์กรกำกับดูแลประเด็นเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยมีหลากหลายหน่วยงานภาครัฐ โดยประกอบด้วยหน่วยงานกำหนดนโยบาย และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ประเด็นองค์กรกำกับดูแลนี้มีข้อสังเกตสำคัญ คือ ไม่มีองค์กรที่กำกับดูแลหรือตรวจตราการดำเนินการ

(Monitoring) รวมถึงหน่วยงานตรวจสอบความถูกต้องการดำเนินการ อีกทั้ง การปฏิบัติงานภาครัฐของหน่วยงานราชการไทยยังขาดการบูรณาการระหว่างองค์กร และการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพและมีความเป็นพลวัตอยู่ตลอดเวลา

การตอบสนองยุทธศาสตร์ของอาเซียนทั้งในเรื่องการแบ่งส่วนความรับผิดชอบ การสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และการเพิ่มความร่วมมือเรื่อง SEZs ระหว่างรัฐสมาชิกจำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนของนโยบายภาครัฐ และการออกกฎหมายรองรับ โดยมีองค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน ปราศจากองค์กรกลางย้อมส่งผลให้แผนดำเนินการต่าง ๆ ไม่มีผลในทางปฏิบัติ กรณีนี้ประเทศไทยควรทบทวนประเด็นเรื่ององค์กรกำกับดูแลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นอันจะได้กล่าวไว้ในบทต่อ ๆ ไป

3.5 บทสรุป

บทนี้กล่าวถึงภาพรวมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย และศึกษาระบบกฎหมายกฎระเบียบ มาตรการส่งเสริมและนโยบายภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีการจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ภายนอกประเทศไทย แผนดังกล่าวมีความชัดเจนในระดับหนึ่งแต่ระบบกฎหมาย นโยบายภาครัฐ รวมทั้งมาตรการส่งเสริมสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่วางกรอบในเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยควรพิจารณาเป็นลำดับแรกตามยุทธศาสตร์ของอาเซียน นอกจากนี้ มาตรการส่งเสริมสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ยังจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องของมาตรการทางภาษี และยังไม่ก้าวไปถึงประเด็นในมิติอื่น ๆ อาทิ การควบคุมผลกระทบของการดำเนินธุรกิจกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาแรงงานและการคุ้มครองสวัสดิภาพแรงงาน รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานแห่งรัฐหรือ “Hard Infrastructure” ยังไม่มีความชัดเจนว่าเพียงพอรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนจึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาและยกระดับการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว ฉะนั้น ในบทต่อ ๆ ไป จะศึกษาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และศึกษาถึงประโยชน์และผลกระทบจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อประเทศไทย

บทที่

.....

4

ประโยชน์และผลกระทบต่อ
ประเทศไทย

4.1 บทนำ

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องที่รัฐสมาชิกอาเซียนมีอำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการพื้นที่หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เห็นว่าเอื้อประโยชน์ต่อการค้าและการลงทุน หรือมีศักยภาพที่จะดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาประกอบธุรกิจ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมต้องอาศัยกลไกทางกฎหมาย กฎระเบียบ และการกำหนดนโยบายภาครัฐ โดยตราสารของอาเซียนภายใต้ *ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016)*⁵⁹ ได้กำหนดยุทธศาสตร์และกรอบการดำเนินการในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับรัฐสมาชิกไว้อย่างแจ้งชัดดังกล่าวในบทที่ 2 และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามยุทธศาสตร์ของอาเซียนย่อมก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องวิเคราะห์และมีความเข้าใจอย่างรอบด้าน บทนี้กล่าวถึงประโยชน์และผลกระทบที่เกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามส่วนที่สำคัญคือ (1) ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ (2) ผลกระทบทางการเมือง และ (3) ผลกระทบในทางสังคม ดังต่อไปนี้

4.2 การวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ในส่วนแรกจะให้ความสำคัญกับประโยชน์และผลกระทบด้านเศรษฐกิจจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปอยู่แล้วว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป โดยประโยชน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจเป็นไปได้ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ และไม่สามารถคำนวณเป็นเงิน สรุปประโยชน์และผลกระทบด้านเศรษฐกิจจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้เป็นประเด็นดังต่อไปนี้

4.2.1 การรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนย่อมก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของปัจจัยต่าง ๆ ทางการผลิตและการค้า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ทั้งนี้ สามารถแยกพิจารณาได้สองส่วนสำคัญด้วยกัน กล่าวคือ (1) กรณีที่ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย กับ (2) กรณีที่ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศไทย

กรณีปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย – การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ตั้งแต่ สินค้า บริการ การลงทุน เงินทุนหรือแรงงาน เข้าสู่ตลาด

⁵⁹ ASEAN Guidelines (2016).

ของประเทศไทย⁶⁰ กรณีนี้ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบที่สำคัญคือ การแข่งขันที่สูงขึ้นของตลาดสินค้าและบริการ รวมทั้งแรงงาน ผลประโยชน์ย่อมตกอยู่กับผู้บริโภครายในประเทศที่มีสิทธิเลือกรับในการบริโภคสินค้าและบริการที่ดีที่สุด ในราคาที่คุ้มค่านมากที่สุด ทำให้ผู้ผลิตไทยต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองให้ทัดเทียมกับผู้ผลิตจากประเทศอื่นที่เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ ปัจจัยด้านแรงงานย่อมมีบทบาทสำคัญต่อการตอบสนองต่อตลาด กล่าวคือ แรงงานไทยจึงต้องพัฒนาทักษะการทำงานของตนเองให้สามารถแข่งขันกับชาวต่างชาติที่อาจเข้ามาประกอบอาชีพในเขตเศรษฐกิจเดียวกัน โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติที่มีสัญชาติอาเซียนที่อาจได้รับสิทธิพิเศษจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในส่วนของรัฐเองนั้น ย่อมจะต้องจัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมที่จะรองรับการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิตดังกล่าวที่จะไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นกว่าเดิมเมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือดูแลคนไทยและคนสัญชาติอาเซียนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความเป็นธรรม

กรณีปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศไทย – การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนมิได้จำกัดกรอบอยู่เฉพาะภายในประเทศไทย แต่หมายความรวมถึงทั่วภูมิภาคอาเซียนที่รัฐสมาชิกเห็นควรจัดตั้งเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนอกเขตพื้นที่ประเทศไทยย่อมก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตบางประการออกนอกประเทศซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลสมควรพิจารณาเป็นลำดับแรก โดยประเด็นสำคัญที่สมควรหยิบยกมาวิเคราะห์คือการเปลี่ยนฐานการผลิตออกสู่ประเทศเพื่อนบ้าน แม้การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคอาเซียนคือการรวมตัวกันของรัฐสมาชิกทั้ง 10 ประเทศเพื่อให้มีขนาดทางเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้น แต่การรวมกลุ่มของอาเซียนยังมีลักษณะแบบหลวม ๆ แตกต่างจากสหภาพยุโรปมีระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องและใกล้เคียงกัน

4.2.2 ประโยชน์และผลกระทบต่อภาคเอกชน

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนยังมีนัยสำคัญต่อนักลงทุน ผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการ แรงงาน และผู้บริโภค ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในภาคเอกชนดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) นักลงทุนและผู้ประกอบการ

ประโยชน์และผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษประการแรกที่สำคัญต่อผู้ประกอบการคือ ต้นทุนการผลิตลดลงขณะที่ตลาดบริโภคสินค้าและบริการมีขนาดใหญ่ขึ้นจากการรวมตัวกันของรัฐประชาคมอาเซียน จากแต่เดิมที่การผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองผู้บริโภคภายในประเทศเป็นหลัก ย่อมจะต้องตอบสนองผู้บริโภคภายในอาเซียนถึง 600 ล้านคน การให้สิทธิพิเศษในทางการค้าด้วยการ

⁶⁰ กรณีนี้มีสาเหตุมาจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่ต้องการให้อาเซียนกลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน.

จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ Economy of Scale ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเช่นนี้ย่อมทำให้ต้นทุนต่อหน่วยการผลิตน้อยลง ส่งผลให้ผลประกอบการเพิ่มมากขึ้น และราคาต่อหน่วยของสินค้าลดลง รวมถึง การเลือกฐานการผลิตที่ให้ประโยชน์สูงสุดต่อกิจการของตนเอง เช่น ต้นทุนในการจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทรัพยากรธรรมชาติมีมากพอที่จะใช้ในกระบวนการผลิต สภาพแวดล้อมและระเบียบกฎเกณฑ์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเอื้อประโยชน์ต่อการประกอบการและการลงทุน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ แต่ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการอื่นที่มีได้รับสิทธิพิเศษ หรือมิได้ร่วมอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องรับมือกับการแข่งขันกับผู้ผลิตสินค้าหรือบริการประเภทเดียวกันทั้งภายในประเทศ ในระดับอาเซียนและภายนอกอาเซียน⁶¹

(2) ผู้ให้บริการ

การพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริบทของอาเซียนย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการ โดยเฉพาะผู้ให้บริการในสาขาที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจและการลงทุน อาทิ วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี หรือนักกฎหมาย⁶² เป็นต้น การเข้ามาลงทุนและดำเนินธุรกิจจากการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษย่อมส่งผลโดยตรงต่อการสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทั้งหลายดังกล่าวมีช่องทางที่มากขึ้นในการประกอบวิชาชีพ ปัจจัยดังกล่าวน่าจะส่งผลให้มีการเพิ่มและลดจำนวนผู้ว่างงาน กล่าวคือ ผู้ประกอบวิชาชีพมีช่องทางในการทำงานมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันอาจต้องแข่งขันกับผู้ประกอบวิชาชีพรายอื่น การแข่งขันยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นเท่าทวีในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวต้องเดินทางไปประกอบวิชาชีพที่ประเทศเพื่อนบ้าน หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเพื่อนบ้าน หากไม่มีความพร้อมด้านองค์ความรู้ย่อมก่อให้เกิดการเสียเปรียบอย่างมาก อีกทั้งความคล่องแคล่วในการใช้ภาษาต่างประเทศก็เป็นอีกปัจจัยที่จะช่วยเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้แก่ผู้ให้บริการทั้งหลายภาษาต่างประเทศที่ว่าน้อยที่สุดคือภาษาอังกฤษ ส่วนภาษาของประเทศเพื่อนบ้านก็นับได้ว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน นอกจากนี้การเรียนรู้วัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านย่อมเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่ระบบการทำงานได้ดีเช่นกัน โดยเฉพาะการทำงานที่ต่างประเทศจะต้องให้บริการลูกค้าที่เป็นคนต่างชาติ การเข้าใจวัฒนธรรมและประเพณีของประเทศนั้น ๆ ย่อมเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญเช่นกัน

(3) แรงงาน

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในอาเซียนย่อมทำให้เกิดการจ้างแรงงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีระหว่างกัน อาทิ นาย X เดินทางจากประเทศกัมพูชา เพื่อมาประกอบอาชีพในเขต

⁶¹ ดูบทวิเคราะห์ใน ปวีริศร เลิศธรรมเทวีและอัครวัฒน์ เลาว์ณยศศิริ. 2557. ผลกระทบต่อกระบวนการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 12(3), 21-38.

⁶² กรณีนี้มีสาเหตุมาจากการอภิปรายของอาเซียนภายใต้ ASEAN Framework Agreement on Services หรือ AFAS ก่อให้เกิดการเปิดเสรีธุรกิจบริการดู ปวีริศร เลิศธรรมเทวี .

เศรษฐกิจพิเศษหนึ่งของประเทศไทย ประเทศไทยมีหน้าที่ปฏิบัติต่อนาย x ตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)⁶³ นาย x ย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกับแรงงานไทยในการเข้าทำงาน เมื่อเข้าทำงานในองค์กร นายจ้างจะต้องจัดสภาพแวดล้อมของการทำงานที่เอื้อให้ทั้งคนไทยและคนต่างด้าวสามารถทำงานด้วยกันได้ซึ่งแตกต่างจากสภาพแวดล้อมที่แต่เดิมมีเพียงแรงงานไทย หากนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อนาย x ด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม นาย x สมควรที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของไทย กรณีนี้เป็นผลกระทบที่ประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งสิ้น และหากยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ ประเทศไทยย่อมจะต้องพิจารณาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และชี้แจงว่าควรจะออกกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานและการใช้ดุลยพินิจของตุลาการ รวมทั้ง ระบบระงับข้อพิพาทมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อประโยชน์และผลกระทบด้านการเมืองและความมั่นคงต่อไป และจากตัวอย่างดังกล่าว หากต่อมานาย x จดทะเบียนกับนางสาว y คนสัญชาติไทย และมีลูกคือเด็กชาย z ต้องการก่อตั้งครอบครัว หากต่อมานาย x มีได้ต่ออายุการตรวจลงตราและองค์ประกอบเข้าเงื่อนไขการถูกส่งออกนอกประเทศ (Deportation) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง มาตรา 54 นาย x อาจจะต้องถูกส่งตัวกลับแต่ทว่าการส่งตัวนาย x กลับประเทศย่อมกระทบต่อความเป็นอยู่ของนาง y และเด็กชาย z เพราะทั้งสองคนไม่ประกอบอาชีพ⁶⁴

เหตุการณ์ที่หยิบยกมาคงเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นกับชีวิตของแรงงานที่อาจเดินทางเข้ามาภายในประเทศไทยเพื่อประกอบอาชีพ โดยเฉพาะในย่านนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ หากพิจารณากฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถให้คำตอบสำหรับปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้ และการแก้ไขปัญหาจากจุดหนึ่งอาจจะเกิดปัญหาในเรื่องอื่นตามมา เช่น ถ้ารัฐไทยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนไม่ส่งตัวนาย x ออกนอกประเทศ คนต่างด้าวกลุ่มอื่นที่อยู่ภายใต้สถานะเดียวกันย่อมจะต้องเรียกร้องสิทธิจากแนวปฏิบัติและการตีความเช่นนั้น ทำให้รัฐไทยจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมด การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาจึงเป็นอีกผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

(4) ผู้บริโภค

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมเกิดผลประโยชน์ต่อผู้บริโภคในฐานะผู้รับประโยชน์ในขั้นปลาย (Ultimate Beneficiary) หากผู้บริโภคมีข้อมูลเพียงพอมีโอกาสในการเลือกสินค้าหรือบริการที่ให้ประโยชน์สูงสุดด้วยราคาที่ย่อมเยาที่สุด ด้วยเหตุนี้ผู้บริโภคควรที่จะติดตามข่าวสารและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสินค้าและบริการที่ตนเองสนใจ กรณีนี้การจัดระบบฐานข้อมูลของภาครัฐมีบทบาทสำคัญอันจะได้

⁶³ ดูบทวิเคราะห์ใน ปวีริศ เลิศธรรมเทวีและอัครวัฒน์ เลาว์ณยศศิริ. 2557. ผลกระทบต่อกระบวนการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 12(3), 21-38.

⁶⁴ Ibid, at 32.

กล่าวไว้ในหัวข้อประโยชน์และผลกระทบด้านการเมืองและความมั่นคงซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อภาครัฐ

4.2.3 การสร้างระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ

การสร้างระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาในระยะยาวของประเทศเป็นเรื่องที่เกินกว่าการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหรือประเด็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่เร่งการสร้างระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาระยะยาวของประเทศไทย เพราะการขับเคลื่อนด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการเกิดพลวัตในเรื่องอื่นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การกำหนดนโยบายระดับรัฐ และการบัญญัติกฎหมายจะต้องมุ่งไปสู่การจัดวางสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมภายในอันได้แก่ การเอื้อให้การแข่งขันทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นและขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภายใต้สภาพการจ้างงานที่ดี รวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ⁶⁵

การจัดวางสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมดังกล่าวอาจเป็นไปได้เพื่อเป้าประสงค์บางประการเช่น รัฐต้องการแรงงานมีฝีมือจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น และขณะเดียวกันไม่ต้องการให้คนชาติของตนสมองไหลออกไปทำงานนอกประเทศ เช่นนี้รัฐจะต้องกำหนดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการอยู่อาศัยของคนต่างด้าว และดึงดูดให้คนไทยอยากที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไป การจัดวางสภาพแวดล้อมดังกล่าวมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบัญญัติกฎหมายภายในที่มีบุคคลภายนอกเพื่อการดังกล่าว เช่น การกำหนดสภาพการจ้างงานที่ดี การให้สวัสดิการที่เพียงพอ การคุ้มครองคนต่างด้าวจากการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การส่งเสริมสวัสดิภาพและความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล เป็นต้น หากต้องการดึงดูดนักลงทุนให้นำเงินมาลงทุนในประเทศไทย รัฐไทยย่อมจะต้องจัดวางกฎระเบียบทั้งหลายที่เอื้อต่อการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เช่น มาตรการทางภาษีอากร การรับรองสิทธิในการถือครองทรัพย์สินของต่างด้าว กฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของทุน กฎหมายที่เอื้อต่อระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

การจัดวางสภาพแวดล้อมดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับ “แนวคิดการแข่งขันเชิงระบบ” (Competition of Legal System) ซึ่งเอื้อให้การกำหนดนโยบายและกฎหมายมีทิศทางที่ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สินค้า บริการ เงินลงทุน และแรงงานที่เคลื่อนย้ายโดยเสรีภายใต้นโยบายของประชาคมย่อมมุ่งไปสู่ระบบ (หรือประเทศ) ที่มีศักยภาพในการดึงดูดปัจจัยการผลิตเหล่านี้ได้มากที่สุด การที่ปัจจัยการผลิตเหล่านี้จะให้ประโยชน์แก่รัฐสมาชิกได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎหมายภายในของรัฐเป็นสำคัญ เพราะเอกชนย่อมมีอำนาจตัดสินใจเลือกสถานที่ที่เหมาะสมและให้ประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจมากที่สุด ในทางตรงกันข้ามหากสถานที่เป้าหมายมีกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวย เอกชน

⁶⁵ สำหรับบทวิเคราะห์เรื่องผลกระทบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อการสร้างระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวดู Lotta Moberg. 2017. *The Political Economy of Special Economic Zones: Concentrating Economic Development*. London: Routledge.

ยอมปฏิเสศสถานที่ดังกล่าว เป็นต้นว่า นักลงทุนต้องการมาประกอบกิจการภายในประเทศ A ในอาเซียน แต่ประเทศ A เก็บภาษีนิติบุคคลในอัตราที่สูงมาก นักลงทุนต่างชาติไม่มีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น บ่อยครั้งที่การเวนคืนก่อให้เกิดผลเสียหายเกินควรต่อนักลงทุนต่างชาติ กรณีดังกล่าว เป็นตัวอย่างของประเทศที่ไม่พึงประสงค์ของนักลงทุนหรือคนต่างด้าวส่วนใหญ่ เพราะไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประเด็นดังกล่าวคงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยต้องทบทวนเลือกมาตรการทางกฎหมายให้เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไป

4.3 การวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบด้านการเมืองและความมั่นคง

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริบทของอาเซียนมิได้กระทบต่อมิติทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังมีมิติทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับผลกระทบที่มีต่อภาครัฐ โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐในทุกภาคส่วน การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแยกตามองค์การของรัฐดังนี้ (1) การออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน (2) การระงับข้อพิพาทและการใช้อำนาจตุลาการ (3) การจัดระบบฐานข้อมูล (4) บทบาทขององค์กรลำดับรอง (หน่วยงานภายในประเทศ) กับการจัดการความไม่แน่นอนทางการเมือง และ (5) บทบาทการเป็นผู้นำในอาเซียนของไทย

4.3.1 การออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน

การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานเป็นประเด็นสำคัญและมีมิติด้านการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่บทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของรัฐอ้างถึงตัวบทในสนธิสัญญา รวมถึงหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ (General Rules of International Law)⁶⁶ การดำเนินงานตามกรอบของอาเซียนนั้นเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่อยู่นอกเหนือจากตราสารของอาเซียน และเป็นที่น่าทึ่งที่ทราบว่าหลักเกณฑ์เหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา การยึดติดกับแนวปฏิบัติที่คุ้นเคยที่ว่า การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐจะต้องพึงพากฎหมายภายในที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง หนังสือเวียน ไม่น่าจะทันต่อยุคสมัยของการพัฒนานโยบายร่วมภายใต้ประชาคมอาเซียนซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อแนวปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมหมายถึงการพัฒนาระบบกฎหมายและกลไกเพื่อตอบสนองต่อประเด็นดังกล่าว และกฎหมายย่อมมีการเปิดช่องให้มีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงาน รวมถึงการอ้างถึงตัวบทในสนธิสัญญาและหลักกฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจต่อเจ้าพนักงานในการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม หรือให้ดุลยพินิจอย่างกว้างในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางกฎหมายนั้น ซึ่งปรากฏอยู่มากในกฎหมายของไทย อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการทำงาน

⁶⁶ ดูประเด็นเรื่องหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ จุมพต สายสุนทร. 2552. *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่มที่ 2*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 7⁶⁷ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 มาตรา 10 วรรค 2⁶⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86⁶⁹ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 17 และ 54⁷⁰ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 7 ทวิ วรรค 3⁷¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 11 และ 12⁷² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4, 150, 151 368 และ 868 เป็นต้น⁷³ ส่วนตัวบทและหลักเกณฑ์ภายใต้กรอบกติกาของอาเซียนนั้นได้อธิบายเนื้อหาไว้ในบทก่อนของงานวิจัยแล้ว เช่น หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation) หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง⁷⁴

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้นอาจจะไม่เพียงพอหรือตอบสนองต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน คณะผู้วิจัยเห็นว่าหากมีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการว่าด้วยการบูรณาการระบบกฎหมายอาเซียนในภาพรวม ซึ่งอาจจะมีบทบาทรับคำร้องเพื่อการตีความกรอบการปฏิบัติงานตามตราสารต่าง ๆ ของอาเซียน รวมถึงประเด็นเรื่องทวิจาย และทำความเข้าใจหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน น่าจะช่วยให้การออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมายเป็นไปโดยสอดคล้องกับพันธกรณีอาเซียน รวมถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

นอกจากการตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการขึ้นมาแล้ว องค์กรของรัฐเองจะต้องกระตือรือร้นในการพัฒนาองค์ความรู้ของตนเองอย่างสม่ำเสมอ ด้วยตระหนักว่าการเข้าสู่ระบบของประชาคมเศรษฐกิจนั้นหาได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าวเท่านั้น หากเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของคนไทยเช่นกัน

4.3.2 การระงับข้อพิพาทและการใช้อำนาจตุลาการ

การระงับข้อพิพาทนั้นโดยทั่วไปเป็นบทบาทของเจ้าพนักงานตุลาการ ระบบการคัดเลือกข้าราชการตุลาการตามระบบของประเทศไทยนั้นมีความเข้มงวด ทำให้ได้บุคลากรที่มีองค์ความรู้ทาง

⁶⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.

⁶⁸ มาตรา 10 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542.

⁶⁹ มาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

⁷⁰ มาตรา 17 และ 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

⁷¹ มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508.

⁷² มาตรา 11 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

⁷³ มาตรา 4, 150, 151, 368 และ 868 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

⁷⁴ อาทิ หลักการที่ปรากฏภายใต้ ATIGA, AFAS หรือ ACIA.

กฎหมายเป็นอย่างดี ศาลไทยเองโดยทั่วไปเป็นศาลที่เปิดกว้างต่อมุมมองใหม่ ๆ⁷⁵ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนซึ่งมีการบูรณาการเข้าสู่ระบบกฎหมายของอาเซียนย่อมกระทบต่อบทบาทของศาล กล่าวคือ ศาลย่อมมีบทบาทในฐานะองค์กรหนึ่งของรัฐที่ทำหน้าที่บูรณาการในเชิงลบ (Negative Harmonization) ซึ่งจะแตกต่างจากการบูรณาการเชิงบวก (Positive Harmonization) ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหาร ศาลควรตระหนักถึงบทบาทดังกล่าวนี้ของตน มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างมิตินาอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐดังที่กล่าวไปข้างต้น เช่น การปรับใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการใช้การตีความกฎหมายภายใน การตีความสัญญาตาม “ปกติประเพณี” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 368 และ 868 การปรับใช้มาตรฐานวิชาชีพเพื่อวิเคราะห์ถึงระดับการใช้ความระมัดระวังของผู้ประกอบวิชาชีพตามนัยของ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 659 ประกอบกับมาตรา 4 วรรค 2 ตอนกลาง (กรณีเทียบเคียงเกณฑ์ความระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพสำหรับกรณีสัญญาประเภทอื่น ซึ่งต่อไปบทบาทขององค์กรวิชาชีพระดับอาเซียนจะมีผลอย่างมากในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวนี้) เป็นต้น แก้ไขแล้ว

4.3.3 การจัดระบบฐานข้อมูล

การจัดทำระบบฐานข้อมูลเป็นอีกประเด็นที่สำคัญต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะยาว โดยฐานข้อมูลแยกออกเป็นสองประเภทด้วยกันคือ ประเภทแรก – ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์โดยตรงในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานรัฐซึ่งได้แก่ ทะเบียนราษฎรและทะเบียนประวัติของคนต่างด้าว ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการของคนต่างด้าว ฐานข้อมูลการประกอบวิชาชีพของคนต่างด้าว ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษีอากร รวมถึงระบบฐานข้อมูลที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐด้วยกันเอง ประเภทที่สอง – ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์ของประชาชน เช่น ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และสิ่งที่คนต่างด้าวจะต้องปฏิบัติเมื่อเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมถึงมาตรการแทรกแซงจากรัฐ ทั้งการลงโทษอาญาและการออกคำสั่งทางปกครอง ฐานข้อมูลทั้งสองประเภทนี้มีนัยสำคัญอย่างมากต่อการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ

ฐานข้อมูลประเภทแรก ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์โดยตรงในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานรัฐ ฐานข้อมูลประเภทนี้ควรเชื่อมโยงกันทุกภาคส่วนของหน่วยราชการ อีกทั้งการจัดการฐานข้อมูลที่เคยมีอยู่แล้วควรที่จะผนวกฐานข้อมูลของคนต่างด้าวเข้าไปด้วย การจัดการฐานข้อมูลที่มีบูรณาการและเป็นระบบระเบียบย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐมีประสิทธิภาพ เกิดสัมฤทธิ์ผล ภายในเวลาอันรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย ปัจจุบันระบบการจัดการฐานข้อมูลสามารถทำได้ง่ายด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และภาคส่วนของรัฐบางแห่งได้สร้างกรอบความร่วมมือกันในการจัดการฐานข้อมูล ด้วย

⁷⁵ ดู ปวริศร เลิศธรรมเทวี, ปาน จินดาพล และวรวรรณวิภา พัวศิริ. 2560. **โครงการวิจัยยกระดับการบังคับคดีล้มละลายไปเป็นไปตามมาตรฐานสากล : กระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย**. กรุงเทพฯ : กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม.

การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจุบันมีความก้าวหน้าในการจัดการระบบทะเบียนราษฎรและประวัติอาชญากรรมของคนต่างด้าว เช่นกรณีของตำรวจมีกรอบความร่วมมือทางอาญาโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล อย่างไรก็ตามฐานข้อมูลบางประเภทสมควรมีกรอบความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อเอื้อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ฐานข้อมูลการเสียภาษีอากรของผู้ประกอบกิจการต่างด้าว และฐานข้อมูลคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพคนต่างด้าว (ซึ่งควรเกิดจากความร่วมมือขององค์กรวิชาชีพแต่ละสาขาวิชา) เป็นต้น

ฐานข้อมูลประเภทที่สอง ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์ของประชาชน ปัจจุบันฐานข้อมูลประเภทนี้มีข้อจำกัดอย่างมากสำหรับคนต่างด้าว ฐานข้อมูลที่เป็นในการเดินทางเข้าประเทศไทย การประกอบอาชีพ และการประกอบกิจการของคนต่างด้าว ในส่วนของระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหลาย เช่น การต่ออายุวีซ่า การขออนุญาตทำงาน การขออนุญาตประกอบกิจการ มักนำเสนอเป็นภาษาไทย ฐานข้อมูลส่วนน้อยที่มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษ และน้อยยิ่งกว่าที่มีการแปลเป็นภาษาของคนต่างด้าวส่วนใหญ่ที่เดินทางเข้ามาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษาลาว ภาษาเขมร และภาษาพม่า แม้ในปัจจุบันจะได้มีความพยายามในการฝึกฝนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมมีทักษะในการใช้ภาษาของประเทศเพื่อนบ้าน มาตรการดังกล่าวนี้ก็น่าจะมีประสิทธิภาพเท่ากับการสร้างระบบฐานข้อมูลที่ทำให้คนต่างด้าวสามารถเข้าถึงและพึ่งพาตนเองได้ การขาดแคลนองค์ความรู้ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบตามมามากมาย เช่น การถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างหรือบุคคลที่มีองค์ความรู้และช่องทางที่ไม่สุจริต การเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมทางกฎหมาย (ต่อทนายต่างด้าวหรือทนายไทย) โดยไม่จำเป็นการกระทำผิดกฎหมายของประเทศและการถูกแทรกแซงด้วยมาตรการทางกฎหมาย

จัดการทำฐานข้อมูลดังกล่าวยังตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของตราสารอาเซียนในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016) โดยเฉพาะในเรื่องการแบ่งส่วนความรับผิดชอบและสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกซึ่งอาเซียนวางกรอบให้สมาชิกจัดทำ One-Stop Services

4.3.4 บทบาทขององค์กรลำดับรอง

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนย่อมก่อให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรต่าง ๆ อย่างรวดเร็วมากขึ้น⁷⁶ นอกเหนือจากการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐ องค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยที่ต่ำกว่ารัฐหรือ *Infra-Partes* ซึ่งไม่มีอำนาจในการแทรกแซงในระดับเดียวกับรัฐ แต่ก็มีบทบาทอย่างมากในการเจรจาติดต่อสื่อสาร การสร้างแนวปฏิบัติ (Guideline) รวมถึงการเร่งการตกผลึกของกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ องค์กรลำดับรองดังกล่าว ได้แก่ หน่วยงานของรัฐสมาชิกแต่ละแห่งที่มี

⁷⁶ ตัวอย่างงานวิจัยที่กล่าวถึงองค์กรลำดับรองที่เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกันมากยิ่งขึ้นเพราะผลกระทบจากการรวมกลุ่มอาเซียน อาทิ ปวีศรี เลิศธรรมเทวี. 2560. องค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบในกลุ่มประเทศอาเซียน. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

บทบาทเดียวกัน อาทิ รัฐสภา สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพภายในรัฐสมาชิกแต่ละแห่ง องค์กรพัฒนาเอกชนที่ประจำอยู่ในแต่ละประเทศและมีบทบาทในการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน เป็นต้น ปัจจุบันพบว่าการทำงานของ *Infra-Partes* ภายในอาเซียนมีความรวดเร็วและมีบทบาทอย่างมาก เช่น เครือข่ายตำรวจอาเซียน ศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับแผ่นดินไหว (ASEAN Earthquake Information Center) ศูนย์อาเซียนเพื่อความหลากหลายทางชีววิทยา (ASEAN Center for Biodiversity) เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network) สหพันธ์ฟุตบอลอาเซียน (ASEAN Football Federation) การวางแผนนโยบายและการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้องค์กรดังกล่าวที่เหมาะสมเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้ตราสารของอาเซียน

สถานการณ์การเมืองที่มีความผันแปรภายในประเทศอาจมีไประเด็นเกี่ยวข้องโดยตรงกับเขตการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ก็ส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของนโยบายและการออกกฎหมายรองรับทางเศรษฐกิจ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ⁷⁷ กรณีนี้รัฐจะต้องสร้างแผนสำรองสำหรับรับมือในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ที่อาจจะส่งผลกระทบ เพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบลงให้เหลือน้อยที่สุด จากสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ⁷⁸ เช่น การจัดที่ทำงานลับเฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ สร้างระบบ Home Office ให้แก่เจ้าพนักงานสำหรับกรณีที่ศูนย์ราชการถูกปิด การใช้ระบบสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตในการเดินเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การให้ความคุ้มครองต่อทรัพย์สินของคนต่างด้าวที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ไม่สงบ ระบบประกันความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายของคนต่างด้าวจากเหตุการณ์ไม่สงบ เป็นต้น การแก้ปัญหาที่เป็นไปได้คงจะมีใช้การห้ามการชุมนุม หรือห้ามประชาชนคิดต่าง ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ หากการแก้ปัญหา ก็คือในช่วงเวลาที่สถานการณ์การเมืองไม่ลงตัวเช่นนี้ ระบบปฏิบัติการภายใต้กรอบของอาเซียนจะต้องสามารถเดินต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงัก

4.3.5 บทบาทการเป็นผู้นำในอาเซียนของไทย

หากพิจารณาประวัติการก่อตั้งอาเซียนจะพบว่าประเทศไทยมีบทบาทในฐานะผู้นำอาเซียนมาโดยตลอด การเป็นผู้นำเช่นนี้นัย่อมหมายความว่า ประเทศไทยจะต้องดำเนินการไม่จำกัดเฉพาะยุทธศาสตร์ตามตราสารของอาเซียนในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่จะต้องบูรณาการระบบกฎหมายตามกฎบัตรอาเซียน กล่าวคือ การวางแผนนโยบายและการบูรณาการระบบกฎหมายของประเทศไทยควรจะเป็นต้นแบบอย่างที่ดีในสายตาของประเทศเพื่อนบ้าน อันจะส่งผลให้เป็นแบบอย่างที่ดีของรัฐประชาคมที่ได้รับการปฏิบัติตามซึ่งจะส่งผลดีต่อบทบาทและสถานภาพการเป็นผู้นำในอาเซียนของประเทศไทยในระยะยาว เช่นเดียวกับในอดีตที่ผ่านมา

⁷⁷ ปวริศร เลิศธรรมเทวีและอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ. 2557. ผลกระทบต่อกระบวนการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 12(3), 21-38.

⁷⁸ Ibid.

4.4 การวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบด้านสังคม

การศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจไม่จำกัดเฉพาะการศึกษาวิเคราะห์มิติทางเศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องวิเคราะห์ไปถึงมิติทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจซึ่งมีหลากหลายประเด็นที่เกี่ยวกับมิติทางสังคม ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะประเด็นสำคัญที่พบได้

4.4.1 ปัญหาอาชญากรรม

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งนำพาซึ่งการเคลื่อนย้ายของปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะแรงงานและคนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศ ย่อมหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะเกิดปัญหาทางสังคมที่ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ซึ่งปรากฏในหลากหลายลักษณะ อาทิ การลักลอบขนส่งสินค้าที่ผิดกฎหมาย การใช้กำลังบีบบังคับ การใช้ความรุนแรง เป็นต้น อาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นนี้ยังหมายถึง การก่อการร้าย หรืออาชญากรรมในลักษณะธรรมดา อาทิ การจี้ปล้นหรือโจรกรรมทรัพย์สินส่วนบุคคล การประทุษร้าย และจากข้อมูลทางสถิติของ United Nations Survey of Crime Trends and Operation of Criminal Justice (UNCS) ซึ่งเป็นข้อมูลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 – 2009 ครอบคลุม 63 ประเทศรวมทั้งประเทศไทย พบว่า ปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมคือ การย้ายถิ่นฐานของแรงงาน โดยพบในกลุ่มแรงงานที่มีอัตราการรายได้ต่ำโดยเฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรม⁷⁹

ผลการศึกษาดังกล่าวยังพบว่าการเปิดเสรีการค้า ที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของปัจจัยต่าง ๆ ทั้งสินค้า บริการ เงินทุนและแรงงานมีนัยสำคัญที่ส่งผลให้อัตราการเกิดอาชญากรรมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่ผลิตโดยใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Abundant Countries) เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะการเปิดเสรีทางการค้ามีแนวโน้มที่จะทำให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นในประเทศที่ใช้แรงงานเข้มข้น ทำให้แรงงานบางส่วนไม่ถูกนำไปใช้ในกิจกรรมที่เกิดผลิตภาพ⁸⁰ แรงงานกลุ่มดังกล่าวจึงหันไปก่ออาชญากรรมซึ่งมีส่วนทำให้อัตราการเกิดอาชญากรรมสูงขึ้น⁸¹ ขณะที่การเปิดเสรีนั้นมีแนวโน้มที่จะทำให้ค่าจ้างแรงงานถูกลงในประเทศที่ใช้ทุนเข้มข้นซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม ผลการศึกษาดังกล่าวทำให้เราได้เข้าใจภาพความสัมพันธ์ของการเปิดเสรีการค้ากับอัตราการเกิดอาชญากรรมได้ระดับหนึ่ง แม้ว่างานดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้แรงงานเข้มข้น หรือใช้ทุนเข้มข้นแต่ภาคการผลิตของไทยกำลังพัฒนาไปในทิศทางของการใช้ทุนเข้มข้นยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภาพที่เห็นจากงานศึกษานี้อาจไม่ครบถ้วนทั้งหมด เนื่องจากปัจจัยที่อาจทำให้เกิดอาชญากรรมมีจำนวนมากและไม่จำกัดเฉพาะปัจจัยด้านการค้าหรือเศรษฐกิจเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องอาชญากรรมเป็นเพียงตัวอย่างที่หยิบยกมาเพื่ออธิบายความสัมพันธ์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น

⁷⁹ ดู ข้อมูล และ สถิติ ได้ ใน < United Nations Survey of Crime Trends and Operation of Criminal Justice >.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

4.4.2 ปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

นอกเหนือจากปัญหาอาชญากรรม การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งหมายความถึงการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม หรือเขตนิคมต่าง ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อประเด็นเรื่องสาธารณสุขและปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁸²

การเกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการหลั่งไหลของแรงงานตั้งที่วิเคราะห์ข้างต้น แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาทางสังคมโดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาเรื่องสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาด้านสาธารณสุขพบว่า สถานการณ์ปัญหาที่เป็นผลมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีเหตุผลสำคัญกล่าวคือ

ผู้รับบริการสุขภาพมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นจากการเพิ่มตัวของประชากรแรงงานที่อาจเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้ามาในเขตเศรษฐกิจเพื่อแสวงหาตลาดแรงงานที่มีโอกาสและผลตอบแทนมากยิ่งขึ้น การนำพาซึ่งคนมิได้นำมาเฉพาะปัญหาอาชญากรรมแต่ยังส่งผลกระทบต่อเรื่องความต้องการด้านสาธารณสุข ยิ่งกว่านั้นระบบการประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายไทยเนื่องจากมีจำนวนที่เกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันการดูแลสุขภาพแรงงานข้ามชาติภายใต้ระบบการประกันสุขภาพในประเทศไทยมี 2 ระบบ คือ ระบบประกันสังคมและระบบประกันสุขภาพรายปีของกระทรวงสาธารณสุข แต่พบว่าระบบดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพในการผลักดันให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพได้ครอบคลุม

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการค้าการลงทุนและอุตสาหกรรมด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมส่งผลให้ความเป็นเมืองขยายตัวมากยิ่งขึ้น มีการใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการมากยิ่งขึ้น สิ่งที่มาคือปัญหาทางสิ่งแวดล้อม หากไม่มีระบบการจัดการ รวมทั้งมาตรการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพย่อมก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตามมา

4.4.3 ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และธรรมาภิบาล

ผลกระทบทางสังคมอีกประการหนึ่งที่สำคัญจากการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษคือผลกระทบที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน⁸³ โดยประเด็นดังกล่าวมีความหมายที่กว้าง ครอบคลุมหลายมิติ อาทิ เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ธรรมาภิบาลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและธรรมาภิบาลในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น การลดต้นทุนการผลิตดังกล่าวข้างต้นมิใช่คำตอบเพียงพอของการพัฒนา

⁸² Action Aid Vietnam. 2005. Migrant Workers in Vietnam: A Summary Research Report. Hanoi, Vietnam: Action Aid Vietnam.

⁸³ Cristina Donateo. (2017). Special Economic Zones and Human Rights Violations in Myanmar. Myanmar: Heinrich Boll Stiftung.

เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน การเป็นบริษัทที่มีระบบบรรษัทภิบาลที่ดี และการรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาทางสังคมตามมา อีกทั้ง การจัดสรรให้เกิดระบบบรรษัทภิบาลและระบบการจัดการที่รับผิดชอบต่อสังคม เป็นปัจจัยข้อหนึ่งที่บริษัทนั้น ๆ จะได้รับการยอมรับจากสังคม

การเป็นบรรษัทภิบาลที่ดียังหมายถึงการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของแรงงานทั้งของไทยและต่างด้าวอย่างเท่าเทียม จะเห็นได้ว่า ประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่อาเซียนให้ความสำคัญและวางเป็นกรอบยุทธศาสตร์ในตราสารอาเซียนภายใต้ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration (2016) ดังกล่าวในบทที่ 2 ข้างต้น

4.4.4 สถาบันครอบครัว

สถาบันครอบครัวอาจมิได้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ก็มีความสัมพันธ์อย่างมากกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของคนทั้งนักลงทุน ผู้ให้บริการ และคน อาจทำให้เกิดการก่อตั้งสถาบันครอบครัวที่ประกอบด้วยบุคคลต่างเชื้อชาติศาสนา การดำเนินชีวิตภายในครอบครัวที่มีลักษณะระหว่างประเทศเช่นนี้เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายจะต้องเข้ามาดูแล และกฎหมายเช่นว่านั้นย่อมมิใช่กฎหมายไทยเพียงอย่างเดียว หากเป็นกฎหมายทั้งปวงที่มีความสัมพันธ์กับบริบทของครอบครัวระหว่างประเทศ อาทิ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล กฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าและออกจากเมือง กฎหมายอาญาเกี่ยวกับครอบครัว เป็นต้น

ประเด็นทางด้านสังคมดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างที่หยิบยกมาอภิปรายในรายงานวิจัย เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบด้านสังคมในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งอันที่จริงผลกระทบทางสังคมจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีอีกหลายประเด็น อาทิ การมีส่วนร่วมของชุมชนและผลกระทบบางประการต่อชุมชน การถูกเวนคืนที่ดินทำกิน หรือผลกระทบต่ออัตลักษณ์ความเป็นไทย เป็นต้น

4.5 บทสรุป

บทนี้กล่าวถึงประโยชน์และผลกระทบจากการพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนโดยได้วิเคราะห์ในสามมิติที่สำคัญ กล่าวคือ มิติทางเศรษฐกิจ มิติทางการเมืองและความมั่นคง และมิติทางสังคม และจากการศึกษาพบว่า การพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบในด้านต่าง ๆ การที่รัฐจะพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งประเด็นดังกล่าวรัฐต้องชั่งน้ำหนักกว่าการพัฒนาพื้นที่ใดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเพื่อแลกกับปัญหาทางการเมืองและผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิด กรณีนี้ขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ในบทต่อไปจะวิเคราะห์แนวทางสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของอาเซียนดังที่วิเคราะห์และปรากฏภายใต้ ASEAN Guideline for Special Economic Zones (SEZs) Development

and Collaboration (2016) โดยแนวทางดังกล่าวจะได้นำไปสรุปเป็นข้อเสนอแนะในบทสุดท้ายของ
รายงานวิจัยฉบับนี้ต่อไป

บทที่

.....

5

แนวทางการพัฒนานโยบายและ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขต

เศรษฐกิจพิเศษ

5.1 บทนำ

ตามหลักการอย่างกว้างรัฐย่อมมีดุลยพินิจและอิสรภาพในการวางแผนนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้โดยนัยของหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐดังกล่าวในบทที่ 2 ข้างต้น การใช้ดุลยพินิจและอิสรภาพของรัฐดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการซึ่งเป็นประเด็นที่เกิดจากผลกระทบของการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ การสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ไม่คุ้มประโยชน์ระยะยาวของรัฐ ผู้ประกอบการภายในประเทศได้รับผลกระทบเกินกว่าเหตุ ปัญหาสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม รวมถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น การวางแผนนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของรัฐนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยข้อพิจารณาหลายประการที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นประเด็นทางกฎหมายและที่มีใช่ประเด็นทางกฎหมาย บทนี้กล่าวถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับประเทศไทยให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของอาเซียนในประเด็นดังกล่าว

5.2 ข้อพิจารณาสำหรับการพัฒนาแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย

การพัฒนาแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการทำองค์ประกอบสำคัญสองประการให้เป็นรูปธรรม กล่าวคือ (1) องค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวนโยบายและกฎหมาย และ (2) กลไกและสถาบันที่ปฏิบัติการภายใต้แนวนโยบายและกฎหมาย กล่าวคือ

5.2.1 องค์ประกอบและสาระสำคัญของ “แนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ดีและเหมาะสม”

การกำหนดเนื้อหาและสาระสำคัญของแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ดีและเหมาะสมนั้นแท้ที่จริงก็คือการมองหาจุดสมดุลระหว่างข้อแนวคิดทั้งหลายที่มักจะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน อาทิ Liberalism – Protectionism, Liberalism – Conservatism, Liberalism – Paternalism, Capitalism – Socialism, Internationalism/Regionalism – Nationalism, Deregulatory – Regulatory, Decentralism – Centralism, Impressionism – Realism เป็นต้น⁸⁴

อาจกล่าวได้ว่า เนื้อหาสาระของเขตเศรษฐกิจหรือเขตการปกครองพิเศษที่จะสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่ายและสามารถปฏิบัติการได้จริงจะต้องเกิดขึ้นจากการคิดคำนวณจากมุมมองของทั้งสองข้อเหล่านี้ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาแนวนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสมของประเทศไทยในลำดับต่อไป ผู้วิจัยเห็นควรยกตัวอย่างการคิดคำนวณอันจะนำไปสู่การสร้างหรือพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ดังนี้

⁸⁴ บทวิเคราะห์ที่กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวได้รับการอธิบายโดยละเอียดใน Ha Joon Chang. 2014. *Economic's The User Guide*. London: Pelican Book.

เขตเศรษฐกิจพิเศษในอุดมคติ กรณีนี้อาจสอดคล้องกับแนวคิดแบบ Impressionism ซึ่งอาจได้แก่เขตเศรษฐกิจที่เปิดเสรีอย่างเต็มขั้น กล่าวคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ขจัดทั้งข้อกีดกันทางศุลกากรและข้อกีดกันนอกเหนือจากพิกัดศุลกากร อีกทั้งยังเปิดเสรีให้นักลงทุนโดยไม่จำกัดสัญชาติเข้ามาประกอบกิจการได้อย่างเต็มที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะนี้ก็คือระบบที่เปิดเสรีอย่างเต็มที่ และมีความสอดคล้องกับแนวคิดแบบ Liberalism และ/หรือ Capitalism โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนสอดคล้องกับแนวคิดแบบ internationalism หรือ regionalism อีกทั้ง ยังไม่ตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงด้วยมาตรการทางกฎหมายอย่างพร่ำเพรื่อจากรัฐ ส่งผลให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดแบบ deregulatory และ decentralism อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจในรูปแบบดังกล่าวนี้ อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในโลกอุดมคติ “UTOPIA”⁸⁵ หรือยากที่จะเกิดขึ้นจริง เพราะในโลกของความเป็นจริงนั้นผู้วางกรอบนโยบายจะต้องประสบกับการแทรกแซงของปัจจัยต่าง ๆ มากมายซึ่งอาจทำให้ระบบในอุดมคตินั้นมีอาจพัฒนาขึ้นได้เลย

ตัวอย่างที่สุุดชั่ววีกรูปแบบหนึ่งได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นจากการคิดคำนวณประโยชน์ของรัฐโดยแท้ (สอดคล้องกับแนวคิดแบบ Nationalism) รัฐอาจเข้าควบคุมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อกำหนดทิศทางการหรือพฤติกรรมของนักลงทุนภายในรัฐ (สอดคล้องกับแนวคิดแบบ Paternalism, Regulatory หรืออาจรวมถึง Socialism) แนวคิดแบบนี้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างค่อนข้างง่ายเพราะตั้งอยู่ภายใต้บริบทของโลกแห่งความเป็นจริง กรณีนี้สอดคล้องกับสำนักคิดแบบสัจจะนิยม หรือ “Realism” ประชาชนย่อมเห็นประโยชน์อันใกล้ที่จะตกต่อคนภายในรัฐ แต่ทว่าอาจยากที่จะเห็นประโยชน์ระยะยาว เพราะเขตเศรษฐกิจในลักษณะนี้ไม่น่าที่จะมีศักยภาพในการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติได้เลย อันจะทำให้การขยายขนาดทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้าอย่างมาก

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยอาจเริ่มต้นด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ระยะสั้นและระยะยาว วิสัยทัศน์ระยะยาวนั้นได้แก่แนวนโยบายและกฎหมายที่จะนำไปสู่การเปิดเสรีในขั้นสุด เช่น การอาศัยเขตการค้าเสรีเป็นฐานไปสู่การสร้างเขตการปกครองพิเศษ (Special Administrative Zones) หรือการสร้างประเทศสิงคโปร์หรือการสร้างประเทศฮ่องกงให้เกิดขึ้นในประเทศไทย อีกทั้งการเปิดเสรีดังกล่าวนี้ยังนำไปสู่การขยายขนาดของการเปิดเสรีให้เกิดขึ้นได้ในระดับประเทศ (National Scale) อีกด้วย ส่วนการกำหนดวิสัยทัศน์ระยะสั้นย่อมได้แก่การกำหนดทิศทางและกรอบวัตถุประสงค์สำหรับสิ่งซึ่งสามารถเห็นผลได้ภายในทันทีหรือระยะเวลาอันสั้น รวมถึงสิ่งซึ่งสามารถเชื่อมโยงไปสู่การขยายผลเป็นวิสัยทัศน์ระยะยาวต่อไป สิ่งเหล่านี้อาจสะท้อนออกมาในรูปของแนวนโยบายของรัฐ หรือกฎหมายเชิงนโยบายก็ได้

หลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องที่ยังมิได้แปลออกมาในรูปของตัวบทกฎหมายที่มีความชัดเจน และในขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่นอันจะทำให้ระบบสามารถขับเคลื่อนได้เอง บรรดาระเบียบกฎหมาย

⁸⁵ ทฤษฎี UTOPIA เป็นผลงานของ St. Thomas More ดู Thomas More. 1516. *Utopia*. (reprinted by Penguin Book).

ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นแม้จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ยังไม่ปรากฏตัวในรูปของบรรดา กฎเกณฑ์ที่กำหนดแยกเป็นเรื่อง ๆ และอยู่ในกฎหมายคนละฉบับดังจะได้วิเคราะห์ต่อไป

อันที่จริง สาระตลึงทางกฎหมายนั้นควรเป็นหลักการที่ดีซึ่งไม่เป็นปฏิปักษ์หรือยากที่จะพัฒนาต่อยอดภายใต้สภาพแวดล้อมในโลกของความเป็นจริงกล่าวคือระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้นเอง หลักการบางข้ออาจจะสามารถปรับใช้ได้อย่างง่ายดายภายใต้บริบทอื่นแต่อาจจะมีปัญหาเมื่อถูกนำมาใช้ ภายใต้บริบทของประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันหลักการที่จะพัฒนาขึ้นนั้นควรที่จะท้าทายแรงเสียดทานที่ อาจจะเกิดขึ้นได้ อีกทั้งยังเป็นหลักการที่มีความถูกต้องเหมาะสมทางการเมือง (Political Correctness) อันน่าที่จะเอื้อให้ผู้กำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายทั้งในระดับข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำมีความสะดวกใจที่จะผ่านนโยบายหรือกฎหมายดังกล่าวออกมาได้ และต่อจากนั้นผู้ บังคับใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย (Regulators and Regulated) ก็เต็มใจที่จะบังคับใช้กฎหมาย และปฏิบัติตามกฎหมายอีกด้วย

5.2.2 กลไกและสถาบันภายใต้แนวนโยบายและกฎหมาย

กลไกและสถาบันโดยทั่วไปก็คือกระบวนการใช้อำนาจบริหาร (Executive)⁸⁶ โดยทั่วไปจะมี บทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้และการตีความตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กลไกและ สถาบันดังกล่าว ยังอาจมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระเบียบกฎหมายได้ด้วยหากกฎหมายกำหนดให้ กลไกและสถาบันเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่ดังกล่าวขึ้นมาด้วย กลไกและสถาบันที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษควรจะมีบทบาทไม่น้อยเพียงใดนั้น รายงานการวิจัย ฉบับนี้จะได้กล่าวต่อไปในรายละเอียด

ภายใต้บริบทของการใช้อำนาจบริหาร (Executive) การออกแบบกลไกและสถาบันที่ใช้อำนาจ ตามกฎหมายนั้นมีข้อควรพิจารณาเบื้องต้นบางประการดังนี้

ประการแรก กลไกหรือสถาบันจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ใช้ดุลยพินิจกรณีที่ตัวบท กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้และปรับใช้บรรดา กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในทิศทางที่สร้างสรรค์⁸⁷ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ มีองค์ความรู้และวิสัยทัศน์ที่ก้าวไกล อีกทั้งยังสามารถประสานประโยชน์ ระหว่างผู้ประกอบการและประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเหมาะสม ในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจตาม กฎหมายกลไกและสถาบันที่เกี่ยวข้องควรที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบทั้งการตรวจสอบประสิทธิภาพและ

⁸⁶ การใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ผ่านคณะรัฐมนตรี คือ การบังคับนโยบายและกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง การบังคับให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายดังกล่าวยังมีประเพณีปฏิบัติที่วางกรอบในการดำเนินการอยู่ ดู ปวีริศร เลิศธรรมเทวี. 2560. **ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁸⁷ กรณีนี้ยังหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายตามหลักการของกฎหมาย หรือ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law).

ประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสำหรับการออกคำสั่งทางปกครองทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันที่เกี่ยวข้องควรมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ในเชิงเศรษฐศาสตร์ มีรูปแบบของการบริหารงานและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนที่ไม่จำเป็น รวมถึงระบบที่เกิดขึ้นนั้นยังอาจที่ผลลัพท์ให้ไปอยู่ที่เอกชนได้อย่างสมเหตุสมผล⁸⁸

ประการที่สาม ระบบที่สร้างขึ้นนั้นควรที่จะคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างระเบียบกฎเกณฑ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นได้ ระบบที่ดีนั้นจะต้องมีศักยภาพที่จะบูรณาการแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้องเขตเศรษฐกิจพิเศษเข้าสู่แนวนโยบายด้านอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าหากันได้อย่างเหมาะสม บรรดากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเองนั้นแยกกระจายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ แม้ว่าจะมีกฎหมายกลางก็ตาม บรรดาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและที่ยังคงมีผลใช้บังคับต่อประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นก็ยังคงแยกกระจายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ และอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของหน่วยงานของรัฐที่แยกต่างหากจากกัน (Overlapping Jurisdiction) ระบบที่กระจายดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความยากลำบากของผู้ประกอบการเอกชนที่จะปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับให้ครบถ้วนได้ทุกประการ กรณีนี้เกี่ยวข้องกับความยากง่ายของกฎเกณฑ์ระเบียบภายในประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อบรรยากาศในการเข้ามาประกอบธุรกิจและลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ รัฐจึงควรที่จะมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกในการทำให้ระบบที่ซับซ้อนนี้มีความง่ายตายมากขึ้น สิ่งที่รัฐสามารถทำได้ก็คือการเชื่อมโยงระบบการทำงานขององค์กรทั้งหมดของรัฐทุกภาคส่วนเข้าหากันหรืออาจเรียกว่าระบบ One-Stop Service ซึ่งก็คือการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานรัฐแห่งอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ การบูรณาการจากภาคส่วนของรัฐนอกจากจะเอื้อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานมีความลื่นไหลไปได้ด้วยดียังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบรรดาผู้ประกอบการเอกชนอีกเช่นกัน⁸⁹

ประการที่สี่ การมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องของ Public Relations การพัฒนาระบบที่จะเอื้อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ รวมถึงการใช้ภาษาต่างประเทศที่เอื้อให้ชาวต่างชาติสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้พวกเขาสามารถเข้ามาในระบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้

ประการสุดท้าย เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่อง One-Stop Service ข้างต้น กรณีนี้ยังเกี่ยวข้องกับ การให้บริการข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเกี่ยวกับบรรดากฎเกณฑ์ของกฎหมายที่จะให้ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ บ่อยครั้งด้วยกันข้อมูลที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจ

⁸⁸ กรณีนี้มีความเกี่ยวข้องกับความยากง่ายของกฎระเบียบภายในประเทศที่ส่งเสริมให้นักลงทุนเข้าไปประกอบธุรกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่จัดทำโดยธนาคารโลก (World Bank) ภายใต้รายงานวิจัยเรื่อง “Doing Business”.

⁸⁹ กรณีนี้เป็นเรื่องที่ยุทธศาสตร์อาเซียนกำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการ ดูบทที่ 2.

พิเศษนั้นมักเป็นข้อมูลทางเทคนิคซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้าน(โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายและ/หรือนักบัญชี) แทนที่ผู้ประกอบการจะสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้โดยตรง แม้ว่าผู้ประกอบการจำนวนมากจะมีศักยภาพในการเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าผู้ประกอบการเหล่านี้ขาดข้อมูลที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกเขา ทำให้การเข้ามาประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมิได้รับประโยชน์ตามสิทธิที่ควรจะได้ หรืออาจทำให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวต่างชาติ อาจตัดสินใจที่จะไม่ลงทุนด้วย

ข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้น จะได้นำมาประกอบการพิจารณาเพื่อออกแบบบรรดาหลักการของกฎหมาย บรรดาระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอดจนกลไกและระบบสถาบันที่เป็นไปได้ของประเทศไทยดังจะได้กล่าวถึงในข้อ 5.2) และ 5.3)

อาจกล่าวได้ว่า ข้อสังเกตประการสำคัญก็คือ แม้วัตถุประสงค์ของงานวิจัยฉบับนี้ก็คือการพัฒนาแนวนโยบายและกฎหมายของอาเซียนในทิศทางที่สอดคล้องกับแนวทางของอาเซียน การวิเคราะห์บรรดาตราสารเกี่ยวข้องกับอาเซียนทั้งที่มีผลผูกพันและไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 พบว่าอาเซียนเองก็ยังมีจุดยืนที่ไม่ชัดเจนในเรื่องการกำหนดทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้การกำหนดแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของบรรดารัฐสมาชิกอาเซียนก็ยังตกอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของรัฐ

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้วิเคราะห์ถึงบรรดาบทบัญญัติที่อยู่เหนือกว่า ASEAN โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ของ WTO ซึ่งมีสองสถานะคือสถานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่เหนือกฎหมายอาเซียน และสถานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายอาเซียน จึงได้พบว่าบรรดาบทบัญญัติของ WTO ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นอาจมีผลในทางที่ชะลอหรือแม้กระทั่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการออกกฎหมาย รวมถึงการใช้และการตีความกฎหมายของประเทศไทยมีลักษณะของการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการภายในรัฐ และ/หรือสินค้าที่มีถิ่นกำเนิดจากรัฐ การกระทำเหล่านี้ของรัฐไทยก็คือมาตรการทางกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายของ WTO เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามสิทธิพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา นั้นหมายความว่าไม่ใช่ทุกกรณีที่ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากข้อยกเว้นดังกล่าว อีกทั้งยังหมายความว่า หากประเทศไทยพ้นจากสถานะของประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยย่อมหมดสิทธิกล่าวอ้างสิทธิประโยชน์ในลักษณะดังกล่าว

ข้อเสนอแนะในเบื้องต้นสำหรับแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน และสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ คือ การเสนอให้อาเซียนมีจุดยืนที่ชัดเจนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่อาจมีผลเป็นการท้าทายระเบียบกฎเกณฑ์ของ WTO⁹⁰ ที่อาเซียนเองมองว่า

⁹⁰ อาทิ เรื่อง Technology Transfer ซึ่งถูกมองว่าเป็นประเด็นที่สำคัญต่อการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในภูมิภาคอาเซียน แต่เป็นประเด็นที่มีได้รับความสนใจและสนับสนุนให้เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาในเวทีระดับโลกเท่าที่ควร.

ไม่เป็นธรรม และการกำหนดทิศทางดังกล่าวของอาเซียนนี้เองก็ย่อมสะท้อนกลับมาที่การวางแนวนโยบายและกฎหมายของประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศไทยสามารถสร้างแนวทางที่เป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่นในอาเซียนได้เดินตาม และเมื่อกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นรวมถึงอาจพัฒนาไปสู่การกำหนดรายละเอียดของตราสารบางฉบับร่วมกันนั้นหมายความว่ากฎเกณฑ์ของอาเซียนเองย่อมสามารถมีผลบังคับใช้ควบคู่ไปกับบรรดากฎเกณฑ์ของ WTO⁹¹

ก่อนจะได้กล่าวถึงระบบที่เป็นไปได้ของประเทศไทย มีความจำเป็นจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เบื้องต้นสองประการสำหรับการบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย และระบบสถาบันที่ดีและเหมาะสม กล่าวคือ (1) เป็นรูปแบบที่สามารถสะท้อนถึงเจตจำนงทั้งระยะสั้นและระยะยาวของทั้ง Regulators and Regulated ที่สอดคล้องกันได้อย่างดี และ (2) เป็นรูปแบบที่ดีสามารถยกระดับ Status Quo อีกทั้งยังสามารถเกิดขึ้นได้จริงและสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

กฎเกณฑ์ในข้อ (1) มีความสำคัญในด้านของตัวบุคคล กล่าวคือ ระบบที่ดีนั้นควรที่จะสะท้อนถึงเจตจำนงของทั้ง Regulators และ Regulated ทั้งสองฝ่าย ระบบที่มีคุณสมบัติดังกล่าวย่อมมีศักยภาพในการขับเคลื่อนได้เองเพราะทั้ง Regulators และ Regulated มีเจตจำนงร่วมกัน การบังคับใช้กฎหมายจึงวางอยู่บนฐานของความสมัครใจยินยอม ส่วนเกณฑ์ในข้อ (2) เป็นเกณฑ์ที่สะท้อนความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบ ระบบที่ดีนั้นจะต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ระบบที่ดีนั้นจะต้องสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้ และในขณะเดียวกันก็สามารถเกิดขึ้นได้จริง

5.3 แนวนโยบาย ระเบียบกฎเกณฑ์ และมาตรการทางกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 และ 3 ประเทศไทยมีศักยภาพเป็นประเทศผู้นำในการสร้างและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ประเทศอื่นได้เดินตามและในที่สุดก็จะได้สร้างแนวปฏิบัติในระดับภูมิภาคอาเซียนต่อไป ดังนั้น การนำเสนอแนวนโยบายและกฎหมายของประเทศนั้นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยกระดับระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งหมายความว่ารัฐไทยย่อมมีดุลยพินิจที่จะจัดวางระบบทั้งหลายได้เอง ทั้งนี้อาจคำนึงถึงบรรดาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้อง บทนี้จะได้กล่าวถึงแนวนโยบายและตัวบทกฎหมายของประเทศไทยและความเป็นไปได้ในการกำหนดทิศทางที่เหมาะสมของแนวนโยบายและกฎหมายของประเทศ

⁹¹ สำหรับประเด็นนี้เราสามารถทำได้สองทางก็คือ (1) กล่าวอ้างสถานะของประเทศกำลังพัฒนา และการกล่าวอ้างสิทธิประโยชน์ในฐานะของ economic bloc (กล่าวอ้างความชอบธรรมของกฎเกณฑ์บางข้อที่แตกต่างจากกฎหมายของ WTO) (2) กำหนดให้สิทธิประโยชน์ในการกล่าวอ้างเหนือเขตเศรษฐกิจพิเศษของอาเซียนเป็นหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งของ ASEAN ที่บรรดาประเทศสมาชิกนอกกลุ่มอาเซียนจะต้องให้ความเคารพต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าว (กล่าวอ้างตาม Dispute Settlement Understanding ประกอบกับ Article 32 Vienna Convention on the Law of Treaty)

5.3.1 การบังคับแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ

การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นนับได้ว่าเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐที่มีความสัมพันธ์ข้องเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560 – 2564) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้เน้นการพัฒนาพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ในฐานะองค์ประกอบสำคัญที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับปัจจุบัน กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยแยกออกเป็นทั้งหมด 10 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน กล่าวคือ

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงและยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประทุมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย
- ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
- ยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม
- ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
- ยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลายข้อด้วยกันเพื่อให้การวิเคราะห์มีความชัดเจนมากขึ้น รายงานวิจัยฉบับนี้ได้นำเสนอรายการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐได้ประกาศทั้งนี้ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษฉบับที่ 1/2558 และฉบับที่ 2/2558 โดยมีรายชื่อจังหวัดและเขตที่ประกาศ และยุทธศาสตร์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
<p>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1) ประกอบด้วย 14 ตำบล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศหรือชายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น 2. ตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันตก-ตะวันออก (East-West Economic Corridor) 3. ฝั่งตะวันตกสามารถเป็นประตูเชื่อมโยงไปยังย่างกุ้งซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศพม่า และยังสามารถเชื่อมต่อไปยังอินเดียและจีนตอนใต้
<p>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1) ประกอบด้วย 11 ตำบล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ศูนย์ค้าส่งและขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 2. ด่านชายแดนมุกดาหารเป็นจุดผ่านแดนถาวรเชื่อมต่อกับแขวงสะหวันเขต สปป.ลาว มีมูลค่าการค้าระหว่างไทย-สปป.ลาวเป็นอันดับสอง 3. ตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก-ตะวันตก สามารถเชื่อมโยงเข้าสู่ลาวและเวียดนาม และต่อเนื่องไปยังประเทศในแถบตะวันออกไกล (ญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวัน) 4. ช่องทางที่สำคัญในการขนส่งสินค้า เช่น เครื่องดื่ม ผลไม้ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังเวียดนามและจีนตอนใต้ 5. สามารถดำเนินกิจการในลักษณะอุตสาหกรรมการผลิตร่วม (co-production) กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน (ประเทศลาว) ซึ่งมีการลงทุนที่หลากหลายจากต่างประเทศ เช่น โรงงานผลิตชิ้นส่วนกล้องถ่ายรูปจากญี่ปุ่น (Nikon) และโรงงานผลิตเบาะและอุปกรณ์บนเครื่องบินจากเนเธอร์แลนด์ (Aeroworks)

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
<p>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1) ประกอบด้วย 4 ตำบล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ศูนย์อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรและการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 2. เป็นพื้นที่ค้าส่งระหว่างประเทศและค้าปลีกที่มีศักยภาพสูง เนื่องจากอรัญประเทศ ตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือแหลมฉบัง และกรุงเทพฯ 3. อยู่ในแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (GMS Southern Economic Corridor) ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญของไทยในการขนส่งสินค้าไปยังพม่าและเวียดนามตอนใต้ รวมทั้งสามารถร่วมดำเนินกิจการในลักษณะอุตสาหกรรมการผลิตร่วมกับเขตเศรษฐกิจพิเศษปอยเปต-โอเนียง (กัมพูชา) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากนักลงทุนไทย เช่น โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า กล่องใส่เครื่องประดับซึ่งใช้แรงงานเข้มข้น 4. ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไปที่ประเทศพัฒนาแล้วให้กับสินค้าที่ผลิตในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีนำเข้าแก่สินค้าที่อยู่ในกลุ่มได้รับสิทธิ (Generalized System of Preferences: GSP)
<p>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตราด (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1) ประกอบด้วย 3 ตำบล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ศูนย์กลางการค้าส่ง ขนส่งต่อเนื่องระหว่างประเทศ และศูนย์กลางให้บริการการท่องเที่ยวระดับภูมิภาค 2. ตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ สามารถเข้าถึงท่าเรือแหลมฉบัง (ประมาณ 340 กิโลเมตร) รวมถึงท่าเรือสีหนุวิลล์ (กัมพูชา) (ประมาณ 250 กิโลเมตร) 3. มีฐานการท่องเที่ยวในพื้นที่ และสามารถเชื่อมโยงกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเกาะกง (กัมพูชา) ซึ่งมีการลงทุนจากต่างชาติ เช่น โรงงานรถยนต์เกาหลี (Hyundai) โรงงานผลิตลูกวอลเลย์บอล (Masaka) และผลิตสายไฟในรถยนต์ (Yazaki) จากญี่ปุ่น

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
<p>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1) ประกอบด้วย 4 ตำบล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. อุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออก การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 2. เป็นจังหวัดศูนย์กลางของภาคใต้ มีด่านสะเดาและด่านปาดังเบซาร์ซึ่งเป็นด่านทางบกที่มีมูลค่าการค้าสูงสุดอันดับหนึ่งและอันดับสองของไทยตามลำดับ ทั้งสองพื้นที่อยู่ใกล้ท่าเรือปีนังและท่าเรือกลางของมาเลเซียผ่านทางปาดังเบซาร์ มีฐานการผลิตในพื้นที่ เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปยางพารา อาหารทะเล อิเล็กทรอนิกส์ 3. เป็นพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ซึ่งจะช่วยสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ให้ขยายออกสู่ประเทศเพื่อนบ้านได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะโอกาสการพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษร่วมระหว่างสะเดากับบูกิตกายูฮิตัม (มาเลเซีย) เพื่อการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งสามารถขยายความร่วมมือทางการค้าการลงทุนต่อเนื่องในแนวทางด่วนเหนือ-ใต้ (North-South Expressway) ในมาเลเซียเข้าสู่พื้นที่ตอนในของมาเลเซีย

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
<p>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2) ประกอบด้วย 21 ตำบล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ฐานการท่องเที่ยว แหล่งผลิตอาหาร สินค้าเกษตร ศูนย์กลางการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 2. อยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ซึ่งสามารถไปทางเหนือเชื่อมโยงกับจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ได้ทั้งทางบกและทางน้ำ โดยทางบกอาศัย 2 เส้นทาง ได้แก่ ถนน R3A (ผ่านด่านเชียงของ และสปป.ลาว) และ R3B (ผ่านด่านแม่สาย และเมียนมา) สำหรับทางน้ำสามารถขนส่งโดยอาศัยแม่น้ำโขง ผ่านท่าเรือเชียงแสน 3. สามารถเชื่อมโยงลงมาทางใต้สู่ท่าเรือแหลมฉบังเพื่อส่งออกทางทะเลไปยังภูมิภาคอื่นของโลก ดังนั้นเชียงรายจึงมีศักยภาพในการให้บริการด้านโลจิสติกส์แก่จีนตอนใต้และพื้นที่ตอนบนของเมียนมาและสปป.ลาว เพื่อขนส่งสินค้าออกทางทะเลที่แหลมฉบัง มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในเชียงรายกับแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ตอนบนของเมียนมา และสปป.ลาว และจีนตอนใต้ นอกจากนั้นอุตสาหกรรมในพื้นที่ เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรและอาหาร เครื่องเรือน แปรรูปไม้ มีโอกาสพัฒนาขยายห่วงโซ่มูลค่าการผลิต

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2) ประกอบด้วย 13 ตำบล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 2. เป็นช่องทางการค้าชายแดนของไทยกับ สปป.ลาวที่มีมูลค่าการค้าชายแดนสูงที่สุด เมื่อเทียบกับการค้าชายแดนผ่านด่านอื่นๆ ระหว่างไทย-สปป.ลาว อยู่ใกล้กับสนามบินอุดรธานี (ประมาณ 60 กิโลเมตร) 3. สามารถเชื่อมโยงกับเวียงจันทน์ (ลาว) (ประมาณ 26 กิโลเมตร) ได้ทั้งทางถนน และทางรถไฟซึ่งเชื่อมโยงต่อเนื่องลงมาถึงกรุงเทพฯ ดังนั้นหนองคายจึงมีโครงข่ายการขนส่งทั้งทางถนน รถไฟ และทางอากาศ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงระหว่างหนองคายกับ สปป. ลาว (เวียงจันทน์และหลวงพระบาง) และกรุงเทพฯ นอกจากนั้นความเป็นเมืองนำอยู่ของหนองคายจะสามารถพัฒนาเป็นที่พักอาศัยของนักลงทุนทั้งไทยและต่างชาติ

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนราธิวาส (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2) ประกอบด้วย 5 ตำบล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การค้าชายแดน อุตสาหกรรมอาหาร และการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 2. มีจุดผ่านแดนเชื่อมโยงกับมาเลเซีย 3 แห่ง ได้แก่ สู่ไหวกะ-ลก ตากใบ และบูเก๊ะตา ซึ่งรองรับการค้าชายแดนและการท่องเที่ยวระหว่างไทย-มาเลเซีย และมีสนามบินนราธิวาสซึ่งสามารถให้บริการด้านการขนส่งและการเดินทางแก่นักท่องเที่ยวและนักลงทุนทั้งไทยและมาเลเซียในบริเวณชายแดนเชื่อมโยงเข้าสู่เมืองหลักต่างๆของประเทศไทย 3. สู่ไหวกะ-ลก (นราธิวาส) ยังเป็นปลายทางสุดท้ายของเส้นทางรถไฟสายใต้ กรุงเทพฯ-สู่ไหวกะ-ลก ซึ่งมีทางรถไฟเชื่อมต่อกับทางรถไฟในมาเลเซีย (รัฐกลันตัน) เข้าสู่ประเทศมาเลเซีย ดังนั้นในอนาคตหากมีการเปิดให้บริการเดินรถไฟระหว่างสู่ไหวกะ-ลก กับรัฐกลันตันจะช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจของนราธิวาส 4. มีวัตถุดิบที่จะสามารถสนับสนุนอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร เช่น ยางพารา ปาล์ม น้ำมัน และจุดเด่นด้านวัฒนธรรมที่สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมฮาลาล

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
<p>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรี (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2) ประกอบด้วย 2 ตำบล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. นิคมอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การเกษตร และการค้าผ่านแดน 2. สามารถพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจโดยอาศัยที่ตั้งซึ่งอยู่บนแนวเชื่อมโยงระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (ประเทศพม่า) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ดังนั้นจึงสามารถขนส่งสินค้าออกทางทะเลได้ทั้งทางท่าเรือทวายไปสู่ประเทศแถบมหาสมุทรอินเดีย ตะวันออกกลางและยุโรป และท่าเรือแหลมฉบังไปสู่ประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิก 3. มีแผนที่จะก่อสร้างทางหลวงพิเศษเชื่อมโยงระหว่างบางใหญ่ (นนทบุรี) – พื้นที่ชายแดนกาญจนบุรี เพื่อรองรับการเชื่อมโยงระหว่างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรีกับกรุงเทพฯ และปริมณฑล นอกจากนี้ อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรอาหาร และเครื่องดื่ม เคมีภัณฑ์และยานยนต์ที่มีในพื้นที่ มีโอกาสที่จะพัฒนาให้เกิดห่วงโซ่มูลค่าโดยอาศัยความได้เปรียบของประตูทางออกทางทะเลทั้งสองฝั่งมหาสมุทร และแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ศักยภาพและโอกาส
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2) ประกอบด้วย 13 ตำบล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ธุรกิจการค้าชายแดนและพื้นที่บริการโลจิสติกส์ 2. เป็นช่องทางการค้าผ่านแดนไปยังเวียดนามและจีนตอนใต้ (มณฑลกว่างสี) ที่มีมูลค่าสูงสุดของประเทศ และมีศักยภาพที่จะเป็นช่องทางการขนส่งไปยังประเทศแถบตะวันออกไกล (ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน) โดยผ่านท่าเรือหู่จ่างในเวียดนาม 3. สนามบินนครพนม และเส้นทางรถไฟสายบ้านไผ่ (ขอนแก่น) – มหาสารคาม – นครพนม ซึ่งมีแผนในการพัฒนาจะให้นครพนมมีเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงกับเส้นทางรถไฟสายหลักของประเทศ โดยจะเป็นโอกาสในการขยายกิจกรรมด้านโลจิสติกส์ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ 4. เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ อาทิ ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ซึ่งสามารถสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป และมีทิวทัศน์บริเวณริมแม่น้ำโขงที่สวยงามเหมาะแก่การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและที่อยู่อาศัยของนักลงทุนไทยและต่างประเทศ

กล่าวได้ว่า หากพิจารณารายละเอียดของเขตเศรษฐกิจทั้งหมดจะพบว่าประเทศไทยมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะอาศัยเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นฐานในการเพิ่มการผลิตเชิงทางอุตสาหกรรมและฐานการส่งออก ประเด็นที่น่าคิดก็คือเขตเศรษฐกิจนั้นอาจมีบทบาทที่กว้างกว่านั้น ตามที่ได้กล่าวถึงประเภทของเขตเศรษฐกิจพิเศษในบทที่ 2 จะพบว่าประเทศไทยยังมีได้ประกาศให้มีเขตเศรษฐกิจบางประเภท อาทิ Science/ Technology Parks ไม่ถูกต้องว่าอยู่ภายใต้บังคับของนโยบายและระเบียบกฎหมายที่ว่าด้วย ซึ่งหากเอกชนดำเนินการจัดตั้ง Science/ Technology Parks ขึ้นมา กิจกรรมของเอกชนย่อมมิได้รับประโยชน์ทั้งหลายที่รัฐกำหนดให้เอกชนพึงมี ผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจประเภท Science/ Technology Parks นั้นจะช่วยตอบสนองยุทธศาสตร์ข้อ 1 และข้อ 8 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ได้เป็นอย่างดี รวมถึงยุทธศาสตร์ของอาเซียนภายใต้ ASEAN Guideline ดังกล่าวในบทที่ 2

นอกจากนี้ หากพิจารณาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการประกาศรายชื่อทั้งหมด 10 เขต ยังพบว่าเขตเศรษฐกิจเหล่านี้ล้วนมีศักยภาพในการแข่งขันระดับสูงกล่าวคือมีสถานที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดน การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการสามารถเกิดขึ้นอย่างง่ายดาย ในขณะที่อาณาบริเวณที่อาจจะมีศักยภาพในระดับปานกลางกลับมิได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร หากรัฐบาลต้องการที่จะให้การวางแผนนโยบายมีลักษณะที่ครอบคลุมมากขึ้นก็อาจจะพิจารณากำหนดอาณาบริเวณที่มีศักยภาพในการแข่งขันระดับกลางให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ด้วย อาณาบริเวณดังกล่าวอาจได้แก่พื้นที่ชนบทที่อยู่ห่างไกลความเจริญแต่อาจมีศักยภาพสูงในการพัฒนาเป็นอาณาบริเวณที่มีความเจริญ กล่าวโดยสรุปก็คือ แผนนโยบายของประเทศควรที่จะครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจทุกประเภทที่เป็นไปได้ ซึ่งจะมีส่วนเกื้อหนุนให้เขตเศรษฐกิจที่มีอยู่นั้นสามารถปฏิบัติการได้ดียิ่งขึ้น

5.3.2 การจัดทำกฎหมายแม่บทบังคับต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

สำหรับบรรดาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการสร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นประเทศไทยมีระเบียบกฎหมายที่สามารถปรับใช้ได้แทบทุกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ งานวิจัยชิ้นนี้ก็ยังมิได้ก้าวล่วงเข้าไปวิพากษ์วิจารณ์ความเหมาะสมของเนื้อหาสาระของระเบียบกฎหมายเป็นรายชื่อเพราะการทำเช่นนั้นอาจส่งผลให้งานวิจัยขนาดนี้มีขนาดหนาโดยไม่จำเป็นและยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันควร

รายงานวิจัยฉบับนี้เสนอว่า สิ่งที่สามารถดำเนินการได้เป็นอันดับแรกคือการจัดหมวดหมู่ของบรรดาระเบียบกฎหมายและแนวปฏิบัติที่พัฒนาขึ้นในอดีตให้ออกมาเป็นระบบ ในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึงหมวดหมู่ของกฎหมายที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษพอสังเขปดังนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การเข้าประกอบการของนักลงทุน และการเข้าถึงเอาประโยชน์

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
 - พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
 - พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556
 - ประมวลกฎหมายที่ดิน
 - ประมวลรัษฎากร
 - คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
 - กฎหมายฉบับอื่น ๆ
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 - พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
 - กฎหมายฉบับอื่น ๆ
3. กฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ให้แก่ผู้ประกอบการ
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
 - พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
 - พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
 - กฎหมายฉบับอื่น ๆ

ข้อเสนอแนะเบื้องต้น

เมื่อพิจารณารายชื่อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะพบว่าประเทศไทยมีบรรดากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเกือบทุกแง่มุม อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้นมีอาจตอบประเด็นปัญหาบางประการที่อาจเกิดขึ้นได้ และจากการวิเคราะห์บรรดากฎเกณฑ์ที่มีอยู่นั้นจะเห็นได้ว่าสิ่งที่ขาดก็คือระบบกลางที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีนี้จึงเห็นว่า ประเทศไทยควรมีกฎหมายกลางว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะสามารถเติมเต็มส่วนที่ขาดหายไปและสร้างความเป็นระบบให้เกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายกลางที่บังคับใช้กับเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีข้อพิจารณาสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ปัจจุบันคณะกรรมการที่มีอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีกรอบอำนาจอย่างกว้างในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เอกชนได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตาม มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 การที่คณะกรรมการมีกรอบอำนาจอย่างกว้างเช่นนี้อาจเกิดผลที่ตามมาก็คือ การใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งนั้นอาจไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ประการที่สอง บางครั้งคำสั่งของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติซึ่งอาจมิได้ถูกมองว่าเป็นเรื่องที่เสียหายประการใด แต่เมื่อพิจารณาจากมุมมองของความชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นก็ควรที่จะได้รับความยินยอมจากประชาชน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการได้รับการส่งเสริมการลงทุนภายใต้บริบทของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ควรที่จะได้รับการยกระดับให้เป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ

ประการที่สาม การมีกฎหมายกลางยังก่อให้เกิดประโยชน์ประการสำคัญก็คือการสร้างระบบที่เป็นการบูรณาการระหว่างกฎหมายและนโยบาย กฎหมายกลางน่าที่จะมีสถานะเป็นกฎหมายเชิงนโยบายฉบับหนึ่งที่จะช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศ

ประการที่สี่ กฎหมายกลางยังอาจมีบทบาทเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามบรรดาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการอ้างอิงถึงบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือการบัญญัติหลักการเหล่านี้ให้ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) หลักชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation) และหลักการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเที่ยงธรรม (Fair and Equitable Treatment)

ประการที่ห้า กฎหมายกลางย่อมจะมีบทบาทกำหนดเนื้อหาสาระของการใช้สิทธิของเอกชนที่ร่วมทุนกับรัฐ ซึ่งในท้ายที่สุดเอกชนเหล่านี้ก็กลายเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐ กฎหมายกลางน่าที่จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทนี้เพราะจะสามารถควบคุมพฤติกรรมของเอกชน (ที่ใช้อำนาจรัฐ – โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทอสังหาริมทรัพย์ที่รับบริหารจัดการพื้นที่) มิให้เอกชนที่ร่วมทุนกับรัฐดำเนินกิจการโดยอำเภอใจและอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเอกชนรายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเอกชนรายอื่นเป็นผู้ประกอบการรายเล็กหรือรายย่อย (SMEs) ย่อมไม่มีกฎหมายที่จะเข้าไปแทรกแซง

5.4 ประเด็นเรื่ององค์กรบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันมีองค์กรที่ใช้อำนาจทางกฎหมายจำนวนหนึ่งที่ใช้อำนาจอันเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และคณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรม นอกจากนี้ใน

เวลาที่ผ่านมามีคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 ดังที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 3

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาไกลขององค์กรที่ใช้อำนาจทางกฎหมายเราจะพบว่ามีบางบริบทที่กฎหมายยังมีได้กำหนดครอบคลุมถึง ในที่นี้ผู้วิจัยก็จะเสนอให้ใช้กฎหมายแม่บทฉบับเดียวกันที่เสนอไปข้างต้น ให้กำหนดครอบคลุมการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจทางกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ข้อเสนอแนะเบื้องต้น

- กฎหมายกลางอาจกำหนดให้หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐมีความรับผิดชอบการกระทำภายในตำแหน่งหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกฎหมาย ซึ่งความรับผิดชอบเหล่านั้นน่าที่จะมีลักษณะเฉพาะทำให้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามกฎหมายปกครองอาจไม่เหมาะสม
- ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบนั้นอาจมีได้จำกัดเฉพาะการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น แต่อาจเป็นเรื่องอื่นๆ เช่น ความรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือความรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนโดยพิจารณาอย่างหละหลวม
- อาจมีบทบัญญัติกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายและเอกชนที่ได้รับผลกระทบ โดยอาจเปิดช่องให้อนุญาตตุลาการเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งจะทำให้การระงับข้อพิพาทนั้นดำเนินไปอย่างรวดเร็ว
- องค์กรที่ใช้อำนาจทางกฎหมายทั้งปวงควรที่จะคำนึงถึงผู้ประกอบการต่างด้าวอีกด้วย เพื่อให้ระบบที่เกิดขึ้นนั้นสามารถดึงดูดและสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการต่างด้าวเข้ามาลงทุน

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นดังกล่าวจะได้นำไปประมวลสรุปผลและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations) ในบทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

บทที่

.....

6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

รายงานวิจัยฉบับนี้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ภูมิหลัง แนวคิดและทฤษฎี รวมถึงลักษณะโดยทั่วไปของเขตเศรษฐกิจรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนความแตกต่างระหว่าง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” กับการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะ “ประชาคมเศรษฐกิจ” และจากการศึกษาพบว่า แม้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีลักษณะที่แตกต่างจากประชาคมเศรษฐกิจ โดยถูกกล่าวถึงในบริบทที่แตกต่างกัน แต่โดยเนื้อแท้ทั้งสองรูปแบบคือการวางกรอบนโยบายและกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน กล่าวคือ การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนอันจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีลักษณะเฉพาะในรายละเอียดที่ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีความแตกต่างกับประชาคมเศรษฐกิจในรายละเอียด โดยรายงานวิจัยฉบับนี้ได้วิเคราะห์รูปแบบต่าง ๆ ของเขตเศรษฐกิจ ซึ่งอาจสรุปได้เป็น 5 รูปแบบที่สำคัญ ได้แก่ (1) Industrial Park (2) Special Economic Zones (3) Eco-Industrial Park (4) Technology Park และ (5) Innovation District การศึกษาวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมว่าประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิกอาเซียนจะดำเนินการตามรูปแบบใด

6.1.1 เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบกติกาของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกเหนือจากการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ รายงานวิจัยฉบับนี้ยังกล่าวถึงกรอบกติการะหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มที่สำคัญ กล่าวคือ กรอบกติกาที่มีผลผูกพันทางกฎหมายตามหลักกฎหมายสนธิสัญญากรณีนี้เรียกว่า “Hard Law” และกรอบกติการะหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งกรณีนี้เรียกว่า “Soft Law” โดยตราสารที่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีการกล่าวถึงเรื่องของเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้อย่างเจาะจงแต่อย่างใด กฎเกณฑ์และระเบียบส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กรอบกติกาของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทบังคับกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศของประชาคมโลก และประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ รวมทั้งไทยต่างเป็นภาคีสมาชิกและจำเป็นต้องเคารพต่อกฎระเบียบดังกล่าว และสำหรับกรอบกติกาที่ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะตราสารของอาเซียนปรากฏเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้ ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration หรือ “ASEAN Guidelines” โดยเป็นเอกสารที่เป็น Soft Law และไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกเชิงนโยบายให้ต้องปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า แม้จะเป็นเอกสารที่เป็น Soft Law แต่ยังมีผลผูกพัน

ในทางปฏิบัติ (De Facto) ซึ่งกล่าวได้ว่าเอกสารกฎหมายของอาเซียนมีลักษณะเป็นแบบ “Soft Law But Hard Powers”

ภายใต้ ASEAN Guidelines ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำหรับรัฐสมาชิกให้ดำเนินการตามและสอดคล้อง 5 ยุทธศาสตร์สำคัญ กล่าวคือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 สมาชิกต้องสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความชัดเจน กรณีนี้รวมถึงการศึกษาอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่อาจหรือเกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดมาตรการและกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน การศึกษาด้านแบบของเขตเศรษฐกิจที่อาจนำมาปรับใช้เป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิก และการประสานงานร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก รวมถึงการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาท

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เป็นเรื่องที่กำหนดให้สมาชิกอาเซียนต้องพิจารณากำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐให้มีความชัดเจนในการดำเนินงานเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยุทธศาสตร์นี้กำหนดให้สมาชิกต้องพิจารณาว่ากฎหมายหรือกฎระเบียบใดควรมีการปรับปรุงแก้ไข หรือเพิ่มเติมให้มีความสอดคล้องและครอบคลุมการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้ง การกำหนดให้องค์กรภาครัฐเข้ามาดำเนินการอย่างเหมาะสม อาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์อาเซียนในเรื่องนี้ได้กำหนดพันธกรณีแก่สมาชิกให้อนุวัติกฎหมายเพื่อรองรับในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 กำหนดให้สมาชิกพิจารณาดำเนินการแบ่งความรับผิดชอบและสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ไว้ว่า สมาชิกอาเซียนต้องพิจารณาถึงองค์กรภาครัฐที่ควรเข้ามาดูแลและประสานงานในประเด็นดังกล่าวกับสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น รวมทั้ง การจัดทำระบบและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อประโยชน์ในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการจัดทำระบบฐานข้อมูลและระบบ One-Stop Services ที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เป็นเรื่องการสร้างศักยภาพในการแข่งขันของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน โดยกำหนดให้สมาชิกอาเซียนพิจารณาเรื่องของการจัดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว และดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ซึ่งเป็นกรอบยุทธศาสตร์สุดท้ายภายใต้ ASEAN Guidelines กำหนดเรื่องการเพิ่มความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยเป็นยุทธศาสตร์ในระยะยาวที่วางแนวปฏิบัติสนับสนุนให้สมาชิกอาเซียนร่วมมือระหว่างกันในการวางแผนและกำหนดนโยบายในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต

6.1.2 ประเด็นความสอดคล้องของระบบกฎหมายไทยกับกรอบกติกาอาเซียนที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ยุทธศาสตร์ของอาเซียนภายใต้ ASEAN Guidelines เป็นกรอบสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนสำหรับประเทศไทย และในการวิเคราะห์รายงานวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาภาพรวมการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย รวมทั้ง ศึกษากฎหมายและ

มาตรการต่าง ๆ ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยประเทศไทยได้มีแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 จนถึงปัจจุบัน และมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือ “กนพ.” เป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายในประเด็นดังกล่าว โดยได้มีการกำหนดแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็น 2 ระยะและวางยุทธศาสตร์ของชาติไว้ 4 ประการสำคัญ ได้แก่ (1) สนับสนุนพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ (2) สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน (3) สนับสนุน SMEs และการลงทุนอย่างต่อเนื่อง และ (4) จัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน แผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมีการวางแผนเป็นระยะ และมีการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน อาจกล่าวได้ว่า แผนดังกล่าวมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์อาเซียนอยู่แล้ว ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การบังคับแผนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติดังกล่าวที่ว่า “แผ่กระจายยุทธศาสตร์ให้เด็ดขาดด้วยยุทธวิธี”

นอกเหนือจากแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยดังกล่าว รายงานวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย กฎระเบียบและนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามกรอบยุทธศาสตร์ของอาเซียนก็ได้กล่าวไว้ให้สมาชิกพิจารณาในประเด็นนี้อย่างชัดเจน กล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลากหลายฉบับ โดยกฎหมายสำคัญ อาทิ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

หากพิจารณาประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษในมุมมองของการก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งการจัดตั้งนิคมหรือเขตอุตสาหกรรม (เศรษฐกิจ) ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะก่อให้เกิดแรงงานเข้ามาภายในเขตดังกล่าว กรณีนี้ รัฐจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายฉบับอื่น ๆ อาทิ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษยังหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกี่ยวข้องกับการถือครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากรัฐต้องการภาคเอกชนและนักลงทุนเข้ามาประกอบธุรกิจจำเป็นต้องให้สิทธิพิเศษบางประการในที่ดินกรณีนี้ย่อมเกี่ยวพันกับประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จะเห็นได้ว่า ประเด็นเรื่องของการพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับ และประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทที่บัญญัติรองรับเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้เป็นการเฉพาะ ปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ข้อมูลสิ้นสุด ณ วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นวันที่สิ้นสุดตามระยะเวลาศึกษาวิจัยของโครงการ) ประเด็นดังกล่าวจะได้จัดทำข้อเสนอแนะซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

สำหรับนโยบายและมาตรการส่งเสริมของทางภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษแบ่งออกเป็นมาตรการส่งเสริมจาก Thailand’s Board of Investment (BOI) และมาตรการส่งเสริมแรงจูงใจที่อยู่

นอกเหนือจากรายการของ BOI นโยบายเกี่ยวกับการถือครองและจัดการที่ดิน และมาตรการจัดการแรงงาน

รายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์ถึงองค์รกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยปัจจุบันประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่ดูแลประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นหน่วยงานกำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับ SEZs หรือ Thailand's Board of Investment กระทรวงอุตสาหกรรมหรือกระทรวงการคลัง เป็นต้น โดยที่กรอบยุทธศาสตร์ของอาเซียนกำหนดให้สมาชิกต้องกำหนดบทบาทของสถาบันภาครัฐให้มีความชัดเจน กรณีนี้อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังขาดองค์รกำกับดูแลหรือตรวจตราการดำเนินการ (Monitoring) ที่ชัดเจน รวมถึงหน่วยงานที่ตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินการประเด็นดังกล่าวจะได้จัดทำข้อเสนอแนะซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

6.1.3 ประโยชน์และผลกระทบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับประเทศไทย

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องที่รัฐสมาชิกอาเซียนมีอำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาถึงประโยชน์และผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ โดยรายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์และนำเสนอผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ โดยเฉพาะแง่มุมในทางเศรษฐกิจ และจากการศึกษาพบว่าการพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลกระทบในเรื่องอื่น ๆ ที่ตามมา อาทิ ประเด็นทางการเมืองและความมั่นคง และประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน ฉะนั้น การพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจจำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบดังกล่าว โดยกรณีนี้ย่อมต้องอาศัยท่าที (Position) ของรัฐและวิสัยทัศน์ของผู้นำของประเทศในการพิจารณาและปรับใช้มาตรการต่าง ๆ ให้มีความสมดุล

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนสำหรับประเทศไทยนำมาสู่ข้อเสนอแนะ 5 ประการที่สำคัญ กล่าวคือ (1) การจัดทำกฎหมายแม่บทว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีนี้ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นการอนุวัติกฎหมายตามกรอบกติกาของอาเซียน (2) ประเด็นเรื่ององค์รกำหนดนโยบาย (3) การจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (4) การวางโครงสร้างพื้นฐานรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ (5) การกำกับดูแลผลการดำเนินงาน (Monitoring)

6.2.1 ประเด็นการอนุวัติกฎหมายตามกรอบกติกาของอาเซียน และการจัดทำกฎหมาย แม่บทว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ดังได้กล่าวข้างต้น ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทที่บัญญัติรองรับในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายและมาตรการของรัฐจะจัดกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ แนวทางหนึ่งที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์อาเซียนคือการจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีนี้อาจเสนอให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยเนื้อหาและสาระสำคัญในภาพรวมควรประกอบด้วยเรื่องของการกำหนดกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติ การขอใบอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว มาตรการทางภาษี และการยกเว้นภาษี มาตรการทางศุลกากร เป็นต้น รวมทั้งให้มีข้อยกเว้น (Exceptions) อาทิ การยกเลิกให้สิทธิพิเศษหากเกิดกรณีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม เนื้อหาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ควรจะมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไป

การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ของอาเซียนภายใต้ ASEAN Guidelines และอาจเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการกฎหมายให้สอดคล้องกับกรอบกติกาของอาเซียน และการดำเนินการตามกรอบของอาเซียนรองรับพันธกรณีของสมาชิกภายใต้ ASEAN Blueprint 2025 ในอนาคต แนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดทำกฎหมายแม่บทว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษคือการพิจารณาประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษตะวันออก พ.ศ. ซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา หรืออาจนำร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขให้มีความครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ กว้างขวางกว่าเฉพาะเรื่องเขตพัฒนาพิเศษตะวันออก ประเด็นการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับยังมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ฝ่ายบริหารได้วางหลักไว้ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นดุลยพินิจของรัฐสภาที่จะพิจารณาหรือปรับใช้เนื่องจากอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา

6.2.2 ประเด็นเรื่ององค์กรกำหนดนโยบาย

กรอบยุทธศาสตร์ของอาเซียนกำหนดให้สมาชิก รวมทั้ง ประเทศไทย กำหนดองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในเรื่องการกำหนดนโยบายด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ชัดเจน ประเทศไทยมีองค์กรหลายองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวเป็นองค์กรหลักในเรื่องนี้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีองค์กรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและรองรับยุทธศาสตร์ของอาเซียนอยู่แล้ว กรณีนี้จึงต้องติดตามต่อไปว่าคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจะดำเนินการวางกรอบนโยบายเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางภาคปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งกรณีนี้คงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารราชการแผ่นดินของประเทศในรัฐบาล

การส่งเสริมให้องค์กรกำหนดนโยบายปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาจทำได้โดยการกำหนดระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลเข้ามากำกับดูแล (Monitoring) คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งกรณีนี้จะได้กล่าวไว้ในส่วนต่อไป

6.2.3 การจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็นเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นประเด็นสำคัญที่กรอบยุทธศาสตร์อาเซียนได้วางไว้ โดยประเทศไทยมีการจัดทำแผนดังกล่าวมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 แสดงให้เห็นถึงความพร้อมและรองรับกับกรอบยุทธศาสตร์อาเซียนอยู่แล้ว โดยแผนดังกล่าวยังมีการพิจารณาและแสดงให้เห็นถึงความพยายามของประเทศในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นสำคัญสำหรับประเทศไทยคือการแปลงแผนดังกล่าวลงสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง (Execute) หรือที่เรียกว่า “การเผด็จยุทธศาสตร์ให้เด็ดขาด ด้วยยุทธวิธี” กรณีนี้จึงต้องติดตามต่อไปว่าแผนดังกล่าวจะบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างไร

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาประการสำคัญเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยที่ได้จัดทำขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2015 ว่าให้ความสำคัญแต่เฉพาะเรื่องของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยที่กรอบยุทธศาสตร์อาเซียนไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ฉะนั้น ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนที่ได้จากรายงานวิจัยฉบับนี้ คือ ประเทศไทยควรพิจารณาแผนในระยะยาวที่อาจพิจารณาถึงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในลักษณะอื่น อาทิ Innovation District, Technology Park หรือ Eco-Industrial Park กรณีนี้ยังตอบสนองต่อเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและนโยบายของรัฐบาลในเรื่อง Thailand 4.0

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอาจต้องพิจารณาถึงเรื่องความสำคัญของการบังคับตามแผนโดยเรียนรู้จากบทเรียนในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในอดีตที่ผ่านมาซึ่งยังไม่เป็นที่รู้จัก หรือประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กรณีนี้ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อถอดเป็นบทเรียนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค รวมถึงผลต่อความสำเร็จของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยต่อไป

6.2.4 การวางโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกเหนือจากการออกแบบกฎหมาย และการกำหนดนโยบายขององค์กรบังคับใช้แล้ว การพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษยังจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะเรื่องของโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เอื้ออำนวยให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีนี้เรียกว่าเป็นเรื่องของโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ หรือ “Hard Infrastructure” การพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นดังกล่าวว่ามีความพร้อมมากน้อยเพียงใด และหากอนาคตประเทศไทยจะพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะอื่นที่มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น อาทิ การพัฒนาเป็น E-Special Economic Zones เพื่อ

รองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบดิจิทัล (Digital) จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องของระบบโทรคมนาคม เครือข่าย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่ามีความทันสมัยรองรับการพัฒนาจัดตั้งได้มากน้อยเพียงใด กรณีนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอย่าง คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อาจกำหนดเป็น แผนพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานควบคู่กับแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

6.2.5 การกำกับดูแล (Monitoring) โดยรัฐสภา

ประเด็นเรื่องการกำกับดูแล (Monitoring) เป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่ส่งต่อความสำเร็จในการ ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะในบริบทของอาเซียน จากการศึกษา พบว่าประเทศไทยประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และการนำแผนหรือยุทธศาสตร์ชาติมาแปลงลงสู่ ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการขาดระบบการตรวจสอบและกำกับดูแลที่มี ประสิทธิภาพ

รายงานวิจัยฉบับนี้เสนอว่ากลไกสำคัญในการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลการ ดำเนินงานของรัฐบาลควรเป็นบทบาทของรัฐสภา หรืออำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจที่ยึดโยงกับ ประชาชน (หรือกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ) และเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง

การกำหนดบทบาทขององค์กรนิติบัญญัติให้เข้ามามีบทบาทกำกับดูแลดังกล่าว อาจกระทำได้โดยให้องค์กร ฝ่ายบริหารรายงานผลการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณ และประเมินผลความสำเร็จ และความคุ้มค่า ของงบประมาณเพื่อพิจารณากำหนดงบประมาณในแต่ละปี

ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทาง ของอาเซียน ทั้งนี้ ความสำเร็จคงขึ้นอยู่กับ การนำข้อเสนอแนะแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. (2558). **กฎหมายระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จุมพต สายสุนทร. (2552). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาติชาย เชษฐสุมน. (2557). **ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ผลกระทบต่อกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ทัชชฌาย์ (ฤกษ์สุต) ทองอุไร. (2554). **แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO)**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2554). **กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2557). **มุมมองต่อประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ของ ศ. (พิเศษ) ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นาถนิรันดร์ จันทร์งาม. (2559). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นพนิธิ สุริยะ. (2552). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2551). **กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 1 สนธิสัญญา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2558). **การปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน).
- _____. (2559). **ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2560). **กรอบการเจรจาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการแสดงออกทางวัฒนธรรมดั้งเดิม (WIPO IGC) และผลกระทบต่อไทย**. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข
- _____. (อยู่ระหว่างการจัดพิมพ์). **ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ. (2557). **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2554). **บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุกัญญา สุฉายา. (2556). **วรรณกรรมมุขปาฐะ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล. (2553). **คำอธิบายพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

_____. (2553). **กฎหมายและแนวคำตัดสิน : องค์การการค้าโลกกับสิ่งแวดลอม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร. (2556). **เศรษฐกิจอาเซียน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว

วริศรา ภาณุวัฒน์. (2556). **แนวทางการลงทุนใน AEC**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว.

อภิญา เลื่อนฉวี. (2555). **กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

_____. (2548). **กฎหมายสหภาพยุโรป**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วารสาร

กฤต ไกรจิตติ. (2550). กฎหมายอนุวัติการความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการของ WTO. **วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. 26(2), 1-30.

ปวีตร เลิศธรรมเทวี. (2558). การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการลงทุน. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 13(2), 145-162.

_____. (2558) หลักและทฤษฎีสิ่งแวดลอมในกฎหมายระหว่างประเทศ. **วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 44(2), 443-467.

_____. (2559). กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. **รัฐสภาสาร**. 64(3), 7-44.

_____. (2559). การเปิดเสรีภาคบริการของไทย : นัยต่อการปรับปรุงกฎหมายตามกรอบความตกลงอาเซียนที่เกี่ยวกับการบริการ. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 14(1), 50-71.

_____. (2559).

ปวีตร เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ฉวีศิริ. (2557). ผลกระทบต่อกระบวนการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 12(3), 21-38.

อัศววัฒน์ เลาว์ฉวีศิริ. (2557). ลักษณะเฉพาะของกฎหมายอาเซียน. **วารสารกฎหมาย**. 32(2), 40-61.

รายงานวิจัยและรายงานของหน่วยงาน

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2554). **ธุรกิจบริการวิชาชีพ: วิชาชีพสุขภาพ (แพทย์ พยาบาล ทันตแพทย์)**. นนทบุรี: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.

_____. (2554). **ธุรกิจบริการ: วิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม**. นนทบุรี: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.

_____. (2555). **ธุรกิจบริการวิชาชีพ: วิชาชีพบัญชี**. นนทบุรี: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.

- กรมอาเซียน. (2554). **ASEAN Mini Book : We are ASEAN Towards ASEAN Community 2015**. กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ
- จุมพต สายสุนทร. (2553). **หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2558). **รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

Books

- Beckman, R., Bernard, L., Phan, H.D., Tan, H.L., and Yusran, R. (2016). **Promoting Compliance: The Role of Dispute Settlement and Monitoring Mechanisms in ASEAN Instruments**. New York: Cambridge University Press.
- Chesterman, S. (2015). **From Community to Compliance? The Evolution of Monitoring Obligations in ASEAN**. New York: Cambridge University Press.
- Chia, S.Y., and Plummer, M.G. (2015). **ASEAN Economic Cooperation and Integration: Progress, Challenges and Future Directions**. New York: Cambridge University Press.
- Closa, C., and Casini, L. (Eds). **Comparative Regional Integration: Governance and Legal Methods**. New York: Cambridge University Press.
- Crawford, J. **State Responsibility: The General Part**. New York: Cambridge University Press.
- Cremona, M., Kleimann, D., Larik, J., Lee, R., and Vennesson, P. (2015). **ASEAN's External Agreements: Laws, Practice and the Quest for Collective Action**. New York: Cambridge University Press.
- Gamper, A. (2005). A 'Global Theory of Federalism': The Nature and Challenges of a Federal State. **German Law Journal**. 6(10), 1297
- Inama, S., and Sim, E.W. (2015a). **Rules of Origin in ASEAN: A Way Forward**. New York: Cambridge University Press.
- _____. (2015). **The Foundation of the ASEAN Economic Community: An Institutional and Legal Profile**. New York: Cambridge University Press.
- Jackson, J.H. (1997). **The World Trading System**. Massachusetts: MIT Press
- Koh, K., Robinson, N., and Lye, L. (2016). **ASEAN Environmental Legal Integration : Sustainable Goals?**. New York: Cambridge University Press.

- Kuijper, P.J., Mathis, J.H., and Morris-Sharma, N.Y. (2015). **From Treaty-Making to Treaty-Breaking: Models for ASEAN External Trade Agreements**. New York: Cambridge University Press.
- Lee, Y.S., (2016). **Reclaiming Development in the World Trading System**. New York: Cambridge University Press.
- Mitrany, D. (1943). **A Working Peace System**.
- Nelsen, BF., and Stubb, A.C.G. (Eds). (1994). **The European Union: Reading on the Theory and Practice of European Integration**. Boulder, Co, Lynne Rienner Publishers.
- Pelkmans, J. (2016). **The ASEAN Economic Community: A Conceptual Approach**. New York: Cambridge University Press.
- Piris, J.C., and Woon, W. (2015). **Towards a Rules-Based Community: An ASEAN Legal Service**. New York: Cambridge University Press.
- Quah, J.S. (Ed). (2016). **The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries**. New York: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. (2000). **How to Democratize the European Union ... and Why Bother?.** Maryland, Rowman& Littlefield Publisher, Inc, 2000.
- Schutze, R. (2012). **European Constitutional Law**. New York: Cambridge University Press.
- Telfer, D.J. and Sharpley, R. (2008). **Tourism and Development in the Developing World**. Oxon: Routledge.
- Venzke, I., and Thio, L. (2016). **The Internal Effects of ASEAN External Relations**. New York: Cambridge University Press.

Chapters in Edited Book

- Capie, D. (2012). Explaining ASEAN's resilience: institutions, path dependency, and Asia's emerging architecture. In Emmers, R. (Ed), **ASEAN and the Institutionalization of East Asia** (p. 168). London and New York: Routledge.
- Lee, Y.S. (2008). Development and the World Trade Organization: Proposal for the Agreement on Development Facilitation and the Council for Trade and Development in the WTO. In Lee, Y.S. (Ed), **Economic Development through World Trade: A Developing World Perspective** (p.1). The Netherlands, Kluwer Law International.

Journal Articles

- Abeyratne, R. (2001). Trade in Air Transport Services: Emerging Trends. **Journal of World Trade**, 35(6), 1133.
- Alam, S. (2005). Trade-Environment Nexus in GATT Jurisprudence: Pressing Issues for Developing Countries. **Bond Law Review**, 17(2), article 1
- Bates, R. (2009). The Trade in Water Services: How Does GATS Apply to the Water and Sanitation Services Sector?. **The Sydney Law Review**, 31, 121.
- Brohman, J. (1996). Postwar Development in the Asian NICs: Does the Neoliberal Model Fit Reality?. **Economic Geography**, 72(2), 107.
- Brons, M.R.E., DeGroot, H.L.F., and Nijkamp, P. (2000). Growth Effects of Governmental Policies: A Comparative Analysis in a Multi-Country Context. **Growth and Changes**, 31(4), 547.
- Crosby, DC. (2012). Energy discrimination and international rules in hard times: what's new this time around, and what can be done. **Journal of World Energy Law and Business**. 5(4). , 325.
- Goldsmith, J., and Levinson, D. (2009). Law for States: International Law, Constitutional Law, Public Law. **Harvard Law Review**, 122(7), 1791.
- Hubner, W., and Sauve, P., (2001). Liberalization Scenarios for International Air Transport. **Journal of World Trade**, 35(5), 973.
- Ji, W., and Huang, C. (2011). China's Experience in Dealing with WTO Dispute Settlement: A Chinese Perspective. **Journal of World Trade**, 45(1), 1.
- Kraichitti, K. (____). ASEAN Free Trade Agreements: Policy and Legal Consideration for Development. **ASEAN Law Association**.
- Lang, A., (2004). The GATS and Regulatory Autonomy: A Case Study of Social Regulation of the Water Industry. **Journal of International Economic Law**. 7(4), 801.
- Luu, H. (2012). Regional Harmonization of Competition Law and Policy: An ASEAN Approach. **Asian Journal of International Law**. 2(2), 291.
- Mason, ES. (1960). The Role of Government in Economic Development' (1960) 50(2) **American Economic Review**, 50(2), 636.
- McGinnis, JO., and Movsesian, ML. (2000). Commentary: The World Trade Constitution. **Harvard Law Review**, 114, 511.

- Nikomborirak, D. (2006). The Political Economy of Competition Law: The Case of Thailand. **Northwestern Journal of International Law and Business**, 26, 597.
- Ng, ES., (2013). ASEAN IP Harmonization: Striking the Delicate Balance. **Pace International Law Review** , 25, 129.
- Rajan, R., and Bird, G. (2002). Will Asian Economies Gain from Liberalizing Trade in Services?. **Journal of World Trade**, 36(6), 1061.
- Robinson, D., and Kuanpoth, J. (2009). The Traditional Medicine Predicament: A Case Study of Thailand. **Journal of World Intellectual Property**. 11(5), 375.
- Thanitcul, S., (2002). Competition Law in Thailand: A Preliminary Analysis. **Washington University Global Studies Law Review**, 1, 171.
- Thathong, S. (2009). Rethinking Strategies in Legal Protection of Traditional Knowledge – A Case Study of Thailand. **Journal of the Thai Justice System**, 2(2), 97.
- Westphal, LE. (1990). Industrial Policy in an Export Propelled Economy: Lessons From South Korea’s Experience. **Journal of Economic Perspectives**, 4(3), 41.
- Zhong, Z. (2011). The ASEAN Comprehensive Investment Agreement: Realizing a Regional Community. **Asian Journal of Comparative Law**, 6(1), article 4.

Report commissioned by International Organizations

- Pawarit Lertdhamtewe. (2014). **Thailand’s sui generis system of plant variety protection**. Geneva, Switzerland, Quaker United Nations Office, January 2014.
- Pawarit Lertdhamtewe. (2012). **Plant Variety Protection in Thailand: the Need for a New Coherent Framework**. AsianSIL Working Paper No 2012/11.

International Documents

- Charter of the Association of Southeast Asian Nations*, opened for signature 20 November 2007 (entered into force 15 December 2008)
- Declaration of ASEAN Concord II*, signed at Bali, Indonesia (7 October 2003)
- International Convention for the Protection of New Varieties of plants*, 33 UST 2703, 815 UNTS 109 (1961); revised by 33 US 2703 (1978); revised by 815 UNTS 89 (1991)
- Hague Agreement concerning the International Deposit of Industrial Designs*, signed at the Hague, The Netherlands (6 November 1925); as revised in London (2 June 1934); in Stockholm (14 July 1967); and in Geneva (2 July 1999)

International Economic Law Materials

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A

Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A

Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995) annex 1C

Agreement on Technical Barriers to Trade in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A

General Agreement on Tariffs and Trade, opened for signature 30 October 1947, 55 UNTS 187 (entered into force 1 January 1948)

General Agreement on Trade in Services in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 183 (entered into force 1 January 1995) annex 1B

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995)

WTO/GATT Cases

Thailand – Anti-Dumping Duties on Angles, Shapes and Sections of Iron or Non-Alloy Steel and H Beams from Poland, WTO Doc. WT/DS122 (12 March 2001) (Report of the Appellate Body)

Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines, WTO Doc. WT/DS371/15/Add.2 (15 June 2012) (Report of the Panel)

Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines, WTO Doc. WT/DS371/R (15 November 2010) (Report of the Panel); และ *Thailand – Customs and*

Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines, WTO Doc WT/DS371/AB/R (17 June 2011) (Report of the Appellate Body)

Thailand – Customs Valuation of Certain Products from the European Communities, WTO Doc WT/DS370/1, G/L/846, G/VAL/D/10 (30 January 2008) (Request for Consultations by the European Communities); *Communication from the Philippines in Thailand – Customs Valuation of Certain Products from the European Communities*, WTO Doc WT/DS370/2 (8 February 2008) (Request to Join Consultations); *Communication from the United States in Thailand – Customs Valuation of Certain Products from the European Communities*, WTO Doc WT/DS370/3 (14 February 2008) (Request to Join Consultations)

Thailand – Restrictions on the Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, GATT Doc. BISD 37S/200 (1990) (GATT Panel Report) ('Thailand-Cigarettes')

Notification under Article 12.1(A) of the Agreement on Safeguard on Initiation of an Investigation and the Reason for It, WTO Doc. G/SG/N/6/AUS/3 (Australia) (28 June 2013)

United States – Anti-Dumping Measures on Polyethylene Retail Carrier Bag from Thailand, WTO Doc. WT/DS383/R (22 January 2010) (Report of the Panel)

United States – Measures Relating to Shrimp from Thailand, WTO Doc. WT/DS343 (16 July 2008) (Report of the Appellate Body)

United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc. WT/DS58/R, DS58/AB/R, DS58/AB/RW, DS58/RW (1998)

United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc. WT/DS58/R, DS58/AB/R, DS58/AB/RW, DS58/RW (1998)

ภาคผนวก 1

ประวัติคณະนักวิจัย

ดร. ปวริศร เลิศธรรมเทวี จบการศึกษานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (Ph.D.) (Law) จาก The University of London ทุน Herchel Smith Scholarship นิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) เน้นกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศจาก The University of Sydney และนิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจาก Macquarie University ประเทศออสเตรเลีย ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ดร. วรณวิภา พัวศิริ จบการศึกษานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (Ph.D.) (Law) จาก Centre for Commercial Law Studies (CCLS), Queen Mary, University of London นิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) (Distinction) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ The University of Victoria และ The University of British Columbia ประเทศแคนาดา และ Kyushu University ประเทศญี่ปุ่น และนิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

อาจารย์วิภาวี รุ่งวณิชชา จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (B.B.A.) จากมหาวิทยาลัยอีสต์แฮมป์ชัวร์ และปริญญาโท ด้านการเงินและการค้าระหว่างประเทศจาก University of Western System ประเทศออสเตรเลีย เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านศุลกากรและกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยมีประสบการณ์ทำงานให้กับบริษัทที่ปรึกษาชั้นนำ

ภาคผนวก 2

ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.

“อุตสาหกรรมเป้าหมาย” หมายความว่า อุตสาหกรรมเป้าหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ ให้พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และพื้นที่อื่นใดที่อยู่ในภาคตะวันออกที่กำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) พัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(๒) จัดให้มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรเพื่อลดอุปสรรคและต้นทุนในการประกอบกิจการ

(๓) จัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(๔) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่โดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๕) พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและการประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพ

มาตรา ๗ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ให้รัฐจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีความน่าอยู่และทันสมัยโดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และพัฒนาระบบการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร ระบบสาธารณสุขโรค ระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ระบบพลังงานที่มีความมั่นคง ระบบการบริหารจัดการน้ำ ระบบการควบคุมและจัดมลภาวะ ระบบการผลิตสินค้าและการให้บริการโดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และการอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และมั่นคง

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบกิจการทั้งในประเทศและต่างประเทศ เข้ามาประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมาย อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ และกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนา และการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(๓) จัดสรรงบประมาณ จัดหาแหล่งเงินที่เหมาะสมและจำเป็น รวมถึงให้การสนับสนุนด้านอื่น เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๔) สร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการประกอบกิจการและการอยู่อาศัยโดยลดขั้นตอนในการประกอบธุรกิจให้มีความสะดวกรวดเร็ว มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ที่ทันสมัยและได้มาตรฐานสากล และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น สถานศึกษา สถานพยาบาล สวนสาธารณะ

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันการเงินไทยและต่างประเทศในการให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบการและผู้อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีความสะดวกรวดเร็ว และมีข้อจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

มาตรา ๘ การดำเนินโครงการหรือกิจการใดภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชนหรือชุมชนตามที่มีกฎหมายกำหนด ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการนั้นเป็นการเฉพาะ โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเพิ่มเติมจากสำนักงานหรือผู้ขออนุญาต และให้จ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพิ่มเติมเป็นพิเศษได้ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

ในกรณีที่ไม่มีผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ หรือกิจกรรมใด หรือมีแต่ไม่เพียงพอ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่อนุญาตให้มีผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบบสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นให้เพียงพอโดยเร็ว โดยมีให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ และจะอนุญาตให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบบสิ่งแวดล้อมก็ได้

มาตรา ๙ ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หากคณะกรรมการนโยบายเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใด ก่อให้เกิดความไม่สะดวก ลำบาก มีความซ้ำซ้อนหรือเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินการโดยไม่จำเป็น หรือมีปัญหาอุปสรรคอื่นใด ให้คณะกรรมการนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการดำเนินการเพื่อปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าว หรือ มีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีประสิทธิภาพ สะดวก และรวดเร็ว

หมวด ๒

คณะกรรมการนโยบาย

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ

(๔) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ

(๕) ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การกำหนดนโยบายและการดำเนินการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการตาม (๕) หรือ (๖) หรือมีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด

ให้คณะกรรมการนโยบายประกอบด้วยกรรมการเพียงเท่าที่มีอยู่

การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการนโยบายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ
และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือการแต่งตั้งเพิ่มให้เป็นไปตามกฎหมาย
ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีกรรมการนโยบายตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ
ของคณะกรรมการนโยบาย ให้ถือว่าเป็นการผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือการผิดวินัย
อย่างร้ายแรง แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการนโยบายมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๒) ให้ความเห็นชอบแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
แผนการดำเนินงาน แผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ
ระบบสาธารณูปโภค และแผนการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรภายในเขตพัฒนาพิเศษ
ภาคตะวันออก

(๓) ให้ความเห็นชอบแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค

(๔) ประกาศกำหนดพื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ
และสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้ประกอบการหรือผู้อยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

(๕) อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษ
ภาคตะวันออก

(๖) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการร่วมลงทุนกับเอกชน
หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน

(๗) ออกระเบียบและประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ
ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๘) พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานตามมาตรา ๓๗

(๙) แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการตามมาตรา ๔๔ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการนโยบายตามมาตรา ๑๐ (๔) และ (๖) ประเภทละหนึ่งคน

(๑๐) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตาม ที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

(๑๑) กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน และออกระเบียบและข้อบังคับให้ สำนักงานปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

(๑๒) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออก รวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยต้องรายงานผลการดำเนินการ ให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกกรอบระยะเวลาตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) เมื่อคณะกรรมการนโยบาย ได้มีมติอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบเรื่องใดแล้ว ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ หากไม่มี ข้อทักท้วงหรือไม่เห็นเป็นอย่างไรอื่น ให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหรือเห็นชอบตามมติ คณะกรรมการนโยบาย

ระเบียบและประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตาม (๔) (๖) และ (๗) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๒ เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดกระบวนการพิจารณาการร่วมลงทุนกับ เอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและวิธีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการไว้เป็น การเฉพาะแล้ว การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการดังกล่าว โดยให้ถือว่าการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือ การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐแล้ว

การกำหนดกระบวนการพิจารณาการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็น ผู้ลงทุนและวิธีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะใช้กับโครงการ ประเภทหรือลักษณะใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการ เฉพาะกิจ และคณะอนุกรรมการ ได้รับค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่น ตามที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๓
สำนักงาน

มาตรา ๑๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

สำนักงานเป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยรวมไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๑๕ สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการนโยบาย

(๒) เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรา ๑๑

และมาตรา ๑๒

(๓) ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นจากการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบาย แผน และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งแนวทางหรือมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๔) กำกับ ติดตาม และรายงานความคืบหน้าในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกต่อคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยทุกสามเดือน

(๕) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปตามนโยบาย แผน และมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๖) ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการกำหนดเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

(๗) ลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อการประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

(๘) ตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

(๙) กู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงาน

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

ในการดำเนินการตาม (๗) (๘) และ (๙) ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการนโยบายแล้ว โดยคณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้ และในกรณีการดำเนินการตาม (๙) ถ้าเกินห้าสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

มาตรา ๑๖ ให้สำนักงานมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการนโยบาย ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

มาตรา ๑๗ เลขาธิการต้องเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่จะยัง ประโยชน์แก่กิจการของคณะกรรมการนโยบายและสำนักงานตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศ กำหนด มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปี สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒) เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๔) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือบริหารท้องถิ่น

(๕) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ ของพรรคการเมือง

(๖) เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๒๓

(๗) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้อยู่ในระหว่างต้องห้ามหรือเคยถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด

(๘) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(๙) เคยต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดหรือ กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

มาตรา ๑๘ การแต่งตั้งเลขาธิการให้ทำเป็นสัญญาจ้างตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยประธานกรรมการนโยบายเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

สัญญาจ้างตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน การประเมินผลงาน การพ้นจากตำแหน่ง การเลิกจ้าง ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ

เลขาธิการอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ

มาตรา ๑๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง เลขาธิการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗
- (๔) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๕) ถูกเลิกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง
- (๖) คณะกรรมการนโยบายมีมติให้เลิกจ้างเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย

มาตรา ๒๐ เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งนโยบาย แผน และมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๒) บังคับบัญชา บรรจง แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่ถ้าเป็นตำแหน่งรองเลขาธิการ และผู้ตรวจสอบภายใน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายก่อน

(๓) กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน พนักงาน และลูกจ้าง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๔) ออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการที่ดีและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

ในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนสำนักงาน เพื่อการนี้ เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ระเบียบตาม (๔) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๒๑ ให้มีรองเลขาธิการตามจำนวนที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เพื่อช่วยเลขาธิการในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่เลขาธิการมอบหมาย

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งของรองเลขาธิการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งรองเลขาธิการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ ในกรณีที่ไม่มีรองเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ

ให้ผู้รักษาการแทนเลขาธิการตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่และอำนาจอย่างเดียวกับเลขาธิการ

มาตรา ๒๓ เลขาธิการและรองเลขาธิการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับสำนักงานหรือในกิจการที่กระทำหรือจะกระทำให้แก่สำนักงาน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น ทั้งนี้ ไม่เกินจำนวนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

คู่สมรสหรือบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของเลขาธิการหรือรองเลขาธิการผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเลขาธิการหรือรองเลขาธิการผู้นั้นมีส่วนได้เสียในกิจการของสำนักงาน

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่เลขาธิการหรือรองเลขาธิการได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายให้เป็นกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่สำนักงานเป็นผู้ถือหุ้น นิติกรรมใดที่ได้ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรานี้ไม่มีผลผูกพันสำนักงาน เว้นแต่คณะกรรมการนโยบายจะได้ให้สัตยาบัน

มาตรา ๒๔ รายได้ของสำนักงาน มีดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

(๒) เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการลงทุน การประกอบกิจการ หรือการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงาน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) ดอกผลหรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของสำนักงาน บรรดารายได้ที่สำนักงานได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของสำนักงาน และเมื่อหักค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษาและค่าเสื่อมราคา ประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการนโยบาย พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน เงินสมทบกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการ เงินกองทุน และเงินสำรองเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงานแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

เงินสำรองเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงานตามวรรคสอง ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เผื่อขาด เงินสำรองเพื่อขยายกิจการ เงินสำรองเพื่อไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินสำรองแต่ละประเภทต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

การนำเงินสำรองออกมาใช้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมโดยถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปและสอดคล้องกับระบบบัญชีที่กระทรวงการคลังได้วางไว้
บัญชีให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ

ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน เป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการตรวจสอบภายในต่อคณะกรรมการนโยบาย

ในการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบโดยอนุโลม

มาตรา ๒๗ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงาน

มาตรา ๒๘ ให้ผู้สอบบัญชีรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้สำนักงานเผยแพร่งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ

หมวด ๔

การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

มาตรา ๒๙ ให้สำนักงานจัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค แผนการดำเนินงาน และแผนการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรที่สะดวกและรวดเร็วแก่ผู้ประกอบการและผู้อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุดและให้การใช้พื้นที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งรับผิดชอบการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวในการดำเนินการนโยบายและแผนตามวรรคหนึ่งต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วย

มาตรา ๓๐ เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนตามมาตรา ๒๙ แล้ว ให้สำนักงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนนั้น

แผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยระบบดังต่อไปนี้ และต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วย

- (๑) ระบบสาธารณูปโภค
- (๒) ระบบการคมนาคมและขนส่ง
- (๓) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (๔) ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมาย อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ การประกอบกิจการ และการอยู่อาศัย
- (๕) ระบบควบคุมและขจัดมลภาวะ

(๖) ระบบป้องกันอุบัติเหตุ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับชุมชน สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย ทั้งนี้ โดยให้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา ๓๑ ในระหว่างการจัดทำแผนผังตามมาตรา ๓๐

(๑) มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังนั้น

(๒) คณะกรรมการนโยบายจะมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและแผนตามมาตรา ๒๙ ในเรื่องใดไปพลางก่อนก็ได้

มาตรา ๓๒ แผนผังที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๓๐ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอยู่ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนผังนั้นเป็นอันยกเลิกไป และให้ถือว่าแผนผังที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองสำหรับแต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งนี้ การดำเนินการใดที่กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการนโยบาย

ผังเมืองรวมตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นอายุ

ให้เลขาธิการหรือพนักงานของสำนักงานซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงผังเมืองรวมตามมาตรา ๓๒ ให้นำมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการใดเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือเพื่อสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเกิดการบูรณาการและผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ว่าจะการนั้นจำเป็นต้องดำเนินการภายในหรือภายนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นหรือสำนักงานเป็นผู้ดำเนินการหรือในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือสำนักงาน

เป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงหน่วยเดียว หรือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือบางหน่วยร่วมกัน ดำเนินการหรือร่วมกับสำนักงานดำเนินการก็ได้ โดยคณะกรรมการจะกำหนดระยะเวลาในการ ดำเนินการ มาตรฐาน และคุณลักษณะเฉพาะที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนภาพรวม เพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วยก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการนั้นต้องได้รับ อนุมัติหรืออนุญาตหรือต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐใด ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐ หรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือได้รับ ความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนั้นแล้ว แต่ต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ อนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมายนั้นทราบก่อนเข้าดำเนินการ และเพื่อประโยชน์ แห่งการนี้ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมายนั้น มีหน้าที่ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

ถ้าคณะกรรมการมีได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ในกรณี เช่นนั้น ให้ถือว่าเอกชนนั้นได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่มี อำนาจตามกฎหมายนั้นแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ตามวรรคหนึ่ง ต้องควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชนดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งはりิมทรัพย์อื่นเพื่อ ประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้สำนักงานมีอำนาจดำเนินการโดยวิธีการ จัดซื้อ เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน เวนคืน ถมทะเล หรือโดยวิธีการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ นโยบายกำหนด

ก่อนการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ ความเหมาะสมทางการเงิน ตลอดจน ผลกระทบและแนวทางหรือมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าว และความคุ้มค่า ที่ประชาชนในพื้นที่และรัฐจะได้รับ

การถมทะเลตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายว่าด้วยการประมง ทั้งนี้ ให้ที่ดินที่เกิดขึ้นจากการถมทะเล เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สำนักงานมีอำนาจใช้ จัดหาประโยชน์ และดูแลรักษาเป็นการเฉพาะ

ที่ดินที่สำนักงานได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานมีอำนาจใช้หรือจัดหา ประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด และถ้าเป็นที่ดินที่ได้ มาจากการซื้อ เช่าซื้อ หรือแลกเปลี่ยนกับที่ดินที่ซื้อหรือเช่าซื้อ หรือมีผู้อุทิศให้ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ ของสำนักงานและให้สำนักงานมีอำนาจขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อได้

มาตรา ๓๖ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์
ที่สำนักงานได้มาตามมาตรา ๓๕ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

มาตรา ๓๗ เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปตาม
วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และนโยบายและแผนตามมาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการนโยบายเป็น
ผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานแก่บุคคลซึ่งดำเนินการโดยมุ่งหมายเพื่อประโยชน์
ในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามกฎหมายดังต่อไปนี้ด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการ
ดำเนินการภายในหรือภายนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๑๕
เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

(๒) กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

(๓) กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

(๔) กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

(๕) กฎหมายว่าด้วยทางหลวงสัมปทาน

(๖) กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

(๗) กฎหมายว่าด้วยการอื่นใดที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการนโยบาย
คำนึงถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการ
ดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจเปลี่ยนแปลง
แก้ไข หรือเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้เหมาะสมสำหรับการอนุมัติ อนุญาต
ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานตามพระราชบัญญัตินี้ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อคณะกรรมการนโยบายอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานแล้ว ให้แจ้ง
ให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้เลขาธิการหรือพนักงานของสำนักงานซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีฐานะเป็น
เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
ตามวรรคหนึ่งด้วย

มาตรา ๓๘ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสำนักงานให้เกิดประสิทธิภาพ
เลขาธิการอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐมาปฏิบัติงานเป็น
พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานเป็นการชั่วคราวได้ แต่ต้องทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐ
นั้นก่อน และเมื่อหมดความจำเป็นเมื่อใด ให้รีบส่งตัวผู้นั้นคืนสังกัดเดิม

ให้ถือว่าข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่มาปฏิบัติงาน เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานเป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่งไม่ขาดจากสถานภาพเดิม และคงได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง แล้วแต่กรณี จากสังกัดเดิม

คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งในระหว่างปฏิบัติงานในสำนักงานด้วยก็ได้

หมวด ๕

เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๓๙ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไปสู่การใช้ เทคโนโลยีขั้นสูง สร้างนวัตกรรม และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถ ในการแข่งขันกับต่างประเทศในด้านต่าง ๆ คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดให้มีเขตส่งเสริม เศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรม เป้าหมายพิเศษ

ในการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ คณะกรรมการนโยบายจะประกาศ กำหนดจากอุตสาหกรรมเป้าหมายทั้งหมดหรือบางส่วน หรืออุตสาหกรรมอื่นนอกเหนือจาก อุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยอาจรวมถึงอุตสาหกรรมบริการ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและ การจัดประชุม หรืออุตสาหกรรมอื่นใดด้วยก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยอุตสาหกรรม ด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (๑) ยานยนต์สมัยใหม่
- (๒) อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ
- (๓) การท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ
- (๔) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ
- (๕) การแปรรูปอาหาร
- (๖) หุ่นยนต์
- (๗) การบินและโลจิสติกส์
- (๘) เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ
- (๙) ดิจิทัล
- (๑๐) การแพทย์ครบวงจร

ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษตามวรรคสอง ให้คำนึงถึงการจัด
สิ่งอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ผู้ประกอบการ ผู้อยู่อาศัย และผู้ซึ่งเข้ามา
ปฏิบัติงานในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษด้วย

มาตรา ๔๐ ในกรณีให้เห็นสมควร คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดให้พื้นที่ใด
ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ในการผลักดัน
การลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันก็ได้

ก่อนการกำหนดเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานจัดให้มี
การศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ประโยชน์ ผลกระทบ และมาตรการเยียวยาผลกระทบ
ที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน พร้อมทั้งจัดทำ
ร่างแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และเผยแพร่ผลการศึกษา
และร่างแผนผังดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นของ
ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง และนำความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา ๔๑ การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเลิกเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ
แต่ละเขต ให้คณะกรรมการนโยบายประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ
ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อของเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ
- (๒) วัตถุประสงค์ของเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ
- (๓) บริเวณของเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตไว้

ท้ายประกาศด้วย

- (๔) แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

ในกรณีที่มีการประกาศจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษก่อนมีการจัดทำแผนผัง
การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๓๐ และพื้นที่นั้นได้มีการกำหนดผังเมืองรวมตามกฎหมาย
ว่าด้วยการผังเมืองอยู่ก่อนวันที่ประกาศจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ให้ผังเมืองดังกล่าว
สิ้นผลบังคับสำหรับพื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

เมื่อได้มีการประกาศจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตามวรรคหนึ่งแล้ว
เลขาธิการอาจขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำผังเมืองเฉพาะหรือจัดทำผังอื่นใดตาม
กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษให้สอดคล้องกับแผนผังการใช้
ประโยชน์ในที่ดินในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษก็ได้

มาตรา ๔๒ เจ้าของที่ดินรายหนึ่งหรือหลายรายซึ่งมีที่ดินตั้งอยู่ภายในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอาจร่วมกันขอให้สำนักงานดำเนินการกำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และชำระค่าบริการ และค่าใช้จ่าย ตามที่สำนักงานประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบาย

เมื่อสำนักงานได้รับคำขอแล้วตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นำมาตรา ๔๐ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการดำเนินการของสำนักงานโดยอนุโลม

ในกรณีที่สำนักงานได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้วเห็นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเหมาะสมที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวได้ให้ความยินยอมที่จะรับผิดชอบการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนหรือชุมชน ที่อาจได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนตามแนวทางที่สำนักงานกำหนดแล้ว ให้สำนักงานเสนอคณะกรรมการนโยบายพิจารณาเพื่อประกาศกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่ร่วมกันยื่นคำขอ สำนักงานจะดำเนินการโดยลดหรือยกเว้นค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๓ การดำเนินการหรือการกระทำใดภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังต่อไปนี้ หากกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น หรือต้องจดทะเบียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นก่อน ให้ถือว่าเลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการจดทะเบียนหรือรับแจ้งตามกฎหมายนั้น

- (๑) กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน
- (๒) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- (๓) กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร
- (๔) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- (๕) กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เฉพาะเพื่อการอนุญาตให้คนต่างด้าว

ตามมาตรา ๕๓ (๑) หรือ (๒) อยู่ต่อในราชอาณาจักร

- (๖) กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์
- (๗) กฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- (๘) กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน
- (๙) กฎหมายว่าด้วยการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากเลขาธิการหรือได้จดทะเบียนหรือแจ้งต่อเลขาธิการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำการนั้น

ได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือได้จดทะเบียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นแล้ว

ภายใต้บังคับวรรคสี่ การอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามวรรคสอง เลขอาธิการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น และต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่เลขอาธิการเห็นว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายตามวรรคสาม ไม่เหมาะสมหรือเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ ให้เลขอาธิการเสนอคณะกรรมการนโยบายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินการภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแทนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่มีอยู่เดิมก็ได้

เลขอาธิการจะมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้รองเลขอาธิการหรือพนักงานของสำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติการแทนก็ได้ เมื่อมีการมอบอำนาจดังกล่าวให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

ให้เลขอาธิการ รองเลขอาธิการ และพนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบอำนาจตามวรรคห้า มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามวรรคหนึ่งด้วย

มาตรา ๔๔ ผู้ขอรับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต ความเห็นชอบ หรือขอจดทะเบียน หรือแจ้งตามมาตรา ๔๓ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเลขอาธิการต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นแล้ว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔๕ ในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามมาตรา ๔๓ ให้เลขอาธิการมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่กฎหมาย ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติว่าด้วยการนั้นกำหนดไว้ และให้มีอำนาจเรียกเก็บค่าบริการในการดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมได้ตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่เลขอาธิการเรียกเก็บตามวรรคหนึ่งให้นำส่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น

มาตรา ๔๖ ห้ามมิให้ผู้ใด ใช้ชื่อหรือถ้อยคำในประการที่น่าจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๔๗ คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมาย พิเศษและกิจการที่เกี่ยวข้องในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษต้องส่งเงินบำรุงกองทุนตามอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงานประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการนโยบาย

มาตรา ๔๘ ให้ผู้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับสิทธิ ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ดังต่อไปนี้

- (๑) สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่นของคนต่างด้าว
- (๒) สิทธิในการนำคนต่างด้าวเข้ามาและอยู่อาศัยในราชอาณาจักร
- (๓) สิทธิในการที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร
- (๔) สิทธิในการทำธุรกรรมทางการเงิน
- (๕) สิทธิประโยชน์อื่น

ในการกำหนดสิทธิประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการนโยบายจะกำหนด ให้แตกต่างกันก็ได้ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

มาตรา ๔๙ ให้ผู้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้รับสิทธิตามมาตรา ๔๘ (๑) ให้มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์อื่นภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตามประมวล กฎหมายที่ดิน หรือภายใต้การจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด แล้วแต่กรณี จำนวนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๕๐ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและก่อให้เกิดนวัตกรรม คณะกรรมการนโยบายจะ ประกาศให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลดังกล่าว รวมทั้งคู่สมรสและบุพการีและบุตรที่เข้าอยู่อาศัยในเขต พัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ให้ได้รับการลดหย่อนภาษีและสิทธิอื่น เป็นกรณีพิเศษก็ได้ และในกรณีที่เป็นคนต่างด้าว ให้ได้รับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการเข้าเมืองด้วยก็ได้ ลักษณะของบุคคลและสิทธิพิเศษที่จะพึงได้รับตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕๑ ในกรณีที่คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แต่มิได้มีการประกอบกิจการหรือเข้าอยู่อาศัยภายในเวลาที่สำนักงานกำหนด หรือหยุดประกอบกิจการหรือมิได้อยู่อาศัยในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นเป็นระยะเวลาเกินกว่าที่สำนักงานกำหนดแล้ว คนต่างด้าวนั้นต้องจำหน่ายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นดังกล่าวให้แก่สำนักงานหรือผู้ที่สำนักงานให้ความเห็นชอบภายในสามปีนับแต่วันที่สำนักงานแจ้งให้ทราบ และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้สำนักงานแจ้งอธิบดีกรมที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่ายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่สำนักงานหรือบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ราคาที่ดินที่จะขายตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีที่มีได้มีการประกอบกิจการหรือเข้าอยู่อาศัยภายในเวลาที่กำหนด ให้คิดราคาตามที่ซื้อมาบวกด้วยดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์โดยเฉลี่ยตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ถ้าเป็นกรณีอื่นให้คิดตามราคาตลาด แต่ต้องไม่เกินราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

มาตรา ๕๒ การเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้เช่าช่วงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ มิให้นำมาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ

การเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้เช่าช่วงตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้ทำสัญญาเช่าเป็นกำหนดเวลาเกินห้าสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นห้าสิบปี การต่อสัญญาเช่าอาจทำได้แต่จะต่อสัญญาเกินสี่สิบเก้าปีนับแต่วันครบห้าสิบปีไม่ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายมีมติให้นำที่ราชพัสดุมาใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการนำไปให้เช่า หรือให้เช่าช่วง ให้อำนาจทั้งปวงของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้นเป็นอำนาจของสำนักงาน แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นอยู่ในความครอบครองหรือใช้ประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐอื่นใด ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดให้สำนักงานแบ่งสัดส่วนรายได้ที่ได้รับจากการใช้ที่ราชพัสดุนั้นให้เป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นอยู่เดิมหรือกรมธนารักษ์ก็ได้

การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่ง มิให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุมาใช้บังคับ

การเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้เช่าช่วงตามมาตรา ๕๑ นี้ไม่ถือว่าเป็นการร่วมทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

การจดทะเบียนการเช่าที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุหรือที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด และเมื่อได้จดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าได้มีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ผู้ประกอบกิจการซึ่งได้รับสิทธิตามมาตรา ๔๘ (๒) มีสิทธินำคนต่างด้าวดังต่อไปนี้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการ แม้ว่าจะเกินกำหนดจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ได้ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๑) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านใด ๆ ที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) ผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการ

(๓) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (๑) หรือ (๒)

สิทธิการเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร รวมทั้งการนำคู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่ผู้เข้ามาประกอบกิจการในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดเป็นนโยบายให้เชิญชวนให้เข้ามาและอยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

กรณีที่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งยังมีได้เข้ามาในราชอาณาจักร เมื่อเลขาธิการอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เลขาธิการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อไป

กรณีที่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) ได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรและได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว ให้เลขาธิการอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นอยู่ต่อในราชอาณาจักรและให้ออกหนังสือรับรองการอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๓ (๑) และ (๒) มีสิทธิทำงานเฉพาะตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่ได้รับอนุญาตได้ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๓ โดยให้เลขาธิการแจ้งการอนุญาตดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวทราบ เพื่อออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวนั้น โดยในระหว่างที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีได้ออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว ให้ถือว่าสำเนาหนังสือแจ้งการอนุญาตของเลขาธิการมีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

มาตรา ๕๕ ผู้ประกอบกิจการภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีสิทธิได้รับ ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรตามมาตรา ๔๘ (๓) ให้ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมการลงทุน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ การใดที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบาย โดยคณะกรรมการนโยบายจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการส่งเสริมการลงทุน ให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกำหนดสิทธิประโยชน์ ประเภท และขนาดของกิจการให้แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้ก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์มากกว่าหรือน้อยกว่าที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้

นอกจากสิทธิตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการ ในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมดหรือบางรายได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ในเขตปลอดอากร คลังสินค้าทัณฑ์บน และเขตประกอบการเสรี ก็ได้

มาตรา ๕๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศให้ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกซึ่งประกอบกิจการใน เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรทั้งหมด หรือแต่บางส่วน โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้

มาตรา ๕๗ ผู้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งได้รับสิทธิ ตามมาตรา ๔๘ (๔) มีสิทธิดังต่อไปนี้

- (๑) ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยคณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้
 - (๒) สามารถใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้าหรือบริการระหว่างผู้ประกอบ กิจการในเขตส่งเสริมพิเศษตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการนโยบายหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

มาตรา ๕๘ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา ในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการนโยบายจะประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการ ภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ หรือผู้ประกอบการวิสาหกิจที่เป็นประโยชน์ต่อเขตส่งเสริมเศรษฐกิจ พิเศษ ได้รับสิทธิพิเศษอื่นใดตามมาตรา ๔๘ (๕) ตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ในกรณีที่การประกอบวิชาชีพใดมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพ หรือผู้ขออนุญาตต้องมีสัญชาติไทยหรือต้องได้รับใบอนุญาต จดทะเบียน หรือรับรองก่อนการ ประกอบวิชาชีพตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศให้ผู้ที่มีสัญชาติไทย หรือผู้ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งได้รับใบอนุญาต จดทะเบียน หรือรับรองให้ประกอบวิชาชีพนั้น ในประเทศที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด สามารถประกอบวิชาชีพนั้นเพื่อกิจการที่อยู่ ภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาต จดทะเบียน หรือรับรอง ตามกฎหมายอีก

(๒) สิทธิและประโยชน์อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยให้อำนาจของ คณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับ อุตสาหกรรมเป้าหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับ อุตสาหกรรมเป้าหมาย เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบาย

หมวด ๖

กองทุน

มาตรา ๕๙ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนพัฒนา เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ ชุมชน และประชาชนที่อยู่ภายในหรือที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

มาตรา ๖๐ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินบำรุงตามมาตรา ๔๗

(๓) เงินสมทบจากสำนักงาน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุนไม่ต้องนำเสนอคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย ว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๖๑ ให้สำนักงานเป็นผู้รับเงิน จ่ายเงิน เก็บรักษา และบริหารจัดการ เงินกองทุน แยกออกจากงบประมาณของสำนักงาน

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษา และการบริหารจัดการเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๖๒ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อการพัฒนาพื้นที่หรือชุมชน รวมตลอดทั้งช่วยเหลือ หรือเยียวยาประชาชนและชุมชน บรรดาที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๒) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

(๓) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาและให้ทุนการศึกษาแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกหรือที่อยู่ใกล้เคียงและได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๔) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จะส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

การใช้จ่ายเงินกองทุนตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

หมวด ๗

การกำกับดูแล

มาตรา ๖๓ ให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน เพื่อการนี้จะสั่งให้สำนักงานชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานก็ได้

ในกรณีที่เห็นว่าสำนักงานกระทำการใดอันมิชอบ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สำนักงานยับยั้งหรือระงับการกระทำนั้นได้

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๖๔ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๕ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือออกตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทำหน้าที่คณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่า จะมีคณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๖ ในวาระเริ่มแรก ให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือออกตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งดำรง ตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการไปพลางก่อนจนกว่า จะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามมาตรา ๑๘

มาตรา ๖๗ ให้โอนบรรดาหน้าที่และอำนาจ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ รวมทั้งงบประมาณของสำนักงานเพื่อการพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับไปเป็นของสำนักงาน

มาตรา ๖๘ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่เลขาธิการ ขอให้มาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๘ ผู้ใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ สำนักงานของสำนักงาน ให้แสดงความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อได้ผ่านการคัดเลือกหรือประเมินจากเลขาธิการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดและได้รับการบรรจุเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน แล้ว ให้เป็นอันออกราชการหรือออกจากงาน แล้วแต่กรณี

ผู้ที่ออกราชการหรือออกจากงานตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการออกราชการ หรือออกจากงานเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือ กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น แล้วแต่กรณี หรือในกรณีเป็นลูกจ้าง ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือทาง ราชการเลิกจ้างโดยไม่มี ความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย บำเหน็จลูกจ้าง

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่ออกราชการหรือออกจากงานตามวรรคหนึ่ง หากยังมีสัญญาที่จะต้องรับราชการหรือปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อขอใช้ทุนแล้ว ให้ในระยะเวลาที่มาปฏิบัติงานกับสำนักงานเป็นการรับราชการหรือปฏิบัติงานตามสัญญานั้นด้วย

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี