

รายงานการศึกษาสำรวจสถานภาพความรู้
เรื่อง “การกีดกันการเข้าถึงที่ดินจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง:
การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน”
(Land Exclusion from SEZs Policies in the Greater Mekong Subregion: Comparative
Studies between Thailand and Neighbouring Countries)

พรพนา ก้วยเจริญ¹ ภูริณัฐร์ โชติวรรณ² และ ธิวัชร์ ดำแก้ว³
Pornpana Kuaycharoen, Phurinat Chotiwan and Tiwat Dumkaew

¹ ผู้อำนวยการกลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch Thai)

² อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

³ นักศึกษาปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

ในการศึกษาสำรวจสถานภาพความรู้ เรื่อง “การกีดกันการเข้าถึงที่ดินจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง: การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน” มุ่งเน้นศึกษาจากกรณีศึกษาเปรียบเทียบเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างประเทศไทยกับ 3 ประเทศที่มีชายแดนติดกับไทย ผลของการศึกษาพบว่า การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง เกิดขึ้นภายใต้มนทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ที่ต้องการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจไปสู่อุตสาหกรรม (industrialization) และการเป็นจุดศูนย์กลาง (hubs) สำหรับนวัตกรรมและบริการที่ทันสมัยในคราวเดียวกัน โดยการใช้นโยบาย/สถานที่เป็นฐาน (Place-based policy) หรือการอาศัยความได้เปรียบอันเนื่องมาจากตำแหน่งที่ทางภูมิศาสตร์เป็นตัวกำหนดพื้นที่สำหรับการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การกีดกันการเข้าถึงที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นผลจากนโยบายและการเปลี่ยนแปลงระบอบสิทธิในที่ดิน และการสร้างสภาวะยกเว้นเหนือดินแดน ในขณะที่การกีดกันการเข้าถึงที่ดินในกรณีการสร้างเขตเศรษฐกิจ เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดการเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาค (Regional Connectivity) ด้วยการสร้างความชอบธรรมในหลายรูปแบบ ได้แก่ การใช้กฎหมายและกฎระเบียบ (Regulation) การบังคับหรือกดดันประชาชนให้โยกย้ายออกจากที่ดิน การใช้ตลาดด้วยการแปลงที่ดินให้เป็นทุน และการสร้างชอบธรรมการเข้าถึงที่ดินให้กับนักลงทุน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้า และการเชื่อมโยงตลาดทั้งในภูมิภาคและสากล ผลจากการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ทำให้การเปลี่ยนกลุ่มผู้มีสิทธิเข้าถึงที่ดิน จากกลุ่มคนท้องถิ่นไปยังกลุ่มนักลงทุนกลายเป็นสิ่งที่ชอบธรรม

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากจากตัวนโยบายใช้ต้นทุนที่สูงสำหรับรัฐบาลแต่ละประเทศที่ต้องการดำเนินนโยบายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการลดสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับทางภาษี การปรับกฎหมายด้านแรงงาน ประเด็นทางสิ่งแวดล้อมที่ต้องแลกกับมลภาวะ การใช้

ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงที่ดินและการกีดกัน อันเนื่องมาจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นในการศึกษานี้ เป็นเหตุให้เกิดการเผชิญหน้าและการต่อต้านจากประชาชนที่อยู่เดิมในพื้นที่ตั้งของโครงการ เหล่านี้คือต้นทุนที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับรัฐบาลที่เลือกจะดำเนินโครงการตามนโยบายนี้ นอกจากนี้ความสำเร็จทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจพิเศษก็ไม่ใช่สิ่งที่สามารถคาดคะเนความสำเร็จได้อย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม นโยบายเศรษฐกิจพิเศษนั้นก็ยังเป็นเหมือนยาครอบจักรวาลสำหรับรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมทั่วโลก ยิ่งน่าสนใจที่กลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) รวมทั้งประเทศไทย ต่างดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศของตนเอง ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่าผลที่เกิดขึ้นไม่ได้มีเฉพาะผลด้านดีต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและต่อแนวโน้มทางธุรกิจของประเทศกำลังพัฒนา แต่เกิดการพรากสัทธิและสร้างความขัดแย้งด้านที่ดินในวงกว้าง เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเหมือนกันในทุกประเทศที่ทำการศึกษา

ทั้งนี้ หลังปัญหาความขัดแย้งชายแดนสิ้นสุดลง นับจากทศวรรษ พ.ศ. 2530 (ประมาณทศวรรษ ค.ศ. 1990) เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง เพื่อเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ และการเข้ามามีบทบาทของธนาคารพัฒนาเอเชียในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายใต้โครงการระเบียงเศรษฐกิจจีเอ็มเอส (Greater Mekong Sub-region Economic Corridor) ในช่วงหลังทศวรรษ พ.ศ. 2540 (ประมาณทศวรรษ ค.ศ. 2000) นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดนอย่างมาก การเติบโตและขยายตัวของเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ในลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ เกิดการสะสมทุนด้วยการพรากสัทธิที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินเดิมไปให้กับผู้ลงทุนทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งเห็นได้ชัดจากกรณีของการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในรายงานฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาจากกรณีศึกษาเปรียบเทียบเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างประเทศไทยกับ 3 ประเทศที่มีชายแดนติดกับไทย คือ สปป. ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ทั้งนี้เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยทั้งหมดตั้งอยู่บริเวณชายแดนเพื่อเชื่อมโยงเข้ากับเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกันเหล่านี้

1.1 คำถามของงานศึกษา

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะนวัตกรรมใหม่ถูกนำมาใช้ภายใต้มีโนทัศน์และอุดมการณ์แบบใด การใช้อำนาจและความชอบธรรมในการกีดกันในการเข้าถึงที่ดินเกิดขึ้นในรูปแบบใดบ้าง ใครคือผู้ที่ได้รับประโยชน์ และเสียประโยชน์จากการกีดกันนั้น

1.2 แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

งานวิจัยนี้ทำการศึกษาโดยนำแนวคิดอำนาจของกีดกัน (Power of Exclusion) จากงานศึกษาเรื่อง The Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia ของ Hall, Hirsch and Li (2011) มาใช้ในการวิเคราะห์การเข้าถึงที่ดินและการกีดกัน ในกรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในสปป.ลาว กัมพูชา เมียนมาร์

และไทย งานศึกษานี้ได้ขยายความของคำว่ากีดกันให้กว้างขึ้นกว่าที่มีการศึกษามาก่อนหน้า โดยอธิบายความหมายของ “การกีดกัน” (exclusion) ว่าเป็นด้านตรงข้ามของการเข้าถึง (access) และโดยพื้นฐานแล้ว การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ที่ดินถือเป็นการกีดกันแบบหนึ่ง เพราะแม้แต่การใช้ที่ดินของคนจนเองก็ต้องมีวิธีการและมาตรการบางอย่างที่กีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาใช้ได้ การกีดกันจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างตัวละครในเรื่องที่ดิน ก็ล้วนแต่มีเรื่องของ การใช้อำนาจเพื่อการกีดกันเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนได้แบ่งพื้นฐานอำนาจของการกีดกันออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ กฎระเบียบ (regulation), การบังคับ (force), ตลาด (market) และการสร้างความชอบธรรม (legitimation)

กฎระเบียบ (regulation) หมายถึง กฎเกณฑ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการเข้าถึงและการกีดกัน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น การกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดิน, การกำหนดประเภทของการใช้ที่ดินตามกฎหมายว่าเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ในขอบเขตที่ดินดังกล่าว, การกำหนดความเป็นเจ้าของและสิทธิการใช้ตามลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่ดิน ได้แก่ การเป็นเจ้าของโดยรัฐ และทรัพย์สินปัจเจก

การบังคับ (force) เป็นหัวใจของกฎระเบียบที่นำมาใช้กีดกัน สำหรับรัฐสมัยใหม่ หนทางบังคับท้ายสุดที่นำมาใช้ในการบังคับใช้การอ้างสิทธิของรัฐ คือ การบังคับด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน การบังคับก็ได้ผูกขาดโดยผู้มีอำนาจและเส้นสายเท่านั้น คนจนก็ใช้อำนาจบังคับนี้ได้ด้วยเช่นกัน

ตลาด (market) การบังคับใช้ด้วยตลาดมีความสำคัญอย่างมากต่อพลวัตรของการเข้าถึงที่ดิน และการกีดกันที่ชัดเจนที่สุด ราคาของที่ดินเป็นตัวกำหนดลำดับแรกว่า ผู้ใดสามารถหรือไม่สามารถเข้าถึงที่ดินและเฉกเช่นเดียวกับอำนาจอื่นที่ได้กล่าวมา ตลาดไม่ได้ดำรงอยู่ด้วยตัวตลาดเอง แต่เป็นการสร้างขึ้น โดยกฎระเบียบ การบังคับ และการสร้างความชอบธรรม

การสร้างความชอบธรรม (legitimation) เป็นการสถาปนาพื้นฐานทางศีลธรรมสำหรับการกีดกัน ด้วยการทำให้กฎระเบียบ การบังคับ และตลาด มีอำนาจและความชอบธรรม

ดังนั้น การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงเป็นการกีดกันโดยปริยาย ซึ่งตัวละครต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนเองก็มีวิธีการและมาตรการบางอย่างที่กีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาใช้ได้ และการกีดกันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวคิดเรื่องกีดกันในงานศึกษานี้ นอกจากจะให้ความหมายที่กว้างขวางกว่าที่สังคมให้การยอมรับและให้การสนับสนุนเกี่ยวกับสิทธิที่ดินแล้ว ผู้เขียนยังมุ่งเน้นไปที่ความหลากหลายชนิดของการกีดกัน (exclusion's double Edge) ซึ่งมีตัวละครที่แตกต่างกัน อย่างเช่น ผู้ตัดสินทางนโยบาย NGOs เกษตรกรรายย่อย ผู้ไร้ที่ดิน และอื่นๆ

2. นวัตกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่

เขตเศรษฐกิจพิเศษ ก่อนหน้าทศวรรษ 2513-2523 (ทศวรรษ 1970) มักเป็นการจัดตั้งอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้น จนกระทั่งทศวรรษ 2513 – 2523 (ทศวรรษ 1970) ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงและอเมริกาใต้ได้ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษสร้างแรงจูงใจให้บริษัทข้ามชาติเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น จากนั้นเป็นต้นมาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้กลายเป็นเสาหลักของนโยบายการค้าและการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ต้องการเปลี่ยนย้ายนโยบายผลิตสินค้า

อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่การเชื่อมโยงกับตลาดโลกผ่านนโยบายการสร้างความสำเร็จเติบโตในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Farole and Akinci, 2011)¹

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ได้กลายเป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงการตื่นตัวที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างรวดเร็วในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและถึงแม้ว่าในตอนแรกการใช้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจะปรากฏในประเทศอินเดียเป็นแห่งแรก แต่ในภายหลังก็ได้ขยายไปสู่จีน เพื่อที่จะเป็นนโยบายเปิดประตูการค้าในช่วงต้นทศวรรษ 2520 (ปลายทศวรรษ 1970) อันเป็นสัญญาณสะท้อนให้เห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ได้ครอบงำความคิดในพื้นที่แถบนี้แล้วนับแต่นั้น (John Walsh, 2015) ² และแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ขยายมายังประเทศแถบอาเซียนและอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ข้อมูลจากองค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ ในปี 2558 มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจทั่วโลกประมาณ 4,500 แห่ง ใน 140 ประเทศ ในนั้นตั้งอยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน 84 แห่ง (UNIDO, Economic Zone in the ASEAN, 2015) ในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำที่สุด อย่าง สปป.ลาว และกัมพูชา ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลของประเทศดังกล่าว มีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อนุมัติแล้ว และเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก

2.1 มโนทัศน์ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษกลายเป็นส่วนหนึ่งของมโนทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่แพร่หลายไปทั่วโลก โดยเชื่อว่าหากมีการออกแบบให้ถูกต้อง เขตเศรษฐกิจพิเศษจะกลายเป็นกลไกขับเคลื่อนในการเพิ่มตัวเลขการค้า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) และในฐานะการพัฒนาประเทศ พื้นที่ซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษมิใช่เพียงสามารถเปลี่ยนผ่านจากการเป็นแค่ “พื้นที่อุตสาหกรรม” เท่านั้น แต่ยังสามารถเปลี่ยนไปสู่การเป็น “hubs” หรือจุดศูนย์กลางสำหรับนวัตกรรมและบริการที่ทันสมัยได้อีกด้วย (Asian Economic Integration Report, 2015) ³

ในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมนั้น นโยบายที่ใช้พื้นที่/สถานที่เป็นฐาน (Place-based policy) ดังเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ มีบทบาทสำคัญในการนำประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Litwack and Qian 1998; Rigg et al. 2009) โดยอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและการเมืองอันเนื่องมาจากตำแหน่งที่ทางภูมิศาสตร์ เชื่อกันว่า นักลงทุนจะสามารถพัฒนาให้พื้นที่ชายแดนต่างๆ ให้กลายเป็นเมืองใหม่ด้วยโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ที่จะสามารถกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจภายใต้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของบรรษัทหลายแห่งด้วยผลิตภาพมวลรวมที่สูง และการเพิ่มศักยภาพทางการตลาดและโอกาสในการจ้างงาน (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2559: 7-8)

¹ Farole, Thomas and Akinci, Gokhan (editor), (2011), Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

² “The Special Economic Zones of the Greater Mekong Subregion: Land Ownership and Social Transformation” John Walsh, An International academic conference 5-6 June 2015, Chiang Mai University.

³ “New ADB Research Shows Design of Special Economic Zones Determines Success”, Asian Economic Integration Report 2015 เข้าถึงที่

<https://www.adb.org/news/new-adb-research-shows-design-special-economic-zones-determines-success>

นักเศรษฐศาสตร์ประจำธนาคารโลก อย่าง Farole เสนอไว้ในงานเขียนของเขาว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องสร้างกฎระเบียบทางธุรกิจที่มีความแตกต่างจากที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป เพื่อให้การดำเนินงานทางธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าพื้นที่อื่นๆ” Farole ยังเห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะยังประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้น หรือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเชิงสถิต (Static economic benefits) มักจะปรากฏให้เห็นด้วยตัวเลขการลงทุน การส่งออก การจ้างงาน ภาษี การสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในขณะที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะยาว หรือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเชิงพลวัต (Dynamic economic benefits) เป็นผลประโยชน์ในแง่ของการพัฒนา และโครงสร้างอันเกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรม การกระตุ้นผู้ประกอบการภายในประเทศ การสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเปิด และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นต้น (Farole, 2011) ⁴

2.2 การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เกิดขึ้นภายใต้อุดมการณ์การเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาค (Regional connectivity) ที่ผลักดันจากเอทีบี นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 (ราวทศวรรษ 2000) เอทีบีและรัฐบาลแต่ละประเทศต่างเชื่อว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยดึงดูดการลงทุนต่างประเทศ (FDI) อย่างมีนัยสำคัญ และเป็นจุดก้าวกระโดดของการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจไปสู่อุตสาหกรรม และจุดศูนย์กลาง (hubs) สำหรับนวัตกรรมและบริการที่ทันสมัยในคราวเดียวกัน โดยการจัดวางให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นสถานที่ที่มีแรงจูงใจทางภาษีในการลงทุน การรับประกันด้านแรงงาน สถานที่เหมาะสมทางยุทธศาสตร์ การเชื่อมต่อทางขนส่ง และให้สิทธิตามกรอบกฎหมาย และสถาบันที่มีอำนาจการปกครองที่เป็นอิสระ ทั้งหลายเหล่านี้เป็นส่วนประกอบสำคัญที่จะช่วยเพิ่มโอกาสให้เขตเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน สำหรับเขตที่กลายเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาจะต้องเป็นส่วนสำคัญของกลยุทธ์การพัฒนาประเทศและนโยบายอุตสาหกรรมควบคู่ไปด้วย (Asian Economic Integration Report, อ้างแล้ว)

เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงกลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค โดยมีจุดยุทธศาสตร์ที่ตั้งตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ ด้วยความเชื่อว่าระเบียงเศรษฐกิจดังกล่าวจะนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจ ด้วยอุตสาหกรรมการผลิตข้ามพรมแดน การขยายพื้นที่การผลิตที่มีขนาดใหญ่ขึ้น การสร้างโอกาสทางการตลาดนอกภูมิภาค และนำมาซึ่งการลงทุนในประเทศที่จำเป็นและการลงทุนต่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (ADB, 2010) ⁵

ในสปป.ลาว จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโนขึ้นเป็นแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) เพื่อเป็นเขตทดลอง เขตเศรษฐกิจพิเศษกลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของสปป.ลาว หลังการ

⁴ Farole, Thomas, (2011), Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences, The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.

⁵ Strategy and Action Plan for the Greater Mekong Subregion East-West Economic Corridor, Asian Development Bank, 2010 เข้าถึงใน <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27496/gms-action-plan-east-west.pdf>

ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ ในปี 2552 (ค.ศ. 2009)⁶ และคำสั่ง (Decree) ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในปีเดียวกัน เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2554 – 2558) การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะที่พัฒนาขึ้นในสปป.ลาว เป็นรูปแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านกลไกการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากร (การใช้ที่ดิน) โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การทำให้เป็นอุตสาหกรรมและความทันสมัยในอาณาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การสนับสนุนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของประชาชน (*Investment Calling List Guide*, Investment Promotion Department, 2010)

รัฐบาลลาวตั้งเป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะให้ได้ 45 เขต ภายในปี 2020 (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตเศรษฐกิจเฉพาะ สปป.ลาว ปี 2011 – 2020) ปัจจุบันรัฐบาลลาวอนุมัติการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะแล้ว 13 แห่ง บนเนื้อที่รวมกันราว 121,869 ไร่ (19,499 เฮกตาร์) โดยจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะพาน-เซโนขึ้นเป็นแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) เพื่อให้เป็นเขตทดลอง

ประเทศกัมพูชา ผลจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ กัมพูชาได้ผ่อนปรนข้อจำกัดหรือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนต่างชาติ และแรงงานราคาถูก การแปรรูปกิจการของรัฐให้กลายเป็นเอกชน และการแก้ไขกฎหมาย เช่น กฎหมายการลงทุน พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) และกฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) เพื่อที่จะดึงดูดการลงทุนต่างชาติ โดยอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติถือหุ้นในกิจการได้ 100% รัฐบาลกัมพูชาได้ออกกฤษฎีกาย่อย การปรับโครงสร้างและตัวองค์กรสภาเพื่อการพัฒนา กัมพูชา (Council for the Development of Cambodia: CDC) ให้มีคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (subdecree 147) และจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ Manhattan ในจังหวัดสวายเรียงขึ้นเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) จากนั้นในปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) มีการออกกฤษฎีกาย่อย เรื่อง การจัดตั้งและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Subdecree 148) จนถึงปัจจุบันรัฐบาลกัมพูชาอนุมัติจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวนมากถึง 32 แห่ง แต่มีการดำเนินการเพียง 10 แห่ง ส่วนอีก 22 แห่งอยู่ระหว่างการพัฒนาหรือยังไม่มี การดำเนินการ สำหรับขนาดพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งมีขนาดไม่ใหญ่นัก โดยมีเนื้อที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมกันประมาณ 69,000 ไร่ (11,040 เฮกตาร์)

ประเทศเมียนมาร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) รัฐบาลเมียนมาร์ดำเนินการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ และการเมือง หนึ่งในเป้าหมายของการปฏิรูป คือ การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่จะทำให้ประเทศเมียนมาร์มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นในภาคอุตสาหกรรม ความพยายามที่จะเร่งให้เกิดความก้าวหน้าดังกล่าว มีศูนย์กลางอยู่ที่การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเนื่องจากเศรษฐกิจของเมียนมาร์ถูกครองกำโดยการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนภาคอุตสาหกรรมนั้นมีระดับผลิตภาพต่ำและ

⁶ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนฉบับปรับปรุงปี 2009 เพิ่มการลงทุนในกิจการเขตเศรษฐกิจพิเศษเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกิจการการลงทุน การระบุนิยามของเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ กลไกการบริหารจัดการ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้ออำนวยแก่การดึงดูดการลงทุน และกำหนดอายุการลงทุนในกิจการเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะสูงสุดไม่เกิน 99 ปี

ดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติได้เพียงเล็กน้อย นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของเมียนมาร์จึงมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นการพัฒนาผลิตภาพและการเริ่มต้นกิจกรรมอุตสาหกรรมให้ได้แบบก้าวกระโดด⁷

รัฐบาลเมียนมาร์จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและเขตเศรษฐกิจพิเศษติละวา ในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับใหม่ แทนกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษและกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายที่ออกมาเมื่อปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) เพื่อรองรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 3 แห่ง ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (Dawei) เขตเศรษฐกิจพิเศษติละวา (Thilawa) และเขตเศรษฐกิจพิเศษจ๊อกผิว (Kyauk phyu) กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาในพม่าให้มากขึ้น⁸ เขตเศรษฐกิจพิเศษในเมียนมาร์ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ลงทุนสำหรับอุตสาหกรรมหนักต่างๆ อาทิ โรงงานปิโตรเคมี โรงถลุงเหล็ก เป็นต้น นอกจากนี้ แต่ละเขตจะมีการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกและระบบการขนส่งทั้งถนนและระบบรางเพื่อรองรับการผลิตของภาคอุตสาหกรรม⁹ เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 แห่ง ครอบคลุมเนื้อที่รวมกันถึง 146,068.75 ไร่ (23,371 เฮกตาร์) เฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายมีพื้นที่ 127,818.75 ไร่ (20,451 เฮกตาร์ หรือ 204.51 ตารางกิโลเมตร)¹⁰

ตารางที่ 1 อุตสาหกรรมเป้าหมายใน 3 เขตเศรษฐกิจพิเศษของเมียนมาร์

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ที่ตั้ง	อุตสาหกรรมเป้าหมาย
เขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (Dawei)	เมืองทวาย รัฐตะนาวศรี	อุตสาหกรรมหนัก โรงไฟฟ้า โรงงานปิโตรเคมี โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานผลิต ประกอบรถยนต์ โรงงานแปรรูปต่าง ๆ
เขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะรัมรี หรือจ๊อกผิว (Kyauk phyu)	เมืองจ๊อกผิว รัฐยะไข่	โรงกลั่นน้ำมันและปิโตรเคมี โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานแปรรูป ต่าง ๆ เช่น

⁷ Amit K. Khandelwal Matthieu Teachout , IGC Policy Note: Special Economic Zones for Myanmar 2016

⁸ ฝ่ายวิจัยธุรกิจ ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย ,เขตเศรษฐกิจพิเศษติละวา...แหล่งรองรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของพม่า

⁹ โอกาสการลงทุนของอุตสาหกรรมไทยในสหภาพเมียนมาร์ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) เข้าถึงที่ http://www.itd.or.th/wp-content/uploads/2015/05/Myanmar_Investment_2013_ppt.pdf

¹⁰ The Economic and Social Research Institute (ESRI), the Cabinet Office, the Government of Japan, 2015: น.87 – 88; แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตเศรษฐกิจเฉพาะ สปป.ลาว ปี 2011-2020 (2012); Kheungkham Keonuchan, Director General Secretariat Office of Lao National Committee for Special Economic Zone, Government’s Office, Lao PDR, 11 February 2016 เข้าถึงที่ <http://www.nationtv.tv/economy-seminar/resources/archive/1/kheungkham.pdf>; “Cambodia land cleared for rubber rights bulldozed: The impact of rubber plantations by Socfin-KCD on Indigenous Communities in Bousra, Mondulkiri”; Cambodia Sihanoukville Special Economic Zone, Council for the Development of Cambodia, Phnom Penh Special Economic Zone (2015); สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงพนมเปญ (2558)AEC Business Support Center in Phnom Penh, Cambodia (2558); คู่มือการประกอบธุรกิจ ราชอาณาจักรกัมพูชา;สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2556); ศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการค้าการลงทุน หอการค้าไทย

		เสื้อผ้า พลาสติก ชิ้นส่วนยานยนต์ เป็นต้น
เขตเศรษฐกิจพิเศษ ทิลาวา (Thilawa)	กรุงย่างกุ้ง	อุตสาหกรรมเบา ประกอบรถยนต์ โรงงานแปรรูปอาหาร ทำเรือขนาดใหญ่เป็นศูนย์กระจายสินค้าและศูนย์กลางการขนส่ง พื้นที่การศึกษาและที่พัก

ที่มา: โอกาสการลงทุนของอุตสาหกรรมไทยในสหภาพเมียนมาร์ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

สำหรับประเทศไทย ให้ความสำคัญกับการค้าเสรีด้วยยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเศรษฐกิจการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 (ปลายทศวรรษ 1980) จากนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) หลังจากนั้นประเทศไทยก็เข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจและการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ด้วยการย้ายฐานการผลิตไปยังบริเวณชายแดน เพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นจุดเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการค้า เพื่อสร้างโอกาสและการแข่งขันทางการค้าของประเทศ จากการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน และนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในช่วงทศวรรษ 2540 (ค.ศ. 1997 - 2007) แต่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยกลับมีความคืบหน้าช้ากว่าประเทศอื่นๆ อย่างมาก เนื่องจากพยายามจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จังหวัดเชียงรายถูกกระแสการคัดค้านจากภาคประชาสังคมในท้องถิ่นจนต้องยุติลง และนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยเพิ่งมีความชัดเจนทางนโยบายในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ด้วยการอนุมัติเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากขึ้นเป็นแห่งแรก กระทั่งรัฐบาลทหารเข้ามาปกครองประเทศในปี 2557 (ค.ศ. 2014) รัฐบาลได้ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น 10 จังหวัด และอนุมัติโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development) ในปี 2559 ครอบคลุม 3 จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง (กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน, 2559; มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559)

ตารางที่ 2 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน สปป.ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และไทย

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ลาว	กัมพูชา	เมียนมาร์	ไทย
จำนวนเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อนุมัติโดยรัฐบาลรวม	13 แห่ง (รวมเขตเศรษฐกิจเฉพาะ)	32 แห่ง (ดำเนินการแล้ว 10 แห่ง)	- เขตเศรษฐกิจพิเศษ 3 แห่ง	- เขตเศรษฐกิจชายแดน 10 แห่ง* - เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 3 จังหวัด**
เนื้อที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ	121,869 ไร่	69,000 ไร่	146,068.75 ไร่	24,000 ไร่***

เขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรก/ปี	เขตเศรษฐกิจพิเศษ สะหวัน-เซโน จังหวัด สะหวันนะเขต ปี 2545	เขตเศรษฐกิจพิเศษ Manhattan ปี 2549	เขตเศรษฐกิจพิเศษ ทวายและติลลวา ปี 2554	เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก ปี 2553
กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ	- คำรัส (decree) เขตเศรษฐกิจพิเศษ สะหวัน-เซโน ปี 2546 - คำรัส (decree) เขตเศรษฐกิจพิเศษบ่อเต็นและสามเหลี่ยมทองคำ 2553 - คำรัส (decree) เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ ปี 2553	- กฎฎีกาย่อยการปรับโครงสร้างและตัวองค์กรสภาเพื่อการพัฒนากัมพูชา ให้มี กกก.เขตเศรษฐกิจพิเศษ (subdecree 147) - กฎฎีกาย่อย การจัดตั้งและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปี 2551 (subdecree 148)	- กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย ปี 2554 - กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับใหม่ ปี 2557	- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี 2556 - ปัจจุบันรัฐบาลได้ยก ร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด และกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

หมายเหตุ: * รัฐบาล คสช. ประกาศเขตเศรษฐกิจตามเขตการปกครอง 10 เขตเศรษฐกิจพิเศษ ใน 10 จังหวัด รวมเนื้อที่ 3.8 ล้านไร่, ** ไม่มีการกำหนดขนาดเนื้อที่ชัดเจน, *** รัฐบาลตั้งเป้าหมายจัดหาที่ดินประมาณ 24,000 ไร่ สำหรับให้นักลงทุนเช่าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 จังหวัด ส่วนเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกยังไม่มีความชัดเจนในการจัดหาที่ดิน

การเข้าถึงที่ดินของนักลงทุนชาติของไทยยังเป็นสิ่งที่ยากลำบาก ในกรณีที่ดินรัฐการเข้าถึงที่ดินถูกจำกัดด้วยกฎหมาย การให้สิทธิพิเศษในพื้นที่ที่ประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยนั้นไม่ได้รวมถึงการเข้าถึงที่ดิน เขตเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงเป็นการประกาศตามขอบเขตการปกครองเพื่อให้สิทธิพิเศษด้านภาษีกับผู้ลงทุนเท่านั้น โดยการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 จังหวัด ครอบคลุมเนื้อที่ 3.8 ล้านไร่ จากนั้นรัฐบาลจึงดำเนินการจัดหาที่ดิน โดยตั้งเป้าหมายจัดหาที่ดินรัฐ จำนวน 24,000 ไร่¹¹ เพื่อนำมาให้นักลงทุนเช่าใช้ประโยชน์ด้านอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 10 แห่ง และพื้นที่อีกกว่า 630,000 ไร่ ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก¹²

2.3 การสนับสนุนขององค์การระหว่างประเทศ

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ถือเป็นตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วภูมิภาคแม่น้ำโขง ภายใต้แผนปฏิบัติการของธนาคาร (ADB Action Plan) เพื่อเปลี่ยนระเบียงขนส่งให้เป็น “ระเบียงเศรษฐกิจ” (Economic Corridor) ในแนวชายแดนระหว่างประเทศ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เอดีบีได้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ 41 แห่ง ภายใต้ภาคการลงทุนของโครงการจีเอ็มเอส โดยมีมูลค่าประมาณ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เอดีบียังได้ให้ความ

¹¹ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษครั้งที่ 1 ระยะที่ 1 และครั้งที่ 2 ระยะที่ 2 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

¹² ข่าวออนไลน์ “เปิดพื้นที่ 6 แสนไร่ รับ EEC จุดพลุ “ระยอง” เมืองใหม่ไฮสปีด” ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 1 กันยายน 2559 เข้าถึงที่ http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1472637306

ช่วยเหลือด้านเทคนิคในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และยกย่องยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ภูมิภาคมูลฐาน และพระราชกฤษฎีกาเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ เอดีบียังร่วมให้ทุนสำหรับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษกับท่าเรือและตลาดข้ามพรมแดน ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้, ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่

เอดีบีได้ให้ความช่วยเหลือทั้งทางการเงินและทางเทคนิคผ่านโครงการ GMS หลายโครงการในช่วงปลายปี พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006) ให้กับสปป. ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และประเทศไทย ตัวอย่างได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย (ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้), เขตพิเศษชายแดนอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เขตพิเศษชายแดนจังหวัดมุกดาหาร ประเทศไทย, เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน สปป.ลาว, เขตพิเศษชายแดนเมืองเมียวดี ประเทศเมียนมาร์ (ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก), นิคมอุตสาหกรรมเกาะกง เขตผลิตเพื่อส่งออกสีหนุวิลล์ ประเทศกัมพูชา (ระเบียงเศรษฐกิจใต้) ตลอดจนการอำนวยความสะดวกทางการค้า และการลงทุนข้ามพรมแดน ได้แก่ การพัฒนาสถาบัน ภูมิภาคมูลฐาน และปรับปรุงระเบียบการต่างๆ (ปี 2003-2021) เป็นต้น (Both Ends Environment and Development Service, n.d.)

ในแผนปฏิบัติการของเอดีบีในปี พ.ศ.2553 (ค.ศ. 2010) แสดงถึงบทบาทของเอดีบีในการสนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจบริเวณชายแดนอย่างเข้มข้น (เช่น การตั้งนิคมอุตสาหกรรม, เขตการผลิตเพื่อส่งออก) ได้แก่ การเสนอการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย, เขตเศรษฐกิจพิเศษหลวงพระบาง เขตเศรษฐกิจพิเศษหลวงน้ำทา (บ่อเต็น) หรือบ่อแก้ว (สามเหลี่ยมทองคำ) Pingxiang-Dong Dang บนระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ และเขตเศรษฐกิจพิเศษดานัง เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี บนระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (ADB, 2010)¹³ ซึ่งเป็นระเบียงเขตเศรษฐกิจที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้นมากถึง 10 เขต ในเวียดนาม สปป.ลาว ไทย และเมียนมาร์ (โพสต์ทูเดย์ วันที่ 25 มกราคม 2560 เข้าถึงที่ <http://www.posttoday.com/biz/aec/news/477474>)

เอดีบีมองว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ในการดึงดูดการลงทุน สร้างงาน และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันภาคอุตสาหกรรม ที่จะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันก็ตามมาด้วยความล้มเหลวทางสังคมและมาตรการปกป้องสิ่งแวดล้อมของธนาคาร (Both Ends Environment and Development Service, n.d.)

พลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง ผวนกับแรงสนับสนุนจากตัวละครที่มีบทบาทสำคัญอย่างธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank - ADB) ตลอดจนธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (Japan Bank International Cooperation : JBIC) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างไจก้า (The Japan International Cooperation Agency - JICA) เป็นต้น สถาบันเหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่และการผนวกรวมนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเข้าไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติ การ

¹³ Strategy and Action Plan for the Greater Mekong Subregion North-South Economic Corridor Development, ADB, 2010; Strategy and Action Plan for the Greater Mekong Subregion East-West Economic Corridor Development, ADB, 2010

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการลงทุน และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ดิน รวมถึงการตรากฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมารับรองความชอบธรรมในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2.4 การสร้างนวัตกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละประเทศ

เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกนำมาใช้ในฐานนวัตกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษได้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการส่งเสริมการลงทุนต่างชาติบน ระเบียงเศรษฐกิจ GMS บนตรรกะแนวคิดที่ว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการค้า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการเปลี่ยนเขตอุตสาหกรรมให้เป็นศูนย์กลาง (hub) สำหรับนวัตกรรมและการบริการที่ทันสมัย” (ADB, 2015)¹⁴ โดยการสร้างอภิปไตยเหนือดินแดนให้กับนักลงทุนต่างชาติ ด้วยการทำให้อาณาบริเวณที่รัฐบาลกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ใน “สถานะยกเว้นพิเศษเหนือดินแดน” ซึ่งเป็นพื้นที่ยกเว้นที่ไม่อาจกระทำได้ในพื้นที่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ การสร้างอภิปไตยเหนือดินแดนนี้เองที่เป็น ตรรกะสำคัญของการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ดี จินตนาการที่รัฐบาลแต่ละประเทศมีต่อนวัตกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นต่างแตกต่างกัน ออกไปตามบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศ สำหรับลาวแล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยให้ ลาวก้าวพ้นจากประเทศยากจน การสร้างเมืองใหม่ที่ทันสมัย และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนกัมพูชา เขต เศรษฐกิจจะทำให้กัมพูชาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมที่หลากหลาย ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและการจ้างงานใน ท้องถิ่น ส่วนเมียนมาร์ เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นจุดก้าวกระโดดของกิจการด้านอุตสาหกรรมของประเทศ ใน รูปแบบของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และลดการพึ่งพาการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติ

ในส่วนของประเทศไทย เขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยเพิ่มความสามารถการแข่งขัน ลดความเหลื่อมล้ำ การพัฒนา และเสริมสร้างความมั่นคงชายแดน¹⁵ โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยแก้ปัญหาการลักลอบแรงงาน และนำสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน สร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน ลดปัญหาความ แออัดบริเวณด่านชายแดน¹⁶ และสร้างโอกาสทางการค้าบริเวณชายแดนของประเทศไทย ทั้งส่งเสริมกิจกรรม เศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย

ตารางที่ 3 จินตนาการต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลแต่ละประเทศ

ลาว	กัมพูชา	เมียนมาร์	ไทย
- ก้าวพ้นความยากจน	- ศูนย์กลางอุตสาหกรรม ที่หลากหลาย	- จุดก้าวกระโดดด้าน อุตสาหกรรม	- เพิ่มโอกาสการแข่งขัน

¹⁴ New ADB Research Shows Design of Special Economic Zones Determines Success, 8 December 2015 เข้าถึงที่ <https://www.adb.org/news/new-adb-research-shows-design-special-economic-zones-determines-success>

¹⁵ เอกสารนำเสนอ “เขตเศรษฐกิจพิเศษไทย: โอกาสการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว”. โดย ชาญวิทย์ อมตะมาตุชาติ รอง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วันที่ 10 สิงหาคม 2558 งานสัมมนา: เขตเศรษฐกิจพิเศษ ไทย-ลาว โอกาสการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ เซ็นทรัล พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ เข้าถึงที่ <http://www.dft.go.th/th-th/DetailHotNews/ArticleId/7278/-10-2558>

¹⁶ อ้างแล้วใน 17

- สร้างเมืองใหม่ และ อุตสาหกรรมทันสมัย	- กระตุ้นเศรษฐกิจ และ การจ้างงานในท้องถิ่น	- ลดการพึ่งพาการ ส่งออกทรัพยากร ธรรมชาติ	- ลดความเหลื่อมล้ำการ พัฒนา - เสริมสร้างความมั่นคง ชายแดน
---	---	--	--

สปป.ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ นอกจากสิทธิพิเศษทางภาษีแล้ว ต่างใช้เรื่องค่าเช่าที่ดินราคาถูก ซึ่งเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเช่าในระยะยาว การมีค่าแรงงานต่ำ การเป็นศูนย์กลางของ GMS และร่ำรวยทรัพยากรธรรมชาติ (ในกรณีของลาว) มาเป็นจุดขายนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่ประเทศไทยใช้ความพร้อมและการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจากรัฐบาลเป็นจุดแข่งขันของประเทศ (Kheungkham Keonuchan, 2016, บริษัทปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด, 2558: 4-5)¹⁷

3. นโยบาย ข้อกฎหมาย ระเบียบสิทธิ ในการจัดการที่ดินเพื่อการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่น

3.1 นโยบายและการพัฒนาระบบสิทธิในที่ดินของแต่ละประเทศ

การพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ของประเทศไทยที่เดินหน้าไปก่อนกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงอย่างลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ดินได้ถูกแปลงเป็นสินทรัพย์ของระบอบสิทธิแบบปัจเจกแบบเต็มตัว นับจากการประกาศใช้กฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) ประเทศไทยมีพื้นที่ที่มีการเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกให้กับปัจเจกไปแล้ว 127 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 40 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ, 2559) ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินสูง ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประมาณ 100 ล้านไร่ (จาก 127 ล้านไร่) ถือครองคนเพียงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยมากกว่า 100 ไร่ต่อคน ส่วนประชากรที่เหลือร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดินประมาณ 27 ล้านไร่ โดยถือครองที่ดินเฉลี่ย 1 ไร่ต่อคนเท่านั้น (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560)

ประเทศไทยมีนโยบายกีดกันสิทธิที่ดินเพื่อสงวนรักษาที่ดินให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ตั้งแต่ปี 2504 (ค.ศ. 1960) ปัจจุบันที่ดินรัฐครอบคลุมพื้นที่ 176.8 ล้านไร่ ที่ดินราวครึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งประเทศไทยเป็นสิทธิถือครองโดยรัฐ คิดเป็นร้อยละ 55.25 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ¹⁸ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560) ที่ดินราวครึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งประเทศไทยจึงเป็นสิทธิถือครองโดยรัฐ จำแนกเป็นพื้นที่ป่าที่ต้องการสงวนกันไว้สำหรับการสงวนและอนุรักษ์ ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นสำคัญ และที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และมีเพียงที่ดินรัฐประเภทเดียว คือ ที่ดินราชพัสดุที่เปิดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเศรษฐกิจ

¹⁷ Director General Secretariat Office of Lao National Committee for Social Economic Zone, Government's Office, Lao PDR, 11 February 2016 เข้าถึงที่ <http://www.nationtv.tv/economy-seminar/resources/archive/1/kheungkham.pdf>; โครงการส่งเสริมและพัฒนาด้านการค้า การลงทุนเชื่อมโยงสู่อาเซียน, บริษัทปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด, สำนักงานเชียงราย, 2558

¹⁸ ที่ดินรัฐ ประกอบด้วย ที่ดินราชพัสดุ พื้นที่ประกาศเป็นพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ โดยไม่รวมที่ดินที่ยังไม่มีการจำแนก 17.2 ล้านไร่

ได้ อย่างไรก็ตาม ที่ดินประเภทนี้ก็ยังไม่มั่นคงในสิทธิความเป็นเจ้าของ เมื่อเทียบกับที่ดินแบบปัจเจก ซึ่งเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิที่ดินรับรองตามกฎหมาย

ใน สปป.ลาว ที่ดินเป็นกรรมสิทธิของรัฐ โดยรัฐเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการที่ดิน เป็นผู้มอบสิทธิการใช้ประโยชน์ให้กับปัจเจก ครอบครัว องค์กรด้านเศรษฐกิจ และให้เช่าหรือสัมปทานที่ดิน¹⁹ การเปลี่ยนแปลงระบอบสิทธิที่ดินใน สปป.ลาว เป็นผลจากนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ ในปี 2529 (ค.ศ.1986) การประกาศใช้นโยบาย “การหันเศรษฐกิจธรรมชาติไปสู่เศรษฐกิจการค้า” ด้วยการให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุน และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในอีก 10 ปีต่อมา พร้อมกันนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบกรรมสิทธิที่ดิน จากเดิมที่ห้ามการซื้อขายที่ดินที่รัฐมอบสิทธิให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ให้สามารถโอน ให้เช่า ใช้เป็นหลักทรัพย์ หุ่น และซื้อขายได้ รวมทั้งยังสามารถเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการใช้ที่ดิน ซึ่งมีข้อห้ามไว้แต่เดิม รวมถึงการให้สิทธิ การเช่าหรือสัมปทานที่ดินแก่นักลงทุนต่างประเทศ โดยรัฐบาลลาวได้ปรับแก้ไขกฎหมายการลงทุนและกฎหมายที่ดินหลายครั้ง เพื่อตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีและการดึงดูดการลงทุน ต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสัมปทานที่ดิน วันที่ 9 พฤษภาคม 2550 (ค.ศ. 2007) นายกรัฐมนตรี สปป.ลาว (ท่านบัวซอน บุนผาวัน) ได้ประกาศระงับการให้สัมปทานที่ดินเป็นการชั่วคราว เนื่องจากการอนุมัติสัมปทานที่ดินที่ผ่านมา มิได้ให้ความสำคัญต่อสภาพภูมิประเทศ ความเป็นเจ้าของที่ดิน และการกำหนดเขตดินเวศวิทยา ตลอดจนข้อโต้แย้งสิทธิการใช้ที่ดิน และมีได้มีการทดแทนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชน เป็นต้น เพื่อทบทวนยุทธศาสตร์ และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้เช่าและสัมปทานที่ดิน (Dwyer, 2004) ซึ่งต่อมารัฐบาลลาวได้ปรับปรุงและออกคำสั่งเกี่ยวกับการให้เช่าและสัมปทานที่ดินหลายฉบับ

ในประเทศกัมพูชา นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 (ปลายทศวรรษ 1980) เป็นต้นมา กัมพูชาเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ที่ดินจึงถูกมองว่าเป็นสินทรัพย์ที่สำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจดังกล่าว กฎหมายที่ดินได้ถูกตราขึ้นมาเพื่อการจัดการที่ดิน ในช่วงปี 2533 (ค.ศ.1990) นั้น กัมพูชาได้ทำการปฏิรูปที่ดินอย่างไม่เป็นทางการ อันนำไปสู่การวางรากฐานของระบอบการจัดการที่ดินแบบใหม่ และเริ่มที่จะให้การรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของแบบปัจเจก (private ownership right) บนที่ดินประเภทต่างๆ นโยบายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นออกมาในช่วงเมษายนปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ซึ่งยืนยันว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ว่าพลเมืองกัมพูชานั้นมีสิทธิ์ในการได้รับความเป็นเจ้าของแบบปัจเจก (private ownership) ในที่ดินประเภทอยู่อาศัย และการครอบครองแบบปัจเจก (private possession) ในที่ดินสำหรับการเกษตร²⁰

การเปลี่ยนจาก “การครอบครองแบบชั่วคราว” (temporary possession) ไปสู่การเป็นเจ้าของแบบเต็มตัว (full ownership) เกิดขึ้นเมื่อมีการตรากฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) และแก้ไขในปี พ.ศ.

¹⁹ มาตรา 3 กฎหมายว่าด้วยที่ดิน (ฉบับปรับปรุง) ปี 2003

²⁰ ภายใต้การปกครองของเขมรแดง (Khmer Rouge) ในช่วง 1975-1979 ที่ดินถูกทำให้กลายเป็นสมบัติของส่วนรวม (collectivization) และบันทึกต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน รวมถึงแผนที่และเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินถูกทำลาย เป็นผลให้กัมพูชานั้นไม่มีระบบของการจัดการที่ดิน จนกระทั่งในปี 1989 เรื่องสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินจึงถูกพูดถึง และนำมาซึ่งการตรา กฎหมายที่ดินในปี 1992

2544 (ค.ศ. 2001) เพื่อให้สอดคล้องกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) และเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน กฎหมายที่ดินฉบับนี้สร้างการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อที่จะสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน สร้างความชัดเจนของระบอบการเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความคุ้มครองในที่ดินของรัฐด้วย กฎหมายที่ดินฉบับนี้ยังทำให้เกิดการแบ่งประเภทของที่ดินออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ (1) ที่ดินเอกชน (private land) (2) ที่ดินสาธารณะของรัฐและ (3) ที่ดินเอกชนของรัฐ (state private land) ที่ดินในประเภทที่ 3 คือ ที่ดินเอกชนของรัฐนี้เอง ที่เปิดให้รัฐสามารถที่จะขายหรือให้เช่าได้ รวมถึงสามารถให้เช่าในระยะยาวและสัมปทาน ในขณะที่ที่ดินสาธารณะของรัฐไม่สามารถขายหรือถ่ายโอน และไม่สามารถมอบให้ในฐานะสัมปทานทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคมได้ แต่แม้กระนั้นก็ตามก็ยังมีรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าที่ดินสาธารณะของรัฐจำนวนมากรวมถึงพื้นที่คุ้มครอง (protected areas) ได้มีการสัมปทานให้กับเอกชน (Touch Siphat, 2009)

ในประเทศเมียนมาร์ ในยุคของอาณานิคมอังกฤษ กฎหมายการเข้าถึงที่ดินในปี พ.ศ. 2437 (Land Acquisition Act, 1894) ได้ประกาศใช้โดยอังกฤษให้ “ที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง” ซึ่งมักเป็นที่ดินทิ้งไว้เป็นป่าเหล่าหรือไร่เหล่ามาเป็นของรัฐเพื่อ “วัตถุประสงค์สาธารณะ” (Ferguson, 2014; Scurrah et al., 2015) ภายหลังจากได้รับอิสรภาพของเมียนมาร์ในปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) รัฐบาลเมียนมาร์ได้ประกาศกฎหมายว่าด้วยการแปรรูปที่ดินแห่งชาติ (Land Nationalisation Act) ในปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) ย้ำสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐแบบไม่มีขีดจำกัด ด้วยการทำให้ระบบเจ้าที่ดินเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายโดยการแปรรูปให้ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ (Land Nationalisation) (Mark, 2015) และยังคงใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการที่ดินภายใต้ระบอบทหารที่ปกครองพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) กฎหมายดังกล่าวยังทำให้รัฐมีสิทธิทางกฎหมายในการเวนคืนที่ดินที่จำแนกเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า แม้ว่าบทบัญญัตินี้ต้องการยึดที่ดินคืนจากเจ้าที่ดินที่ครอบครองที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นการเอื้ออำนวยให้รัฐเข้าถึงที่ดินที่ใช้ประโยชน์โดยเกษตรกร และในยุคปกครองของรัฐบาลทหาร ได้นำกฎหมายที่อนุญาตให้มีการริบที่ดินและจัดสรรที่ดินขึ้นใหม่ (The Wasteland Law) ในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ที่เรียกว่า “ที่ดินทิ้งร้าง” หรือ “ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์” ซึ่งรวมถึงที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินถูกจำแนกเป็นที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ กฎหมายนี้ทำให้บรรดาบริษัทที่เป็นพวกพ้องใกล้ชิดกับทหาร รวมถึงรัฐวิสาหกิจของรัฐ บริษัทร่วมทุนและบริษัทเอกชนได้รับประโยชน์หลักจากการจัดสรรที่ดินขึ้นใหม่ การพัฒนาที่ดินที่ไม่มีการทำประโยชน์ได้รับการส่งเสริมอย่างมากจากนโยบายด้านเกษตรกรรมของรัฐบาลทหาร แม้ว่าการขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของบริษัทต่างชาติเป็นเรื่องต้องห้าม แต่บริษัทต่างชาติก็สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ด้วยการร่วมทุนกับบริษัทท้องถิ่น (Henley, 2014:7)

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) และการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลพลเรือนในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ส่งผลต่อการยกเลิกโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมาร์ และการปรับปรุงกฎหมายการลงทุนของชาวต่างชาติใหม่ (Foreign Investment Law) ในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) เพื่ออนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนมากยิ่งขึ้น รวมถึงไปถึงการเปลี่ยนแปลงกรอบกฎหมายและนโยบายที่ดินในคราวเดียวกัน รัฐบาลใหม่ของเมียนมาร์ได้ผ่านกฎหมายที่ดินใหม่ 2 ฉบับ คือ กฎหมายที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์ และที่ดินยังไม่ได้บุกเบิก (The Vacant, Fallow and Virgin Land Law) และกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (The Farmland Law)

(Henley, 2014) โดยกฎหมายที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ ได้สถาปนาโลกและโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินขึ้นใหม่ รวมถึงการโยกย้ายประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตที่ดินที่ถูกจำแนกเป็นที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์และที่ดินที่ยังไม่ได้บุกเบิก และกำหนดที่ดินสำหรับรองรับการใช้ประโยชน์เพื่อการลงทุน

การออกกฎหมายทั้ง 3 ฉบับจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ของนักลงทุนเหนือการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ทำให้สามารถเข้าไปยึดที่ดินและจัดสรรที่ดินใหม่จากการจำแนกให้เป็น “ที่รกร้างว่างเปล่า” หรือ “ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์” ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพาะปลูกหรือส่วนหนึ่งของการทำระบบไร่หมุนเวียนโดยเกษตรกร หรือ “ตองยา” (Open Development Myanmar, 2016) ซึ่งในงานศึกษาของ Giles Henley (2014) ใน Case Study on Land in Burma ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในโครงการขนาดใหญ่และการเวนคืนที่ดินไว้ว่า แม้เกษตรกรจะได้รับใบอนุญาตการถือครองที่ดิน แต่ก็สามารถถูกเวนคืนจากรัฐได้โดยง่ายและไม่มีการชดเชย

ทั้งนี้ เนื่องจากกรอบกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะปกป้องสิทธิชุมชนท้องถิ่น เช่น ในมาตรา 37 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ.2008) ระบุให้รัฐบาลเป็นเจ้าของเหนือที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่เหนือผืนดินและใต้ผืนดิน เหนือน้ำและใต้น้ำ จึงให้สิทธิกับรัฐบาลในการนำเอาที่ดินตรงไหนก็ได้มาใช้ประโยชน์ และกฎหมาย 2 ฉบับที่ออกมาในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ให้ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่มากกว่าเกษตรกรรายย่อย ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ และกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม อนุญาตให้รัฐบาล นักลงทุน และนิติบุคคลจัดสรรเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านี้ได้ แต่ขาดซึ่งการยอมรับการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบท้องถิ่นดั้งเดิมหรือการใช้ที่ดินตามจารีตประเพณี เช่น การทำไร่หมุนเวียน²¹

3.2 กฎหมายที่ดินและการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ใน สปป.ลาวและกัมพูชา ปรากฏกฎหมายที่ดินฉบับแรกในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) และ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ตามลำดับ จากนั้นทั้งสองประเทศได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ดินเพื่อแปลงที่ดินให้เป็นทุน โดยการให้สิทธิกับนักลงทุนต่างประเทศสัมปทานที่ดิน ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายที่ดินของลาว ในปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) ได้ให้สิทธิพิเศษสำหรับนักลงทุนต่างประเทศสามารถเช่าที่ดินในเขตที่รัฐกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ 75 ปี และขยายระยะเวลาสูงสุดได้ถึง 99 ปี ตามกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ในขณะที่กัมพูชาแก้ไขกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ซึ่งรับรองสิทธิการใช้ที่ดินให้กับชาวต่างชาติให้มีสิทธิได้รับสัมปทานที่ดินได้นานถึง 99 ปี แต่หลังจากนั้นรัฐบาลกัมพูชาได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแพ่งในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ซึ่งมีผลในการลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายที่ดินหลายประการ หนึ่งในนั้นคือการลดระยะเวลาการเช่าที่ดินลงเหลือคราวละไม่เกิน 50 ปี

²¹ New National Land Use Policy Must Reflect the Concerns of those Affected

By Burma Partnership, November 4, 2014 เข้าถึงที่ <http://www.burmapartnership.org/2014/11/new-national-land-use-policy-must-reflect-the-concerns-of-those-affected/>

ส่วนในเมียนมาร์ แม้ว่าที่ดินจะถูกแปลงให้เป็นสิทธิของรัฐหลังได้รับอธิปไตย ในช่วงปลายทศวรรษ พ.ศ. 2490 (ต้นทศวรรษ 1950) ที่ดินได้ถูกแปลงให้เป็นของรัฐซ้ำอีกครั้งในช่วงการปกครองของรัฐบาลทหาร ในการตรากฎหมายว่าด้วยที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ ในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) กระทั่งเกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐบาลพลเรือนในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) นำไปสู่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมืองครั้งสำคัญของเมียนมาร์ เกิดการแก้ไขการลงทุนฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2555 ทำให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเช่าที่ดินได้เป็นระยะเวลา 50 ปี ซึ่งระยะเวลาในการเช่าที่ดินอาจยืดหยุ่นได้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของรัฐบาล สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถต่ออายุได้ไม่เกิน 25 ปี ตามกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปี พ.ศ. 2557

ในขณะที่ประเทศไทย แม้จะมีกฎหมายที่ให้คนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมได้ (กฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542) แต่ก็มีกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ดินของคนต่างชาติเอาไว้ ตามกฎหมายชาวต่างชาติสามารถเช่าได้เกินกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี มีการต่อสัญญาได้ โดยจะเช่าที่ดินได้เฉพาะบริเวณที่กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมว่าด้วยการผังเมือง และเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เท่านั้น และการเช่าที่ดินจะกระทำได้ในอุตสาหกรรมบางประเภท และหากการเช่าที่ดินนั้นมีเนื้อที่มากกว่า 100 ไร่ จะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน แต่กฎระเบียบการเข้าถึงที่ดินดังกล่าวได้ถูกยกเว้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 17/2558 กำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในคำสั่งดังกล่าว สามารถนำไปให้นักลงทุนต่างชาติเช่าที่ดินได้คราวละ 50 ปีและต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 50 ปี (99 ปี) คำสั่งดังกล่าวมีผลยกเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติที่กำกับระยะเวลาการเช่าและขนาดเนื้อที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่รัฐบาลได้ยกร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษขึ้นมา 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 จังหวัด คาดว่าน่าจะประกาศใช้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ ซึ่งจะทำให้การเข้าถึงที่ดินของนักลงทุนต่างชาติทำได้ง่ายขึ้น

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์เขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่าง สปป.ลาว, กัมพูชา, เมียนมาร์ และไทย

สิทธิประโยชน์	ลาว	กัมพูชา	เมียนมาร์	ไทย
ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	สูงสุด 7 ปี	สูงสุด 9 ปี	สูงสุด 7 ปี	สูงสุด 8 ปี
ยกเว้นอากรจากกำไร	นำกำไรไปลงทุนต่อ ได้ยกเว้นในปีบัญชี	3 ปีหลังกิจการเริ่ม มีกำไร	นำกำไรไปลงทุนต่อ ได้ยกเว้นในปีบัญชี	ไม่ได้รับ
ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 50	3 ปี	ไม่ได้รับ	ไม่ได้รับ	5 ปี
ยกเว้นภาษีนำเข้าวัสดุ	ได้รับ	ได้รับ	ได้รับ	ได้รับ 5 ปี
ยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบ	กรณีที่ไม่มีใน ประเทศ	ได้รับ	3 ปีนับจากเริ่ม กิจการ	ได้รับ 5 ปี
ยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร	ได้รับ	ได้รับ	5 ปีนับจากเริ่ม กิจการ	ได้รับ
ขนาดเนื้อที่	มากกว่า 6,250 ไร่ (1,000 เฮกตาร์)	มากกว่า 300 ไร่ (50 เฮกตาร์)	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด

สิทธิการเช่าที่ดินของคนต่างชาติ	สูงสุด 99 ปี	สูงสุด 99 ปี	สูงสุด 75 ปี	สูงสุด 30-60 ปี* (กำลังพิจารณาเป็น 99 ปี)
---------------------------------	--------------	--------------	--------------	---

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักวิจัยธนาคารซีไอเอ็มบีไทย เข้าถึงที่

https://www.google.co.th/?gws_rd=ssl#q=investment+in+cambodia+sez,+%E0%B8%8B%E0%B8%B5%E0%B9%84%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B9%87%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%B5

หมายเหตุ: * ยกเว้นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประกาศตามคำสั่ง คสช. ที่ 17/2558 สามารถเช่าที่ดินได้สูงสุด 99 ปี

ในส่วนของขนาดที่ดินสำหรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ มิได้มีการจำกัดขนาดของพื้นที่ตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นกับการกำหนดขึ้นเองของแต่ละประเทศ ในกรณีสปป.ลาวและกัมพูชาได้กำหนดขนาดเนื้อที่และระยะเวลาการสัมปทานที่ดินเอาไว้ในกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ ขนาดตั้งแต่ 6,250 ไร่ (1,000 เฮกตาร์) ในกรณีสปป.ลาว และขนาดตั้งแต่ 300 ไร่ (50 เฮกตาร์) ขึ้นไป ในกรณีกัมพูชา ในขณะที่เมียนมาร์มิได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนประเทศไทยก็ยังไม่มีการกำหนดเนื้อที่สำหรับการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นกัน

3.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่น

นับจากปี พ.ศ. 2545 – 2558 รัฐบาล สปป.ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และไทย อนุมัติให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษรวม 59 แห่ง (สปป. ลาว 13 แห่ง, กัมพูชา 32 แห่ง, เมียนมาร์ 3 แห่ง และไทย 11 แห่ง) มีเนื้อที่ไม่รวมเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย รวมกันราว 336,397 ไร่ (ดูในตารางที่ 2) เนื่องจากการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยยังไม่มีความชัดเจนเหมือนกับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ เบื้องต้นรัฐบาลใช้อำนาจตาม ม.44 ออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 17/2558 และคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 74/2559 จัดหาที่ดินใน 7 จังหวัดที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษประมาณ 13,000 ไร่²²

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ก่อให้เกิดการพรากสิทธิที่ดินขนาดใหญ่ โดยการใช้อำนาจกฎหมายและอำนาจรัฐบังคับประชาชนให้อพยพโยกย้ายออกจากที่ดินหรือการบังคับให้ตั้งถิ่นฐานใหม่ ในงานศึกษาทุนนิยมคาสีโนของปิ่นแก้ว (2559: น.97-98) อธิบายถึงการพรากสิทธิด้วยการบังคับให้ตั้งถิ่นฐานใหม่ที่เกิดขึ้นในลาวว่า เป็นผลจากนโยบาย “การเปลี่ยนที่ดินให้เป็นทุน” ที่รัฐบาลลาวใช้ในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การบังคับให้มีการตั้งถิ่นฐานใหม่ได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการสะสมทุนด้วยการพรากสิทธิ (Accumulation by Dispossession) ที่ซึ่งทรัพยากรของท้องถิ่นได้ถูกยึดครองโดยรัฐและเปลี่ยนให้เป็นทุนโดยบริษัทข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ อันเป็นกระบวนการที่ทรัพยากรของประชาชนถูกพรากออกจากการครอบครองของตน และถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ไปสู่ภาคเอกชน (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2559)

การบังคับให้ต้องโยกย้ายและการตั้งถิ่นฐานใหม่และการชดเชยให้กับประชาชนเป็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษของลาว เช่น ในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำ ในแขวงบ่อแก้ว

²² คำสั่ง คสช. ฉบับที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 74/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๕๘

(Souksamone Sengchanh, 2013) เขตเศรษฐกิจพิเศษบ่อเต็น ในแขวงหลวงน้ำทา²³ และเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน เขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกของลาวในแขวงสะหวันนะเขต ชาวบ้านมากกว่า 250 ครอบครัวที่ได้อาศัยอยู่ในที่ดินที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับข้อเสนอการชดเชยด้วยการจ้างงานเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแลกกับการให้ความร่วมมือในการโยกย้ายออกไป แทนการชดเชยด้วยเงิน (Vaughan, 2006) ปัญหาการชดเชยให้ประชาชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ดำเนินมานานกว่า 10 ปี ประชาชนที่ได้รับผลกระทบยังคงร้องเรียนขอรับการชดเชยผ่านไปยังสายด่วนสภาแห่งชาติ²⁴

ในกัมพูชา การขับไล่ประชาชนออกจากที่ดินที่รัฐให้สัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจกับบริษัทเอกชนเกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วประเทศ หนึ่งในนั้นคือกรณีการทำกรไถที่ดินและยึดที่ดินทำกินของชาวบ้าน 456 ครอบครัว ในจังหวัดเกาะกง ในปี พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006) โดยไม่มีการบอกกล่าว ในพื้นที่สัมปทานที่ดินปลูกอ้อยและโรงงานแปรรูปผลิตน้ำตาลของบริษัทน้ำตาลขอนแก่นจากประเทศไทย (Thai KPL Group) ร่วมทุนกับนายลี ยงพัท ซึ่งเป็นเจ้าของธุรกิจเครื่องแอล วาย พี กรุ๊ป ในพื้นที่ราว 120,000 ไร่ (19,100 เฮกตาร์) ในจังหวัดเกาะกง เครื่องช่วยธุรกิจแอล วาย พี กรุ๊ป ยังได้ขยายธุรกิจการลงทุนนิคมอุตสาหกรรมเกาะกง และเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกงอีกด้วย²⁵ รวมถึงการบังคับไล่รื้อบ้านของชาวบ้าน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษสีหนุวิลล์ จังหวัดพระสีหนุ ในปี 2550 (ค.ศ. 2007) ชาวบ้าน 117 ครอบครัวสูญเสียบ้านในเวลาเพียง 1 วัน และบางคนถูกตำรวจเข้าจับกุมจากการบังคับขับไล่ (Open Development Myanmar, 2016)

ในเมียนมาร์ โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายเป็นโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับทวิภาคีที่เป็นหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมาร์ ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551 ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 บริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานเพื่อดำเนินโครงการเป็นเวลา 60 ปี จากนั้นในปี พ.ศ. 2556 สิทธิสัมปทานถูกโอนให้กับบริษัทนิติบุคคลเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นรูปแบบของบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐบาลเมียนมาร์และรัฐบาลไทย หากก่อสร้างสำเร็จโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายจะเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในทวีปเอเชีย งานศึกษาของสมาคมพัฒนาทวายปี พ.ศ.2557 คาดการณ์ว่าหากโครงการก่อสร้างตามแผนที่ระบุไว้ ชาวบ้านจาก 20-36 หมู่บ้าน (ประมาณ 4,384 – 7,807 ครัวเรือน หรือราว 22,000 – 43,000 คน) จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการก่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เขตนิคมอุตสาหกรรม ท่าเรือ ถนนเชื่อมต่อ อ่างเก็บน้ำ (เขื่อน) และพื้นที่รองรับชาวบ้านที่ต้องถูกอพยพโยกย้าย จากการศึกษาของสมาคมฯ คาดว่าร้อยละ 71 ของครัวเรือนที่ทำการสำรวจ 1,583 ครัวเรือน จะสูญเสียที่ดินทำกินให้กับโครงการ (สมาคมพัฒนาทวาย, 2557)

เมื่อเปรียบเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย การเร่งรัดเพื่อจัดหาที่ดินของรัฐบาล คสช. ทำให้ชาวบ้านผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหน้าการประกาศเขตที่ดินของรัฐต้องสูญเสียที่ดินแบบ

²³ Socio-Economic Impact and the Adaptation of Boten People under Chinese Transnationality
GMSARIN International Journal 8 (2014) 109 – 116.

²⁴ ข่าวออนไลน์ของหนังสือพิมพ์เวียงจันทน์ วันที่ 23 กรกฎาคม 2558

<http://www.laolandissues.org/2015/07/23/compensation-pledged-at-savan-seno-economic-zone/>

²⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานผลตรวจสอบที่ 115/2558 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2558; จับตาก้าวกระโดดการพัฒนา เขตเศรษฐกิจเฉพาะเกาะกง ข่าวออนไลน์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 2 พฤศจิกายน 2558

<http://www.posttoday.com/biz/aec/news/401291>

พื้นที่กันใด เนื่องจากหน่วยงานรัฐมิได้มีการสำรวจสภาพการครอบครองที่ดินในพื้นที่ เช่น กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นอกจากนั้น ยังมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อขับไล่ชาวบ้านออกไปจากที่ดินที่อยู่อาศัย เช่น กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม และรัฐยังใช้เจ้าหน้าที่ทหารกดดัน ช่มชู้บังคับ และปิดกั้นเสรีภาพการพยายามแสดงออกและการแสดงความคิดเห็นด้วยของชาวบ้านผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งบรรยากาศที่ใช้อำนาจการเมืองปิดกั้นเสรีภาพและพหุสิทธิที่ดินเช่นที่เกิดขึ้นนี้ไม่อาจทำได้ในรัฐบาลที่ปกครองในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย (กลุ่มจับตาคضاياที่ดิน, 2559)

4. การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการกีดกันในการเข้าถึงที่ดิน

ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์กระบวนการการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่นำไปสู่การกีดกันการเข้าถึงที่ดิน โดยใช้แนวคิดจากงานศึกษาเรื่อง The Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia ของ Hall, Hirsch and Li (2011) ประกอบด้วย กฎระเบียบ (Regulation) ตลาด (Market) การบังคับ (Force) และการสร้างความชอบธรรม (Legitimation) มาใช้ในการวิเคราะห์การเข้าถึงที่ดินและการกีดกันที่เกิดขึ้นจากกรณีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การกีดกันการเข้าถึงที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นผลจากนโยบายและการเปลี่ยนแปลงระบอบสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะจากนโยบายการแปลงที่ดินให้เป็นทุน นับตั้งแต่รัฐตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อสร้างอำนาจเหนือที่ดิน เกิดการจำแนกที่ดินเพื่อแปลงที่ดินให้เป็นของรัฐ และการกำหนดระเบียบข้อห้ามต่างๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดกฎระเบียบดังกล่าวมีลักษณะที่ต่างกันไปตามช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

การกีดกันการเข้าถึงที่ดินในกรณีการสร้างเขตเศรษฐกิจ เกิดขึ้นตามแนวระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งเอ็ดดี้ให้การสนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบนระเบียบเศรษฐกิจ ในรูปแบบโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ที่รัฐบาลแต่ละประเทศมีบทบาทในการสนับสนุนให้นักลงทุนต่างชาติเข้าทำหน้าที่เป็นผู้พัฒนาในพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การกีดกันการเข้าถึงที่ดินเกิดขึ้นจากการบังคับด้วยกฎหมายและกฎระเบียบทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การบังคับใช้ทางการ ได้แก่ การใช้ข้อบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาบังคับใช้ ในอาณัติบริเวณที่กำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการบังคับใช้ที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การใช้ความรุนแรง การข่มขู่หรือบังคับให้อพยพโยกย้ายให้ออกไปจากที่ดิน ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศหรือสถานการณ์ที่ระบอบการเมืองมีอำนาจทางการเมืองเข้มแข็ง

การใช้ตลาดที่เน้นการแสวงหาประโยชน์จากที่ดินจากการแปลงที่ดินให้เป็นทุน และการสร้างความชอบธรรมด้วยมูลค่าต่อผลตอบแทนการลงทุนเหนือที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มักเป็นเหตุผลที่รัฐบาลนำมาใช้อ้างความชอบธรรมในการเวนคืนหรือยึดที่ดินจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์เดิม ด้วยตรรกะการสร้าง ความชอบธรรมที่แตกต่างจากการเวนคืนหรือแย่งยึดที่ดินจากการสัมปทานที่ดินเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ สร้าง เชื้อน หรือเหมืองแร่

ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษมีความต่างไปจากสัมปทานที่ดินในแง่ของสิทธิ ทั้งในการใช้ทรัพยากรเพื่อแปลงให้เป็นสินค้าในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และสิทธิเหนือดินแดน ในพื้นที่ดังกล่าว หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้ถูกยกเว้นไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อเป้าประสงค์ทางเศรษฐกิจ โดยมีการยกเว้นภาษี การเพิ่มสิทธิประโยชน์ในกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร การไม่แทรกแซงหรือควบคุมกำกับโดยหน่วยงานราชการและความเป็นเอกเทศในการปกครองอาณาบริเวณของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจสำคัญ ทั้งนี้ นักลงทุนยังสามารถนำทรัพยากรชนิดใดก็ได้มาใช้เพื่อพัฒนาเขตอย่างไม่มีขีดจำกัดอีกด้วย (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2559: 7)

นอกจากนั้น การสร้างความชอบธรรมการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดการพัฒนาบนระเบียบเศรษฐกิจ GMS ที่สนับสนุนโดยเอทีบี การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นสิ่งที่ได้วางแผนไว้แล้วตามทางยุทธศาสตร์ระเบียบเศรษฐกิจ GMS ที่สามารถเชื่อมโยงเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และตลาดภูมิภาคและตลาดโลก

การกีดกันการเข้าถึงที่ดินมิได้กระทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ผู้สูญเสียที่ดินก็ได้สร้างความชอบธรรมขึ้นมาเพื่อกีดกันการเข้าถึงที่ดินของรัฐด้วยเช่นกัน (countering exclusion) ในงานศึกษาของพรพนา กวิยเจริญ และคณะ (2560) พบว่า ในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประชาชนได้กีดกันการเข้าถึงที่ดินของรัฐในหลายรูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งกลุ่มเพื่อแสดงตัวตนเพื่อสร้างอำนาจ และกลไกการต่อรอง การใช้พื้นที่สาธารณะด้วยสื่อและการใช้ป้ายรณรงค์ การใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แม้ว่าในที่สุดเรื่องจบลงด้วยการยอมรับการชดเชยของชาวบ้านส่วนใหญ่ แต่บางส่วนก็เป็นไปด้วยการบังคับให้ต้องจ่ายอม และเหลือชาวบ้าน 5 รายสุดท้ายเท่านั้นที่ยังอยู่กระบวนการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

5. สรุปประเด็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในที่ดิน จากกรณีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มโนทัศน์และอุดมการณ์เขตเศรษฐกิจพิเศษ

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เกิดขึ้นภายใต้มโนทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ที่ต้องการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจไปสู่อุตสาหกรรม (industrialization) และการเป็นจุดศูนย์กลาง (hubs) สำหรับนวัตกรรมและบริการที่ทันสมัยในคราวเดียวกัน โดยการใช้นโยบาย/สถานที่เป็นฐาน (Place-based policy) หรือการอาศัยความได้เปรียบอันเนื่องมาจากตำแหน่งที่ทางภูมิศาสตร์เป็นตัวกำหนดพื้นที่สำหรับการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เกิดขึ้นภายใต้อุดมการณ์การเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาค (Regional connectivity) โดยการจัดวางให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นสถานที่ที่มีอำนาจปกครองอิสระ สถานที่เหมาะสมทางยุทธศาสตร์ การเชื่อมต่อขนส่ง และให้สิทธิตามกรอบกฎหมายทั้งหลายเหล่านี้เป็นส่วนประกอบสำคัญ ในการสร้างสภาวะยกเว้นเหนือดินแดน ในอาณาบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การเปลี่ยนความสัมพันธ์ในที่ดิน จากการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน

การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกรณีศึกษา นับเป็นความต่อเนื่องการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ด้วยการแปลงที่ดินให้เป็นทุน การกีดกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเทศเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับที่ดิน ที่ตราขึ้นมากำหนดความเป็นเจ้าของสิทธิ

ที่ดิน การแปรรูปที่ดินให้เป็นของรัฐ การจำแนกประเภทที่ดินเพื่อให้สัมปทานที่ดินกับเอกชน การให้อำนาจรัฐในการยึดหรือเวนคืนที่ดิน

การแปรรูปที่ดินให้เป็นของรัฐด้วยกฎหมายเกิดขึ้นมายาวนานในเมียนมาร์ มาตั้งแต่ยุคอาณานิคมอังกฤษ กระทั่งได้รับอิสรภาพจนถึงยุคการปกครองโดยรัฐบาลทหารและเปลี่ยนผ่านมาสู่ยุครัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้ง กฎหมายที่ตราขึ้นมาหลายฉบับ เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการแปรรูปที่ดินแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) กฎหมายว่าด้วยที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ ในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ย้ำถึงสิทธิของรัฐเหนือที่ดิน และล่าสุด คือ กฎหมายว่าด้วยที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์ และที่ดินยังไม่ได้บุกเบิก และกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012)

ส่วนในสปป.ลาว การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบบสังคมนิยมทำให้ที่ดินเป็นสิทธิของรัฐ และรัฐมอบให้ประชาชนใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตเท่านั้น การเปลี่ยนที่ดินเป็นทุนเริ่มขึ้นหลังจากลาวมีนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2529 (ค.ศ. 1986) หลังจากนั้นลาวได้ปรับแก้กฎหมายการลงทุน ในปี พ.ศ. 2537 และ 2547 (ค.ศ. 1994 และ 2004) และกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2540 และ 2546 (ค.ศ. 1997 และ 2003) เปิดให้มีการซื้อขายที่ดินและสัมปทานที่ดินกับนักลงทุนต่างประเทศ

ในประเทศกัมพูชา การปกครองของเขมรแดง (Khmer Rouge) ในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2522 (ค.ศ. 1975-1979) ที่ดินถูกทำให้กลายเป็นสมบัติของส่วนรวม (collectivization) และบันทึกต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินรวมถึงแผนที่และเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินถูกทำลาย เป็นผลให้กัมพูชานั้นไม่มีระบบของการจัดการที่ดิน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) มีการตรากฎหมายที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรก อนุญาตให้ปัจเจกถือครองเป็นเจ้าของที่ดินได้ กฎหมายที่ดินได้มีการแก้ไขอีกครั้งในปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในระบอบความเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐและเอกชน และการจำแนกประเภทที่ดินสำหรับการให้เช่าหรือสัมปทานที่ดิน (Touch Siphat, 2009) ²⁶

การแปลงที่ดินให้เป็นของรัฐเป็นผลจากการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ การกีดกันการเข้าถึงที่ดินของประชาชนเริ่มปรากฏชัดและมีความรุนแรงมากขึ้น จากการบังคับใช้สิทธิของรัฐตามกฎหมาย การใช้กำลังบังคับและความรุนแรงมากขึ้น เมื่อนักลงทุนต่างประเทศหลังไหลเข้าไปลงทุนโดยการสัมปทานที่ดินเพิ่มมากขึ้น

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะนวัตกรรมในการสร้างพื้นที่ยกเว้นเพื่อเปลี่ยนกลุ่มผู้มีสิทธิเข้าถึงที่ดิน

เขตเศรษฐกิจพิเศษได้กลายเป็นนวัตกรรมใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ โดยการสร้าง “สภาวะยกเว้นพิเศษเหนือดินแดน” อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการจัดวางเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ในตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ตามระเบียบเศรษฐกิจ GMS สถานที่ซึ่งมีแรงจูงใจทาง

²⁶ Touch Siphat. (2009). “The Impact of Economic Land Concessions on the Local Livelihood of Forest Communities in Kratie Province, Northeastern Cambodia”. Thesis of graduate school of master of arts in sustainable development, Chiang Mai University.

ภายในการลงทุน การเช่าที่ดินและแรงงานราคาถูก การมีอำนาจการปกครองเหนืออาณาเขตที่เป็นอิสระ และให้สิทธิตามกรอบกฎหมาย เหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของสภาวะยกเว้นพิเศษที่สร้างขึ้นในอาณาบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษ การสร้างพื้นที่ยกเว้นดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนกลุ่มผู้มีสิทธิเข้าถึงที่ดิน โดยเฉพาะกับคนท้องถิ่น ซึ่งกลายเป็นเป้าหมายของการกีดกัน โดยการทำให้สิทธิการเข้าถึงที่ดินกับนักลงทุนนั้นเป็นสิ่งที่ชอบธรรม

6. วาระการวิจัย

นับจากทศวรรษ 2530 ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงได้เปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ และการสถาปนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงทั้งระหว่างประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง²⁷ และประเทมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างญี่ปุ่น อันเป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนเพื่อเป็นประตูการค้าและการลงทุนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการดึงดูดการลงทุนต่างประเทศด้วยการให้สิทธิการเช่าและสัมปทานที่ดิน ในกรณี สปป.ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ และการใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษมาเป็นยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมในระบอบเสรีนิยมใหม่

แม้ว่าประเทศไทยจะริเริ่มแนวคิดและนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2540 หรือเร็วกว่า 10 ปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่อาจจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นได้ เนื่องจากเกิดกระแสการต่อต้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะตั้งขึ้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในขณะที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งใน สปป.ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ได้เดินหน้าไปก่อนหน้าประเทศไทยนับ 10 ปี หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเป็นจำนวนมาก คือ การที่รัฐบาลในประเทศเหล่านั้นใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จ เอื้ออำนวยให้นักลงทุนต่างประเทศสามารถเข้าถึงที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่ด้วยการสร้างอำนาจของการกีดกัน อันประกอบไปด้วย การใช้กฎหมาย (regulation) เกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดินและเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ตลาด (market) ที่ดิน ที่จำกัดการเข้าถึงด้วยกลไกราคาและการอ้างสิทธิปัจเจกต่อที่ดิน การบังคับ (force) ให้ออกไปจากที่ดิน และการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ภายใต้วาทกรรมความยากจน โดยรัฐบาลและบรรดาผู้สนับสนุนอย่างสถาบันสนับสนุนทางการเงินระหว่างประเทศ

โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของการกีดกันดังกล่าว ประกอบไปด้วย การออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงกฎหมายด้านการลงทุนและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเดิม กฎหมายเหล่านี้ในด้านหนึ่งได้เปิดกว้างให้เกิดการลงทุนจากต่างประเทศอย่างชัดเจน แต่อีกด้านหนึ่งกลับเป็นการกีดกันและนำไปสู่การพรากสิทธิในที่ดิน

²⁷ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region : GMS) ในปี 2535 ระหว่างประเทศจีน เมียนมาร์ สปป.ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม (2) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chaophraya-Makong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ในปี 2546 ระหว่างประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนาม และ (3) กรอบความร่วมมือกลุ่มแม่น้ำโขง-ญี่ปุ่นด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (Mekong-Japan Cooperation) ในปี 2551 ระหว่างประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงและญี่ปุ่น

ของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ในขณะที่ประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินของคนต่างด้าว แต่ก็มีเงื่อนไขกำกับอยู่มาก และการจัดการที่ดินและการเข้าถึงที่ดินของรัฐก็มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ควบคุมกำกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดิน

การขับเคลื่อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงเมื่อ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา นั้นเกิดจากแรงขับเคลื่อนของสถาบันการเงินระหว่างประเทศอย่างธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank : ADB) ผู้สนับสนุนทางการเงินที่ใหญ่ที่สุดของภูมิภาค ที่เข้าไปเกี่ยวข้องอย่างเข้มข้นกับการช่วยเหลือประเทศแม่น้ำโขงในการก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ธนาคารพัฒนาเอเชียยังให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและช่วยยกร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ รวมถึงกฎหมายการลงทุนและกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการให้เงินทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการเชื่อมต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง กลายเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ทำให้การสะสมทุนด้วยการพรากสิทธิที่ดิน (accumulation by land dispossession) เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและกว้างขวาง ในบริบทการเมืองที่รัฐใช้อำนาจในทางกฎหมายแปลงประเภทที่ดินของรัฐ จากที่ดินหวงห้ามไปเป็นที่ดินที่สามารถใช้เพื่อการลงทุนได้ รวมถึงการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นในอนุภูมิภาคแห่งนี้

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้ศึกษาใคร่ขอแสดงความขอบคุณอย่างสูงต่อศูนย์ภูมิภาคด้านสังคมศาสตร์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Regional Center for Social Science and Sustainable Development - RCSD) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำหรับการสนับสนุนการทำงานศึกษาในครั้งนี้ และขอขอบคุณ Professor Philip Hirsch ดร.ชยันต์ วรรณระภูติ และ ดร.ทับทิม ทับทิม สำหรับความช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่คณะผู้ศึกษา ตั้งเริ่มต้นจนงานศึกษาเสร็จสมบูรณ์

บรรณานุกรม

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). “สัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา”. เข้าถึงที่ <http://www.dtn.go.th/index.php/policy-brief/item.html>.
- กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน. (2559). “รายงานการศึกษาเรื่องการดำเนินการ และผลกระทบจากระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ธนาคารพัฒนาเอเชีย – นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก เชียงราย หนองคาย นครพนม และมุกดาหาร”. สนับสนุนโดยมูลนิธิไฮน์ริคเบ็ลล์ (Heinrich BOLL Foundation - HBF) และอเมริกาจิววิชเวิลด์เซอร์วิซ (American Jewish World Service - AJWS).
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558). “รายงานผลตรวจสอบที่ 115/2558 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2558; จับตาก้าวกระโดดการพัฒนา เขตเศรษฐกิจเฉพาะเกาะกง”. เข้าถึงที่ <http://www.posttoday.com/biz/aec/news/401291> (วันที่ 2 พฤศจิกายน 2558).
- ดวงมณี เลาวกุล. (2556). “การถือครองที่ดินปี 2555”. เข้าถึงได้ที่ http://www.landactionthai.org/land/phocadownload/Download/570925_File.pdf
- บริษัทปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด. (2558). โครงการส่งเสริมและพัฒนาด้านการค้า การลงทุนเชื่อมโยงสู่อาเซียน, สำนักงานเชียงราย.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2559). ทุนนิยมคาสีโน เขตเศรษฐกิจพิเศษจีนกับการสร้างชายแดนเสรี

นิยมใหม่ในลาว. ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ประชาชาติธุรกิจ. (2559). “เปิดพื้นที่ 6 แสนไร่ รับ EEC จุดพลุ “ระยอง” เมืองใหม่ไฮสปีด”
เข้าถึงที่ http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1472637306
(1 กันยายน 2559)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว). (2560). “เอกสารประกอบการประชุมรับฟังการนำเสนอ
เอกสารเกี่ยวกับที่ดิน 4 เรื่อง”. วันที่ 31 มกราคม 2560 จัดทำโดยชุดโครงการวิจัย
“ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน”.

สมาคมพัฒนาทวาย (DDA). (2557). “เสียงจากชุมชน ช้อกกังวลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย.

Amit K. Khandelwal and Matthieu Teachout. (2016). IGC Policy Note: Special Economic
Zones for Myanmar.

Both Ends Environment and Development Service. (n.d.). “ADB and SPECIAL ECONOMIC
ZONES ADB and the Greater Mekong Subregion Program”. เข้าถึงที่
<http://php.diw.go.th/idas/facesheet/47.pdf>

Burma Partnership (2014). **New National Land Use Policy Must Reflect the Concerns of
those Affected.** November 4, 2014 เข้าถึงที่
<http://www.burmapartnership.org/2014/11/new-national-land-use-policy-must-reflect-the-concerns-of-those-affected/>

Dwyer, Mike. (2004). “Turning Land into Capital a review of recent research on land
concessions for investment in Lao PDR”. Produced by CIDSE-Laos, with financial
support of Plan International Laos.

Henley, Giles. (2014). **Case study on land in Burma.**

Kheungkham Keonuchan (2016). **Investment Opportunities in Special Economic Zones,
Lao PDR,** Director General Secretariat Office of Lao National Committee for Social
Economic Zone, Government’s Office, Lao PDR, 11 February 2016 เข้าถึงที่
<http://www.nationtv.tv/economy-seminar/resources/archive/1/kheungkham.pdf>

National Land Management Authority. (2012). “Concession and Leases in the Lao PDR
Taking Stock of Land Investments”. เข้าถึงที่ [https://www.researchgate.net/
publication/257780558_Concessions_and_Leases_in_the_Lao_PDR_Taking_Stock_of_L
and_Investments](https://www.researchgate.net/publication/257780558_Concessions_and_Leases_in_the_Lao_PDR_Taking_Stock_of_Land_and_Investments)

Open Development Myanmar. (2016) “Land”. เข้าถึงที่
<https://opendevelopmentmyanmar.net/topics/land/>.

Sekine, Yukari. (2016). “Land Confiscation and Collective Action in Myanmar’s Dawai

Special Economic Zone Area: Implication for Rural Democratization.”

International Institute of Social Studies (ISS), An international colloquium 4-5
February 2016.

Siphath, Touch. (2009). **“The Impact of Economic Land Concessions on the Local Livelihood of Forest Communities in Kratie Province, Northeastern Cambodia”**. Thesis of graduate school of master of arts in sustainable development, Chiang Mai University.

Souksamone Sengchanh. (2013). **“Border development, resettlement and adaptation in a special economic zone : a case study of Khuan Village, Tonpheung District, Bo Kaeo Province in Lao PDR”**. The Graduate School, Chiang Mai University.

Vaughan, Robert. (2006). **Special Economic Zone Project Assessment in Savannakhet, Lao PDR: An Application of Human Security Framework**. Chulalongkorn University.

Walsh, John (2015). **The Special Economic Zones of the Greater Mekong Subregion: Land Ownership and Social Transformation**, An International academic conference 5-6 June 2015, Chiang Mai University.

Vientiane Times. (2015) **“Compensation pledged at Savan-Seno economic zone”**. เข้าถึงที่ <http://www.laolandissues.org/2015/07/23/compensation-pledged-at-savan-seno-economic-zone/> (July 23, 2015)