

Factors in the formulation of Thailand's policy to promote the Thailand – Malaysia Special Border Economic Zone: A case study on the Songkhla Special Economic Development Zone

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของไทยในการส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย
กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา

ปิยนาท อีฏฐกรพันธ์¹

Piyanath Ittakornphan

พงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์¹

Pongphisoot Busbarat

¹ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

International Relations Department, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

บทความเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ “นโยบายของไทยในการส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนในจังหวัดสงขลา ระหว่างปี ค.ศ. 2014 – 2018” ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก “ทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต” บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Corresponding Author

Pongphisoot Busbarat

Department of International Relations,

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand

E-mail: pongphisoot.b@chula.ac.th

Received: 31 December 2020

Revised: 6 February 2021

Accepted: 5 May 2021

Abstract

This study explains important factors in the formulation of the Special Economic Development Zone policy in Thailand to promote the Thailand – Malaysia Special Border Economic Zone. It focuses on the border area in the Songkhla Special Economic Development Zone. The study uses the complex interdependence concept of Robert O. Keohane and Joseph S. Nye as a framework. The research method is qualitative research by using primary sources and secondary sources to study factors attributing to the formulation of the Songkhla Special Economic Development Zone policy and economic connectivity between the Thailand - Malaysia border.

The study found that these are three external factors attributing to the formulation of the Special Economic Development Zone policy in Thailand. The first factor was the ASEAN regional cooperation framework. The Thai government prepared to enter the ASEAN community in 2015 and connect the economy with neighboring countries. The second factor was the Indonesia – Malaysia –Thailand Growth Triangle (IMT – GT) framework. It resulted in the formulation of border development plans and the promotion of economic connectivity between Thailand and Malaysia. The third factor was the Northern Corridor Economic Region (NCER) development plan of Malaysia. The framework helped to promote border development in Thailand and Malaysia. Therefore, Thailand formulated the Special Economic Development Zone policy in Thailand. It resulted in the determination of the Songkhla Special Economic Zone policy to connect the economy in the southern region of Thailand with Malaysia.

Keywords: Border trade, Special Economic Development Zone, Thailand – Malaysia border, policy, Songkhla Special Economic Development Zone

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของไทยในการส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา โดยใช้แนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน (complex interdependence) ของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye เป็นกรอบการศึกษา และใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสารทั้งระดับปฐมนิเทศและทฤษฎี เพื่ออธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา และการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจบริเวณชายแดนไทย – มาเลเซีย

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา สามารถสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้ 1) กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียน ทำให้รัฐบาลไทยได้เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และส่งเสริมการเชื่อมโยงประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น 2) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย – มาเลเซีย - ไทย (Indonesia – Malaysia – Thailand Growth Triangle : IMT – GT) ทำให้เกิดการกำหนดแผนงานพัฒนาพื้นที่ชายแดน และการส่งเสริมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซีย และ 3) ความต้องการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศมาเลเซีย ผ่านแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในบริเวณแนวภาคเหนือ (Northern Corridor Economic Region : NCER) ซึ่งกรอบความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยกับมาเลเซีย โดยปัจจัยทั้ง 3 ประการ เป็นปัจจัยจากบริบทภายนอกประเทศ (External Factors) ที่ช่วยผลักดันให้ประเทศไทยกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และพัฒนาพื้นที่ชายแดนในจังหวัดสงขลาเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซียอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

คำสำคัญ: การค้าชายแดน, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, ชายแดนไทย – มาเลเซีย, นโยบาย, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา

บทนำ

สภาพเศรษฐกิจภายหลังสงครามเย็น ทำให้ประเทศทั่วโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบเสรี (Liberalization) จากการที่แต่ละประเทศมีความสามารถในการผลิตสินค้าต่างๆ ไม่เท่ากัน หรือมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) แตกต่างกัน ทำให้เกิดการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น สำหรับในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายหลังการจัดตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ประเทศสมาชิกต่างพยายามสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ผ่านการจัดตั้งกรอบความร่วมมือทั้งในระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาค เพื่อขับเคลื่อนการบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคมากขึ้น

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน และมีลักษณะภูมิรัฐศาสตร์ที่สามารถติดต่อกับประเทศสมาชิกอาเซียนได้ถึง 4 ประเทศ ได้แก่ เมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) กัมพูชา และมาเลเซีย ความได้เปรียบทางทำเลที่ตั้งของประเทศไทย ทำให้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ทางด้านการค้าชายแดน ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ในปี พ.ศ. 2557 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์คัดเลือกพื้นที่ชายแดนในด้านตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่มีความได้เปรียบทั้งในฝั่งประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพและความพร้อม เพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ให้คำนิยาม “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” หมายถึง “บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบการอำนวยความสะดวกด้านศุลกากร ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียวของอาเซียน (ASEAN Single Window) และการดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ”

สงขลาเป็น 1 ใน 10 จังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย จากศักยภาพของจังหวัดที่เปรียบเสมือนประตูการค้าของภาคใต้ที่สามารถเชื่อมโยงกับรัฐเกดะห์และรัฐปะลิสของประเทศมาเลเซีย รัฐบาลจึงได้กำหนดให้อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลสะเดา ตำบลสำนักขาม ตำบลสำนักแก้ว และตำบลปาดังเบซาร์โดยเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คือ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งส่งเสริมการกระจายความเป็นธรรมและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทความนี้ได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และใช้แนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน (complex interdependence) ของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งแนวคิดนี้ได้อธิบายลักษณะปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่แตกต่างจากในอดีต โดยในอดีตปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงจะมีความสัมพันธ์ของการพึ่งพาแบบรัฐชาติต่อรัฐชาติ แต่ในปัจจุบันความสัมพันธ์ในระบบระหว่างประเทศมีลักษณะการพึ่งพาแบบซับซ้อนมากขึ้น โดยได้มีตัวแสดงอื่นๆ นอกเหนือจากรัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบระหว่างประเทศ ทั้งองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรเอกชน และบริษัทข้ามชาติ รวมทั้งการดำเนินความสัมพันธ์ได้ขยายขอบเขตจากประเด็นเรื่องการเมืองและความมั่นคงของรัฐ ให้ครอบคลุมถึงความ

สัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในการศึกษาแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye ได้ให้นิยามคำว่า การพึ่งพาอาศัย (dependence) หมายถึง การที่รัฐได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ส่วนการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) หมายถึง การพึ่งพิงระหว่างกัน (mutual dependence) ในบริบทการเมืองโลกนั้น การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หมายถึง การที่ปรากฏการณ์และตัวแสดงต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศได้มีการพึ่งพิงระหว่างกัน และส่งผลกระทบซึ่งกันมากขึ้นในมิติต่างๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยผลกระทบนั้นจะมีลักษณะสลับซับซ้อนและครอบคลุมทุกมิติ เช่น ทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง ทางสังคม เป็นต้น ซึ่งการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นผลมาจากการติดต่อข้ามชาติ (international transaction) ทำให้เกิดการหลั่งไหลของเงิน สินค้า ผู้คน และข่าวสารข้ามพรมแดน (Keohane & Nye, 1977) ดังนั้น บทความนี้จะมุ่งอธิบายถึงปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายและแรงผลักดันในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย โดยใช้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาเป็นกรณีศึกษา

คำถามวิจัย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย บริเวณเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาเป็นอย่างไร

สมมติฐานการศึกษา

ปัจจัยในการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา มีแรงผลักดันจากภายนอกประเทศที่ช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทภายนอกประเทศ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดนจังหวัดสงขลาเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย

พัฒนาการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

สภาพเศรษฐกิจภายหลังสงครามเย็น ทำให้ประเทศทั่วโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบเสรี และการปฏิรูปเศรษฐกิจทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงิน โดยลดข้อจำกัดต่างๆ ให้เกิดเศรษฐกิจแบบเสรียิ่งขึ้นเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน จนนำไปสู่การรวมตัวทางเศรษฐกิจและการบูรณาการทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ในส่วนภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายหลังการจัดตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ใน พ.ศ. 2510 ทำให้เกิดความพยายามสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนากรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคเพื่อบูรณาการความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น อาทิ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia – Malaysia – Thailand Growth Triangle: IMT – GT) และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง (Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS)

สำหรับแนวคิดของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศต่างๆ จะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดพื้นฐานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีลักษณะที่สำคัญร่วมกัน คือ 1) ภาครัฐได้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยแบ่งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์อย่างชัดเจน 2) ภาครัฐมีการจัดการพื้นที่และการบริหารพื้นที่โดยเฉพาะ 3) ภาครัฐได้ให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และ 4) การแยกพื้นที่ศุลกากรและพื้นที่เขตปลอดภาษี รวมทั้งอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรให้เกิดความคล่องตัวในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (The World Bank Group, 2017) สำหรับเป้าหมายที่สำคัญของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ การดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าของประเทศ และเพิ่มการจ้างงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ

ในส่วนของประเทศไทย พัฒนาการของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เริ่มมาจากการพัฒนาความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่ได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในปี พ.ศ. 2531 เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยได้เสนอประเด็นด้านเศรษฐกิจมาใช้เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การสนับสนุนการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ สปป.ลาว เวียดนาม และกัมพูชา (สุณัย ผาสุช, 2539)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในอดีต ได้มีการพัฒนาในลักษณะรูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม (Industrial Estate: IE) เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone: EPZ) คลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse: BW) หรือร้านค้าปลอดอากร (Duty Free Shop: DFS) และเขตการค้าเสรี (Free Trade Zone: FTZ) สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone: SBEZ) ของประเทศไทยได้มีการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับการพัฒนาในพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ครอบคลุมพื้นที่การพัฒนาระยะแรก 3 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เพื่อเร่งรัดการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม และเทคโนโลยี โดยเป้าหมายสูงสุด คือ การเป็นแกนหลักของการพัฒนาประเทศที่เป็นประตูเปิดเชื่อมโยงการพัฒนา (Gateway) ไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือพร้อมกับเชื่อมโยงการค้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (เรวดี แก้วมณี, ม.ป.ป.)

ภาครัฐได้มีความพยายามดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นลำดับ แต่ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้กำหนดแผนงานเป็นหลัก จากการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) เริ่มมีการกำหนดแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนของประเทศไทยมากขึ้น โดยใช้ศักยภาพและโอกาสของเมืองที่มีอยู่ของแต่ละภูมิภาค เพื่อกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) รัฐบาลได้เตรียมพร้อมกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 โดยเน้นการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาค และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ภายใต้แนวทางการพัฒนาภาค เมือง และ

พื้นที่เศรษฐกิจ โดยมีการระบุว่า “พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน” เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดให้พื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแบ่งเป็น 5 ด้าน ได้แก่ แผนบูรณาการงบประมาณเรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร แผนพัฒนานิคมอุตสาหกรรม แผนบริหารจัดการแรงงาน และแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2556 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยมีมอบหมายให้ สศช. เป็นผู้ดำเนินการ และได้กำหนดให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการจัดตั้งนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย โดยเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เสนอร่างหลักเกณฑ์ และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งกำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557, 2557)

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพในด้านตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่มีความได้เปรียบ โดยกำหนดให้ 10 จังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยแบ่งการพัฒนาเป็น 2 ระยะ สำหรับการพัฒนาในระยะแรก ได้แก่ จังหวัดตาก สระแก้ว สงขลา ตราด และมุกดาหาร และการพัฒนาในระยะที่ 2 ได้แก่ กาญจนบุรี เชียงราย นครพนม หนองคาย และนราธิวาส

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา

สงขลาเป็นจังหวัด 1 ใน 10 ของที่ตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทย ซึ่งถือเป็นจังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพที่สำคัญของภาคใต้ จากภูมิรัฐศาสตร์ที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ทำให้สามารถเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับประเทศมาเลเซีย โดยเฉพาะการค้าชายแดน ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัดสงขลาและเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2562 การค้าชายแดนของประเทศไทยกับมาเลเซียมีมูลค่าสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งมูลค่า 514,066 ล้านบาท จากมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมด 1,069,251 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.08 ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมด เมื่อเทียบกับการค้าชายแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมา กัมพูชา และ สปป. ลาว (กรมการค้าต่างประเทศ, 2563)

การค้าชายแดนของประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียในพื้นที่จังหวัดสงขลา มีด้านศุลกากร 3 แห่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการค้าชายแดนและการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศมาเลเซีย ได้แก่

1. ด้านศุลกากรสะเดา มีพรมแดนติดกับประเทศมาเลเซียที่ด้านบูกิตกาบูอิมดัม (จังโหลน) รัฐเกดะห์ ถือเป็นด่านพรมแดนที่สำคัญที่สุดในภาคใต้ในฐานะประตูเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าโดยรถบรรทุก และการเดินทางทางรถยนต์ของนักท่องเที่ยว โดยเป็นด่านศุลกากรที่มีมูลค่าการค้าชายแดนสูงสุดของประเทศไทย (กรมการค้าต่างประเทศ, 2563)

2. ด้านศุลกากรปาดังเบซาร์ มีพรมแดนติดกับประเทศมาเลเซียที่ด้านศุลกากรปาดังเบซาร์ รัฐปะลิส ถือเป็นจุดเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมเส้นทางรถไฟระหว่างประเทศที่สำคัญของภาคใต้ และเป็นจุดเชื่อมต่อการคมนาคมทางรถยนต์ โดยเชื่อมกับถนนในรัฐปะลิสของมาเลเซีย

3. ด้านศุลกากรบ้านประกอบ มีพรมแดนติดกับด้านศุลกากรดูเรียนบุง อำเภอปาดังเตอรัน รัฐเกดะห์ ถือเป็นด่านศุลกากรแห่งใหม่เพื่อรองรับโครงการโกตาปุตรา (Kota Putra) ซึ่งจะมีการพัฒนาเป็นเมืองอุตสาหกรรมยาง (Rubber City) รวมทั้งนิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลและเขตปลอดอากร (Lord & Tangtrongjita, 2014)

ในส่วนของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัดสงขลา ได้ดำเนินงานตามคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งได้แบ่งคณะอนุกรรมการเป็นกลไกสำคัญขับเคลื่อนการดำเนินงานในแต่ละด้าน และนำนโยบายสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยแบ่งคณะอนุกรรมการเป็น 6 ด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ กำหนดพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน คณะอนุกรรมการศูนย์บริการด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง คณะอนุกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ คณะอนุกรรมการด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์ และคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาจึงสามารถสรุปการดำเนินการหลักได้ 5 ด้าน ได้แก่

1. สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนและการเงิน ภาครัฐได้กำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษผ่านหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ มาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) มาตรการส่งเสริมการลงทุนของกรมสรรพากร มาตรการด้านสิทธิประโยชน์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และมาตรการส่งเสริมกิจการผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ได้แก่ โครงการปรับปรุงด้านศุลกากรสะเดาทั้งด้านในและด้านนอก โครงการก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงถนนเลียบชายแดนไทย-มาเลเซีย (สายบ้านไทยจังโหลน ตำบลสำนักขาม - ตำบลปาดังเบซาร์ อำเภอสะเดา) และการปรับปรุงด้านศุลกากรปาดังเบซาร์

3. โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา (สะเดา) บริเวณตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา จำนวน 1,121.53 ไร่ ห่างจากชายแดนด้านศุลกากรสะเดา 2 กิโลเมตร โดยกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ การให้บริการโลจิสติกส์ ศูนย์ขนถ่ายสินค้าและคลังสินค้า อุตสาหกรรมยางพารา อุตสาหกรรมเกษตรและอาหารแปรรูป อาหารฮาลาล อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

4. การจัดตั้งศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน คณะกรรมการจังหวัดสงขลาออกคำสั่งและประกาศเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2556 แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จด้านการ

ลงทุน (One Stop Service: OSS) เพื่อให้การให้คำปรึกษาการทำธุรกิจ การให้คำแนะนำการขอใบอนุญาตต่างๆ การรับเรื่องการขอรับใบอนุญาต การอนุมัติและอนุญาตในเรื่องต่างๆ การประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้เรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา

5. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ภาครัฐได้กำหนดมาตรการสนับสนุนด้านแรงงาน เพื่อสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนอย่างถูกกฎหมายและมีประสิทธิภาพ โดยสามารถจัดการแรงงานได้อย่างมีคุณภาพและเพื่อรองรับกับการขยายตัวของกิจกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งป้องกันและควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น การดำเนินการเพื่อบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ มีมาตรการที่สำคัญได้แก่ การพัฒนาแรงงานฝีมือ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน

ความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา (สถานะเดือนมกราคม พ.ศ. 2564) การปรับปรุงด้านศุลกากรปาดังเบซาร์ ระยะที่ 2 และการก่อสร้างด้านศุลกากรสะพานใหม่ดำเนินการแล้วเสร็จ ส่วนโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม (สะพาน) อยู่ระหว่างการก่อสร้างคาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2564 โดยมีการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาแล้ว 8 โครงการ วงเงิน 2,444 ล้านบาท (จากโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน 17 โครงการ วงเงิน 9,099.06 ล้านบาท) และมีธุรกิจตั้งใหม่ 283 ราย วงเงิน 850.07 ล้านบาท (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564)

การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดสงขลากับประเทศมาเลเซีย

การพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยและมาเลเซีย ในส่วนของพื้นที่จังหวัดสงขลาสามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่รัฐเกดะห์และรัฐปะลิส ซึ่งการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia –Malaysia – Thailand Growth Triangle : IMT – GT) โดยแผนงานได้มุ่งเน้นการเชื่อมโยงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับปรุงระบบศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าและเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ชายแดนร่วมกัน ซึ่งแผนงานดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้เชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาสามารถเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดนภาคเหนือของประเทศมาเลเซีย คือ แผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในบริเวณแนวภาคเหนือ (Northern Corridor Economic Region : NCER) แผนพัฒนาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่รัฐปีนัง ปะลิส เกดะห์ และภาคเหนือของรัฐเประ ซึ่งติดต่อกับจังหวัดสตูล สงขลา และยะลาของประเทศไทย โดยแผนพัฒนานี้มีเป้าหมายพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องใช้ไฟฟ้า การเกษตร การท่องเที่ยว และเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณภาคเหนือของประเทศมาเลเซียเชื่อมโยงกับพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียที่สามารถเชื่อมโยงกับจังหวัดสงขลา ได้แก่

1. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบูคิตกายูฮิตัม (The Bukit Kayu Hitam Special Border Economic Zone) เป็นการพัฒนาพื้นที่ชายแดนมาเลเซีย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 27,830 ไร่ ตั้งอยู่ใกล้กับชายแดนรัฐเกดะห์ ประเทศมาเลเซีย และด้านศุลกากรสะพาน จังหวัดสงขลา ประเทศไทย โดยประกอบด้วยอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกดะห์ (Kedah Science & Technology Park : KSTP) และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอดานา (Kota Perdana Special Border Economic Zone) ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่บริเวณ

ชายแดนมาเลเซีย มีขนาดประมาณ 10,880 ไร่ โดยมีการกำหนดให้เป็นศูนย์กลางบริการโลจิสติกส์แบบบูรณาการ การพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม และการพัฒนาพื้นที่เขตการค้าเสรี (Northern Corridor Implementation Authority (NCIA), n.d.) นอกจากนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเบอดานา ยังสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจบริเวณชายแดนระหว่างด้านศุลกากรภูมิตกายูอีตัมกับศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ จังหวัดสงขลา ให้เป็น ศูนย์กลางโลจิสติกส์ เขตการค้าเสรี และการจัดเก็บและศูนย์กระจายสินค้าบริเวณชายแดนไทย – มาเลเซีย

2. โครงการพัฒนาโลจิสติกส์รัฐปะลิส (Perris Inland Port: PIP) โครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาด้าน โลจิสติกส์ในรัฐปะลิส การอำนวยความสะดวกในการค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศมาเลเซียและไทย และ บูรณาการการขนส่งทั้งทางรถไฟและทางถนน โดยเฉพาะการขนส่งด้วยรถบรรทุกตู้คอนเทนเนอร์บริเวณด้าน ศุลกากรปาตังเบซาร์ เพื่อรองรับตลาดส่งออกระหว่างประเทศ (Ministry of Transport of Malaysia, n.d) โครงการ นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์บริเวณด้านศุลกากรปาตังเบซาร์ของจังหวัดสงขลา และการ กระจายสินค้าบริเวณด้านพรมแดนไทย – มาเลเซีย

3. โครงการโกตาปุตรา (Kota Putra) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเมืองเป็นเมืองอุตสาหกรรมแปรรูป เน้น การพัฒนาการเกษตรจึงจัดให้มีศูนย์รวมการพัฒนาและวิจัย และพื้นที่การแปรรูปสินค้าเกษตร โดยตั้งอยู่ใกล้กับ ด้านศุลกากรบ้านประกอบ จังหวัดสงขลา ทำให้เกิดการสนับสนุนการลงทุนโดยตรงจากนักลงทุนภายในและ ภายนอกประเทศ รวมถึงสนับสนุนการเชื่อมโยงแรงงาน และเทคโนโลยีระหว่างประเทศมาเลเซียและไทย ภายใต้ ข้อตกลงโครงการเมืองยางพารา (Rubber city) เพื่อพัฒนาพื้นที่ยางพาราให้เชื่อมโยงกัน (Lord & Tangtrongjita, 2014)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดสงขลา และการเชื่อมโยงเศรษฐกิจบริเวณ ชายแดนไทย - มาเลเซีย

ผลการศึกษา พบว่า แนวคิดการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยได้มีการวางแผน พัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนมายาวนานกว่า 10 ปี แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อน นโยบาย โดยเฉพาะความต่อเนื่องของงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การบริหารจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน สำหรับการการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงทำให้การกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก อย่างไรก็ตามในช่วงปี พ.ศ. 2556 - 2557 การที่ประเทศไทยได้เตรียม ความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้สามารถรองรับการลงทุนและอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทาง เศรษฐกิจข้ามพรมแดน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) โดยใช้ประโยชน์ จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและข้อตกลงการค้าเสรี จนทำให้เกิดการจัดตั้งนโยบาย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ในส่วนของจังหวัดสงขลา เป็นจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อพัฒนา พื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย โดยการพัฒนาเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การ บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และการให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน เพื่อสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนา

เศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนั้น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณชายแดนมาเลเซียได้ช่วยส่งเสริมการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนไทย - มาเลเซียให้สามารถเชื่อมโยงการขนส่งข้ามแดน และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อาทิ การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณด่านศุลกากรสะเดา จังหวัดสงขลา กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบูกิตกาเยอติม รัฐเกดะห์ การเชื่อมโยงการขนส่งทางรถและทางรถไฟบริเวณด่านศุลกากรปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา กับด่านศุลกากรปาดังเบซาร์ รัฐปะลิส และการเชื่อมโยงโครงการอุตสาหกรรมยางพาราบริเวณด่านศุลกากรบ้านประกอบ จังหวัดสงขลา กับด่านศุลกากรคูเรียนบุง รัฐเกดะห์ของประเทศมาเลเซีย

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา จึงเป็นนโยบายสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาศูนย์ที่ชายแดนภาคใต้ในมิติด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการส่งเสริมการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย - มาเลเซีย โดยเฉพาะบริเวณด่านศุลกากรที่เป็นจุดเชื่อมโยงหลักของสองประเทศ ผ่านโครงการต่างๆ ที่สามารถเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ การกระจายสินค้า และการท่องเที่ยว โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา และการเชื่อมโยงเศรษฐกิจบริเวณชายแดนไทย - มาเลเซีย แบ่งเป็น 3 ประการ ดังนี้

1. กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียนที่ได้กำหนดการรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลจึงได้เตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเน้นการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียน ทำให้ภาครัฐกำหนดนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อบูรณาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิกในอาเซียน จากสภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาจะช่วยเชื่อมโยงเศรษฐกิจในบริเวณภาคใต้ของประเทศไทยกับมาเลเซีย

2. กรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค โดยเฉพาะกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (Indonesia - Malaysia - Thailand Growth Triangle : IMT - GT) ทำให้เกิดการกำหนดแผนงานพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยและมาเลเซีย ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศในตลาดโลก เพื่อสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ชายแดน และการเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

3. ความต้องการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศมาเลเซีย ผ่านนโยบายแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในบริเวณแนวภาคเหนือ (Northern Corridor Economic Region: NCER) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณภาคเหนือมาเลเซีย ซึ่งกรอบความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาชายแดนของประเทศไทยกับมาเลเซีย รวมทั้งทั้งการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณจังหวัดสงขลาเชื่อมโยงกับรัฐเกดะห์และรัฐปะลิสของประเทศมาเลเซีย

จากการศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของไทยในการส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย โดยใช้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาเป็นกรณีศึกษา จะพบว่าปัจจัยสำคัญของการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยมีแรงผลักดันจากบริบทภายนอกประเทศ (External factors) เป็นหลัก ทั้งการผลักดันให้เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจในประเทศสมาชิกอาเซียน ความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคเพื่อเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจร่วมกัน และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน

ที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย การขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาจึงมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงตั้งรับ (Reactive) ในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนบริเวณจังหวัดสงขลาเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทภายนอกประเทศ เนื่องจากนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดนของไทย ส่งผลให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำในภูมิภาค และการเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศมาเลเซีย

สรุปและอภิปราย

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของไทยในการส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย โดยใช้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาเป็นกรณีศึกษา จะเห็นว่าบริบทจากภายนอกประเทศเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน (complex interdependence) ที่ได้อธิบายบริบทภายนอกประเทศและความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ที่ล้วนพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และส่งผลกระทบต่อกันอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และทางสังคมในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในกรณีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้สอดคล้องกับบริบทภายนอกประเทศ การที่รัฐไทยได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก จากนโยบายการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และบริบทของประเทศเพื่อนบ้านที่กำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศสมาชิกอาเซียน ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จึงมีลักษณะพึ่งพาอาศัย (dependence) ซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญทำให้ประเทศไทยกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิกอาเซียน โดยภาครัฐได้กำหนดจังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพในด้านตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่มีความได้เปรียบและสามารถเชื่อมโยงพื้นที่กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ในกรณีเขตพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดสงขลา นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจสงขลาจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ชายแดน การค้าข้ามพรมแดนระหว่างจังหวัดสงขลา กับประเทศมาเลเซีย จากการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานบริเวณพื้นที่ชายแดน และการเชื่อมโยงข้อตกลงทางการค้าที่จะช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้า

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาเพิ่มเติม อาจจะมีการศึกษาบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ นอกเหนือจากตัวแสดงรัฐ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย อาทิ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซีย รวมทั้งศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทย ซึ่งเชื่อมโยงกับพื้นที่ชายแดนของ สปป. ลาว เมียนมา และกัมพูชา อาทิ จังหวัดมุกดาหาร ตาก และสระแก้ว เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งอาจมีปัจจัยอื่นๆ ประกอบทั้งบริบทภายนอกประเทศและภายในประเทศ อาทิ กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค การแทรกแซงของประเทมหาอำนาจ นโยบายเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน บริบททางภูมิรัฐศาสตร์และวัฒนธรรม และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การพัฒนานโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศ และการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมการค้าต่างประเทศ. (2563). สถิติการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนของประเทศไทย ปี 2562 (ม.ค.-ธ.ค.). <http://www.dft.go.th/bts/trade-report>
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. <https://www.ieat.go.th/sez>
- คำสั่งคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2557, 27 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 120 ง. หน้า 11-12.
- เรวดี แก้วมณี. (ม.ป.ป.). *ส่องความคืบหน้ากฎหมายเดินเครื่อง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ”*. สำนักนโยบายอุตสาหกรรม มหภาค. <http://www.fti-samutprakan.com/upload/news/files/12651a4494cb6a65-att.pdf>
- ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา. (ม.ป.ป.). *ความเป็นมา*. <https://oss.songkhla.go.th/content/information/2>
- สุณัย ผาสุก. (2539). *นโยบายต่างประเทศของไทย: ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหากัมพูชา (4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991)*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/12483>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6210
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณจังหวัดสงขลา ประเทศไทย-เมืองบูกิตกาเยอฮัตม รัฐเกดะห์ ประเทศมาเลเซีย*. ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)*. https://www.nesdc.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11189
- Bui, T. M. T. (2019). SEZ Development in Cambodia, Thailand and Vietnam and the regional value chains. In Daisuke Hiratsuka (Eds.), *EEC Development and Transport Facilitation Measures in Thailand, and the Development Strategies by the Neighboring Countries* (pp. 82-117). Bangkok Research Center.

- Krainara, C. & Routray J. K. (2015). Cross-border trades and commerce between Thailand and Neighboring countries: policy implications for establishing Special Border Economic Zone. *Journal of Borderlands Studies*, 30(3), 344 – 363. <https://doi.org/10.1080/08865655.2015.1068209>
- Northern Corridor Implementation Authority (NCIA). (n.d.). *Bukit kayu Hitam Special Border Economic Zone*. NCER Malaysia. <https://www.ncer.com.my/strategic-projects-programmes/strategic-infrastructure/bukit-kayu-hitam-special-border-economic-zone/>
- Lord, M. J. & Tangtrongjita, P. (2014, May 15). *Special Border Economic Zone (SBEZ) in the Indonesia–Malaysia–Thailand Growth Triangle (IMT – GT)*. https://mpira.ub.uni-muenchen.de/61060/1/MPRA_paper_61060.pdf
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Little, Brown, and Company.
- Ministry of Transport of Malaysia. (n.d.). *port development integrated intermodal transport*. https://www.unescap.org/sites/default/files/Malaysia_CBStrengthening%20Transport_March.pdf
- The World Bank Group. (2017). *Special Economic Zones an Operational Review of Their Impacts*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29054/P154708-12-07-2017-1512640006382.pdf?sequence=1&isAllowed=y>