

ความท้าทายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด
Challenges in the development of Special Economic Zones: a case study of
the Trat Special Economic Zone

ณัฐทวิ สีสัยสง¹ วิจิตรบุษบา มารมย์² กฤตพร หัวใจเจริญ³
และพรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย⁴

Natthawee Seesaisong¹, Wijitbusaba Marome², Kritaporn Haocharoen³
and Ponson Liengboonlertchai⁴

Received: 2025-08-30

Revised: 2025-12-16

Accepted: 2025-12-23

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้วิเคราะห์ความท้าทายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความยากลำบากของนโยบายที่เกิดจากนโยบายสาธารณะที่เป็นปัจจัยสาเหตุหลัก การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบกรณีศึกษาเชิงลึก โดยรวบรวมข้อมูลผ่านการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 10 ท่าน ซึ่งคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จาก 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมือง ผู้ประกอบการและนักลงทุน หน่วยงานภาครัฐ และประชาชนในพื้นที่ นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้งหมดถอดความเป็นลายลักษณ์อักษรและนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์จำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) และการวิเคราะห์คำหลัก (Domain Analysis) เพื่อนำประเด็นสำคัญมาจัดกลุ่มความคิดเห็น และระบุแบบแผนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากมุมมองที่แตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่าง ผลการศึกษาค้นพบว่าแม้พื้นที่จะมีศักยภาพทางภูมิรัฐศาสตร์สูงในฐานะจุดเชื่อมต่อบนแนวระเบียงเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตอนใต้ (Southern Coastal Economic Corridor - SCEC) แต่ความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ยาวนานได้สร้างสถานะ "สุญญากาศเชิงนโยบาย" ขึ้น ซึ่งหยุดยั้งการลงทุนทุกระดับและลดทอนความเชื่อมั่นของทุกภาคส่วน ภาวะหยุดนิ่งดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อทางสังคม โดยเปลี่ยนความคาดหวังด้านการจ้างงานของชุมชนจากการพัฒนาพื้นที่อย่างก้าวกระโดดเป็นความผิดหวัง และทำให้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมลดทอนความสำคัญลงเมื่อเทียบกับความอยู่รอดทางเศรษฐกิจในระยะสั้น บทความนี้ชี้ให้เห็นว่ากรณีศึกษาตราดเป็นภาพสะท้อนของความท้าทายเชิงโครงสร้างในกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทยซึ่งเกิดจากความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายระดับชาติที่มุ่งเน้นการเติบโต กับกระบวนการวางผังเมืองในระดับท้องถิ่นที่ซับซ้อนและขาดการขับเคลื่อน

คำสำคัญ: เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ผังเมืองรวม เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจ ภาวะสุญญากาศนโยบายสาธารณะ

¹ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
(Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University, Rangsit Campus)

ผู้เขียนหลัก (Corresponding Author) E-mail: neel555@hotmail.com

^{2,3} คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
(Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University, Rangsit Campus)

⁴ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
(Faculty of Law, Chulalongkorn University)

Abstract

This research article analyzes the challenges in the development of the Trat Special Economic Zone, aiming to identify the policy-related difficulties that are the primary causal factors. The study employs a qualitative research methodology through an in-depth case study, collecting data via documentary research and in-depth interviews with 10 key informants. These informants were selected through purposive sampling from four main groups: urban planning experts, entrepreneurs and investors, government agencies, and local residents. All interview data was transcribed and subjected to Content Analysis, along with Typological Analysis and Domain Analysis, to group key opinions and identify patterns of problems from the different perspectives of the sample groups. The findings reveal that although the area has high geopolitical potential as a connection point on the Southern Coastal Economic Corridor (SCEC), the prolonged delay in the official enactment of the special economic zone's comprehensive plan has created a "policy vacuum." This has halted investment at all levels and eroded the confidence of all sectors. This stagnation has also led to social impacts, transforming the community's high expectations for employment and rapid development into disappointment. It has also caused environmental concerns to be deprioritized in favor of short-term economic survival. This analysis indicates that the Trat case study is a reflection of structural challenges within Thailand's public policy process. These challenges stem from a disconnect between growth-oriented national policies and the complex, poorly-driven urban planning processes at the local level.

Keywords: Trat Special Economic Zone, comprehensive plan, economic corridor, policy vacuum, public policy

บทนำ

1. ภูมิหลัง (Background)

จากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72 / 2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อนำนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่นำทางในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยบริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ทั้งในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิประโยชน์การลงทุน การบริการด้านแรงงาน และการบริการอื่นที่จำเป็น โดยนับตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมาคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้ดำเนินการขับเคลื่อนพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 จังหวัด ได้แก่ ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด สงขลา หนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี ซึ่งประกอบด้วยเขตการปกครองจำนวน 22 อำเภอ หรือ 91 ตำบล (National Council for Peace and Order, 2016; Department of Business Development, 2025)

การกำหนดพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้คือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยใช้โอกาสจากอาเซียน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่บริเวณชายแดน และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน พื้นที่ทั้ง 10 จังหวัดนี้มีศักยภาพสำคัญจากการเป็นพื้นที่ต่อเนื่องชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงมีตัวเลือกในการคมนาคมที่หลากหลาย (เช่น ทางถนน รถไฟ ทางทะเล และเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ) รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิประโยชน์การลงทุน การบริการด้านแรงงาน และบริการอื่น ๆ ที่จำเป็น การประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้การดำเนินการสามารถทำได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2558 – 2559 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2567) ยังไม่มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่เป้าหมาย ทำให้การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมสิ่งก่อสร้างยังคงต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเดิม ซึ่งข้อกำหนดเหล่านั้นยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบาย (Office of the National Committee for Special Economic Zone Policy, 2015; Panichakarn et al., 2018)

2. ความสำคัญของปัญหา (Problem Significance)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด (Trat Special Economic Zone) ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด โดยมีขอบเขตครอบคลุม 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลคลองใหญ่ ตำบลหาดเล็ก และตำบลไม้รุ่ด รวมพื้นที่ทั้งหมด 31,375 ไร่ หรือ 50.2 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจังหวัดตราดมีสภาพโดยทั่วไปเป็นที่อกเขาสูง ที่ราบลุ่มน้ำ ที่ราบชายฝั่งทะเล และหมู่ต่าง ๆ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดเกาะกงและจังหวัดโพธิสัตว์ ของประเทศกัมพูชา พื้นที่นี้มีความน่าสนใจจากศักยภาพที่ตั้งอยู่บนเส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตอนใต้ (Southern Coastal Economic Corridor - SCEC) ซึ่งเชื่อมโยงกรุงเทพมหานครและ

โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ผ่านเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกงไปยังเขตเศรษฐกิจพิเศษสีหนุวิลล์ และไปสิ้นสุดที่จังหวัดน่านเขา ประเทศเวียดนาม ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นหนึ่งในเส้นทางในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ (Trat Provincial Public Relations Office, 2024) นอกจากนี้ ในปัจจุบันมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมใช้งาน ได้แก่ ท่าเทียบเรือเนกประสงค์คลองใหญ่ ซึ่งสามารถรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในอนาคต สภาพของพื้นที่เป็นบริเวณที่มีความละเอียดอ่อนและเปราะบางจากการที่ติดต่อกับทะเลอ่าวไทย ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรทางทะเลและสภาพแวดล้อมที่สำคัญต่อระบบนิเวศน์ของพื้นที่และมีความเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตและเศรษฐกิจของประชากรในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยสังเขปแล้ว พื้นที่นี้ยังถือว่าเป็นพื้นที่เป้าหมายรองหรืออาจมีศักยภาพค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ (Department of Public Works and Town & Country Planning, 2018a; Land Watch Thai, 2020)

บทความนี้มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์สิ่งที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ดังกล่าวทั้งอุปสรรค ความท้าทาย และผลกระทบในมิติต่าง ๆ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การดำเนินนโยบายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเฉพาะพื้นที่ แต่เป็นภาพสะท้อนเชิงโครงสร้างในกระบวนการนโยบายนไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่สอดคล้องระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบายระดับชาติที่ต้องการการพัฒนาอย่างรวดเร็ว กับความเป็นจริงของกระบวนการทางกฎหมายและข้อจำกัดในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ซึ่งบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์การเข้ามาตรการทางผังเมืองในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด เพื่อใช้เป็นกรอบในการทำความเข้าใจสถานะที่เกิดขึ้น

3. สถานการณ์ในปัจจุบันและผลกระทบต่อนโยบาย

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา กัมพูชาได้กลายเป็นศูนย์กลางระดับโลกขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิบัติการหลอกลวงทางไซเบอร์ (Scam) ในระดับอุตสาหกรรม เมืองชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่ง เช่น สีหนุวิลล์ และปอยเปต ได้ถูกระบุโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ว่าเป็นศูนย์กลางหลักของกิจกรรมเหล่านี้ (Keeton-Olsen & Dara, 2022; Business & Human Rights Resource Centre, 2025; Psaledakis & Thul, 2020; Thai PBS World, 2024; Matichon, 2024)

ขนาดทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมนี้มีมูลค่ามหาศาล โดยประมาณการว่ามีรายได้ต่อปีสูงถึง 12.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเทียบเท่าหรือสูงกว่ารายได้จากภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอทั้งหมดของประเทศองค์กรเหล่านี้พึ่งพาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานอย่างเป็นระบบ โดยมีการล่อลวงผู้คนหลายหมื่นคนจากทั่วเอเชียมาบังคับให้ทำงานเป็นสแกมเมอร์ภายใต้การข่มขู่และทารุณกรรม สถานการณ์ดังกล่าวรุนแรงจนกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ลดระดับกัมพูชาลงสู่ Tier 3 ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด เนื่องจากความล้มเหลวของรัฐบาลและการมีส่วนร่วมที่เห็นแก่ตัวของเจ้าหน้าที่ สำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด มีความใกล้ชิดกับจังหวัดเกาะกงและเมืองสีหนุวิลล์ ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อหลักบนแนวระเบียงเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตอนใต้ (SCEC) ได้กลายเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุด เมืองสีหนุวิลล์ได้เปลี่ยนจากเมืองท่องเที่ยวเป็น "เมืองสแกมเมอร์" ที่เต็มไปด้วยบ่อนกาสิโนและศูนย์ปฏิบัติการหลอกลวงที่ควบคุมโดยกลุ่มทุนจีน และเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกง ซึ่งเป็นพื้นที่คู่แข่งโดยตรงข้ามพรมแดน มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับอาชญากรรมเหล่านี้ กระทรวงการคลังของสหรัฐฯ ได้ออกมาตรการคว่ำบาตรกลุ่ม

บริษัท LYP Group ที่ดำเนินงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกง โทษฐานมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการฉ้อโกงออนไลน์ (Thai PBS, 2025a; Davies et al., n.d.)

การที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ในฝั่งกัมพูชากลายเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมผิดกฎหมาย ได้ทำลายภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของแนวระเบียนเศรษฐกิจทั้งหมด จากเดิมที่ถูกมองว่าเป็นเส้นทางแห่งโอกาสทางการค้าและการลงทุน ปัจจุบันกลับถูกมองว่าเป็นช่องทางของอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเชิงลบโดยตรงต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความท้าทายและผลกระทบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด

การทบทวนวรรณกรรม

1. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) คือ พื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมา เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมักมีการให้สิทธิพิเศษด้านภาษี กฎหมาย แรงงาน และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ที่กำหนด ได้แก่ (1) กระตุ้นการลงทุน เพื่อดึงดูดการลงทุนจากทั้งในและต่างประเทศ โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและมาตรการส่งเสริมต่าง ๆ ช่วยเพิ่มความน่าสนใจในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้กลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (2) สร้างงานและพัฒนาทักษะแรงงาน เป็นการสร้างโอกาสการจ้างงานในพื้นที่ที่มีอัตราการว่างงานสูง ส่งเสริมการพัฒนาทักษะของแรงงานในท้องถิ่นผ่านการฝึกอบรมและโอกาสทำงานในอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพสูง (3) ส่งเสริมการค้าและการส่งออก สนับสนุนการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยลดข้อจำกัดด้านภาษีและอุปสรรคทางการค้า รวมทั้งสร้างจุดเชื่อมโยงสำหรับการค้าชายแดนและระหว่างประเทศ (4) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรในพื้นที่ให้ดีขึ้น (5) กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค โดยเน้นการพัฒนาในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ชายแดน ผลักดันการสร้างศูนย์กลางเศรษฐกิจนอกเมืองหลวง เพื่อกระจายการพัฒนาสู่พื้นที่ห่างไกล (6) เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน สนับสนุนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ เข้ามาในพื้นที่ ช่วยให้อุตสาหกรรมในประเทศมีศักยภาพในการแข่งขันในระดับโลก (7) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ สร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าในระดับภูมิภาคและระดับโลก เป็นพื้นที่ต้นแบบสำหรับการทำความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่เหล่านั้น (Office of the National Economic and Social Development Board, 2018)

แนวคิดการทำเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีมาจากรัฐบาลไอร์แลนด์ได้จัดตั้ง Shannon Free Zone ขึ้นในปี 1959 (Jónsson, 2020) โดยมอบสิทธิประโยชน์พิเศษสำหรับบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในพื้นที่นี้ ซึ่งรวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านภาษี การลดขั้นตอน และโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตการค้าเสรีแห่งแรกของโลก (World's first open trade zone) ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว โดยภายใน 6 ปี สินค้าส่งออกภาคอุตสาหกรรมของไอร์แลนด์เกือบหนึ่งในสามมาจากเขตนี้ ความสำเร็จนี้ทำให้นานาประเทศเริ่มให้ความสนใจในรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว โดยเฉพาะในทศวรรษ 1960-1970 ผู้เชี่ยวชาญจาก Shannon ได้ให้คำปรึกษาโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายประเทศ เช่น ใต้หวัน มาเลเซีย อียิปต์ และศรีลังกา รวมถึงองค์การระหว่างประเทศอย่าง UNIDO (United Nations Industrial

Development Organization) ยังได้จัดหลักสูตรฝึกอบรมที่ Shannon เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไปทั่วโลก ทั้งนี้ประเทศจีนได้รับแรงบันดาลใจจากโมเดลของ Shannon โดยอดีตผู้นำอย่าง เจียง เจ๋อหมิน เคยเข้าร่วมการฝึกอบรมที่นั่นในปี 1980 และนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) แห่งแรกของจีนที่เมืองเซินเจิ้น จูไห่ ชัวเถา และเซี่ยเหมิน ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนในเวลาต่อมา ประเทศแรกที่นำเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) มาใช้เป็นนโยบายในการพัฒนาประเทศคือประเทศจีน โดยเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 และต้นทศวรรษ 1980 เพื่อส่งเสริมการเปิดประเทศและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกได้จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เวียดนาม มาเลเซีย เมียนมา และประเทศอื่น ๆ ที่ได้จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ (Open Development Mekong, 2018)

2. การรับรู้นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ แนวทางที่รัฐบาลหรือสถาบันกำหนดขึ้นอาจทำออกมาในรูปโครงการ แผนการ เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้เกิดการปฏิบัติต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแนวทางที่ตั้งไว้เพื่อแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ประชาชนกลุ่มหนึ่งในพื้นที่หนึ่งหรืออาจไม่ใช่คนทั้งประเทศก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าอยากให้แนวทางนั้นเกิดขึ้นและมีผลต่อกลุ่มเป้าหมายใดบ้าง โดยนโยบายสาธารณะมักปรากฏตามการหาเสียงเลือกตั้งการแถลงนโยบายของรัฐบาลที่เสมือนเป็นการแจ้งให้ประชาชนทราบว่ารัฐบาลมีแนวทางจัดการกับประเด็นต่าง ๆ อย่างไรปัจจุบันนโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องเกิดจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่อาจเกิดจากการผลักดันของประชาชนหรือนักวิชาการก็ได้ แต่การจะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจริงและดำเนินต่อไปด้วยความต่อเนื่อง ต้องอาศัยการสนับสนุนโดยรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ และทรัพยากรที่จะทำให้แนวทางตามนโยบายเหล่านั้นเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติจากนโยบายซึ่งเป็นเพียงแนวทางที่เสนอขึ้นสู่การผลักดันให้เป็นรูปธรรม จะต้องผ่านกระบวนการหนึ่งที่เรียกว่ากระบวนการทางนโยบายสาธารณะ (public policy process) ทั้งนี้ตามขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะยังรวมถึงการติดตามและประเมินผลแนวทางและการปฏิบัติที่ได้ลงมือทำไปแล้วด้วย กระบวนการทำนโยบายสาธารณะจึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนในรายละเอียดแท้จริงแล้วไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาซึ่งอาจจะขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของพื้นที่หนึ่ง และปัจจัยแวดล้อมทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการสนับสนุนให้มีพื้นที่ที่แสดงความคิดเห็น การเข้ามามีส่วนร่วมและทำที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายและตลอดทั้งกระบวนการทางนโยบายดังกล่าวด้วย จึงเป็นเรื่องยากที่นโยบายสาธารณะและกระบวนการนโยบายสาธารณะจะมีความยั่งยืน แต่ความยั่งยืนและนโยบายสาธารณะมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ยั่งยืนเกิดจาก 4 ปัจจัยทางกลไกกฎระเบียบ และเครื่องมือ (Donkaew, 2018) ดังนี้

2.1 โมเดลคณะกรรมการ ซึ่งเป็นโมเดลกระบวนการทางนโยบายสาธารณะภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากเกือบทุกภาคส่วน แต่อาจมีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการที่กรรมการเหล่านี้ไม่สามารถตัดสินใจเชิงนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงยกตัวอย่างเช่นคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ และผู้แทนจากนอกภาครัฐ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ฝ่ายการเมืองได้คัดเลือก และ

ผู้แทนจากภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม แม้ภาคเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วม แต่อยู่ในกรอบที่จำกัด ด้วยเหตุที่ต้องมีสถานะที่กฎหมายรับรอง เช่น สภาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรม ซึ่งมักจะเป็นผู้แทนหลักจากภาคเอกชนมีคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เข้ามามีส่วนร่วมในบางช่วงบางตอน แต่ทั้งนี้องค์ประกอบเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ายังมีข้อจำกัดด้านการเข้ามามีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม และการที่กรรมการเหล่านี้ไม่สามารถที่จะตัดสินใจเชิงนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นกับโมเดลคณะกรรมการที่สำคัญมาจากตำแหน่งกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและเป็นผู้ให้ความคิดเห็นต่อคณะกรรมการนั้น อาจมีการสลับหมุนเวียนหรือโยกย้ายภายในหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้ความคิดเห็นจากผู้แทนคนเดิมกับผู้แทนคนใหม่ที่แต่งตั้งอาจไม่สอดคล้องกัน หรือความคิดเห็นที่เคยให้ร่วมกันไว้กับที่ประชุมคณะกรรมการนั้นถูกโต้แย้งจากหนังสือของหน่วยงานเมื่อได้รับหนังสือจากสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีเพื่อขอความคิดเห็นจากหน่วยงาน ทำให้นโยบายที่เป็นผลผลิตจากโมเดลคณะกรรมการอยู่ในรูปของการประนีประนอมด้านความคิดเห็นต่อนโยบายจากทั้งในหน่วยงานด้วยกันเอง และหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการจะผลักดันและพัฒนานโยบายให้ก้าวไปข้างหน้ากลับถูกจำกัดด้วยโมเดลคณะกรรมการของภาครัฐเอง

2.2 เครื่องมือในการตัดสินใจทางนโยบาย ยกตัวอย่าง ในกรณีของสิ่งแวดล้อม จะอาศัยเครื่องมือสำคัญ คือ (1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะกลไกในการติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้ (2) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) แม้จะมีการระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ว่าต้องมีสถานะทางกฎหมายรองรับเรื่อง SEA แต่ปัจจุบันยังไม่มีกรดำเนินการในทางปฏิบัติ (3) ตัวชี้วัด (indicators) โดยเฉพาะตัวชี้วัดระดับสากล เช่น WJP Index และ SDGs ซึ่งมักถูกนำมาใช้เพื่อวัดผลภายหลังจากตัดสินใจทางนโยบายและดำเนินการไปแล้ว แต่กลับไม่ได้นำรายละเอียดของตัวชี้วัดเหล่านั้นมาประกอบในขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบายตั้งแต่ต้น

2.3 ระเบียบ กฎ และกติกาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงการสำรวจความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การร่วมวางแผน การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ หรือการร่วมตรวจสอบ นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะยังถูกปฏิเสธ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามองว่าหลักการดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอื่น ๆ แล้ว เท่ากับในปัจจุบันนี้ บางประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ยังไม่มีกฎหมายรองรับ

2.4 การขาดความรู้และการพัฒนา การออกแบบกลไกเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐ แทบทุกกฎหมายจะดำเนินการโดยโมเดลคณะกรรมการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่ยังขาดความรู้ และงานวิจัยที่จะนำมาพัฒนา “Innovation Model” สำหรับภาครัฐในการวางองค์ประกอบของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

3. นโยบายแบบอ่อนและนโยบายแบบแข็ง (Soft Policy and Hard Policy)

3.1 Soft Policy (นโยบายแบบอ่อน) คือ แนวทางการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการชักจูง หนุนนำ หรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้คนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือตัดสินใจไปในทิศทางที่ต้องการ โดยไม่ใช้การบังคับทางกฎหมาย การลงโทษ หรือการเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจทางการเงินโดยตรง

3.2 Hard policy (นโยบายแบบแข็ง) คือ แนวทางการดำเนินนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย ข้อบังคับ ภาษี หรือมาตรการบังคับอื่น ๆ ที่จำกัดทางเลือกหรือมีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมของผู้คน เช่น การออกกฎหมายห้าม การเก็บภาษี การกำหนดบทลงโทษ

4. แนวคิดการบริหารจัดการและการปกครองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Governance)

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นโครงการการดำเนินงานที่มีกรอบการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่มีความคล่องตัวสูง มีอำนาจตัดสินใจและมีงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อให้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความซับซ้อนและมีพลวัตสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อศักยภาพการเป็นเมืองหน้าด่านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เป็นพื้นที่ที่มีความพิเศษ จากกรณีศึกษาของการสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย เป็นการศึกษาเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนสำหรับการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Vorabamrungkoot & Suwannakoot, 2018; Supasawad et al., 2019) ได้ให้แนวคิดไว้ดังนี้

4.1 ปัญหาและอุปสรรคของกลไกการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการในพื้นที่

1) ขาดการบูรณาการ การบริหารงบประมาณและการดำเนินงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่ยังขาดการบูรณาการที่ดี ทำให้การพัฒนาไม่เป็นเอกภาพ (Praditsin, 2017)

2) การจัดการอำนาจไม่เบ็ดเสร็จ ภารกิจและบริการสาธารณะหลายอย่างยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดไม่สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาได้โดยตรงและรวดเร็ว

3) ปัญหาเชิงซ้อน การเติบโตอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ปัญหาด้านสาธารณสุขไม่เพียงพอ และปัญหาคูณภาพชีวิต ซึ่งต้องการการจัดการที่เบ็ดเสร็จและมีประสิทธิภาพสูง

4.2 แนวคิดหลักในการปกครองรูปแบบพิเศษ

1) ให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องเป็นผู้มีบทบาทหลักและมีอำนาจสูงสุดหรือแต่งตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะทั้งหมดในพื้นที่

2) ถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (งานวิจัยระบุว่าเกี่ยวข้องกับ 31 กรม ใน 13 กระทรวง) มาให้องค์กรปกครองรูปแบบพิเศษนี้บริหารจัดการโดยตรง

3) ส่วนกลางเป็นเพียงผู้สนับสนุน: หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรเปลี่ยนบทบาทจากการเป็น "ผู้ปฏิบัติหลัก" มาเป็น "ผู้ให้การสนับสนุน" การดำเนินงานของท้องถิ่นแทน

4) โครงสร้างที่เหมาะสมกับพื้นที่ ต้องมีระบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่แตกต่างไปจากเทศบาลทั่วไป เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาและตอบสนองความต้องการของเมืองท่องเที่ยวระดับโลกได้อย่างแท้จริง

5. ขั้นตอนและการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง สามารถสรุปได้เป็น 8 ขั้นตอนหลัก มีประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเป็นทางการใน 3 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจ กำหนดเขตผัง วิเคราะห์ และจัดทำร่างผังเมืองรวม (ตามมาตรา 23) กระบวนการเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบ (กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม (ตามมาตรา 24) ร่างผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นจะถูกนำเสนอต่อ "คณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม" เพื่อพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตามมาตรา 9) คือขั้นตอนแรกของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนในพื้นที่ โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างผัง ซึ่งข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนนี้จะถูกนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างผังต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด (ตามมาตรา 27) หลังจากรวบรวมและปรับปรุงร่างผังตามข้อคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ร่างผังฉบับปรับปรุงจะถูกเสนอต่อ "คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด" เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 5 การปิดประกาศ 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยื่นคำร้อง (ตามมาตรา 29) เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดแล้ว ร่างผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนดจะถูกนำไปปิดประกาศในที่สาธารณะเป็นเวลา 90 วัน ในระหว่างนี้ กฎหมายเปิดโอกาสให้ "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย" สามารถยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดในส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างผังได้ ขั้นตอนนี้ถือเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมที่มีผลทางกฎหมายอย่างเป็นทางการที่สุด

ขั้นตอนที่ 6 การรวบรวมและพิจารณาคำร้อง (ตามมาตรา 30 และ 31) หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่รวบรวมคำร้องทั้งหมดที่ยื่นเข้ามาภายใน 90 วัน มาตรวจสอบและพิจารณาถึงเหตุผลและความเหมาะสม จากนั้นจึงแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ

ขั้นตอนที่ 7 การประชุมคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ ร่างผังเมืองรวมฉบับสมบูรณ์ ซึ่งผ่านการพิจารณาคำร้องและปรับปรุงแก้ไขแล้ว จะถูกนำเสนอต่อ "คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ" ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นขั้นตอนสุดท้าย

ขั้นตอนที่ 8 การประกาศบังคับใช้เป็นกฎกระทรวง (ตามมาตรา 26) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติแล้ว ผังเมืองรวมจะถูกประกาศบังคับใช้ให้มีผลเป็นกฎหมาย โดยการออกเป็น "กฎกระทรวง" และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดเป็นผังเมืองรวมที่ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (ดังภาพที่ 2) ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา 110 ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 จึงทำให้ผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดในปัจจุบันต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ 7 - 8 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ขั้นตอนก่อนหน้าอ้างอิงตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (Town Planning Act, 2019)

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย

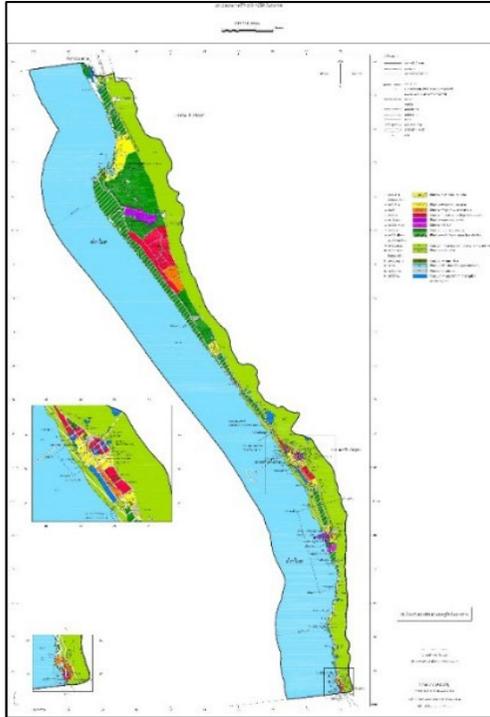
งานวิจัยนี้มีเป้าหมายการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักเพื่อศึกษาความท้าทายของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด โดยมีหน่วยวิเคราะห์คือผลกระทบจากการดำเนินงาน SEZ การมีส่วนร่วม และการพัฒนาพื้นที่

2. พื้นที่การศึกษา

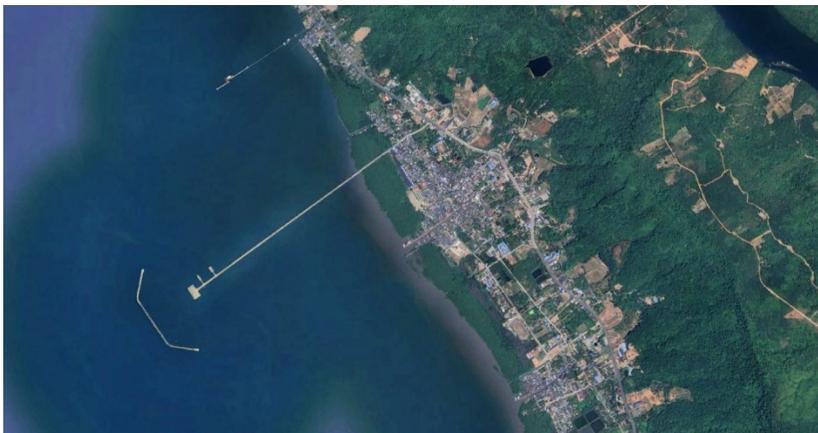
พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด หรือพื้นที่อำเภอคลองใหญ่เป็นตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทยทางทิศตะวันออกของอำเภอเมืองตราด ห่างจากตัวเมือง 74 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอมณฑลสีมา จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา มีพื้นที่ติดต่อกับกัมพูชา ทางบกกันด้วยแนวเทือกเขาบรรทัดเป็นแนวเขายาวประมาณ 50 กิโลเมตร การเชื่อมโยงของพื้นที่ฝั่งเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดนั้นสามารถเชื่อมต่อกับพื้นที่อื่น ๆ ในภูมิภาคได้ 2 ช่องทางหลัก คือ ทางบกต่อเนื่องกับแนวระเบียงเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตอนใต้ซึ่งเชื่อมจากทวาย ประเทศพม่า ผ่านไทยและเวียดนาม โดยโครงข่ายถนนสายเอเชีย (Asia Highway Network) และทางน้ำสามารถเชื่อมโยงต่อเนื่องกับพื้นที่ท่าเรือทวาย ประเทศพม่า ท่าเรือแหลมฉบังจังหวัดชลบุรี ประเทศไทย และท่าเรือสีหนุวิลล์ ประเทศกัมพูชา ซึ่งมีเส้นทางเดินเรือเชื่อมโยงหลายประเทศและเป็นท่าเรือกระจายสินค้าที่สำคัญที่สุดของกัมพูชาเนื่องจากขนส่งสินค้าระหว่างประเทศและพื้นที่อำเภอคลองใหญ่ยังสามารถเชื่อมโยงสู่ท่าเรืออื่น ๆ ของกัมพูชาและเวียดนามได้อีกด้วย (Prachachat Business, 2024)



ภาพที่ 1 ภาพถ่ายดาวเทียมขอบเขตผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด แสดงภูมิประเทศและลักษณะทางกายภาพทั่วไปของอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด และลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชากรในพื้นที่อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ที่มา: (Google Earth Pro, 2024a)

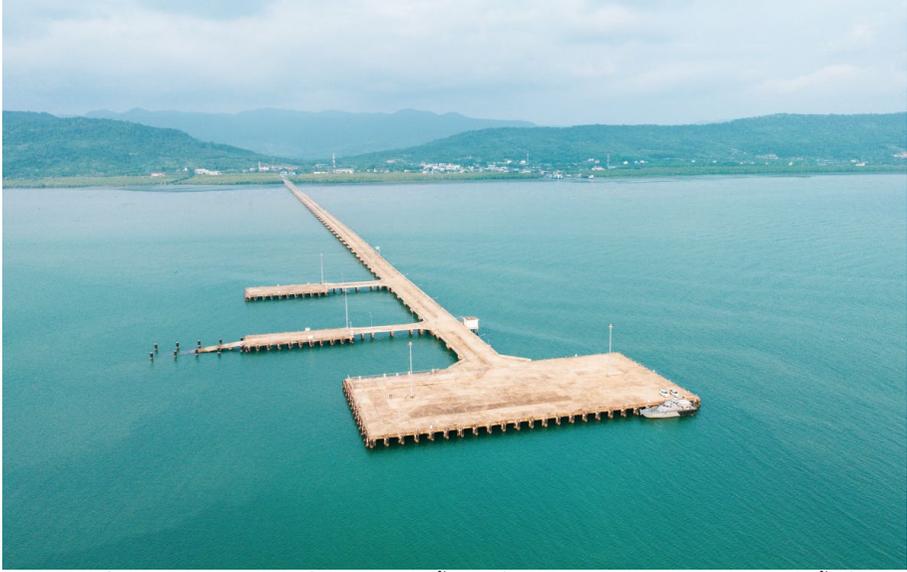


ภาพที่ 2 แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ฉบับปิดประกาศ 90 วัน ซึ่งเป็นประกาศสาธารณะในปัจจุบันที่มีความเกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด
ที่มา: (Department of Public Works and Town & Country Planning, 2018b)



ภาพที่ 3 ภาพถ่ายดาวเทียมท่าเรือคลองใหญ่ ลักษณะทางกายภาพของหนองสำคัญที่มีความเป็นศูนย์กลางหลักของพื้นที่
ที่มา: (Google Earth Pro, 2024b)





ภาพที่ 4 ท่าเรือคลองใหญ่ หนึ่งในโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการพัฒนาพาณิชย์กรรมในพื้นที่
ที่มา: (Trat Post News, 2024)



ภาพที่ 5 จุดผ่านแดนถาวรคลองใหญ่ หนึ่งในพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจในพื้นที่
ที่มา: (Google Earth Pro, 2024b)

2.3) เกษตรกร/เจ้าของสวนยางพารา สืบทอดการทำเกษตรกรรมมาหลายรุ่นอายุ เป็นผู้ que ดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมและได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่

2.4) ผู้ค้าส่ง สินค้าอุปโภคบริโภคและอาหารแปรรูป เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้า ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เป็นเศรษฐกิจหลักของพื้นที่

3) หน่วยงานรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่หรือนโยบาย

3.1) ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น จากเทศบาลตำบลคลองใหญ่ ผู้มีส่วนรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่

3.2) ผู้ปฏิบัติงานราชการในจังหวัด จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ เป็นหน่วยงานที่มีอยู่ภายหลังการดำเนินการโครงการหรือโครงการนโยบาย และเป็นผู้ประเมินปัจจัยที่มีความสำคัญต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

4) ประชากรหรือแรงงานในพื้นที่

4.1) ลูกจ้างชาวสวนยาง/ทุเรียน ประชาชนในชุมชนตำบลไม้รุ่ด เป็นผู้ดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมในพื้นที่

4.2) ลูกเรือประมง เป็นผู้ดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมในพื้นที่

4.3) ชาวบ้านรับจ้างแกะปูทั่วไป ดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิม เป็นผู้ดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมในพื้นที่

4.2 ประเด็นที่สนใจ พฤติกรรมบ่งชี้และการตั้งประเด็นคำถาม เพื่อนำไปสู่การจัดทำเครื่องมือบทสัมภาษณ์ในการวิจัย แบ่งประเด็นสำหรับกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม ดังนี้

1) ประเด็นที่สนใจและการตั้งประเด็นคำถามต่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในด้านการผังเมือง

1.1) การประเมินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ในประเทศไทย

1.2) การเสนอแนวทางสนับสนุนในมิติของผังเมือง

1.3) ปัญหา อุปสรรคเชิงนโยบายและความสอดคล้องในการใช้กฎหมายผังเมือง

1.4) การเสนอนโยบายสนับสนุนและแนวทางการแก้ไข

2) ประเด็นที่สนใจต่อผู้ประกอบการและนักลงทุน

2.1) โอกาสในการลงทุนตามศักยภาพของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

2.2) ปัญหาและอุปสรรคด้านการลงทุนในเชิงนโยบายและกฎหมาย

2.3) ความต้องการและข้อเสนอแนะต่อนโยบาย

3) ประเด็นที่สนใจต่อหน่วยงานรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่หรือโครงการ (ระดับปฏิบัติการ/ท้องถิ่น)

3.1) บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

3.2) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานในพื้นที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.3) การปรับปรุงและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานในพื้นที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) ประเด็นที่สนใจต่อประชากรหรือแรงงานในพื้นที่

4.1) การรับรู้และการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ของประชากร

- 4.2) ปัญหาและความกังวลของประชากรและแรงงานในพื้นที่
- 4.3) ความต้องการและข้อเสนอแนะของประชากรและแรงงานในพื้นที่
- 4.4) เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิด้วยบทสัมภาษณ์เชิงโครงสร้างแล้ว ผู้วิจัยจะนำ

ข้อมูลทั้งหมดมาดำเนินการวิเคราะห์เพื่อสรุปผลภาพรวมและภาวะสุญญากาศที่ขัดขวางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้

- 1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ใช้เพื่อทำความเข้าใจในรายละเอียดต่าง ๆ ของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์
- 2) การวิเคราะห์จำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) เป็นการจำแนกข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่หรือประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย
- 3) การวิเคราะห์คำหลัก (Domain Analysis) เป็นการจำแนกข้อมูลในระดับจุลภาค เพื่อหาความหมายและความสัมพันธ์ของคำหรือแนวคิดสำคัญที่ปรากฏในข้อมูล

ผลการวิจัย

ภายหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลทั้งหมดมาดำเนินการวิเคราะห์ โดยสามารถสรุปผลการวิจัยโดยแบ่งเป็นการสรุปผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง และการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครบทั้ง 4 กลุ่ม ได้ดังนี้

1. สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 4 กลุ่ม

1.1 สรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 1 ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในด้านการผังเมือง

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมืองมองว่า นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) มีแนวคิดในการสร้างโหนด (Node) ของความเจริญบริเวณชายแดน แต่มีข้อบกพร่องร้ายแรงในเชิงยุทธศาสตร์ คือการพัฒนาทุกพื้นที่พร้อมกันโดยไม่จัดลำดับความสำคัญตามศักยภาพที่แท้จริง มีปัญหาเชิงโครงสร้างและสาเหตุของความล่าช้าคือการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ผู้เชี่ยวชาญมองว่าผังเมืองเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งแต่ไม่สามารถขึ้นการพัฒนาดังจริงหากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและการลงทุนไม่ทำงานสอดประสานกันสำหรับตัวผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดนั้น ถูกมองว่าออกแบบมาอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพดี เพื่อสนับสนุนนโยบายโดยตรง แต่สาเหตุที่ทำให้ผังเมืองไม่สามารถประกาศใช้ได้นั้นเกิดจากอุปสรรคในระดับนโยบายและระบบราชการ เช่น การเปลี่ยนผ่านสู่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 การหมดวาระของคณะกรรมการ และการเปลี่ยนรัฐบาล ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนวทางแก้ไขเชิงยุทธศาสตร์เพื่อออกจากสภาวะชะงักงัน ดังนี้ คือเปลี่ยนรูปแบบการลงทุน มาใช้ Public-Private Partnerships (PPP) เพื่อลดภาระของภาครัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพ การเริ่มต้นจากพื้นที่ต้นแบบ (New Town) ที่มีขอบเขตชัดเจน แทนการประกาศทั้งอำเภอ เพื่อทุ่มทรัพยากรและสร้างความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม และขับเคลื่อนเศรษฐกิจจากภายใน โดยส่งเสริมการผลิตในพื้นที่และสร้างความเชื่อมโยงกับจังหวัดใกล้เคียง แทนที่จะรอการลงทุนจากต่างชาติเพียงอย่างเดียวและต้องมีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อชุมชนโดยตรง เช่น การสนับสนุนการจ้างงานคนในท้องถิ่น

1.2 สรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ประกอบการและนักลงทุนในพื้นที่

กลุ่มผู้ประกอบการและนักลงทุนในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าของ SME เกษตรกรผู้ค้าส่งชายแดน และผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานสะท้อนภาพของโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษตราดที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพที่สุด แม้จะมาจากต่างธุรกิจ แต่ทุกคนกลับเผชิญชะตากรรมร่วมกันคือการถูกแซ่แข่งโดยความไม่แน่นอนของนโยบาย ทุกคนมองเห็นศักยภาพของพื้นที่ในมุมมองของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นแหล่งวัตถุดิบคุณภาพสูง (อาหารทะเลและยางพารา) การเป็นประตูการค้าที่สำคัญ หรือแม้แต่โอกาสในการสร้าง พลังงานสะอาด อย่างไรก็ตามศักยภาพเหล่านี้กลับไม่สามารถถูกพัฒนาต่อได้ ปัญหาที่รุนแรงและเป็นอุปสรรคหลักที่ทุกคนกล่าวถึงคือการที่ฝั่งเมืองรวมยังไม่ประกาศใช้ สภาวะสุญญากาศนี้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ การลงทุนหยุดชะงักผู้ประกอบการไม่กล้าลงทุนไม่ว่าจะเป็นการสร้างโรงงานใหม่ คลังสินค้า หรือแม้แต่โรงรีดยางขนาดเล็ก เพราะความไม่แน่นอนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน อีกประเด็นสำคัญคือโครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่เกิดหรือไม่พร้อมผู้ให้บริการไฟฟ้าไม่สามารถลงทุนขยายโครงข่ายได้ เพราะไม่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าที่ชัดเจนจากนักลงทุนที่ถูกแซ่แข่งอยู่ นโยบายสนับสนุนที่ถูกโฆษณาไว้กลับล้มเหลวในการปฏิบัติ ได้แก่ One-Stop Service ที่อาจไม่มีอยู่จริง ผู้ประกอบการยืนยันเป็นเสียงเดียวกันว่า บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่ด่านชายแดนยังไม่เกิดขึ้นจริง ขั้นตอนยังคงซับซ้อน และมีค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นทางการ รวมถึงนโยบายที่มองข้ามคนท้องถิ่นผู้ประกอบการและเกษตรกรรู้สึกว่าการดำเนินงานเน้นแต่การดึงดูดคนลงทุนใหญ่จากภายนอก และหลงลืมผู้เล่นทางเศรษฐกิจดั้งเดิมที่เป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ข้อเรียกร้องหลักของกลุ่มนี้คือการเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาของภาครัฐ ประกาศใช้ฝั่งเมืองโดยด่วนที่สุด เพื่อยุติความไม่แน่นอน หันมาสนับสนุนเศรษฐกิจท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมให้เข้มแข็งขึ้น แทนที่จะรอแต่นักลงทุนรายใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องแบ่งส่วนทรัพยากรและงบประมาณเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation)

1.3 สรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 3 กลุ่มหน่วยงานรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่หรือนโยบาย

กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก เทศบาลตำบลคลองใหญ่ และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ได้ให้มุมมองเชิงลึกถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พวกเขาเปรียบเสมือนผู้ที่อยู่ด่านหน้าที่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากทั้งส่วนกลางและคนในพื้นที่ กระบวนการที่ขาดการบูรณาการและเป้าหมายที่ขัดแย้งกันคือปัญหาใหญ่ที่สุดที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องเผชิญ คือ ความขัดแย้งในเชิงเป้าหมาย และการทำงานที่ไม่สอดคล้องกันด้านความขัดแย้งเชิงเป้าหมาย เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมชี้ว่านโยบาย SEZ ที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วทำให้เกิดแรงกดดันในการผ่อนปรนมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และการสื่อสารแบบบนลงล่าง (Top-down) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระบุว่า การสื่อสารเป็นแบบทางเดียวจากส่วนกลาง และบ่อยครั้งได้รับคำสั่งที่ขัดแย้งกันเองจากหลายหน่วยงานทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ อีกทั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมมักจะถูกเชิญให้เข้าร่วมในขั้นตอนท้ายๆ ของกระบวนการ ทำให้ทำได้เพียงลดผลกระทบ แทนที่จะได้ร่วมหลีกเลี่ยงผลกระทบตั้งแต่ต้น ภาวะสุญญากาศและข้อจำกัดด้านทรัพยากรมีความล่าช้าในการประกาศใช้ฝั่งเมืองซึ่งได้สร้างสุญญากาศที่ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนกับประชาชนได้ ยิ่งไปกว่านั้น อุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและภารกิจที่ใหญ่เกินศักยภาพ เทศบาลตำบลคลองใหญ่มีบุคลากรและงบประมาณจำกัด แต่ต้องรองรับภารกิจของโครงการ SEZ ที่ใหญ่เกินตัว โดยไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางและไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติม ข้อเสนอแนะของกลุ่มนี้มุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปกระบวนการทำงานและเพิ่มขีดความสามารถให้ท้องถิ่น สิ่งที

เร่งด่วนที่สุด คือการประกาศใช้ผังเมืองเพื่อสร้างความชัดเจน การปฏิรูปกระบวนการวางแผนควรรนำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) มาใช้ตั้งแต่ก่อนเริ่มวางผัง และให้หน่วยงานสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการหลัก เสริมอำนาจท้องถิ่นโดยจัดสรรงบประมาณพิเศษโดยตรงให้ท้องถิ่น ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น และสร้างช่องทางการสื่อสารสองทางที่ชัดเจนเพื่อให้ปัญหาจากพื้นที่ถูกส่งกลับไปยังผู้กำหนดนโยบาย และการที่หน่วยงานสิ่งแวดล้อมยังขาดแคลนงบประมาณในการติดตามตรวจสอบผลกระทบระยะยาว

1.4 สรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 4 กลุ่มประชากรและแรงงานในพื้นที่

กลุ่มประชากรและแรงงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย ได้ให้ภาพสะท้อนที่ชัดเจนถึงความหวังที่แปรเปลี่ยนเป็นความผิดหวัง และความรู้สึกของการถูกทอดทิ้ง ในช่วงแรกชาวบ้านรับรู้ว่าการ SEZ จะนำมาซึ่งงานที่มั่นคงและวิถีชีวิตที่ดีกว่าอาชีพดั้งเดิมที่ทั้งเสี่ยงอันตราย (ประมง) ลำบากและเหนื่อยยาก (เกษตรกรรม) และมีรายได้ไม่แน่นอน (รับจ้างทั่วไป) อย่างไรก็ตามตลอดหลายปีที่ผ่านมาพวกเขายืนยันว่ายังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นรูปธรรม และชีวิตยังคงดำเนินไปเหมือนเดิม ผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ใช่ทางเศรษฐกิจแต่เป็นผลกระทบต่อความหวังที่ต้องรอคอย และเมื่อมองไปข้างหน้า ความหวังได้ถูกแทนที่ด้วยความกังวลหลายประการทั้งความไม่มั่นคงทางอาชีพที่กลัวจะสูญเสียอาชีพเดิม (หากสวนถูกขายหรือนิเวศน์ทางทะเลถูกทำลาย) และไม่มั่นใจว่าโรงงานใหม่จะจ้างงานคนในพื้นที่หรือไม่ การแข่งขันด้านแรงงานมีความกลัวว่าการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวอาจกดค่าแรงให้ต่ำลง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะผู้ที่พึ่งพิงทะเล มีความกังวลอย่างยิ่งว่าโรงงานอุตสาหกรรมจะปล่อยน้ำเสียทำลายแหล่งหม้อข้าวหม้อแกงของพวกเขา ประเด็นที่สะท้อนออกมาอย่างรุนแรงที่สุดคือความรู้สึกของการถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจ พวกเขา รู้สึกว่าเสียงของตนเองไม่เคยได้รับการรับฟัง โดยมองว่าเป็นเรื่องของผู้ใหญ่เขาคุยกันและไม่มีใครจะมาสนใจคนทำงานหาเช้ากินค่ำอย่างพวกเขา ขอเรียกร้องที่เรียบง่ายและเป็นข้อเสนอแนะของกลุ่มนี้ไม่ได้ซับซ้อน แต่เป็นการเรียกร้องในสิ่งที่จำเป็นต่อชีวิตโดยตรงคือการจ้างงานที่เป็นธรรม ต้องการให้รัฐมีมาตรการรับประกันว่าโรงงานต้องจ้างคนในพื้นที่เป็นอันดับแรก การพัฒนาทักษะต้องการให้รัฐจัดอบรมฝีมือ เพื่อเตรียมความพร้อมให้พวกเขาสามารถเข้าทำงานใหม่ได้ การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องการการพัฒนาที่ไม่ทำลายฐานทรัพยากรเดิมทั้งที่ดินทำกินและท้องทะเลและการลงมือทำอย่างจริงจัง

2. การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 4 กลุ่ม

2.1 ศักยภาพและโอกาสในการพัฒนา

2.1.1 ศักยภาพเชิงที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Locational Potential) จุดแข็งที่สำคัญที่สุดของพื้นที่คือที่ตั้งทางยุทธศาสตร์บนเส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตอนใต้ (Southern Coastal Economic Corridor - SCEC) ซึ่งทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ของไทย กับเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกงและสีหนุวิลล์ของประเทศกัมพูชา ศักยภาพดังกล่าวทำให้พื้นที่สามารถทำหน้าที่เป็น “ประตูการค้า (Trade Gateway)” และ “ฮับ (Hub)” ในการรวบรวมและกระจายสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีโครงสร้างพื้นฐานที่ก่อสร้างไว้แล้ว เช่น ท่าเทียบเรือเนกประสงค์คลองใหญ่ ยิ่งช่วยเสริมศักยภาพด้านการขนส่งและการเชื่อมโยงนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2.1.2 ศักยภาพด้านทรัพยากรพื้นถิ่น (Indigenous Resource Potential) พื้นที่ที่มีความโดดเด่นด้านทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญทางเศรษฐกิจ ได้แก่

1) ทรัพยากรทางทะเล พื้นที่เป็นแหล่งวัตถุดิบอาหารทะเลคุณภาพสูง ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดและสร้างความได้เปรียบให้กับอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลในพื้นที่

2) ทรัพยากรทางการเกษตร ที่ดินในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การทำเกษตรกรรม เช่น สวนยางพารา ซึ่งมีศักยภาพในการส่งออกหากได้รับการพัฒนาด้านโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ

2.1.3 ศักยภาพด้านการลงทุนใหม่ (New Investment Potential) นอกเหนือจากอุตสาหกรรมดั้งเดิม จากการที่พื้นที่ยังมีที่ดินว่างเปล่าที่ยังไม่ถูกใช้งานจำนวนมาก ทำให้เกิดโอกาสในการลงทุนรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลิตพลังงานสะอาด เช่น การติดตั้งกังหันลมหรือโซลาร์ฟาร์ม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการพลังงานในปัจจุบันและอนาคตปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย

2.2 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย

2.2.1 ปัญหาเชิงนโยบายและการบูรณาการ ความล้มเหลวในการขับเคลื่อนนโยบายมีรากฐานมาจากการขาดการบูรณาการในระดับมหภาค นโยบายถูกกำหนดให้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกพื้นที่พร้อมกันโดยไม่คำนึงถึงศักยภาพที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ ซึ่งถูกมองว่าเป็นปัจจัยหนึ่งของความล้มเหลว นอกจากนี้ยังเกิด ความขัดแย้งเชิงเป้าประสงค์ (Conflicting Objectives) ระหว่างหน่วยงาน โดยนโยบายมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ซึ่งบางครั้งมองว่ากฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน สภาวะดังกล่าวสะท้อนถึงการดำเนินงานตาม "โมเดลคณะกรรมการ" ที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการตามแผนของตนเอง ทำให้ขาดทิศทางที่เป็นเอกภาพ

2.2.2 ปัญหาด้านการลงทุนและเศรษฐกิจ ภาวะสูญญากาศทางนโยบายได้สร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการลงทุนอย่างรุนแรง ในมุมมองของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่เป้าหมายซึ่งอยู่ห่างไกลและมีประชากรเบาบาง ประกอบกับการที่ยังไม่มีผู้ลงทุนรายใหญ่ที่ชัดเจน ทำให้การตัดสินใจลงทุนขยายระบบไฟฟ้าแรงสูงไม่มีความคุ้มค่า ในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการในพื้นที่ทุกระดับต้องเผชิญกับ ความไม่แน่นอนที่หยุดยั้งการลงทุน (Investment-halting Uncertainty) ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ SME ที่ไม่กล้าขยายโรงงานให้ได้มาตรฐานสากล ผู้ค้าส่งที่ไม่สามารถสร้างคลังสินค้าที่จำเป็นหรือแม้แต่เกษตรกรที่ไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินในระยะยาวได้ เนื่องจากความล่าช้าในการประกาศใช้ผังเมือง นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังต้องเผชิญกับอุปสรรคด้านกฎระเบียบการค้าชายแดนที่ไม่โปร่งใสและไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจต่อทั้งผู้ประกอบการและประเทศชาติโดยรวม

2.2.3 ปัญหาด้านกระบวนการทางผังเมืองและกฎหมาย กระบวนการทางกฎหมายกลายเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญ โดยเฉพาะ ความล่าช้าในการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ ปัจจัยของความล่าช้านั้นซับซ้อนและเกิดจากหลายเหตุการณ์ซ้อนกัน ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านสู่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ซึ่งทำให้ต้องทบทวนกระบวนการใหม่ การหามาตราระของคณะกรรมการร่างกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี

2.2.4 ปัญหาในระดับปฏิบัติการและข้อจำกัดเชิงทรัพยากร เจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นต้องเผชิญกับแรงกดดันโดยตรงจากภาวะสูญญากาศทางนโยบาย ทำให้ไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนแก่ประชาชนได้ การสื่อสารที่เป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) และการได้รับคำสั่งจากหลายหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกันทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน ที่สำคัญที่สุด คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่และติดตามตรวจสอบผลกระทบในระยะยาว

2.3 มุมมองและผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างความคาดหวังของชุมชนกับความเป็นจริงของนโยบาย ในช่วงแรก ชุมชนรับรู้ว่าการจะนำมาซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมและโอกาสในการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่โครงการไม่มีความคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรมเป็นเวลาหลายปี ได้ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบในรูปแบบเฉพาะตัว ผลกระทบจากการหยุดนิ่ง (Impact of Inaction) ซึ่งเปลี่ยนความหวังที่จะได้ทำงานบนบกที่มั่นคงและมีรายได้แน่นอน ให้กลายเป็นความรู้สึกอึดอัดที่ว่างเปล่า ความกังวลของชุมชนไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่เป็นความกังวลด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงในชีวิตเป็นหลัก โดยกังวลว่าหากโครงการเกิดขึ้นจริง โอกาสในการจ้างงานอาจไม่ตกถึงคนในพื้นที่ และอาจเกิดการแข่งขันด้านแรงงานที่ส่งผลให้ค่าแรงถูกกดให้ต่ำลง ประเด็นสำคัญที่สะท้อนจากมุมมองของชุมชน คือความรู้สึกของการถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วม (Sense of Exclusion) โดยมองว่ากระบวนการวางแผนและตัดสินใจเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอำนาจ ดังนั้น ข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนจึงมุ่งเน้นไปที่มาตรการที่เป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้จริง ได้แก่ การกำหนดนโยบายให้ จ้างงานคนในพื้นที่เป็นอันดับแรก และการจัดอบรมทักษะฝีมือ เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานท้องถิ่น ท้ายที่สุด เสี่ยงสะท้อนจากชุมชนคือการเรียกร้องให้ภาครัฐลงมือดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อยุติภาวะความไม่แน่นอนที่ยืดเยื้อมานาน

การอภิปรายผลการศึกษา

เพื่อแสดงปัญหาและความท้าทายหลักในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด จากการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ในรายละเอียดต่าง ๆ ของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์จำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) เป็นการจำแนกข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่หรือประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย และวิเคราะห์หลัก (Domain Analysis) เป็นการจำแนกข้อมูลในระดับจุลภาค เพื่อหาความหมายและความสัมพันธ์ของคำหรือแนวคิดสำคัญที่ปรากฏในข้อมูลผู้วิจัยได้แบ่งแยกประเด็นความท้าทายหลัก 5 ปัจจัยหลักโดยเปรียบเทียบมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 4 กลุ่มดังตารางที่ 1 และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อองค์ประกอบต่าง ๆ จากสถานการณ์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดดังตารางที่ 2 ซึ่งแสดงให้เห็นภาพที่สอดคล้องกันดังนี้

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ความท้าทายหลักในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

กลุ่มตัวอย่าง				สรุปความท้าทายที่เกิดขึ้น
ผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมือง	ผู้ประกอบการ/นักลงทุน	เจ้าหน้าที่รัฐ	ประชากร/แรงงาน	
สภาวะสูญญากาศทางกฎระเบียบจากผังเมืองที่ล่าช้า อุปสรรคเกิดจากระบบราชการและการเมือง	ไม่กล้าลงทุน ไม่สามารถวางแผนได้ เนื่องจากไม่ทราบข้อกำหนดการใช้ที่ดิน	ไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนติดอยู่ตรงกลางระหว่างส่วนกลางกับประชาชน	ไม่รู้ว่าที่ดินจะถูกเวนคืนหรือไม่ ความไม่แน่นอนในการถือครองที่ดินทำกิน	ความไม่แน่นอนเชิงนโยบายและกฎหมาย
การทำงานขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานวางแผนและเศรษฐกิจ	One-Stop Service ไม่มีอยู่จริง ระบบราชการซับซ้อนและมีต้นทุนแฝง	ได้รับคำสั่งที่ขัดแย้งกัน การสื่อสารเป็นแบบบนลงล่างทางเดียว	เป็นเรื่องของผู้ใหญ่คุยกัน รู้สึกว่าถูกกีดกัน ออกจากกระบวนการตัดสินใจโดยสิ้นเชิง	ความล้มเหลวของการบูรณาการทุกภาคส่วน
การวางแผนแบบบนลงล่างไม่สอดคล้องกับศักยภาพที่แท้จริงของท้องถิ่น	ท่าเรือออกแบบมาสำหรับเรือขนาดใหญ่ ไม่ตอบโจทย์การค้าขายแดนของธุรกิจท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดงบประมาณและศักยภาพสำหรับโครงสร้างพื้นฐานระดับ SEZ	ถนนถูกสร้างเพื่อรองรับโรงงานที่ยังไม่มา แต่ไม่ได้สร้างเพื่อเกษตรกรในพื้นที่	ความไม่สอดคล้องของโครงสร้างพื้นฐาน
ข้อผิดพลาดเชิงยุทธศาสตร์ โดยไม่พิจารณาบริบทท้องถิ่น	นโยบายมองข้าม SME ที่มีอยู่เดิม แต่มุ่งหวังนักลงทุนรายใหญ่จากภายนอก	นโยบายสร้างแรงกดดันให้ผ่อนปรนมาตรฐานสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทบวิถีชีวิตดั้งเดิม	นโยบายละเลยภาคเกษตรกรรมและการประมงที่เป็นฐานชีวิต	การละเลยเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น
สะท้อนผ่านการวิเคราะห์ความล้มเหลวของนโยบาย	ค่าเสียโอกาส จากทุนที่ถูกแช่แข็งและความเชื่อมั่นที่สูญเสียไป	เผชิญความไม่พอใจของคนในพื้นที่ และความยากลำบากในการปฏิบัติงาน	ทำลายความหวัง" สร้างความวิตกกังวลต่อการสูญเสียอาชีพและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	ผลกระทบต่อประชากร

ที่มา: Author

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบจากสถานการณ์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

องค์ประกอบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	ปัญหา / สถานการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบที่เกิดขึ้น
1. กฎหมาย / นโยบาย	ความล่าช้าในการประกาศใช้	การดำเนินนโยบายในขั้นตอนการบังคับใช้เป็นกฎหมายนานเกือบ 9 ปี ทำให้เกิดภาวะสูญญากาศเชิงนโยบาย และกฎหมาย ทำให้ไม่มีข้อกำหนดการใช้ที่ดินที่ชัดเจน
2. เศรษฐกิจ / การลงทุน	ภาวะสูญญากาศทำให้นักลงทุนและผู้ประกอบการ	การลงทุนทุกระดับหยุดชะงัก (Investment-halting Uncertainty) ตั้งแต่เกษตรกรที่ไม่กล้าปรับปรุงที่ดิน ไปจนถึง SME ที่ไม่สามารถขยายโรงงานได้
3. โครงสร้างพื้นฐาน	การลงทุนภาคเอกชนไม่เกิดขึ้น	การลงทุนขยายโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐวิสาหกิจ ขาดความคุ้มค่าและไม่เกิดขึ้น ทำให้พื้นที่ขาดความพร้อมในการพัฒนารอบด้าน
4. การบริหารและการบูรณาการของภาครัฐ	เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ไม่มีกฎหมาย (ผังเมือง) และนโยบายที่ชัดเจนในการทำงาน	ไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจน กับประชาชนหรือนักลงทุนได้ และต้องเผชิญกับแรงกดดันและความไม่พอใจจากคนในพื้นที่โดยตรง
5. สังคม / ชุมชน	โครงการไม่มีความคืบหน้าเป็นรูปธรรมเป็นเวลาหลายปี	ทำลายความหวังของคนในพื้นที่ที่คาดหวังการจ้างงาน เปลี่ยนเป็นความผิดหวัง และความกังวลต่อการสูญเสียอาชีพดั้งเดิม
6. ภาพรวม	ทุกภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชน และประชาชน ต่างติดอยู่ในสภาวะหยุดนิ่งและรอคอย	อุปสรรคเชิงระบบ ทำให้สูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นของทุกภาคส่วนอย่างมหาศาล

ที่มา: Author

สรุปผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ความท้าทายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด พบว่าปัญหาหลักเกิดจากอุปสรรคเชิงระบบที่มาจากภาวะสุญญากาศเชิงนโยบาย การที่ผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดล่าช้ามานานเกือบ 9 ปี ได้ส่งผลให้การลงทุนทุกระดับหยุดชะงักและบั่นทอนความเชื่อมั่นของทุกภาคส่วน ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นท้าทายหลักในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราดและการสร้างผลกระทบต่อพื้นที่โครงการ ดังนี้

1. ประเด็นท้าทายหลักในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด จากกรณีศึกษาของจังหวัดตราด ซึ่งให้เห็นช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบายระดับชาติที่มุ่งเน้นการเติบโตกับกระบวนการวางผังเมืองในระดับท้องถิ่นที่ซับซ้อนและขาดการขับเคลื่อน ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้จากการวิเคราะห์สามารถจำแนกความท้าทายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราด ออกเป็น 5 ปัจจัยหลัก ดังนี้

1.1 ความไม่แน่นอนเชิงนโยบาย ความล่าช้าในการประกาศใช้ผังเมืองทำให้ผู้ประกอบการและนักลงทุนไม่สามารถวางแผนธุรกิจได้ ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนกับประชาชนได้ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความไม่แน่นอนในการถือครองที่ดินทำกิน

1.2 ความล้มเหลวของการบูรณาการทุกภาคส่วน การทำงานของภาครัฐขาดการบูรณาการ การสื่อสารเป็นแบบบนลงล่าง และประชาชนรู้สึกว่าการกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจ

1.3 โครงสร้างพื้นฐานไม่สอดคล้อง การวางแผนจากส่วนกลางไม่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของท้องถิ่น เช่น ท่าเรือที่ออกแบบมาไม่ตอบโจทย์การค้าชายแดนของธุรกิจในพื้นที่

1.4 การละเลยเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น นโยบายมุ่งเน้นการดึงดูดนักลงทุนรายใหญ่จากภายนอก โดยละเลยผู้ประกอบการ SME และภาคเกษตรกรรมที่เป็นฐานเศรษฐกิจเดิมในพื้นที่

1.5 ผลกระทบต่อประชากร จากความหวังที่จะมีแหล่งจ้างงานที่มั่นคง กลายเป็นความผิดหวังและความวิตกกังวลต่อการสูญเสียอาชีพดั้งเดิมและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

2. การสร้างผลกระทบต่อพื้นที่โครงการ สืบเนื่องมาจากความท้าทายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตราดไม่ได้เกิดจากปัจจัยเดียว แต่เป็นอุปสรรคเชิงระบบ (Systemic Failure) ซึ่งมีรากฐานของปัญหาทั้งหมดเกิดจากภาวะสุญญากาศเชิงนโยบาย (Policy Vacuum) และเกิดจากความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดที่ยาวนานเกือบ 9 ปี สภาวะหยุดนิ่งนี้ได้ขัดขวางการลงทุนทุกระดับ ทำลายความเชื่อมั่น และสร้างผลกระทบหลายมิติในพื้นที่ ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ผ่านปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย และมุมมองและผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น สามารถจำแนกผลกระทบออกเป็น 3 ด้านหลักดังนี้

2.1 ภาวะสุญญากาศทางกฎหมายและปัญหาเชิงโครงสร้าง

2.1.1 การทำงานแบบไซโลของภาครัฐ นโยบายถูกกำหนดจากส่วนกลางให้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่งพร้อมกัน โดยไม่ได้จัดลำดับความสำคัญตามศักยภาพที่แท้จริงของแต่ละพื้นที่ การดำเนินงานตามโมเดลคณะกรรมการ ที่แต่ละหน่วยงานทำตามภารกิจของตนเอง ทำให้ขาดทิศทางที่เป็นเอกภาพ เกิดความขัดแย้งเชิงเป้าหมายระหว่างหน่วยงานที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว กับหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกลดทอนความสำคัญลง

2.1.2 การสื่อสารแบบบนลงล่าง เจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการรับคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกันจากหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานและไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนแก่ประชาชนได้

2.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุน

2.2.1 การหยุดชะงักของการลงทุน ความไม่แน่นอนของผังเมืองได้หยุดยั้งการลงทุนของผู้ประกอบการทุกระดับ ตั้งแต่เกษตรกรที่ไม่กล้าปรับปรุงที่ดิน ไปจนถึงผู้ประกอบการ SME ที่ไม่สามารถขยายโรงงานหรือสร้างคลังสินค้าได้ตามแผน ภาวะเช่นนี้ทำให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จากรัฐวิสาหกิจ เช่น การขยายระบบไฟฟ้าแรงสูง ขาดความคุ้มค่า เนื่องจากไม่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าที่ชัดเจนจากนักลงทุน

2.2.2 การละเลยเศรษฐกิจท้องถิ่น นโยบายมุ่งเน้นแต่การดึงดูดนายทุนขนาดใหญ่จากภายนอก แต่กลับละเลยผู้ประกอบการดั้งเดิมในพื้นที่ซึ่งเป็นเศรษฐกิจหลัก เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล เกษตรกรสวนยางพารา และผู้ค้าส่งชายแดน นอกจากนี้ กลไกสนับสนุนอย่าง One-Stop Service ที่ด้านชายแดนก็ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทำให้ขั้นตอนยังคงซับซ้อนและมีต้นทุนแฝง

2.2.3 สูญเสียโอกาสจากศักยภาพเชิงภูมิรัฐศาสตร์ แม้พื้นที่จะมีที่ตั้งทางยุทธศาสตร์บนแนวระเบียงเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตอนใต้ (SCEC) และมีโครงสร้างพื้นฐานอย่างท่าเทียบเรือเอกประสงค์คลองใหญ่ที่สร้างเสร็จแล้ว แต่กลับไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ กลายเป็นการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

2.3 ผลกระทบต่อชุมชนและความเป็นอยู่

2.3.1 ชุมชนคาดหวังว่าโครงการ SEZ จะนำมาซึ่งการจ้างงานที่มั่นคงและมีรายได้แน่นอนกว่าอาชีพดั้งเดิม แต่เมื่อโครงการไม่มีความคืบหน้าเป็นรูปธรรม ความหวังดังกล่าวได้แปรเปลี่ยนเป็นความรู้สึกอครอยและความผิดหวัง นำไปสู่การล้มเลิกนโยบายในพื้นที่

2.3.2 ความกังวลต่ออนาคต ความหวังได้ถูกแทนที่ด้วยความกังวลหลายประการ ทั้งความกลัวที่จะสูญเสียอาชีพเดิม หากที่ดินทำกินถูกขายหรือระบบนิเวศทางทะเลถูกทำลายจากโรงงานอุตสาหกรรม และความกังวลว่าหากมีโรงงานเกิดขึ้นจริง อาจเกิดการแข่งขันด้านแรงงานกับแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะกดค่าแรงให้ต่ำลง

2.3.3 ความรู้สึกของการถูกกีดกัน ประเด็นที่สะท้อนออกมาอย่างรุนแรงที่สุดคือความรู้สึกว่าถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจ ชาวบ้านมองว่าการวางแผนเป็นเรื่องภายในและของบุคคลระดับสูงและเสียงของพวกเขาไม่เคยได้รับการรับฟัง ข้อเรียกร้องของพวกเขาจึงมุ่งไปที่มาตรการที่เป็นรูปธรรม เช่น การรับประกันการจ้างงานคนในพื้นที่เป็นอันดับแรก และการจัดอบรมทักษะฝีมือเพื่อเตรียมความพร้อมแรงงาน

อย่างไรก็ตามในการดำเนินนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมจากการดำเนินนโยบายนี้ในพื้นที่เนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนการประกาศบังคับใช้ ซึ่งหลังการใช้งานอาจส่งผลกระทบในการขึ้นหรือการส่งเสริมศักยภาพในการพัฒนา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถผลักดันได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วนโยบายดังกล่าวถูกตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค สร้างงาน ลดความเหลื่อมล้ำ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ หากประสบความสำเร็จและสามารถเรียนรู้จากอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การปรับใช้ตามพื้นที่อื่น อย่างน้อยจะส่งผลให้เกิดการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการได้อย่างมี

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้จากผลการศึกษาระดับศึกษานี้ทำให้เห็นว่าหากสามารถบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันและร่วมผลักดันปัจจัยการพัฒนาได้ครบทุกด้าน การเสนอการจัดทำผังเมืองที่สามารถขึ้นนำการพัฒนาและดึงศักยภาพของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพนั้นสามารถเกิดขึ้นได้จริง รวมทั้งตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ได้จริง (Durongkaverroj, 2023)

ทั้งนี้ สถานการณ์ปัจจุบันชี้ให้เห็นว่า อนาคตของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในประเทศอย่างความล่าช้าของผังเมืองเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ถูกกำหนดโดยวิกฤตการณ์อาชญากรรมข้ามชาติในประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ การแพร่ระบาดของศูนย์สแกมเมอร์และการค้ำมนุษย์ในพื้นที่ยุทธศาสตร์อย่างเกาะกงและสีหนุวิลล์ ได้ทำลายข้อได้เปรียบทางที่ตั้งของตราด และสร้างความเสี่ยงที่รุนแรงในทุกมิติ ทั้งด้านการลงทุน แรงงาน และการท่องเที่ยว การจะขับเคลื่อนโครงการนี้ต่อไปจึงจำเป็นต้องมีการประเมินภูมิทัศน์ความเสี่ยงข้ามพรมแดนใหม่อย่างจริงจัง และเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการมุ่งเน้นการส่งเสริมเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ไปสู่การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความมั่นคงและธรรมาภิบาลเป็นอันดับแรก

เอกสารอ้างอิง

- Business & Human Rights Resource Centre. (2025, June 18). **Cambodia: UNODC's map alleges that Cambodia is a global hub for scamming operations with alleged companies linked to high-ranking officials**. Retrieved November 4, 2025, from <https://www.Bu siness-humanrights.org/en/latest-news/cambodia-unodcs-map-alleges-that-cambo dia-is-a-global-hub-for-scamming-operations-with-alleged-companies-linked-to-high-ranking-officials/>
- Creswell, J. W. (2014). **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.)**. Sage Publications.
- Davies, J., Chi Chi, L., Yun Nam, C. & Sovannarith, K. (n.d.). **Wanted Chinese kingpin owns casino with Cambodian**, from <https://www.rfa.org/english/special-reports/hunsen-family/assets/xu-aimin.html>
- Department of Business Development. (2025). **Khomun Thurakit Khet Phatthana Setthakit Phiset Trat (In Thai) [Business Information, Trat Special Economic Zone]**. Ministry of Commerce. Retrieved November 4, 2025, from <https://www.dbd.go.th/data-storage/attachment/9a107e5dd1c4947526ed7e5a1.pdf>
- Department of Public Works and Town & Country Planning. (2018a). **GMS Economic Corridors - Southern Economic Corridor Kan Chueamyong Rawang Krongkhai Lotchit Lojistik Phan SEZ Trat Thi Mi Khwam Chueamyong Kap Chutyutthat Sat Thi Samkhan [Phaenthi] (In Thai) [GMS Economic Corridors - Southern Economic Corridor: Linkages between Logistics Networks via Trat SEZ with connections to key strategic points [Map]]**. Bangkok: Author.

- Department of Public Works and Town & Country Planning. (2018b). **Phaenphang Sadaeng Kan Chai Prayot Thidin Nai Anakhot Phang Mueang Ruam Khet Phatthana Setthakit Phiset Trat Chabap Pit Prakat 90 Wan (Phaenthi)** (In Thai) [Map Showing Future Land Use, Trat Special Economic Zone Comprehensive Plan, 90-Day Public Notice Version (Map)]. Bangkok: Ministry of Interior.
- Donkaew, A. (2018). Perception of Public Policy of the Government of General Prayut Chan-o-cha by Personnel of the Office of the Permanent Secretary, Prime Minister's Office [Master's thesis, Ramkhamhaeng University]. <https://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/index.php/abstractData/viewIndex/136>
- Durongkaveroj, W. (2023). The economic impact of special economic zones: Evidence from Thailand. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 44(3), 377-386
- Farquhar, J. D. (2012). **Case study research for business**. Sage Publications.
- Google. (2024a). **Trat Special Economic Zone / Khlong Yai Port [Map data]**. Google Earth Pro. Retrieved December 20, 2024, From https://earth.google.com/web/@117667679,102.87325635,-2.93839738a,12674.9190446d,35y,35.99899989h,0t,0r/data=CgRCAggBOgMKATBCAggASgOIAAA?utm_source=earth&utm_campaign=vine&hl=th
- Google. (2024b). **Khlong Yai Permanent Border Crossing Point, Khlong Yai District, Trat Province. Google Earth Pro**. Retrieved December 20, 2024, From https://earth.google.com/web/@11.65295336,102.90916852,17.75262687a,1597.55886808d,35y,35.99989786h,0t,0r/data=CgRCAggBOgMKATBCAggASgOIAAA?utm_source=earth7&utm_campaign=vine&hl=th
- Jónsson, S. (2020). Economic protectionism in post-war Iceland: A historical analysis. *Journal of European Economic History*, 49(1), 112-134.
- Keeton-Olsen, D., & Dara, M. (2022, August 24). **Rescue reveals scam compound at Koh Kong's UDG**. VOD English. <kong%20Region-Update.pdf>
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2015). **Focus groups: A practical guide for applied research (5th ed.)**. Sage Publications.
- Land Watch Thai. (2020, October). **Special economic zones and land dispossession in the Mekong region**. Heinrich Böll Stiftung Southeast Asia. <https://th.boell.org/sites/default/files/2021-05/SEZs%20%26%20Land%20Dispossession%20in%20the%20Me>
- Maticchon. (2024, June 21). **Poet Phaen Thua Thang Nam CVTEC Yong Chaifang 3 Prathet Ko Chang-Sihanoukville-Phu Quoc** (In Thai) [Revealing the CVTEC Water Tour Plan, Connecting the Coasts of 3 Countries: Koh Chang-Sihanoukville-Phu Quoc]. Retrieved November 4, 2025, from https://www.maticchon.co.th/prachachuen/news_4639626

- Ministry of Foreign Affairs, International Studies Center. (n.d.). **Kan Lokluang Onlai Nai Anuphumiphak Lum Maenam Khong** (In Thai) [Online Scams in the Mekong Sub-region]. Retrieved November 4, 2025, from <https://isc.mfa.go.th/en/content/การหลอกลวงออนไลน์ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง?cate=5f204a5928600c531517cb75>
- National Council for Peace and Order. (2016). **Khamsang Huana Khana Raksa Khwam Sangop Haeng Chat Thi 3/2559 Rueang Kan Yokwen Kan Chai Bangkhap Kotmai Wa Duai Kan Phang Mueang Lae Kotmai Wa Duai Kan Khropkhum Akhan Nai Phuenthi Khet Phatthana Setthakit Phiset** (In Thai) [Order of the Head of the National Council for Peace and Order No. 3/2016 Re: Exemption from the Enforcement of the Town Planning Act and the Building Control Act in Special Economic Zone Areas]. *Ratchakitchanubeksa* [Royal Gazette], 133 (Special Part 15 Ng), 12-14.
- Office of the National Committee for Special Economic Zone Policy. (2015). **Prakat Khana Kammakan Nayobai Khet Phatthana Setthakit Phiset Thi 1/2558 Rueang Kamnot Phuenthi Khet Phatthana Setthakit Phiset** (In Thai) [Announcement of the National Committee for Special Economic Zone Policy No. 1/2015 Re: Designation of Special Economic Zone Areas]. *Ratchakitchanubeksa* [Royal Gazette], 132 (Special Part 19 Ng), 28.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2018). **Sustainable Development of the Southern Economic Corridor (SEC) Area**. Bangkok: Office of the Prime Minister.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2024, October). **Raingan Khwam Kaona Kan Phatthana Khet Phatthana Setthakit Phiset** (In Thai) [Progress Report on the Development of Special Economic Zones]. Retrieved November 4, 2025, from <https://km.fti.or.th/wp-content/uploads/2024/11/รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ-ต.ค.-67-โดย-สศช.pdf>
- Open Development Mekong. (2018). Special economic zones in the Mekong region. <https://opendevelopmentmekong.net/>
- Panichakarn, B et al. (2018). The Role of the State in Special Economic Zone Development: A Case Study of Trat Special Economic Zone. *Warasan Ratchaphak Ratchaphruek Journal*, 12(26), 79-91.
- Phraratchabanyat Kan Phang Mueang Ph.So. 2562 (2019) Town Planning Act, B.E. 2562, (2019, May 29). *Ratchakitchanubeksa* [Royal Gazette], 136(71 A).
- Prachachat Business. (2024, August 24). **Urging PAT, Marine Dept., and Treasury Dept. to solve "Khlung Yai Port" issue, opening for free trial**. Retrieved November 4, 2025, from <https://www.prachachat.net/breaking-news/news-1637104>

- Praditsin, C. (2017). Measures to Enhance Development Potential in the Special Economic Zone, Khlong Yai District, Trat Province. *Journal of Nakhon Lampang Buddhist College*, 6(2), 173-187.
- Psaledakis, D., & Thul, P. C. (2020, September 16). **U.S. imposes sanctions on Chinese firm over Cambodia project**. Reuters.
- Supasawad, C., Piromrueen, S., Chaiongerratt, T., & Churasamee, J. (2019). **Kan Samruat Pharakit Lae Ngoppraman Khong Suan Ratchakan Nai Phuenthi Ko Samui: Kan Sueksa Phuea Triam Khomun Sanapsanun Samrap Kan Phatthana Phuenthi Ko Samui Pen Ongkon Pokkhrong Suan Thongthin Rupbaep Phiset (Raingan Kan Wichai) (In Thai) [A Survey of Missions and Budgets of Government Agencies in the Koh Samui Area: A Study to Prepare Supporting Data for the Development of the Koh Samui Area as a Special Form of Local Government Organization (Research Report)]**. Bangkok: Office of the Decentralization to Local Government Organizations Committee.
- Thai PBS News. (2025, October 15). **South Korean Special Task Force Arrives in Cambodia to Tackle Scammer Gangs Defrauding South Koreans**. Retrieved November 4, 2025, from <https://www.thaipbs.or.th/news/content/357626>
- Thai PBS World. (2024, October 23). **Thai, Cambodia to form joint task force on cyber scams**. <https://world.thaipbs.or.th/detail/thai-cambodia-to-form-joint-task-force-on-cyber-scams/59293>
- Thai PBS. (2025a, June 24). **UN Report: Cambodia is a base for "Cybercrime" (Video)**. YouTube. Retrieved November 4, 2025, from <https://www.youtube.com/watch?v=c3YJ8zFsV20>
- Thai PBS. (2025b, October 4). **Refuting all evidence! "Cambodia" insists it is not a scammer base (Video)**. YouTube. Retrieved November 4, 2025, from <https://www.youtube.com/watch?v=byp6NePxpO0>
- Trat Provincial Public Relations Office. (2024, June 5). **Trat Province Welcomes Pilot Boat Trip, Connecting Sihanoukville to Koh Chang Archipelago under the CVTEC MICE BUSINESS ROADSHOW 2024 activity**. Retrieved November 4, 2025, from <https://trat.prd.go.th/th/content/category/detail/id/57/iid/294637>
- Vorabamrungkoot, T., & Suwannakoot, K. (2018). Management Potential of the Border Special Economic Zone in Trat Province. *Journal of Humanities and Social Sciences*, Mahasarakham University, 37(5), 72-86.