



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้ง
เขตเศรษฐกิจพิเศษ : ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

โดย นายสีบสกุล กิจนุกร

เมษายน 2562

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดที่ดินสำหรับจัดตั้ง
เขตเศรษฐกิจพิเศษ : ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

ผู้วิจัย นายสืบสกุล กิจนุกร

สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ชุดโครงการความเป็นธรรมทางสังคมและธรรมาภิบาลที่ดินในเขตเศรษฐกิจ
ในภาคอีสานและภาคเหนือ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีจากความช่วยเหลือจากกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสี่กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย กลุ่มชาวบ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจี้ ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้รับความอนุเคราะห์อย่างดีจากกลุ่มมัคค์เชียงของผู้ให้ข้อมูล คำปรึกษา และชี้แนะการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ดร.เชิญ ไกรนรา ผู้ให้คำชี้แนะต่อรายงานการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยขอขอบคุณ รศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีผู้เป็นหัวหน้าชุดโครงการวิจัย รศ. ดร. ศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ทั้งในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้ประสานงานเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษาที่ได้ริเริ่มและผลักดันงานวิจัยชิ้นนี้ และท้ายที่สุดผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักนํงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่สนับสนุนงบประมาณในการวิจัยครั้งนี้

บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

โครงการวิจัยเรื่อง “บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย” มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินเพื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2) เพื่อศึกษาผลกระทบในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับพื้นที่ที่เกิดจากการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 3) เพื่อศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวและกลยุทธ์ในการต่อรองของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โครงการวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่พิจารณาผ่านปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน โครงการวิจัยนี้มีพื้นที่ศึกษาประกอบด้วย 1) กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย 2) บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน 3) กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิว อำเภอเชียงของ และ 4) กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นสถานที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีการเคลื่อนไหวต่อต้านและต่อรองจากประชาชน มีระยะเวลาการศึกษา 1 ปี นับตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2560 – เมษายน พ.ศ. 2561

1) รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในการในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดตั้งเขตพิเศษชายแดนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ชายแดนแรกที่รัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายใต้แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นเชื่อมโยงเศรษฐกิจประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง บทบาททางนโยบายของรัฐในช่วงนี้คือการเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจและแสวงหาความร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของรัฐบาลจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลทหารที่มาจากการยึดอำนาจโดยมิถูกต้องก็ตามที แต่รัฐก็ยังคงยังคงมีบทบาทหลักในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเช่นเดิม อีกทั้งยังเร่งรัดการดำเนินนโยบายด้วยความเร่งรีบมากขึ้นกว่าเดิมเสียด้วยซ้ำ

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายมีความความแตกต่างไปออกไปจากเดิมอย่างน้อยสามประการคือ ประการแรกรัฐได้ขยายขอบเขตการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมพื้นที่ชายแดนทั่วประเทศรวมถึงจังหวัด ประการที่สองรัฐนิยามความหมายใหม่ให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีได้หมายความแค่เพียงนิคมอุตสาหกรรมเหมือนดังที่เป็นมาเท่านั้น ประการที่สามคือการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชายแดน เนื่องจาก

รัฐบาลมีความประสงค์ในการจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ใช้วัตถุประสงค์จากประเทศเพื่อนบ้านมาผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ใช้ประโยชน์จากที่ตั้งบนแนวระเบียงเศรษฐกิจเพื่อเข้าถึงตลาดในประเทศเพื่อนบ้านและเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างแรงงานไม่สูงมากนัก และต้องการผลักดันแรงงานข้ามชาติจำนวนมหาศาลที่ทำงานในกรุงเทพและปริมณฑลให้ออกไปทำงานตามแนวชายแดนให้หมด ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง

2) การจัดหาที่ดินของรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเปลี่ยนความหมายหมายที่ดินให้กลายเป็นสินค้า การจัดหาที่ดินของรัฐเป็นการลดทอนความหมายของที่ดินที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เหลือเพียงหนึ่งเดียว กล่าวคือที่ดินมีความหมายทั้งในแง่เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม หากแต่บทบาททางนโยบายกลับทำให้ความหมายของที่ดินเหลือเพียงมิติเศรษฐกิจเท่านั้น เป้าหมายของการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษคือการให้กลุ่มทุนเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินในฐานะที่เป็นสินค้าชนิดหนึ่ง รัฐมีบทบาทที่เอื้อต่อการเปลี่ยนความหมายของที่ดินด้วยการออกนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนเอาที่ดินซึ่งทรัพยากรส่วนรวมให้กลายเป็นสินค้าของเอกชน โดยช่วงแรกของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนในปี พ.ศ. 2543 รัฐมีบทบาทเป็นจัดวางนโยบายการพัฒนาเป็นหลัก ในขณะที่มาตรการจัดการที่ดินนั้นรัฐเปิดโอกาสให้กับนักลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะนักลงทุนจากประเทศจีนเข้ามาคัดเลือกพื้นที่ที่นักลงทุนเห็นว่ามีความเหมาะสมในการนำเอาไปจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในยุค คสช. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมานั้น รัฐมีบทบาททางนโยบายควบคู่ไปกับการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย คสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หน.คสช.) เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ กนพ. มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ในช่วงเริ่มต้นรัฐเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเป็นผู้จัดหาที่ดินเสนอต่อรัฐให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือเมื่อมีการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสำหรับการลงทุนขอภาคเอกชนใน 10 พื้นที่ ทำให้สถานการณ์ราคาที่ดินในพื้นที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนบางส่วนไม่สามารถจัดหาที่ดินเพื่อการลงทุนได้ นอกจากนี้พื้นที่บางส่วนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนยังเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอยู่ด้วย แต่

ในระยะแรก กนพ. มิได้กำหนดเรื่องการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนา เนื่องจากต้องการให้เป็นไปตามกลไกการตลาด แต่เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและแก้ไขปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน กนพ. จึงได้ทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดย

สำหรับวิธีการดำเนินงานเอาที่ดินของรัฐไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กนพ. กำหนดให้ออกประกาศเพิกถอนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและพื้นที่ที่หน่วยงานราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดและเสนอหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อยกเลิกพื้นที่ที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้แล้วเสร็จโดยเร็วแทนการดำเนินงานตามกระบวนการปกติ

เมื่อเพิกถอนที่ดินของรัฐเสร็จแล้ว กนพ. กำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุสำหรับใช้ประโยชน์ในการเป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และกรมธนารักษ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้การใช้ประโยชน์ที่ดิน กนพ. กำหนดให้จัดสรรที่ดินให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ เอกชนและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เช่า มีระยะเวลาเช่า 50 ปี และอาจต่อสัญญาเช่าได้อีก 50 ปี

3) มาตรการจัดหาที่ดินของรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

มาตรการจัดหาที่ดินของรัฐสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายเป็นการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐด้วยการจำแนกแยกแยะที่ดินของรัฐให้กลายเป็นที่ดินไร้ค่าทางเศรษฐกิจและไร้ความหมายในมิติสังคมและนิเวศวิทยา โดยภายหลังจากที่ กนพ. ได้แต่งตั้งอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการขึ้นมา เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558 เพื่อเป็นกลไกดำเนินงานในส่วนกลางแล้ว จังหวัดเชียงรายจึงได้จัดตั้งคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายด้านการจัดหาที่ดินของรัฐสำหรับเอกชนและหน่วยงานภาครัฐใช้ประโยชน์ขึ้นมา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 คณะทำงานด้านการจัดหาที่ดินในระดับจังหวัดมีสัดส่วนกรรมการประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงรายเป็นเลขานุการ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 17 คน และมีตัวแทนจากภาคธุรกิจในพื้นที่จังหวัดคือประธานหอการค้าและประธานสภาอุตสาหกรรมรวมเป็นกรรมการ คณะทำงานจัดหาที่ดินมีหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาจัดหาพื้นที่ของรัฐ จัดทำผังการใช้ที่ดินและกำหนดแผนการนำที่ดินของรัฐมาใช้ประโยชน์ และพิจารณาดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย แต่คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวไม่มีผู้แทนจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด

ต่อมาจังหวัดเชียงรายได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ทำการศึกษาหาที่ดินที่เหมาะสมจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ออกแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน ผลลัพธ์ที่จังหวัดเชียงรายได้รับคือจังหวัดเชียงรายสามารถมองเห็นที่ดินของรัฐทุกแปลงในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของทั้งหมด จังหวัดสามารถเลือกเอาที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

4) ผลกระทบของชุมชนจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

ถึงแม้กนพ. ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเอาไว้ว่าจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุดก็ตามที แต่ชุมชนที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้รับผลกระทบในสามรูปแบบได้แก่ การถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การแบกรับภาระจากการพัฒนา การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนมีความแตกต่างกันออกไปตามประวัติศาสตร์การพัฒนาอันเฉพาะเจาะจงของแต่ละชุมชน

การถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเป็นผลกระทบแรกสุดและเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ที่จังหวัดต้องการนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงรายอาศัยการทำงานของบริษัทที่ปรึกษาเพียงเท่านั้นในการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชน โดยมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นทุกตำบลในสามอำเภอพื้นที่เป้าหมาย แต่เป้าหมายคือการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นไปเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ยอมรับการพัฒนาของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ชาวบ้านทั้งสามอำเภอมิได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการจัดหาที่ดินของจังหวัดเชียงรายเลยแม้แต่คนเดียว ชาวบ้านจึงถูกตัดขาดออกไปจากการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาที่ดินอย่างสิ้นเชิง

การแบกรับภาระจากการพัฒนา เป็นผลกระทบในมิติเศรษฐกิจที่ชาวบ้านถูกเรียกร้องให้เสียสละที่ดินให้กับรัฐเพื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยที่รัฐมิได้มีมาตรการเยียวยาที่เป็นธรรม ดังตัวอย่างผลกระทบของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ และชาวบ้านสบกกเป็นต้น

การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ผลกระทบสำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านคือการสูญเสียอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่ดิน ดังในกรณีของบ้านทุ่งจิว ตำบลสถาน และบ้านบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ กล่าวคือในกรณีของบ้านทุ่งจิวชาวบ้านเห็นว่าภาครัฐต้องการนำเอาที่ดินส่วนรวมที่พวกเขาอนุรักษ์เอาไว้มาตั้งแต่อดีตไปใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับชาวบ้านเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่ในแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชาวบ้านเห็นว่าพวกเขาเองไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอันใดจากการพัฒนาเลย ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินให้ส่วนรวมเอาไว้ใช้ในอนาคตหรือการจัดตั้งกองทุนสำหรับพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น ส่วนชาวบ้านบุญเรืองนั้นพวกเขาเห็นว่า การนำเอาที่ดินส่วนรวมของพวกเขาไปจัดตั้ง

เศรษฐกิจพิเศษจะทำให้ชาวบ้านสูญเสียโอกาสในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาในแม่น้ำอิง การสูญเสียแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง และผลกระทบต่อระบบนิเวศในลุ่มน้ำอิงซึ่งป่าที่รัฐต้องการนั้นเป็นป่าชุ่มน้ำขนาดใหญ่ของลุ่มน้ำอิงด้วย

5) การขัดกันของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษและการจัดหาที่ดินของรัฐ

การขัดกันของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษและการจัดหาที่ดินของรัฐเป็นสภาวะการณ์ที่นโยบายการพัฒนาของรัฐเป็นตัวสร้างปัญหาการพัฒนาให้กับรัฐเองจนทำให้ไม่สามารถผลักดันแนวคิดการพัฒนาไปสู่รูปธรรมในทางปฏิบัติได้ โดยในกรณีของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายรัฐได้สร้างการขัดกันในการพัฒนาสี่ประเด็น ดังนี้ประเด็นที่หนึ่ง ในช่วงแรกรัฐเน้นการจัดการที่ดินเอกชนตามกลไกตลาดสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนด้วย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาโดยมิได้ตั้งใจคือการเก็งกำไรจนทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นจนทำให้รัฐและกลุ่มทุนไม่สามารถจัดหาที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้ รัฐจึงได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดและเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดหาที่ดินเสียเอง

ประเด็นที่สอง รัฐกำหนดเงื่อนไขการจัดการที่ดินของรัฐสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องเป็นที่ดินที่รัฐมิได้ใช้ประโยชน์ เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และต้องเกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด แต่รัฐกลับมิได้ทำการศึกษาที่ดินของรัฐเองว่ามีสถานภาพใดก่อนการจัดหาที่ดิน จึงส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินได้ เนื่องจากที่ดินของรัฐมีการใช้ประโยชน์ เป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ สร้างผลกระทบต่อประชาชน และขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน

ประเด็นที่สาม นโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่ชายแดนของประเทศให้เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีความพิเศษกว่าพื้นที่อื่นของประเทศด้วยการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อเป้าหมายดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้มีสิทธิ์ถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ในระยะยาว ใช้แรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่เนื่องจากการจัดหาที่ดินขนาดใหญ่รัฐจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้คนในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติไปพร้อมๆ กับการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับนักลงทุนจากต่างชาติ การดำเนินงานของรัฐในกรณีของจังหวัดเชียงรายแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้จึงเกิดการคัดค้านจากคนกลุ่มต่างๆ ในระดับท้องถิ่น

6) กลยุทธ์การต่อรองของชาวบ้านในฐานะที่เป็นการปรับเปลี่ยนความหมายที่ดินใหม่

กลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายได้สร้างการต่อรองกับรัฐขึ้นมา เพื่อพยายามเปลี่ยนความหมายของที่ดินที่รัฐได้นิยามว่าที่ดินของพวกเขาเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และไม่มีในการทำประโยชน์ โดยกลุ่มชาวบ้านทั้งสี่พื้นที่อาศัยสามกลยุทธ์สำคัญ ดังนี้

กลยุทธ์ที่หนึ่ง การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนา เป็นการเจรจาต่อรองกับรัฐเพื่อให้รัฐทำการจ่ายค่าชดเชยในสองกรณี กรณีแรกเป็นค่าชดเชยที่ดินทำกินของชาวบ้านสบกก อำเภอเชียงแสนที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน พวกเขาต้องการให้รัฐจ่ายค่าชดเชยในราคาตลาดที่เป็นจริงมากกว่าราคาที่กำหนดโดยกฎระเบียบของรัฐซึ่งจะทำให้ชาวบ้านไม่สามารถนำเงินค่าชดเชยที่ได้ไปตัดซื้อที่ดินแปลงใหม่ทดแทนที่ดินแปลงเดิม กรณีที่สองเป็นค่าชดเชยที่ดินส่วนรวมของชาวบ้านทุ่งจี้วที่พวกเขาร่วมมือกันปกป้องรักษามาอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านต้องการให้รัฐแบ่งที่ดินให้กับชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะในอนาคต และต้องการให้รัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาชุมชน เป็นข้อแลกเปลี่ยนกับการยินยอมยกที่ดินส่วนรวมให้รัฐนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กลยุทธ์ที่สอง การเคลื่อนไหวทางสังคม ภายใต้กลยุทธ์นี้มีสามมาตรการได้แก่ มาตรการยื่นหนังสือต่อภาครัฐเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา มาตรการแสวงหาพันธมิตรภายนอกเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและการเคลื่อนไหว มาตรการการเจรจาต่อรองผ่านกลไกเชิงสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กลยุทธ์นี้มีเป้าหมายให้รัฐได้เห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดที่ดินของรัฐ และเปิดพื้นที่ให้เกิดการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของข้อมูล กลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจี้ว และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ เป็นสามกลุ่มที่อาศัยกลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมในการเจรจาต่อรองกับจังหวัด เนื่องจากพวกเขาไม่ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลหรือเหตุผลให้กับคณะทำงานจัดที่ดินระดับจังหวัดมาก่อนเลย

กลยุทธ์ที่สาม การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดิน เป็นกลยุทธ์สำคัญของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ มีหลายหน่วยงานต้องการใช้ประโยชน์ ตั้งแต่สถาบันการศึกษา บริษัทลงทุนด้านนิคมอุตสาหกรรม และภาครัฐ ที่ทั้งสามกลุ่มผนึกกำลังกันพยายามขอใช้ที่ดินของชาวบ้านเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มชาวบ้านสร้างความรู้เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพของป่าและความสำคัญของป่าต่อระบบนิเวศน์ขึ้นมา ซึ่งเป็นจุดบกพร่องของรัฐและหน่วยงานต่างๆ เองที่มีได้ทำการสำรวจศึกษาสภาพป่าก่อนการตัดสินใจขอที่ดินจากชาวบ้าน

ทั้งนี้ชาวบ้านทั้งสี่แห่งที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐอาศัยกลยุทธ์ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกันไปขึ้นอยู่กับเงื่อนไขโอกาสทางการเมือง ความสามารถในการสร้างพันธมิตร และประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวของชุมชนแต่ละแห่งที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ชาวบ้านแต่ละกลุ่มก็มีการใช้กลยุทธ์ที่หลากหลายในการเจรจาต่อรองความหมายของที่ดินอีกด้วย

อนึ่งบทบาทของภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายเป็นบริบทสำคัญการเจรจาต่อรองของกลุ่มชาวบ้าน โดยภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในพื้นที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบมีต้นทุนทางสังคมใน

การเคลื่อนไหว โดยภาคประชาสังคมมีบทบาทในด้านสร้างทางเลือกการพัฒนาที่ยั่งยืน บทบาทวิพากษ์วิจารณ์ แนวคิดการพัฒนาของรัฐ และบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรชาวบ้าน

ผลของการต่อรองความหมายของที่ดินโดยกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบทำให้จังหวัดเชียงรายต้อง ยุติการการจัดหาที่ดินของรัฐทุกแปลงในอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่สาย เนื่องจากรัฐไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวบ้านในเรื่องภาระการพัฒนา การมีส่วนร่วม และประการสำคัญคือนิยามความหมายในที่ดินของรัฐมีอาจใช้ในการสร้างความชอบธรรมสำหรับจัดหาที่ดินของรัฐได้อีกต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

1. การพัฒนาพื้นที่ชายแดนมีอาจเน้นเพียงแค่มิติการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงมิติความเป็นธรรม การมีส่วนร่วม และความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย
2. นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงรายต้องได้รับการทบทวนอย่างจริงจัง เนื่องจากขาดความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่ อีกทั้งสร้างผลกระทบต่อชุมชนและระบบนิเวศน์ และเป็นตัวถ่วงรั้งการแสวงหาทางเลือกอื่นในการพัฒนา
3. กระบวนการปรึกษาหารือกับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอาจวางอยู่บนพื้นฐานของการให้ชุมชนยอมรับการพัฒนาของรัฐเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น หากแต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือความไว้วางใจ เชื่อใจ ข้อมูล ความรู้ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินเพื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2) เพื่อศึกษาผลกระทบในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับพื้นที่ที่เกิดจากการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 3) เพื่อศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวและกลยุทธ์ในการต่อรองของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โครงการวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่พิจารณาผ่านปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน โครงการวิจัยนี้มีพื้นที่ศึกษาประกอบด้วย 1) กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย 2) บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน 3) กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิว อำเภอเชียงของ และ 4) กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นสถานที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีการเคลื่อนไหวต่อต้านและต่อรองจากประชาชน ผู้วิจัยอาศัยเทคนิคการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย การสังเกตการณ์เวทีการประชุม สัมมนาของทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีระยะเวลาการศึกษา 1 ปี นับตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2560 – เมษายน พ.ศ. 2561

จากการศึกษาพบว่า รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในการในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา รัฐเป็นผู้ริเริ่มให้จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่นำร่องก่อนเป็นลำดับแรก รัฐได้เปิดโอกาสให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาคัดเลือกที่ดินเอง แต่ต่อมารัฐได้เปลี่ยนบทบาทใหม่ในยุคคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยรัฐเป็นผู้จัดหาที่ดินของรัฐเองสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 จังหวัดทั่วประเทศ การจัดหาที่ดินของรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเปลี่ยนความหมายหมายที่ดินให้กลายเป็นสินค้าเพื่อประโยชน์ในการลงทุน การจัดหาที่ดินของรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายอาศัยมาตรการศึกษาที่ทำให้ที่ดินของรัฐไร้ค่าทางเศรษฐกิจ อันเป็นการสร้างความชอบธรรมให้รัฐนำเอาที่ดินไปจากชาวบ้าน ทั้งนี้การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายได้สร้างผลกระทบให้กับชาวบ้านในรูปแบบของการแบกรับภาระการพัฒนา การถูกเบียดขับออกจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน นอกจากนี้การจัดหาที่ดินของรัฐยังสร้างความขัดกันในตัวอีกด้วย ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการถูกต่อต้านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา อนึ่งชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบได้สร้างการต่อรองขึ้นมาด้วยกลยุทธ์การเจรจาต่อรองค่าชดเชย การเคลื่อนไหวทางสังคม และการสร้างความรู้ใหม่ โดยกลยุทธ์ทั้งสามของชาวบ้านเป็นไปเพื่อต่อรองความหมายที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป ผลที่เกิดขึ้นจังหวัดเชียงรายสูญเสียความชอบธรรมในการจัดหาที่ดินในท้ายที่สุด

คำสำคัญ: เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย บทบาทของรัฐ ที่ดิน กลยุทธ์การต่อรอง

Abstract

This research entitled The Roles and Measures of the State in the Provision of Land for the Establishment of Special Economic Zones: A Case study of Chiang Rai Special Economic Zone . There are 3 objectives as follows: 1) to study the roles and measures of the state in the provision of land for the establishment of special economic zone, 2) to study the impact of the ways of life of people who are affected by the special economic zone, and 3) To study the movement and negotiation strategies of the people who are affected by land provision. This qualitative research aimed to understand the social change process by that is considered through the conflict of land use issues and the establishment of special economic zones in the border areas. The area of study area consisting of 1) Tobacco Grower Enterprise Group, Mae Sai district, 2) Ban Sop Kok, Ban Saew Subdistrict, Chiang Saen District, 3) Thung Ngew Forest Conservation Group, Satan Subdistrict, Chiang Khong District, and 4) Boonruang Forest Conservation Group, Boonruang Subdistrict, Chiang Khong district which are the target area that the state has designated as a special economic zone. And there are movement of people to against and negotiate the land provision. The research was conducted during April 2017 to April 2018 by interview, focus group, observation affected communities, NGOs, and The National Human Right Commission. The information also obtained from observation of government officials meeting, seminar and document research.

According to this study, it has been found that the state has played an important role in initiating the border special economic zone policy since 2000. Chiang Rai province was selected by the state as the first border special economic zone in 2000. In the time, the government allowed the foreign investor to select an appropriate land for establishing the special economic zone. But later, under the National Council for Peace and Order (NCPO) era the state changed its role to select the government land by itself to establish all 10 border provinces nationwide. By using state property for the special economic zone, it is changing meanings of land to become a commodity for benefits of investment. Chang Rai provincial government exploit the study of the consultant company to make the community land as marginal land which it is legitimate for the state to take it from the villagers. As ae result, the provision of land has the impacts on the villagers in the form of the burden of development, the exclusion of participation in development, and exclusion from access to land resources.

In addition, the measure of the government also creates contradictions itself which are the conditions of people to against the project of the government. The affected villagers then negotiated the government by 3 strategies; bargaining for the compensation; mobilizing the social movement; and constructing new knowledge in land management. As a result Chiang Rai provincial government has lost the legitimacy in the provision of land.

Keywords: Chiang Rai special economic zone, role of state, land, negotiation strategy

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร	ข
บทคัดย่อ	ฅ
Abstract	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	6
1.4 แนวคิดและงานงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง	7
1.5 กรอบความคิดในการวิจัย	19
1.6 ขอบเขตการวิจัย / พื้นที่ศึกษา	20
1.7 วิธีการดำเนินการวิจัย	22
1.8 การนำเสนอเนื้อหาผลงาน	22
บทที่ 2 บทบาทและมาตรการของรัฐที่ขัดกันเองในการจัดหาที่ดินจัดตั้ง	
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายตั้งแต่ พ.ศ. 2543 – 2557	24
2.1 การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงราย พ.ศ. 2543 – 2547	25
2.1.1 บทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงราย	25
2.1.2 มาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงราย	28
2.1.3 การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงราย	30
2.2 การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ พ.ศ. 2548 – 2557	34
2.2.1 บทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่	35
2.2.2 มาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่	39
2.2.3 การคัดค้านการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่	43
2.4 สรุป	46

บทที่ 3	กระบวนการลดทอนความหมายที่ดินและผลกระทบต่อชุมชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย	48
3.1	กระบวนการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้าในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ	49
3.1.1	กระบวนการทางนโยบายระดับประเทศในการเปลี่ยนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า	49
3.1.2	กระบวนการการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย	56
3.2	ผลกระทบต่อชุมชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย	61
3.2.1	ผลกระทบของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย	61
3.2.2	ผลกระทบของชาวบ้านสบกก อำเภอเชียงแสน	67
3.2.3	ผลกระทบของชาวบ้านทุ่งจี้ว ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ	75
3.2.4	ผลกระทบของชาวบ้านบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ	81
3.3	สรุป	87
บทที่ 4	กลยุทธ์การต่อรองความหมายที่ดินของชาวบ้านในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย	89
4.1	ภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายกับการเคลื่อนไหวเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาที่ยั่งยืน	90
4.2	กลยุทธ์การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนา	97
4.3	กลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคม	105
4.4	กลยุทธ์การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดิน	110
4.5	สรุป	115
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	117
5.1	ข้อค้นพบจากการศึกษา	117
5.2	ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา	129
	บรรณานุกรม	131
	ภาคผนวก ก. บทความเพื่อการเผยแพร่	134

สารบัญแผนภาพ

	หน้า	
แผนภาพ 2.1	แผนที่แสดงพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ของ	40
แผนภาพ 3.1	กรอบแนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	50
แผนภาพ 3.2	กลไกการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	51
แผนภาพ 3.3	พื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัดชายแดน	53
แผนภาพ 3.4	ที่ตั้งและขนาดของพื้นที่ของที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย	59
แผนภาพ 3.5	ที่ตั้งของที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สาย	62
แผนภาพ 3.6	พื้นที่กิจกรรมหลักภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย	62
แผนภาพ 3.7	ที่ตั้งของที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน	68
แผนภาพ 3.8	พื้นที่กิจกรรมหลักภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน	68
แผนภาพ 3.9	ที่ตั้งบ้านสบกก ที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2	69
แผนภาพ 3.10	ที่ตั้งของที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงของ	75
แผนภาพ 3.11	พื้นที่กิจกรรมหลักภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ	75
แผนภาพ 3.12	ที่ตั้งและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของที่ดินสาธารณประโยชน์บุญเรือง	83
แผนภาพ 3.13	สภาพพื้นที่ของที่ดินสาธารณประโยชน์บุญเรือง	83
แผนภาพ 4.1	บันทึกการประชุมหมู่บ้านทุ่งจั่วลงมติไม่ยอมยกที่ดินให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ	104

สารบัญรูปภาพ

		หน้า
ภาพ 3.1	การใช้ประโยชน์ที่ดินปลูกยาสูบ	64
ภาพ 3.2	ท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนแห่งที่ 2	71
ภาพ 3.3	หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงบ้านทุ่งจั่ว และสภาพ “ป่าป่าควาย” ในปัจจุบัน	78
ภาพ 4.1	สภาพที่ดินทำกินของชาวบ้านสบกก	99
ภาพ 4.2	กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบโป่งผายื่นหนังสือต่อนายอำเภอแม่สาย	106
ภาพ 4.3	กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบโป่งผายื่นหนังสือต่อนายอำเภอแม่สาย	106
ภาพ 4.4	กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองเข้าร่วมเวทีวันที่ 15 สิงหาคม 2558	110

สารบัญตาราง

		หน้า
ตาราง 3.1	เนื้อที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด	54
ตาราง 3.2	ที่ตั้งและขนาดของพื้นที่ของที่ดินรัฐสำหรับจัดตั้ง เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย	58
ตาราง 4.1	ผลการลงประชามติของชาวบ้านในตำบลบุญเรือง	115

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) หมายความถึง พื้นที่ที่มีการกำหนดขึ้นมาภายในขอบเขตของประเทศ โดยที่กฎระเบียบทางธุรกิจมีความแตกต่างจากที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป กฎระเบียบเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการลงทุน การค้าระหว่างประเทศ ศุลกากร ภาษี ที่ทำให้การดำเนินงานทางธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าพื้นที่อื่นๆ (Farole, 2011) ทั้งนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีคุณลักษณะสำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย มิได้จำกัดขนาดของพื้นที่ มีการบริหารจัดการแบบหนึ่งเดียว มีกฎระเบียบและแรงจูงใจพิเศษ อาศัยตำแหน่งที่ตั้งเป็นสร้างความได้เปรียบ (Locational Advantage) (FIAS, 2008)

เขตเศรษฐกิจพิเศษมีได้หลายรูปแบบที่มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ตลาด และกิจกรรมภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ Farole (2011) ได้จัดแบ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้ 1) เขตค้าขายเสรี (Commercial free zones, free trade zones, free zones) เป็นรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เก่าแก่ที่สุดและแพร่หลายที่สุด เขตค้าขายเสรีมักตั้งอยู่ตามสถานีเชื่อมต่อการคมนาคมขนส่งนานาชาติ อาทิ เช่นท่าเรือและสนามบิน กิจกรรมภายในเขตการค้าเสรีประกอบด้วย กระบวนการค้าขายและการแปรรูปอย่างง่าย อาทิเช่น คลังสินค้า การจัดแสดง การจัดจำหน่าย การบรรจุหีบห่อ การติดสลากสินค้า เป็นต้น ตัวอย่างของเขตค้าขายเสรีชั้นนำของโลก ได้แก่ Colone Free Zone ในประเทศปานามา 2) เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export processing zones) เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1950 / ต้นทศวรรษ 1960 เพื่อเป็นตัวเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศของบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ในเขตนี้จะเน้นการจัดตั้งโรงงานผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกเป็นหลัก มีการส่งเสริมการลงทุนและให้สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจนักลงทุน 3) โรงงานเดี่ยว (Single factory) หรือ Free Enterprises, single unit free zones เป็นรูปแบบของกิจการใดกิจการหนึ่งที่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับเขตค้าขายเสรีหรือเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และได้รับอนุญาตให้ตั้งกิจการที่ไหนก็ได้ในประเทศหรือที่จัดสรรไว้เป็นการเฉพาะ รูปแบบนี้เกิดขึ้นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มาดาร์กัสการ์ ฟิจิ คอสตาริกา และศรีลังกา 4) Freeport เป็นรูปแบบที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาแบบทั้งหมด เนื่องจากว่ามีอาณาเขตกว้างขวาง รวมทั้งพื้นที่ชนบทและเมือง และรวมถึงการคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ เช่น ท่าเรือและสนามบิน Freeport สามารถรวมเอา

เศรษฐกิจทั้งหมด ประชากรที่อาศัยและทำงาน ตลอดจนถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกอย่างที่เกิดขึ้นในเขตนั้นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน (Farole, 2011)

เขตเศรษฐกิจพิเศษมีบทบาทมาอย่างยาวนานในการค้าระหว่างประเทศ เมืองท่าและเขตปลอดอากาศ ได้สร้างหลักประกันให้มีการเก็บสินค้าฟรีและแลกเปลี่ยนสินค้ามานานนับศตวรรษในเส้นทางค้าขายเช่นเมือง ฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมัน และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสมัยใหม่ที่เน้นอุตสาหกรรมสมัยเริ่มต้นขึ้นที่เมือง Shanon ประเทศไอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) โดยก่อนหน้า ทศวรรษ 1970 เขตเศรษฐกิจพิเศษมักเป็นการจัดตั้งกลุ่มอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในเฉพาะกลุ่มประเทศ อุตสาหกรรมเท่านั้น จนกระทั่งทศวรรษ 1970 ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงและอเมริกาใต้ได้ใช้เขต เศรษฐกิจพิเศษสร้างแรงจูงใจให้บริษัทข้ามชาติเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่แรงงานอย่างเข้มข้น จากนั้นเป็น ต้นมาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้กลายเป็นเสาหลักของนโยบายการค้าและการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งหลายที่ต้องการเปลี่ยนย้ายนโยบายผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่การเชื่อมโยงกับ ตลาดโลกผ่านนโยบายการสร้างความเร็วเติบโตในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Farole and Akinci, 2011)

หากพิจารณาจากความหมาย รูปแบบ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังที่ได้กล่าว มาแล้วข้างต้นจะเห็นว่าประเทศไทยได้ใช้เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export processing zones) เป็น รูปแบบหลักในการพัฒนา หรือที่รู้จักกันดีในนามนิคมอุตสาหกรรม โดยมีการนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) เป็น ผู้รับผิดชอบ ในปัจจุบันมีนิคมอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการแล้ว 56 แห่ง กระจายอยู่ใน 17 จังหวัด ประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ.ดำเนินการเอง จำนวน 11 แห่ง และนิคมอุตสาหกรรมที่ร่วมดำเนินงาน กับบริษัทเอกชนจำนวน 45 แห่ง¹ ในส่วนของการดึงดูดนักลงทุนนั้นประเทศไทยได้มีการจัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ในปี 2520 โดยปัจจุบัน BOI ได้แบ่งเขตการลงทุนออกเป็น 3 เขต และมีสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขที่ต่างกัน

ในบริบทโลกาภิวัตน์และการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน รัฐบาลได้เสนอ นโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน โดยอาศัยความได้เปรียบเชิงพื้นที่ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจ โดยภาครัฐมุ่งหวังให้เกิดการลงทุนจาก เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลด ความเหลื่อมล้ำ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และแก้ปัญหาความมั่นคง โดยมีกลยุทธ์การพัฒนาที่ สำคัญประกอบด้วยการสร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่ชายแดนเพื่อใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับประเทศ

¹ บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร, (ม.ป.ป.), การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.), <http://www.ieat.go.th/about/roles-responsibilities> เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2559.

เพื่อนบ้าน การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน การให้สิทธิประโยชน์การลงทุน สนับสนุนธุรกิจขนาดย่อยและกลางของไทย การลงทุนต่อเนื่องของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ รวมถึงการจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน แก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

ในการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษมีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เป็นกลไกหลัก โดยกนพ. ได้มีมติเห็นชอบให้พื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจำนวน 10 พื้นที่ แบ่งเป็น ระยะแรก ใน 5 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา และตราด และระยะที่สองอีก 5 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี ตามประกาศการประชุม กนพ. ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2558 และการประชุม กนพ. ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558 โดยมีเนื้อที่ทั้งหมด 2,932 ตารางกิโลเมตร 1,832,480 ไร่

ทั้งนี้ในการดำเนินการกำหนดพื้นที่ที่จะนำไปใช้ดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น จำต้องมีการเสนอใช้ที่ดินของรัฐให้คณะกรรมการ (กนพ.) พิจารณากำหนดเห็นชอบกับพื้นที่ใด โดยพื้นที่ที่เข้าข่ายในการทำเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นจะต้องมีพื้นที่ 500 ไร่ขึ้นไป เหตุที่จำเป็นต้องนำพื้นที่ของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เพราะเอกชนจะได้เช่าได้ เดิมทีนั้นเมื่อมีการประกาศว่าพื้นที่ใดจะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ราคาที่ดินของเอกชนเพิ่มขึ้นสูงมาก ยกตัวอย่างในกรณีจังหวัดเชียงรายที่ในปัจจุบันมีนักลงทุนทั้งไทยและต่างชาติเข้าจับจองพื้นที่จำนวนมากเพื่อลงทุน อาทิ นักลงทุนจากจีนคือ บริษัท เจฟง โลจิสติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือ เจฟง ยูนนาน บริษัทโลจิสติกส์ที่ใหญ่ที่สุดของมณฑลยูนนาน ประเทศจีนที่เข้ามาซื้อที่ดินกว่า 300 ไร่ บริเวณสะพานโขง 4 พัฒนาโกดังสินค้า ศูนย์กระจายสินค้า ห้องเย็นรองรับสินค้าจากประเทศจีน และยังมีแผนจะพัฒนาศูนย์ธุรกิจขนาดใหญ่ โรงแรมระดับ 4 – 5 ดาว และอพาร์ทเมนต์ เพื่อรองรับเศรษฐกิจที่จะขยายตัวมากขึ้นในอนาคต ส่งผลให้ราคาที่ดินปัจจุบันพุ่งไปที่กว่า 20 ล้านบาทต่อไร่² จึงเป็นที่มาของการที่รัฐจะต้องเข้ามาดูแลและหาพื้นที่ให้เอกชนเช่า

จังหวัดเชียงรายเป็นหนึ่งในสิบจังหวัดที่คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา มีพื้นที่ครอบคลุม 21 ตำบล 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และ อำเภอเชียงของ มีขนาดเนื้อที่ 1,523.6 ตารางกิโลเมตร หรือ 952,266.5 ไร่ โดยได้มีการคัดเลือกสถานที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบนที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ แห่งแรกเป็นที่ดินราชพัสดุเนื้อที่ 870 ไร่ บริเวณบ้านน้ำจ่า หมู่ที่ 5, 11 และบ้านจ้อง หมู่ที่ 1 ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย แห่งที่สองเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ 450 ไร่ ตั้งอยู่ที่บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน และ

² <http://www.thansettakij.com/2015/12/16/22038> เข้าถึงเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2559.

แห่งที่สามที่ดินสาธารณะประโยชน์ เนื้อที่ 530 ไร่ ตั้งอยู่ที่บ้านทุ่งจิว ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ (บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด, 2558) โดยพื้นที่ทั้งสามแห่งมีชาวบ้านทำประโยชน์ในที่ดินทั้งที่เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และที่สาธารณะประโยชน์

ทั้งนี้ก่อนหน้าที่จังหวัดเชียงรายจะถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงรายได้ถูกจัดวางให้เป็นพื้นที่พัฒนาเมืองชายแดนมาก่อน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 กำหนดให้อำเภอ เชียงแสน และแม่สาย เป็นพื้นที่โครงการนำร่องตามกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนหลัก ใน 20 เมือง 13 จังหวัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำยุทธศาสตร์การ พัฒนาเมืองชายแดนนำร่อง โดยมุ่งเน้นพัฒนาพื้นที่เพื่อการลงทุนร่วมระหว่างประเทศ ในลักษณะเขตเศรษฐกิจ พิเศษชายแดน ให้เป็นฐานเศรษฐกิจและประตูการค้าที่สำคัญเพื่อสนับสนุนการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ตามแนวเขตเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ใน 2 บริเวณ คือ (1) พื้นที่หาดใหญ่-สะเดา และ (2) พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงราย โดยกำหนดบทบาทสามเมือง ชายแดนของจังหวัดเชียงรายให้ทำหน้าที่เป็นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ อำเภอแม่สายเป็น ศูนย์กลางการค้า บริการ และการท่องเที่ยว และเป็นประตูเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนอำเภอเชียง แสน เป็นประตูการค้าเชื่อมกับจีนตามลำน้ำโขง และศูนย์กลางเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อพัฒนาเป็นฐานการผลิต ด้านอุตสาหกรรมของเขตเศรษฐกิจพิเศษและเชียงของเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเส้นทางถนนเชื่อมโยงไปยังประเทศจีน โดยผ่านทางประเทศลาว และพัฒนาเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมเกษตรครบวงจร

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก กนอ.ได้จัดหาพื้นที่ เตรียมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเนื้อที่ 3,100 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัด เชียงราย กนอ. ได้ทำการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU: Memorandum of Understanding) กับ KNTZ ของประเทศจีน (Kunming National New and High Tech Industrial Zone) เพื่อทำการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรม และเชิญนักลงทุนจากจีนประมาณ 100 รายมาศึกษาเตรียมการลงทุนจัดตั้งโรงงานผลิตยา อัญมณี อุตสาหกรรมเกษตร สิ่งทอ ชิ้นส่วนมอเตอร์ไซด์ และอิเล็กทรอนิกส์ในเขตนิคมอุตสาหกรรม (Tsuneishi, 2005) ในส่วนของอำเภอเชียงของ กนอ. ร่วมมือกับบริษัทเมืองเงินเตรียมการจัดตั้งนิคม อุตสาหกรรม บริเวณตำบลสถาน และ ตำบลศรีดอนชัย ในพื้นที่ประมาณ 16,000 ไร่ โดยเน้นอุตสาหกรรมที่มี การเพิ่มมูลค่าโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มมูลค่าในการผลิตและเป็นอุตสาหกรรมสะอาด ดังนี้ 1) แปรรูปเกษตร และอาหาร 2) อัญมณีและเครื่องประดับ 3) สิ่งทอชั้นปลาย 4) บริการขนส่ง 5) เครื่องใช้ ไฟฟ้า/electronics 6) ยา/เครื่องสำอางสมุนไพร 7) อุปกรณ์และเครื่องจักรกลการเกษตร 8) หัตถกรรม/OTOP และ 9) แปรรูปไม้ และการพิมพ์

ในขณะที่ภาครัฐได้พยายามผลักดันให้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนให้เป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ก็ปรากฏว่าภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายได้ทำการต่อต้านมาอย่างต่อเนื่องเช่นกัน จนทำให้แผนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงรายถูกยกเลิกไป เนื่องจากมีกระแสการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจากประชาชนในพื้นที่ที่หวั่นเกรงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม อันเกิดจากการจัดตั้งโรงงาน อีกทั้งมีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในระดับประเทศที่ทำการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยได้เชื่อมโยงเอาประเด็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนเข้ากับการเคลื่อนไหวเพื่อโค่นล้มรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการกล่าวหาว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายเอื้อประโยชน์ให้กับนักลงทุนต่างชาติ ด้วยการผลักดันร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อเกิดกระแสการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนในท้องถิ่นและการเคลื่อนไหวทางการเมืองระดับชาติ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ทบทุนการศึกษาและหาสถานที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมใหม่แทนที่นิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน และยุติการผลักดันร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษตามไปด้วย การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในอำเภอเชียงของก็ถูกต่อต้านอย่างหนักจากคนในท้องถิ่นและต้องยกเลิกโครงการไปด้วยเช่นเดียวกัน

ในส่วนของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภาคประชาสังคมในพื้นที่ทั้งที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ชาวบ้านผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการที่จะต้องสูญเสียที่ดินและถูกกีดกันออกจากการใช้ทรัพยากรได้ทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลใช้ที่ดินเป็นสถานที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยในกรณีอำเภอเชียงของภาคประชาสังคมได้ใช้ประเด็นผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในลุ่มน้ำอิงเป็นเหตุผลหลักในการเรียกร้อง พร้อมทั้งนำเสนอแนวคิดการพัฒนาอำเภอเชียงของด้วยแนวคิดหนึ่งเมืองสองแบบเป็นทางเลือกในการพัฒนา ในที่สุดทางจังหวัดได้ตัดสินใจย้ายไปยังพื้นที่ใหม่ที่มีการคัดค้านในประเด็นความเสี่ยงต่อพื้นที่ส่วนรวมของชุมชนเช่นกัน ส่วนชาวบ้านในอำเภอเชียงแสนได้แสดงถึงความวิตกกังวลที่จะต้องเสียที่ดินและไม่สามารถจัดซื้อที่ดินที่ดินแปลงใหม่ทดแทนได้หากต้องยอมให้รัฐบาลเวนคืนที่ดิน ทางด้านชาวบ้านในอำเภอแม่สายและโรงงานยาสูบ (รัฐวิสาหกิจผู้เป็นเจ้าของที่ดินและอนุญาตให้ชาวบ้านใช้พื้นที่ทำกิน)ก็ยืนยันที่จะไม่ยอมยกที่ดินที่พวกเขาใช้ประโยชน์ให้รัฐบาลเนื่องจากเห็นว่าที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งผลิตยาสูบชั้นดี

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าที่ดินเป็นจุดปะทะของกระบวนการทางการเมืองในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนภายใต้บริบทเสรีนิยมใหม่ ความขัดแย้งในประเด็นที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมักปรากฏออกมาในรูปแบบรายงานข่าวของสื่อมวลชนและงานศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยงานเหล่านี้มักนำเสนอภาพการต่อสู้ช่วงชิงกันระหว่าง “คนยากจนและชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ” เป็นหลัก (Borras,

Saturnino M Jr & Franco, 2013) โดยมีใจกลางความขัดแย้งอยู่ที่การต่อต้านการยึดที่ดินของชาวบ้านและทรัพยากรของชุมชนไปเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีกลุ่มทุนต่างชาติเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา

แต่เมื่อพิจารณาถึงงานศึกษาทางวิชาการของไทยที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษกลับพบว่ายังคงเน้นทำความเข้าใจในประเด็นศึกษาของ Farole and Akinci (2011) ที่เสนอว่างานศึกษาส่วนใหญ่มักถกเถียงกันมาอย่างยาวนานในประเด็นเงื่อนไขที่เป็นตัวกำหนดให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว งานศึกษาของไทยในประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมุ่งเน้นไปในทางการค้นหารูปแบบและเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จทั้งในมิติดินโยบายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดข้อจำกัดหรือช่องว่างทางความรู้ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความความขัดแย้งกันระหว่างบทบาทของรัฐ ภาคประชาสังคม และที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โครงการวิจัยนี้จึงมุ่งทำความเข้าใจพลวัตความเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนกับปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น โดยเลือกกรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะในพื้นที่ตำบลบุญเรือง ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย และตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นสถานที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีการเคลื่อนไหวต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ในประเด็นการจัดหาที่ดิน

1.2 คำถามการวิจัย

- 1) บทบาทของการพัฒนาประเทศแบบเสรีนิยมใหม่รัฐไทยมีกระบวนการจัดหาที่ดินอย่างไรในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- 2) การจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้สร้างผลกระทบกับวิถีชีวิต ประชาชนในระดับพื้นที่อย่างไรบ้าง
- 3) กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ทำการต่อรองกับรัฐอะไรบ้าง ใช้กลยุทธ์และเงื่อนไขใดในการต่อรอง และการต่อรองส่งผลให้รัฐต้องจัดปรับบทบาทและมาตรการใหม่ในการจัดที่ดินอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบในวิถีชีวิตประชาชนในระดับพื้นที่ที่เกิดจากการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- 3) เพื่อศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวและกลยุทธ์ในการต่อรองของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.4 แนวคิดและงานงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

1.4.1 วาทกรรมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Border Special Economic Zone: BSEZ) เป็นทั้งวาทกรรมการพัฒนาและรูปแบบหนึ่งของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาและองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศอย่างเช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและธนาคารโลก งานศึกษาว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจึงมักทำโดยนักเศรษฐศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ โดยมีงานของ Thomas Farole และ Douglas Zihua Zeng เป็นงานสำคัญ Farole and Akinci (2011) เสนอว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษมีบทบาทมาอย่างยาวนานในการค้าระหว่างประเทศ เมืองท่าและเขตปลอดอากรได้สร้างหลักประกันให้มีการเก็บสินค้าฟรีและแลกเปลี่ยนสินค้ามานานนับศตวรรษในเส้นทางค้าขายเช่นเมืองฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมัน และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสมัยใหม่ที่เน้นอุตสาหกรรมสมัยเริ่มต้นขึ้นที่เมือง Shanon ประเทศไอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) โดยก่อนหน้าทศวรรษ 1970 เขตเศรษฐกิจพิเศษมักเป็นการจัดตั้งกลุ่มอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้น จนกระทั่งทศวรรษ 1970 ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงและอเมริกาใต้ได้ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษสร้างแรงจูงใจให้บริษัทข้ามชาติเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่แรงงานอย่างเข้มข้น จากนั้นเป็นต้นมาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้กลายเป็นเสาหลักของนโยบายการค้าและการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ต้องการเปลี่ยนย้ายนโยบายผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่การเชื่อมโยงกับตลาดโลกผ่านนโยบายการสร้างความสำเร็จเติบโตในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ประเทศกำลังพัฒนาจึงมุ่งใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การปฏิรูปเศรษฐกิจในวงกว้าง ยกตัวอย่างในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ในปี พ.ศ. 2513 ที่ใช้เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในการเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูง จนกลายเป็นผู้ส่งออกสินค้าอิเล็กทรอนิกส์รายใหญ่ของโลก เป็นต้น 2) เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานที่เพิ่มมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่นประเทศตูนิเซียและสาธารณรัฐโดมินิกันใช้ เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกสำหรับสร้างการจ้างงานให้กับประชาชนภายในประเทศ 3) เพื่อเป็นห้องทดลองสำหรับนโยบายและแนวคิดใหม่ ในกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน โดยมีการนำเอา นโยบายด้านการเงิน กฎหมาย แรงงาน และราคาไปทดลองใช้จนประสบความสำเร็จ จากนั้นจึงได้ขยาย

ออกไปยังส่วนต่างๆ ของประเทศ 4) เพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหมดถูกออกแบบมาเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากประเทศ

นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ทั้งสองข้างต้นแล้ว Farole (2011) เสนอให้เห็นอีกว่ายังมีผลประโยชน์ที่เกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกสองแบบ กล่าวคือ แบบแรกเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น ส่วนแบบที่สองเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะยาว โดยที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้นหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเชิงสถิต (Static economic benefits) มักจะปรากฏให้เห็นด้วยตัวเลขการลงทุน การส่งออก การจ้างงาน ภาษี การสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในขณะที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะยาว หรือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเชิงพลวัต (Dynamic economic benefits) เป็นผลประโยชน์ในแง่ของการพัฒนาและโครงสร้างอันเกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรม การกระตุ้นผู้ประกอบการภายในประเทศ การสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเปิด และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ในแต่ละประเทศประสบความสำเร็จและล้มเหลวแตกต่างกันออกไป โดยมีประเทศจีนเป็นต้นแบบความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษยุคใหม่

Zeng (2015) นักเศรษฐศาสตร์จากธนาคารโลกได้ขยายความงานศึกษาของ Farole ในประเด็นความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดย Zeng ชี้ให้เห็นว่าแต่เดิมประเทศจีนพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการวางแผนจากรัฐส่วนกลางมาโดยตลอด จนกระทั่งปี พ.ศ. 2521 เมื่อรัฐบาลจีนได้เริ่มนโยบายเปิดประเทศจึงได้เริ่มต้นจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวน 4 แห่ง โดยในปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลจีนวางแผนให้เมืองเซินเจิ้น (Shenzhen) จูไห่ (Zhuhai) ชัวเถา (Shantou) ในมณฑลกว่างตุง (Guangdong) และเมืองเซี่ยเหมิน (Xiamen) ในมณฑลฝูเจี้ยน (Fujian) เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเบื้องต้น เพื่อทำการทดลองเศรษฐกิจแบบตลาดที่ต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ ภาษี ที่ดิน แรงงาน การเงิน ศุลกากร และการเข้าเมือง สนับสนุนด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสี่แห่งนี้มีความเหมือนกันในแง่ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการพัฒนาได้อย่างกว้างขวาง มีการพัฒนาอย่างเข้มข้น และได้รับสิทธิพิเศษทางด้านการเงิน การลงทุน และการค้า นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังเข้าไปแทรกแซงน้อยด้วย

งานศึกษาของ Zeng ยังได้ชี้ให้เห็นอีกว่าการทดลองจัดตั้งเขตเศรษฐกิจทั้งสี่แห่งประสบความสำเร็จอย่างสูง โดยพิจารณาจากอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศจีนในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2527 อยู่ที่ร้อยละ 10 แต่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นมีอัตราการเจริญเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 58 จูไห่ ร้อยละ 32 เซี่ยเหมินร้อยละ 13 และชัวเถา ร้อยละ 9 ความสำเร็จในการทดลองเปิดการค้าและการลงทุนเช่นนี้ทำให้ในปี พ.ศ. 2527 รัฐบาลจีนได้สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มเติมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (Economic and Technological Development Zones: ETDZ) ซึ่งให้ความสำคัญกับ

อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีแบบเข้มข้น (Technology-intensive Industries) ในปี พ.ศ. 2527 – 2531 มี ETDZ จำนวน 14 แห่ง ในปี พ.ศ. 2535 มีการจัดตั้ง ETDZ อีก 35 แห่ง จนถึงปี พ.ศ. 2556 มี ETDZ ทั้งหมด 191 แห่ง

Zeng กล่าวถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนว่าประสบความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญในสองส่วนสำคัญ ส่วนแรกสุดเป็นความสำเร็จในการทดสอบเศรษฐกิจแบบตลาด ได้สถาปนาทิศทางเศรษฐกิจแบบใหม่ และเกิดรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความสำเร็จส่วนที่สองอันเกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษคือการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) การจ้างงาน การส่งออก การดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและเทคโนโลยีแบบใหม่ รวมถึงการจัดการแบบสมัยใหม่ด้วย โดยจากการประมาณการณตัวเลขทางเศรษฐกิจระดับประเทศพบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษสร้าง GDP ร้อยละ 22 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศร้อยละ 46 ส่งออก ร้อยละ 60 และสร้างการจ้างงาน 30 ล้านตำแหน่ง ความสำเร็จทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้มีสวนอุตสาหกรรมทั่วประเทศมากถึง 7,000 แห่ง Zeng กล่าวถึงเงื่อนไขที่ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยสำเร็จประกอบด้วย (1) ความมุ่งมั่นและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลส่วนกลางและท้องถิ่นในการทดลองปฏิรูปเศรษฐกิจแบบตลาด โดยรัฐบาลกลางกระจายอำนาจการตัดสินใจให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการ รวมถึงออกกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นนอกจากจะสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อภาคธุรกิจด้วยการวางระเบียบและระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังได้จัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอีกด้วย อาทิเช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า แก๊ส โทรศัพท ทำเรือ เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลระดับท้องถิ่นยังเอื้ออำนวยภาคธุรกิจด้วยบริการที่หลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น การให้คำปรึกษาด้าน บัญชี กฎหมาย การวางแผนธุรกิจ การตลาด การนำเข้าและส่งออก และการฝึกทักษะแรงงาน เป็นต้น (2) การปฏิรูปที่ดิน เริ่มต้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น โดยในปี พ.ศ. 2524 มณฑลกว่างตุงได้อนุญาตให้เอกชนถือครองที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ จากแต่เดิมที่ที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์รวม ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 นักลงทุนต่างชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเช่าที่ดินจากรัฐบาลได้ (3) สิทธิประโยชน์ในการลงทุนและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้มีการให้สิทธิพิเศษกับนักลงทุนทั้งในรูปแบบภาษีและรูปแบบอื่น เช่นการลดภาษีนำเข้า การยกเว้นภาษีส่งออก นอกจากนี้การบริหารจัดการในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานอีกด้วย (4) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและชาวจีนโพ้นทะเล คนสองกลุ่มนี้มีบทบาทอย่างสำคัญในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากมีทั้งเงินทุน เทคโนโลยี และทักษะการจัดการที่ช่วยสร้างการเรียนรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับโรงงานของชาวจีนให้สามารถพัฒนาตัวเองขึ้นมาได้ (5) การเรียนรู้เทคโนโลยี นวัตกรรม

การยกระดับ และการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภายในประเทศ จุดแข็งสำคัญประการหนึ่งของเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือเป็นศูนย์รวมของแรงงานที่มีทักษะฝีมือรวมถึงบุคลากรด้านวิจัยและพัฒนาด้วย โดยเฉพาะในเขต ETDZ ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นศูนย์กลางของการผลิต ปรับปรุง กระจาย ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม นอกจากนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษยังเชื่อมโยงกับกิจการภายในประเทศและกลุ่มอุตสาหกรรมผ่านห่วงโซ่การผลิต โดยที่การเชื่อมโยงเช่นนี้มีเพียงแต่ช่วยสร้างขนาดของเศรษฐกิจให้ใหญ่มากขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เท่านั้น หากแต่ได้ทำให้เกิดการเรียนรู้และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอีกด้วย (6) วัฒนธรรมด้านนวัตกรรม นอกเหนือไปจากความยืดหยุ่นในเชิงสถาบันที่กล่าวมาก่อนหน้านี้จะช่วยสร้างนวัตกรรมแล้ว องค์ประกอบของคนทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษก็เป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างวัฒนธรรมด้านนวัตกรรม ด้วย เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ใหม่หรือชานเมืองและมีความต้องการแรงงานที่มีฝีมือ ทำให้มีการอพยพแรงงานเข้าไปอยู่จากทั่วประเทศและจากต่างประเทศ แรงงานเหล่านี้ต่างเสาะแสวงหา ตำแหน่งงานที่ดีและโอกาสใหม่ในการทำงาน แรงจูงใจที่เปี่ยมล้นในชุมชนคนงานอพยพเหล่านี้ช่วยสร้าง วัฒนธรรมการคิดสร้างสรรค์และการเป็นผู้ประกอบการได้เป็นอย่างดี (7) วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เกณฑ์ มาตรฐาน และการแข่งขัน ถึงแม้ว่าในประเทศจีนมีเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวนมาก แต่เนื่องจากแต่ละแห่งมี เป้าหมายที่ชัดเจนในการสร้าง GDP การส่งออก การจ้างงาน ภาษี การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และ อื่นๆ ประกอบกับมีการแข่งขันกันเองระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งต้องสร้าง ความโดดเด่นของตัวเองขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการ คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐาน และรูปลักษณ์ เพื่อ ดึงดูดผู้ประกอบการรายใหม่และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา การแข่งขันเช่นนี้ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมี ประสิทธิภาพและมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงมากขึ้น (8) ความได้เปรียบของที่ตั้ง เขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งหมดของประเทศจีนตั้งอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลและใกล้กับเมืองใหญ่ที่มีประวัติศาสตร์หรือประเพณีการค้า ขายหรือดำเนินธุรกิจกับต่างประเทศซึ่งช่วยให้มีการเชื่อมโยงกับตลาดนานาชาติได้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเข้าถึง การคมนาคมขนส่งที่ดีอีกด้วย เช่น ถนน ท่าเรือ และสนามบิน เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ ตั้งอยู่ในเขตสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเพิร์ล (Pearl River Delta) ที่อยู่ใกล้กับเกาะฮ่องกง โดยที่ในฝั่งฮ่องกงมี เงินทุน การขนส่ง การเข้าถึงตลาดโลก ความรู้ทางด้านจัดการ เทคโนโลยี ฝัสนานเข้ากับในฝั่งปากแม่น้ำ เพิร์ลมีแรงงาน ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เขตสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเพิร์ลกลายเป็นฐานการผลิต อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างรวดเร็วแห่งหนึ่งของโลก

อย่างไรก็ตามในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนประสบความสำเร็จอย่างงดงามนั้น Zeng ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงบทเรียนที่เป็นผลกระทบด้านลบอันเกิดจากการพัฒนาก็เกิดขึ้นควบคู่กันกับความสำเร็จ ดังนี้

(1) การเกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวนมากและความซ้ำซ้อนของกิจการ เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งอยู่ในเมืองชายฝั่งของประเทศประสบความสำเร็จ รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศจีนต่างก็พากันจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาจำนวนมากโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 และ ช่วงต้นทศวรรษ 2000 การเลียนแบบจัดตั้งสวนอุตสาหกรรมของท้องถิ่นเป็นไปเพื่อดึงดูดการลงทุนหรือส่งเสริมกิจการของเมืองหรือหมู่บ้านโดยปราศจากการระเมินและวางแผนที่เหมาะสม ทำให้สูญเสียทรัพยากร สร้างผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และหลายโครงการประสบความสำเร็จล้มเหลว ในขณะที่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางมีการประเมินและวางแผนที่ดีกว่า แต่กระนั้นก็พบว่ามีปัญหาความซ้ำซ้อนของสาขาการผลิต นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เขตอุตสาหกรรมจำนวนมากทำการแข่งขันในสาขาการผลิตเดียวกันเอง ผลิตภัณฑ์ขาดความแตกต่างอย่างชัดเจน ปรากฏการณ์นี้นำไปสู่ประสิทธิภาพที่ลดลงของการดำเนินงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(2) การเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อม ถึงแม้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมาจากอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยี แต่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ ใช้แรงงานเข้มข้น และใช้ทรัพยากรเป็นหลักก็มีจำนวนมากเช่นกัน ผนวกกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวนมากเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลภาวะทางน้ำ อากาศ ดิน และขยะอุตสาหกรรม ธนาคารโลกได้คาดการณ์เอาไว้ว่ามูลค่าความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศจีนคิดเป็นร้อยละ 8 ของ GDP

(3) การขาดสมดุลระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรมกับมิติทางด้านสังคม ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนประสบความสำเร็จในแง่เศรษฐกิจ แต่ปรากฏว่าในเขตเศรษฐกิจหลายแห่งขาดการพัฒนาที่ได้สัดส่วนกับสังคมและบริการที่เกิดขึ้นกับเมืองที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ ยกเว้นเขตเศรษฐกิจพิเศษซูโจว (Suzhou) และคุนชาน (Kunshan) ที่การพัฒนาอุตสาหกรรมกับการพัฒนาเมืองบูรณาการเข้ากันได้ดี เขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวนมากขาดบริการด้านสุขภาพ การศึกษา หรือการขนส่งสาธารณะที่เพียงพอสำหรับอำนวยความสะดวกให้กับประชากรที่เพิ่มขึ้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละแห่ง เขตเศรษฐกิจพิเศษบางแห่งตั้งอยู่ห่างจากเมือง มีสภาพเหมือน “เกาะโดดเดี่ยว” ที่ไม่ค่อยมีกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการพักผ่อนหย่อนใจ ทำให้ประสบกับปัญหาการดึงดูดกิจการที่มีคุณภาพและคนทำงานที่มีความสามารถสูงเข้าไปตั้งกิจการและทำงาน นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับความท้าทายในการรักษาความเจริญเติบโตและยกระดับอุตสาหกรรมขึ้นไปอีกด้วย

งานของ Farole และ Zeng แสดงให้เห็นถึงวาทกรรมการพัฒนาด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่างๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนานำเอาไปใช้เป็นเครื่องมือการพัฒนาเศรษฐกิจ และชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ

และล้มเหลวในประเทศจีนที่ใช้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกลไกการพัฒนาประเทศ งานของพวกเขาทั้งสองถึงแม้จะมีแนวคิดสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจพิเศษที่ผลของการพัฒนาไม่ได้เป็นไปตามวาทกรรมการพัฒนาเสมอไป

งานศึกษาของ Mee Kam Wong และ Wing-Shing Tang (2004) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการวางแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินในจีนในประเทศจีนเอาไว้ว่าต้องพิจารณาทั้งด้านที่เป็นวาทศิลป์ (Rhetoric) กับความเป็นจริง (Realities) ที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลาการพัฒนา โดย Wong และ Tang เสนอว่าการพัฒนาเงินจีนนั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็นสามยุค กล่าวคือในยุคแรกเป็นช่วงการก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (พ.ศ. 2523 – 2528) วาทศิลป์ในยุคนี้คือเงินจีนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แต่ความจริงที่เกิดขึ้นก็คือการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นมาจากการลงทุนภายในประเทศจีนเองมากกว่าการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งก็ล้นแล้วแต่เป็นอุตสาหกรรมที่มีการเพิ่มมูลค่าต่ำ ใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้นที่รับช่วงงานต่อมาจากฮ่องกงอีกต่อหนึ่ง อีกทั้งมีประชากรจำนวนมากอพยพเข้ามาอาศัยและทำงานในเมืองเงินจีน ส่วนในยุคที่สองเป็นช่วงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและเน้นการส่งออก (พ.ศ. 2529 จนถึงต้นทศวรรษ 2540) มาตรการสำคัญคือการนำเอากลไกตลาดมาใช้ในการจัดการที่ดินเพื่อการพัฒนามากขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง วาทศิลป์ที่ถูกนำมาใช้ก็คือสร้างเศรษฐกิจเน้นการส่งออก แต่ความจริงที่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นว่าราคาที่ดินได้พุ่งสูงขึ้นและมีการแข่งขันกันใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขยายตัวของประชากร เมืองและอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังเกิดผลกระทบจากการพัฒนาที่หนักหนาสาหัสตามมาอีก อาทิเช่นการขาดแคลนนํ้าจืดและปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สำหรับยุคที่สามเป็นยุคแรงบันดาลใจเมืองระดับโลก (World-Class City) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา วาทศิลป์ที่ถูกนำมาใช้คือการสร้างเงินจีนเป็นเมืองระดับโลก แต่ความจริงที่ปรากฏก็คือในด้านหนึ่งนั้นการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคที่ผ่านมาส่งผลให้การพัฒนาเงินจีนเป็นไปในหลายทิศทางทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นมันได้สร้างความแตกต่างกันขึ้นมาในทางเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัดระหว่างเมืองเงินจีนกับเกาะฮ่องกงที่อยู่ตรงกันข้าม โดยราคาสินค้าในเงินจีนมาราคาถูกกว่าในเกาะฮ่องกง ชาวฮ่องกงจึงนิยมเข้ามาซื้อสินค้าในเงินจีนกลับไป รวมถึงการซื้ออสังหาริมทรัพย์ในเงินจีนอีกด้วย อีกทั้งภายใต้ความพยายามเป็นเมืองระดับโลกนั้นเงินจีนก็ยังพบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องตามแก้ไขด้วย อาทิเช่นการลดลงของพื้นที่ทางธรรมชาติ และตลอดจนจำนวนสายพันธุ์ของนก เป็นต้น

Wong and Tang (2005) เสนอว่ารัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินจีน รัฐมีบทบาทในการวางแผนเพื่อให้กลไกตลาดทำงาน รัฐมิได้ปล่อยให้กลไกตลาดหรือมือที่มองไม่เห็นทำงานเพียงลำพังแต่อย่างใด เช่นเดียวกันกับ Dennis Arnold (2012) ที่เสนอว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กรณีประเทศไทยนั้นเป็นการตอกย้ำและขยายอำนาจรัฐในพื้นที่มากกว่า การยกเว้นอำนาจรัฐให้กลไกตลาดทำงานโดยอิสระในการแสวงหากำไร แต่อย่างไรก็ตามรัฐได้สร้างความขัดกัน ในนโยบายขึ้นมา กล่าวคือรัฐอาจมีความเข้มงวดหรือส่งเสริมกิจการของรัฐที่แตกต่างกันในพื้นที่เดียวกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน โดยในกรณีของประเทศไทยพบว่ารัฐได้สร้างโอกาสให้ภาคอุตสาหกรรมใช้แรงงาน ข้ามชาติจากประเทศเมียนมาได้อย่างยืดหยุ่นภายใต้การควบคุมแรงงานมิให้ทำการเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี ใน ขณะเดียวกันรัฐก็สร้างเขตเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนไทยกับเมียนมาที่อำเภอมะนังให้เป็นเส้นทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันมิให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่รัฐไทยเห็นว่าอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงเข้าไปทำงานในพื้นที่ตอน ในของประเทศ นอกจากนี้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนยังเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับเศรษฐกิจของ ชาติในการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและเศรษฐกิจระดับโลก

1.4.2 ความขัดกันนโยบายและบทบาทของรัฐในการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

บทบาทของรัฐในการจัดหาและจัดการที่ดินมักมีความขัดกันเองอยู่ในตัวและเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของ ความสำเร็จและล้มเหลวในการจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ Carolyn Cartier (2001) เสนอให้เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนอยู่ในสถานะ ‘บ่าคลั่งเขตเศรษฐกิจพิเศษ’ (‘Zone Fever’) ที่มีการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจจำนวนมากตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมานั้นแสดงให้เห็นถึงความขัดกันระหว่างการนำเอาที่ดินที่ มีความเหมาะสมสำหรับการเกษตรไปใช้ในการพัฒนานอกภาคเกษตรจำนวนมากจนในด้านหนึ่งทำให้ เศรษฐกิจเติบโตขึ้น แต่ในอีกทางหนึ่งนั้นก็ทำให้สูญเสียที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ไป และก่อให้เกิดการแก่ง กำไรที่ดินจากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามมาด้วย การ ‘บ่าคลั่งเขตเศรษฐกิจพิเศษ’ จึงเป็นทั้งสาเหตุและ อาการของความยุ่งยากทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศจีน รัฐบาลจีนจึงต้องทำการแก้ไขกฎหมายที่ดินใหม่ ในปี พ.ศ. 2542 และควบคุมการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมิให้มีจำนวนมากจนเกินไป

งานศึกษาของ Siu-Wai Wong, Bo-sin Tang, (2005) เสนอให้เห็นปัญหาการจัดการที่ดินกับเขต เศรษฐกิจพิเศษในเมืองกว่างโจว (Guangzhou) ซึ่งเป็นหนึ่งในเขตเศรษฐกิจพิเศษแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดย Wong และ Tang ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการจัดการที่ดิน ประกอบด้วย ประการแรกมีที่ดินว่างเปล่าจำนวนมาก ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ ‘บ่าคลั่งเขตเศรษฐกิจพิเศษ’ (‘Zone Fever’) ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้น มา ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมถูกเปลี่ยนไปเป็นที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมรองรับการขยายตัวของเขตเศรษฐกิจ พิเศษ ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีที่ดินจำนวนมากยังคงเหลืออันเนื่องมาจากการมีที่ดินมากเกินไปเกินความต้องการ ประการที่ สองเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน กล่าวคือรัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหาร จัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษกว่างโจวได้ทำการลดค่าเช่าที่ดินลงจากราคาประเมิน เพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้าไปตั้ง

อุตสาหกรรมภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งอาจมีความเหมาะสมสำหรับกระตุ้นการพัฒนา แต่ไม่มีความเหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการใช้ที่ดินในปัจจุบันที่มีความต้องการใช้ที่ดินไม่ได้จำกัดเฉพาะเพียงภาคอุตสาหกรรมเท่านั้นอีกต่อไป หากแต่มีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัย พาณิชยกรรม และใช้ประโยชน์ในชุมชนอีกด้วย ดังนั้นจึงมีความต้องการกลไกการจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบอย่างเร่งด่วน เพื่อจัดการกับความ เป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ใช้ที่ดินกลุ่มต่างๆ

Saturnino M. Borrás Jr , Cristóbal Kay , Sergio Gómez , John Wilkinson (2012) เสนอให้ เห็นว่าการแย่งยึดที่ดินเป็นประเด็นของการมีอำนาจบังคับเหนือที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการมีอำนาจ ดังกล่าว การแย่งยึดที่ดินจึงเกี่ยวพันกับการเปลี่ยนย้ายความหมายและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นสำคัญ ส่วน รูปแบบการแย่งยึดที่ดินมีหลายรูปแบบ อาทิเช่น การให้สิทธินักลงทุนต่างชาติซื้อและถือครองในกรรมสิทธิ์ ที่ดิน ซึ่งมักเป็นรูปแบบที่ปลูกเร้าอารมณ์ผู้คนในสังคมและก่อให้เกิดคำถามถึงอำนาจอธิปไตยได้มากที่สุด นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการให้เช่าที่ดินในระยะยาวนาน 99 ปี และต่อสัญญาได้อีก 99 ปี ซึ่งมักแพร่หลาย มากกว่าการซื้อที่ดินโดยตรง ส่วนรูปแบบอื่นในการแย่งยึดที่ดินที่ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ เกษตรแบบพันธะสัญญา แต่ทั้งนี้ประเด็นสำคัญคือการที่กลุ่มทุนให้ความสนใจการยึดครองทรัพยากรที่ดินนั้น เป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงความหมายและเป้าหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนรูปแบบการแย่งยึดที่ดินก็มีได้ หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและสถาบันที่มีอยู่ก่อนแล้วของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

ทางด้านงานศึกษาของ Annelies Zoomers (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่าการแย่งยึดที่ดิน (Land grab) เป็น ปรากฏการณ์ในระดับโลกที่เป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนในการใช้ประโยชน์และเป็น เจ้าของในที่ดิน เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหนึ่งในเจ็ดของกระบวนการเปลี่ยนพื้นที่ให้เป็นของต่างชาติ (the foreignisation of space) ที่ผลักดันให้เกิดการแย่งยึดที่ดินขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในเอเชีย อาทิเช่น ประเทศอินเดียและกัมพูชาที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ผลที่ตามมาก็คือการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร ราคาที่ดินใน ตลาดพุ่งสูงขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นถูกบังคับให้อพยพออกจากที่ดินของตัวเอง โดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชย หรือ ได้รับค่าชดเชยจำนวนน้อยนิด และถึงแม้ว่าในหลายกรณีจะมีการจ่ายค่าชดเชยที่ดีขึ้นแต่ปรากฏว่าจำนวนเงิน ที่เจ้าของที่ดินได้รับกลับไม่สามารถซื้อหาที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาสูงกว่าได้ ขณะที่มิมีประชาชนเพียงหยิบมือ เดียวได้รับประโยชน์จากการจ้างงานที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

งานของ Zoomers เป็นการนำเอาประเด็นที่ดินเพิ่มเติมเข้าไปในงานศึกษาว่าด้วยการแย่งยึดที่ดินที่ ก่อนหน้านี้มักจะเน้นไปที่การแย่งยึดที่ดินเพื่อการผลิตสินค้าอาหารและพืชพลังงานโดยบริษัทต่างชาติใน ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเท่านั้น นอกจากนี้งานของ Zoomers ยังได้แสดงให้เห็นผลกระทบด้านลบที่เกิด

ขึ้นกับวิถีชีวิตของประชาชนในระดับท้องถิ่นอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามงานของ Zoomers เน้นไปที่บทบาทของทุนต่างชาติที่มีอำนาจเหนือกว่าบทบาทของรัฐภายในแต่ละประเทศ ทั้งที่รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการแย่งยึดที่ดิน

งานของ Saturnino M Jr Borrás & Jennifer C Franco (2013) ได้อภิปรายถึงบทบาทของรัฐในการแย่งยึดที่ดินเอาไว้ว่ารัฐมีส่วนสำคัญในการกิจทางนโยบายและการจัดการเพื่อเป้าหมายครอบครอง “ที่ดินที่ไร้ค่า” (marginal land) และเปลี่ยนที่ดินนั้นให้กลายเป็นสินค้าที่สามารถนำไปลงทุนต่อได้ ทั้งนี้รัฐอาศัยกลไกที่หลากหลายสำหรับแปลงภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย 1) การสร้างเหตุผลที่ชอบธรรมในการลงทุนในที่ดินขนาดใหญ่ 2) การนิยาม การจำแนก และการคิดคำนวณ เพื่อแสดงถึง “ที่ดินที่ไร้ค่า ที่ดินที่มีประโยชน์น้อย และที่ดินว่างเปล่า” 3) การระบุประเภทของที่ดินอย่างเฉพาะเจาะจง 4) การอ้างสิทธิ์ของรัฐเหนือที่ดิน 5) การได้มา หรือจัดสรรที่ดิน และ 6) การโอนที่ดินให้กับนักลงทุน กลไกเหล่านี้อาจทำแยกกันหรือทำร่วมกันก็ได้ในการพรากสิทธิในที่ดิน รวมถึงอาจมีการใช้กำลังเข้าบังคับเอาที่ดินในระดับที่แตกต่างกันออกไปด้วย

อย่างไรก็ตามงานของ Borrás, Kay, Gómez & Wilkinson (2012) ก็ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐเป็นผู้กระทำการสำคัญ (key actor) ที่มีบทบาทหลักกันเองในการแย่งยึดที่ดินด้วย กล่าวคือ ในขณะที่รัฐอำนวยความสะดวกให้กับการสะสมทุน แต่ในเวลาเดียวกันรัฐก็ต้องรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ด้วย หากเมื่อใดที่รัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ได้ก็จะส่งผลต่อบทบาทของรัฐในการช่วยเหลือกลุ่มทุนดังตัวอย่างในกรณีของประเทศบราซิลที่รัฐทำการช่วยเหลือให้มีการสะสมทุนของทั้งกลุ่มทุนภายในประเทศและทุนต่างชาติอย่างเข้มข้น แต่ในไม่ช้ารัฐก็ต้องยุติการกลุ่มทุนเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินเนื่องจากรัฐเผชิญหน้ากับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากประชาชน

งานของ Michael Levien (2013) ได้ขยายความประเด็นการพรากสิทธิในที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กับบทบาทของรัฐเพิ่มเติม โดยเสนอว่าการพรากสิทธิในที่ดินมีความผันแปรไปตามพื้นที่และเวลาอันเนื่องมาจากเงื่อนไขอันเฉพาะเจาะจงของบทบาทรัฐ หลักคิดทางเศรษฐกิจที่ผูกติดกับผลประโยชน์ทางชนชั้น และความชอบธรรมทางอุดมการณ์ ซึ่งส่งผลต่อการต่อต้านเขตเศรษฐกิจพิเศษของประชาชนที่อาจมีมากหรือน้อยตามไปด้วย Levien ยกเอาการพรากสิทธิในที่ดินสำหรับการจัดตั้งโรงงาน นิคมอุตสาหกรรม และเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอินเดียมาเป็นกรณีศึกษา โดยชี้ให้เห็นว่าการพรากสิทธิในที่ดินการเกษตรและนำเอาไปใช้ในการอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในสองช่วงการพัฒนา คือช่วงแรกเป็นช่วงการพัฒนาโดยรัฐ ส่วนช่วงที่สองเป็นช่วงเสรีนิยมใหม่ โดยในช่วงการพัฒนาโดยรัฐ (ราวปี 1947 – 1991) รัฐอินเดียทำการพรากสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรไปให้กลุ่มทุนเพื่อเป้าหมายการผลิต (land for production) โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนัก (โรงงานผลิตเหล็กกล้า) และนิคมอุตสาหกรรมในระยะต่อมา รัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นนักพัฒนา เป็น

เจ้าของที่ดิน และเป็นผู้จัดการพื้นที่อุตสาหกรรม โดยมีอุดมการณ์ “การพัฒนา” ประเทศภายหลังได้รับเอกราชเป็นตัวสร้างความชอบธรรมในทางสาธารณะอย่างกว้างขวาง ซึ่งส่งผลให้การต่อต้านการพราคสิทธิในที่ดินเป็นไปได้ค่อนข้างยาก แต่สำหรับการพราคสิทธิในที่ดินช่วงที่สองที่เกิดขึ้นในยุคเสรีนิยมใหม่เป็นต้นมานั้น ระบอบการพราคสิทธิในที่ดินเป็นไปได้เพื่อการตลาด (land for the market) มิใช่เพื่อการผลิตในแบบเดิม ก่อนหน้านี้อีกต่อไป ที่ดินถูกนำเอาไปใช้เพื่อเป้าหมายของสร้างมูลค่าในที่ดินเพิ่ม เน้นการแสวงหากำไรมากยิ่งขึ้นผ่านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีจำเป็นต้องมีเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่สามารถมีได้ทั้งที่เป็นอาคารที่พักอาศัยราคาแพง สนามกอล์ฟ แหล่งสันทนาการ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงระบอบการพราคสิทธิจาก “ที่ดินเพื่อการผลิต” เป็น “ที่ดินเพื่อตลาด” โดยที่รัฐมิได้นำพาต่ออุดมการณ์ในการพัฒนาแบบเดิมส่งผลให้เกิด “สงครามที่ดิน” ขึ้น กลุ่มชนวนาได้ลุกขึ้นมาปฏิเสธการให้ที่ดินไปเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มชนวนาอาศัยอุดมการณ์การพัฒนาในยุคก่อนหน้านั้นมาเป็นเหตุผลในการต่อสู้คัดค้าน จนทำให้โครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งต้องถูกยกเลิกไป

1.4.3. การต่อรองความหมายที่ดินและการพัฒนาจากข้างล่าง

Saturnino M Borrás Jr & Jennifer C Franco (2013) เป็นผู้เสนอแนวคิดปฏิกิริยาทางการเมืองจากข้างล่างเพื่อต่อสู้กับการยึดที่ดินโดยเริ่มต้นจากการแสดงให้เห็นว่าความหมายของที่ดินถูกกลุ่มคนที่หลากหลายเข้าทำการช่วงชิงความหมาย จึงทำให้ที่ดินมีความหมายที่หลากหลายตามกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่นสำหรับบริษัทธุรกิจการเกษตรแล้วที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่หายาก จึงให้ค่าที่ดินด้วยเงินตราและวัดด้วยมูลค่าในรูปของรายได้ที่เกิดจากการใช้ที่ดิน ดังนั้นจึงมุ่งใช้ที่ดินในการผลิตสินค้าขั้นปฐมเช่นอาหารเพื่อเป้าหมายทางการค้า ในขณะที่สำหรับชุมชนการเกษตรให้ความสำคัญกับที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรเพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีพ และเป็นเครื่องกันแรงกระแทกในยามที่ประสบกับปัญหาราคาสินค้าอาหารพุ่งสูงขึ้น เกษตรกรจึงใช้ที่ดินสำหรับผลิตอาหารเพื่อการบริโภค ในขณะเดียวกันนั้นที่ดินยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่ดินเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเข้าถึงทรัพยากรที่ธรรมชาติชนิดอื่นๆ ได้อีกด้วย ดังนั้นคนบางกลุ่มจึงทำการควบคุมที่ดินเอาไว้ เพื่อเข้าถึงแหล่งน้ำ เอาทรัพยากรที่ดินออกมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น สำหรับกลุ่มคนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ที่ดินเป็นการแสดงอาณาเขตที่บรรพบุรุษได้บุกเบิกมาก่อนสำหรับการดำรงอยู่และสืบทอดความเป็นมนุษย์ แต่สำหรับคนอื่นๆ ที่ดินยังอาจมีคุณค่าเพราะว่ามันเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตชนิดอื่นๆ ความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิทัศน์ เพื่อความสุนทรีย์อันเกิดจากที่ดินอีกก็ได้ ดังนั้นการลดทอนความหมายและคุณค่าของที่ดินให้เหลือเพียงมิติเดียวจากหน้าที่อันหลากหลายของความหมายที่ซ้อนทับกันนั้นเป็นสิ่งที่ไร้สาระ ก่อให้เกิดการเมืองที่ตั้งอยู่บนฐานของ

ที่ดิน และการเกิดช่วงชิงกันขึ้นมาในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้บ่อยครั้งมีอยู่บ่อยครั้งที่การถกเถียงอย่างร้อนแรงและความขัดแย้งทางการเมืองไม่นำไปสู่การหาทางออกได้ เนื่องจากกลุ่มต่างๆที่เข้าร่วมการช่วงชิงความหมายในที่ดินมาจากมุมมองที่แตกต่างกันและนิยามความหมายจากจุดยืนที่แตกต่างกันเป็นอย่างยิ่ง

Borras & Franco ได้ขยายความให้เห็นว่าเพื่อที่ทำความเข้าใจถึงว่าคนจนผู้เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองเรื่องที่ดินได้สร้างประเด็น ระบุคู่ขัดแย้ง สร้างข้อเรียกร้อง และเลือกรูปแบบการต่อสู้ร่วมกันอย่างไรรั้น จำเป็นต้องจำแนกให้เห็นคู่ความขัดแย้งและการช่วงชิงกัน 3 คู่อันได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างคนจนกับบริษัทเอกชน คนจนกับรัฐ และคนจนกับคนจนด้วยกันเอง นอกจากนี้รูปแบบการต่อสู้กับการแย่งชิงที่ดินสามารถจำแนกได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่หนึ่งการต่อต้านการถูกขับออกจากที่ดิน เมื่อมีความต้องการที่ดินแต่ไม่ได้ต้องการแรงงาน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือมีการขับไล่ผู้คนออกจากที่ดิน ส่งผลให้ประชาชนที่ถูกขับออกจากที่ดินนั้นรวมกลุ่มกันต่อต้านการแย่งยึดที่ดิน รูปแบบที่สองการต่อสู้เพื่อเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ที่ดิน รูปแบบการต่อสู้นี้มักเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่กลุ่มทุนมีความต้องการใช้ที่ดินและแรงงานราคาถูกในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่อาจดำเนินการโดยการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา หรือการเช่าที่ดินจากการเกษตรกร เป็นต้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้คนจนผู้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ที่ดินมักเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเงื่อนไขการซื้อหรือเช่าที่ดิน ยกตัวอย่างเช่นกรณีของเกษตรกรในประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้รับจัดสรรที่ดินจากรัฐบาลแล้วนำเอาที่ดินนั้นไปให้บริษัทเอกชนเช่าที่ดินต่อ เนื่องจากพวกเขาไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การให้บริษัทเช่าที่ดินทำให้พวกเขาไม่มีรายได้ประจำจากค่าเช่า หรือตำแหน่งงานที่ดีในบริษัทที่เช่าที่ดินไป เป็นต้น นอกจากนี้การต่อสู้ในรูปแบบนี้อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่คนจนครอบครองที่ดินแต่ขาดสิทธิการถือครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พวกเขาจึงไม่อาจอ้างเหตุผลเพื่อใช้ในการต่อต้านได้ สิ่งที่พวกเขาสามารถทำได้คือยอมรับการเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรที่ดินใหม่กับรัฐบาลและยอมสูญเสียที่ดินของพวกเขาไปบางส่วน เป็นต้น รูปแบบการต่อสู้ที่สามคือการต่อต้านการรวมศูนย์ที่ดิน เรียกร้องให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน และให้การยอมรับสิทธิในที่ดินของประชาชน ยกตัวอย่างเช่นในกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์ท้องถิ่นที่เรียกร้องสิทธิในที่ดินของกลุ่มคนดั้งเดิม เป็นต้น รูปแบบที่สี่คือการต่อสู้ที่ตัดข้ามการซ้อนทับกันระหว่างพื้นที่ทางกายภาพกับพื้นที่เชิงสถาบัน กล่าวคือภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันมีกลุ่มทุนจากหลายสาขาการผลิตมีความต้องการใช้ที่ดินพร้อมกัน ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมเคมี น้ำมัน เทคโนโลยีชีวภาพ ยานยนต์ พลังงานชีวภาพ เมล็ดพันธุ์ เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็มีการเลื่อมซ้อนกันของประเด็นการต่อสู้ที่แตกต่างกัน ได้แก่ การเกษตรแรงงาน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น รัฐ บริษัทที่อาจร่วมกันหรือแย่งกันในการใช้ที่ดินแปลงเดียวกัน รวมถึงอาจมีการใช้สถาบันและช่องทางที่แตกต่างกันในการได้มาซึ่งที่ดินอีกด้วย การแข่งขันเพื่อให้ได้ที่ดินแปลงเดียวกันทำให้มี

การแข่งขันเหนือทรัพยากรสูงตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ที่ดินแปลงหนึ่งอาจมีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานใช้ที่ดินตามเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อเศรษฐกิจ การผลิตในภาคอุตสาหกรรม เหมืองแร่ และการอนุรักษ์ เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือคือการใช้กฎหมายและนโยบายที่หลากหลายในการจัดการที่ดิน ซึ่งสร้างผลกระทบให้กับประชาชนในประเด็นที่หลากหลายที่ตัดกัน เช่น การเกษตร แรงงาน และความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้การหลอมประเด็นการต่อสู้ เช่นการต่อต้านการถูกขับออกจากที่ดิน หรือประเด็นระบบนิเวศน์วิทยาที่เกิดขึ้นในการแย่งยึดที่ดินขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความแตกต่างของกลุ่มผู้คนเป็นสำคัญ

Borras & Franco ชี้ให้เห็นว่าในระดับท้องถิ่นนั้นมียุทธศาสตร์ที่มีความแตกต่างกันในความสัมพันธ์กับที่ดินที่แตกต่างกันตามไปด้วย คนบางกลุ่มอาจมีที่ดินจำนวนมาก คนบางกลุ่มอาจเป็นผู้ประกอบการแย่งยึดที่ดิน ยกตัวอย่างเช่นนายหน้าค้าที่ดิน พวกเขาใช้ประโยชน์จากกลไกเชิงสถาบันที่มีอยู่ในการควบคุมจัดการและหาผลกำไรจากธุรกิจที่ดินในสถานการณ์ที่มีความต้องการที่ดินในระดับโลกเช่นที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มบริษัทที่เป็นผู้เป็นพันธมิตรกับบริษัทต่างชาติในการจัดหาที่ดินด้วย รวมถึงการเป็นหุ้นส่วนถือครองที่ดินให้กับบริษัทต่างชาติในกรณีที่ถูกกฎหมายห้ามถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คนกลุ่มอื่นๆ ที่พึ่งพาที่ดินในชีวิตประจำวัน ได้แก่ ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกร ที่ได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ชุมชน คนเลี้ยงสัตว์ คนเก็บหาของป่า เมื่อการแย่งยึดที่ดินเกิดขึ้นแล้ว ผลกระทบต่อคนกลุ่มต่างๆ เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกันตามไปด้วย การทำความเข้าใจต่อปัญหาผลกระทบจึงมีหลายรูปแบบและต้องพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจง

Branco & Franco ได้เสนอให้เห็นว่าการต่อต้านจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการแย่งยึดที่ดินนั้นมิได้เกิดขึ้นเองโดยทันทีทันใด การต่อต้านในบางกรณีมิได้เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนลุกขึ้นมามีส่วนเกี่ยวกับการเมืองเรื่องที่ดิน หากแต่เป็นประเด็นอัตลักษณ์ วัฒนธรรมที่พวกเขารู้สึกถึงภัยคุกคาม หรือหากว่าพวกเขามองว่าภัยคุกคามนั้นกระทบกับ “ทรัพยากรส่วนรวม” เช่นแหล่งน้ำ ภูมิทัศน์ป่าชุมชน คนจนก็อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อสู้ด้วย ทั้งนี้การเคลื่อนไหวของประชาชนมิได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติทันทีทันใด มิเช่นนั้นก็คงจะมีปรากฏการณ์ต่อต้านการแย่งยึดที่ดินเกิดขึ้นแล้วทั่วโลก ทั้งนี้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการตัดสินใจของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการต่อต้านการถูกขับออกจากที่ดินหรือเรียกร้องการเยียวยาชดเชย หรือการเยียวยาชดเชยที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม

Preeti Sampat (2015) ศึกษาการประท้วงคัดค้านการนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในรัฐ Goa ประเทศอินเดีย ซึ่งประชาชนได้ทำการเคลื่อนไหวต่อต้านในช่วงปี พ.ศ.2550 - 2552 จนรัฐต้องยุติโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมดลงไป โดย Sampat ได้ชี้ให้เห็นว่ามีหกเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวประสบความสำเร็จ เงื่อนไขที่หนึ่งคือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิต กล่าวคือ

ระดับน้ำใต้ดินลดลงไปอันเนื่องมาจากนิคมอุตสาหกรรมจนชาวบ้านขาดแคลนน้ำใช้ในการเกษตร เงื่อนไขที่
สองการจ้างงาน โดยมีการจ้างงานคนในพื้นที่ต่ำกว่าที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ให้คำมั่นสัญญากับชุมชนเอาไว้
คนงานส่วนใหญ่เป็นคนที่อพยพจากภายนอก Goa เป็นส่วนใหญ่ แรงงานอพยพเหล่านี้เข้าไปทำงานและอาศัย
อยู่ใน Goa จนส่งผลให้ราคาที่ดินมาค่าเพิ่มสูงขึ้นจนเกินกว่าที่คนในท้องถิ่นจะสามารถซื้อได้อีกต่อไป อีกทั้ง
เกิดกระแสหวาดกลัวแรงงานระดับปฏิบัติการที่มาจากต่างถิ่นเป็นภัยคุกคามต่อสังคมชาว Goa โดยพวกเขา
มองว่าแรงงานอพยพเหล่านั้นเป็นสาเหตุของ “อาชญากรรม” และ “ติดสุรา” ในขณะที่มองแรงงานระดับสูง
ขึ้นไปเข้ามาแย่งงานและแย่งใช้ทรัพยากรในพื้นที่ เงื่อนไขที่สามความไม่โปร่งใสในการจัดการที่ดินก็เป็นอีก
เงื่อนไข โดยบริษัทที่ขอใช้ที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ยื่นเอกสารให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขของการขอ
อนุญาต มีการอนุมัติให้บริษัทอย่างเร่งรีบเพียงแค่ว่าภายในเวลาเพียงหนึ่งวันเท่านั้น มีการลดราคาเช่าที่ดิน
ต่ำกว่าราคาที่กำหนดเอาไว้ ขาดการเตรียมการด้านสาธารณูปโภคก่อนการอนุมัติให้ใช้ที่ดิน รวมถึง
เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการใช้ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษจัดตั้งโรงงานเป็นกิจการที่มีเป้าหมายหลากหลาย
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เงื่อนไขที่สี่การเมืองและการเลือกตั้งภายในรัฐ โดยการ
เคลื่อนไหวต่อต้านเขตเศรษฐกิจพิเศษได้สร้างข้อถกเถียงอย่างกว้างขวาง พรรคการเมืองต่างๆ ที่ต้องการเสียง
สนับสนุนจึงต้องประกาศนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหว เงื่อนไขที่ห้าการเคลื่อนไหวต่อต้านเขต
เศรษฐกิจพิเศษแห่งอื่นที่เกิดขึ้นทั่วประเทศอินเดีย เงื่อนไขที่หกคือการเป็นเมืองขนาดเล็กและมีสื่อมวลชนที่
ให้ความสนใจกับขบวนการเคลื่อนไหว

1.5 กรอบความคิดในการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ทางสังคมมุ่งทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลง
ทางสังคมที่พิจารณาผ่านปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่
ชายแดน โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในฐานะที่เป็นผลลัพธ์ของ
กระบวนการทางการเมือง ความขัดแย้ง และการเจรจาต่อรองของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากกลไกเชิง
สถาบันและกรอบนโยบายในการพัฒนาของรัฐในแบบเดียวกับกลุ่มที่ปรากฏตัวขึ้นมาใหม่จากการเปิดเสรี
ทางด้านเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมใหม่ รัฐมีบทบาทสำคัญในการพรากสิทธิในที่ดินไปเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ
พิเศษชายแดน โดยรัฐมีภารกิจทางนโยบายและการจัดการเพื่อเป้าหมายครอบครอง “ที่ดินที่ไร้ค่า” (marginal
land) และเปลี่ยนที่ดินนั้นให้กลายเป็นสินค้าที่สามารถนำไปลงทุนต่อได้ ทั้งนี้รัฐอาศัยกลไกที่หลากหลาย
สำหรับแปลงภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย 1) การสร้างเหตุผลที่ชอบธรรมในการลงทุนในที่ดินขนาดใหญ่ 2) การนิยาม การจำแนก และการคิดคำนวณ เพื่อแสดงถึง “ที่ดินที่ไร้ค่า” ที่ดินที่มีประโยชน์น้อย และ

ที่ดินว่างเปล่า” 3) การระบุประเภทของที่ดินอย่างเฉพาะเจาะจง 4) การอ้างสิทธิ์ของรัฐเหนือที่ดิน 5) การได้มา หรือจัดสรรที่ดิน และ 6) การโอนที่ดินให้กับนักลงทุน กลไกเหล่านี้อาจทำแยกกันหรือทำร่วมกันก็ได้ในการพراكสิทธิในที่ดิน รวมถึงอาจมีการใช้กำลังเข้าบังคับเอาที่ดินในระดับที่แตกต่างกันออกไปด้วย (Borras & Franco, 2013) ทั้งนี้ การพراكสิทธิในที่ดินมีความผันแปรไปตามพื้นที่และเวลาอันเนื่องมาจากเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงของบทบาทรัฐ หลักคิดทางเศรษฐกิจที่ผูกติดกับผลประโยชน์ทางชนชั้น และความชอบธรรมทางอุดมการณ์ ซึ่งส่งผลต่อการต่อต้านเขตเศรษฐกิจพิเศษของประชาชนที่อาจมีมากหรือน้อยตามไปด้วย (Levien, 2013) แต่ทั้งนี้การต่อต้านจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมิได้เกิดขึ้นเองโดยทันทีทันใด และการตอบโต้ทางการเมืองจากข้างล่างก็มีกลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลายกันด้วย โดยที่คนแต่ละกลุ่มก็ต่างมีความสัมพันธ์และให้นิยามความหมายต่อที่ดินที่แตกต่างกันออกไป นำไปสู่การเจรจาต่อรองที่มีได้เป็นหนึ่งเดียวกันเสมอไป และยิ่งจะเห็นความแตกต่างกันในกลยุทธ์การต่อรองระหว่างชุมชนอีกด้วย การต่อสู้ของชุมชนมิอาจมองเพียงแค่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ที่ถูกระทบจากการแย่งยึดที่ดิน ตลอดจนพิจารณาถึง “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public good) อาทิเช่น แหล่งน้ำ ภูมิทัศน์ ป่าชุมชน ที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองของการแย่งยึดที่ดินด้วย ในขณะที่เดียวกันประเด็นที่ซ้อนทับกันทั้งในแง่ภูมิศาสตร์และกลไกเชิงสถาบันของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรก็ต้องนำมาคำนึงในฐานะที่ความแตกต่างหรือเหลื่อมซ้อนกันเป็นจุดที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้ด้วยเช่นกัน ส่งผลให้ขบวนการเคลื่อนไหวเลือกใช้เป็นกลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองด้วย Borras & Franco (2013)

1.6 ขอบเขตการวิจัย / พื้นที่ศึกษา

โครงการวิจัยนี้มีพื้นที่ศึกษาประกอบด้วย 4 ตำบล 3 อำเภอ ของจังหวัดเชียงราย อันประกอบด้วย 1) ตำบลบุญเรือง 2) ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ 3) ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย 4) ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นสถานที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีการเคลื่อนไหวต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ โดยมีสภาพของพื้นที่และความเคลื่อนไหวของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนี้

ในกรณีตำบลบุญเรืองและตำบลสถาน อำเภอเชียงของ เป็นสองตำบลที่อยู่ห่างกันแต่ก็มีความสัมพันธ์กันในแง่ที่ว่าตำบลบุญเรืองเป็นพื้นที่แรกที่จังหวัดเชียงรายมีความประสงค์ใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เนื้อที่ 3,200 ไร่ สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ทางชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ทำการต่อต้านเนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ของตำบลบุญเรืองเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของกลุ่มน้ำอิงตอนปลาย มีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาและชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาโดยตลอด ทั้งนี้เทศบาลตำบลบุญเรือง

ในฐานะผู้รับผิดชอบพื้นที่โดยตรงเป็นผู้ให้การสนับสนุนยกที่ดินแปลงนี้สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนพื้นที่ศึกษาตำบลสถาน อำเภอเชียงของ เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ติดแม่น้ำอิงเช่นเดียวกัน มีเนื้อที่ขนาดเล็กกว่าคือ 530 ไร่ เป็นที่ดินของรัฐอีกแปลงหนึ่งที่เป็นหมายของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในอำเภอเชียงของ ภายหลังจากที่มีการคัดค้านการใช้พื้นที่อย่างหนักหน่วงในเขตตำบลบุญเรือง พื้นที่ตำบลสถานเป็นพื้นที่ติดแม่น้ำ ชาวบ้านใช้ประโยชน์จากตัวป่าและหนองน้ำสาธารณะ ภายหลังจากที่ชาวบ้านทราบข่าวว่าจังหวัดได้เลือกพื้นที่ของพวกเขาต่อจากพื้นที่ตำบลบุญเรือง ชาวบ้านก็ได้ทำการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาในประเด็นละเมิดสิทธิชุมชน

ส่วนพื้นที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย เป็นที่ดินราชพัสดุเนื้อที่ 870 ไร่ โดยมีกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบตำบลโป่งผาใช้ที่ดินแปลงนี้สำหรับปลูกยาสูบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา กลุ่มเกษตรกรได้ยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คัดค้านการนำพื้นที่ไปใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยพวกเขาให้เหตุผลว่าเนื่องจากเป็นพื้นที่เหมาะสมกับการปลูกยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียซึ่งให้ผลผลิตสูงและคุณภาพดีที่สุดของประเทศไทยที่ควรอนุรักษ์ไว้เป็นที่ปลูกยาสูบคุณภาพดี และพวกเขาได้มีข้อเสนอให้พื้นที่ไปยังตำบลเกาะช้างซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีขนาดกว้างขวางและไม่ไกลจากด่านข้ามพรมแดนแห่งที่ 2 ทั้งยังมีแหล่งน้ำที่เหมาะสมเพียงพอหรือย้ายไปที่ตำบลศรีเมืองชุมซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างอำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน

สำหรับพื้นที่ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์เนื้อที่ 450 ที่มีชาวบ้านสปกใช้เป็นที่ดินทำการเกษตรเต็มพื้นที่ ทั้งนี้ชาวบ้านจำนวนประมาณ 100 ครอบครัวเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินไปสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากที่ดินของชาวบ้านตั้งอยู่ใกล้กับท่าเรือเชียงแสนในแม่น้ำโขง ชาวบ้านในตำบลนี้เคยสูญเสียที่ดินไปเพื่อสร้างท่าเรือมาแล้วครั้งหนึ่ง และมีอีกหลายครอบครัวที่ถูกเวนคืนที่ดินสำหรับสร้างถนนที่เชื่อมต่อระหว่างอำเภอเชียงแสนกับอำเภอเชียงของเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา กรณีของชาวบ้านแซวที่ต้องสูญเสียที่ดินในครั้งนี้ชาวบ้านยังขาดข้อมูลจากหน่วยงานรัฐที่แน่ชัดว่ามีชาวบ้านจำนวนกี่รายที่ต้องสูญเสียที่ดิน ค่าชดเชยที่พวกเขาจะได้รับอย่างเหมาะสมควรเป็นเท่าไร อีกทั้งพวกเขามีความกังวลใจในอนาคตของตนเองที่อาจไม่สามารถจัดซื้อที่ดินทำกินแปลงใหม่ได้ เนื่องจากราคาที่ดินในพื้นที่ทุ่งทะยานสูงขึ้นทันทีจากการประกาศนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.7 วิธีการดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นงานศึกษาทางด้านมานุษยวิทยา ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นการทำงานเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นหลัก โดยอาศัยแหล่งข้อมูลปฐมภูมิจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากแหล่งข้อมูลที่ประกอบด้วย 1) กลุ่มชาวบ้านผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ อันประกอบด้วยกลุ่มแรกกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ผู้ปลูกยาสูบบ้านโป่งผา อำเภอแม่สาย กลุ่มที่สองกลุ่มชาวบ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน กลุ่มที่สาม กลุ่มชาวบ้านตำบลบุญเรือง และกลุ่มที่สี่ กลุ่มชาวบ้านตำบลสถานอำเภอเชียงของ เพื่อทำความเข้าใจในเหตุผลของการคัดค้านการใช้ที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลยุทธ์ที่ใช้ในการเจรจาต่อรอง โดยใช้วิธีสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม 2) องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในระดับพื้นที่อันได้แก่กลุ่มรักษ์เชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนในกรุงเทพมหานครคือกลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน ที่มีส่วนทำงานให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ 3) อนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะผู้รับเรื่องร้องเรียนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ โดยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ 4) หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับพื้นที่เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่ดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ และระดับจังหวัด เช่น โยธาธิการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการจัดที่ดินและวางแผนผังที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อทำความเข้าใจบทบาทและมาตรการของภาครัฐในการจัดที่ดิน โดยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิจะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหลายแหล่ง ยกตัวอย่างเช่น รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลและหน่วยงานระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ รายงานการศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชน จดหมายร้องเรียนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

1.8 การนำเสนอเนื้อหารายงาน

บทที่ 1 บทนำ เป็นการกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย แนวคิดและงานงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง กรอบความคิดในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย / พื้นที่ศึกษา วิธีการดำเนินการวิจัย การนำเสนอเนื้อหารายงาน

บทที่ 2 บทบาทและมาตรการของรัฐที่ขัดกันเองในการจัดที่ดินจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายตั้งแต่ พ.ศ. 2543 – 2557 เป็นการนำเสนอให้เห็นพลวัตของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยเน้นไปที่บทบาทของรัฐที่มีการขัดกันเองในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2557 เป็นการย้อนพิจารณาความพยายามของรัฐในการเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้เป็น

พื้นที่เศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ แต่การดำเนินการของรัฐกลับมีการขัดกันเองจนเป็นเงื่อนไขให้เกิดการคัดค้านจากประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

บทที่ 3 กระบวนการลดทอนความหมายที่ดินและผลกระทบต่อชุมชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เชียงราย เป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการทางนโยบายระดับประเทศในการเปลี่ยนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า และกระบวนการการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรมในการการจัดหาที่ดินของรัฐสำหรับใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่กระบวนการดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อชุมชนทั้งสิ้นในพื้นที่เป้าหมายการจัดหาที่ดินด้วย

บทที่ 4 กลยุทธ์การต่อรองความหมายที่ดินของชาวบ้านในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เป็นการอภิปรายถึงบริบทการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการนำเสนอทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และวิพากษ์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย อีกทั้งให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจกลยุทธ์การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนา กลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคม และกลยุทธ์การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดิน ซึ่งเป็นกลยุทธ์สำคัญในการต่อรองเพื่อปรับเปลี่ยนความหมายที่ดินใหม่

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ เนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วยข้อค้นพบจากการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

บทที่ 2

บทบาทและมาตรการของรัฐที่ขัดกันเองในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 – 2557

ความพยายามของรัฐในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดเชียงรายดำเนินการมาตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา โดยเริ่มต้นจากนโยบายจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมก่อนเป็นลำดับแรก ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษดังเป็นที่รู้จักกันดีในปัจจุบัน เนื้อหาบทนี้กล่าวถึงรัฐในฐานะที่เป็นผู้กระทำการหลัก (key actor) ในการพัฒนา ซึ่งเป็นการขยายความงานศึกษาของ Borrás, Kay, Gómez & Wilkinson (2012) Zoomers (2010) Borrás & Franco (2013) และ Levien (2013) ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นที่ดินในฐานะที่เป็นแกนกลางของการทำความเข้าใจบทบาททางนโยบายและมาตรการบริหารจัดการของรัฐกับการพัฒนา โดยผู้ศึกษาต้องการชี้ให้เห็นว่ารัฐ บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินเพื่อนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่แตกต่างจากเดิม แต่บทบาทและมาตรการของรัฐดังกล่าวสร้างความขัดกันเองในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายมาโดยตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือในด้านหนึ่งรัฐต้องการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับการลงทุนจากต่างชาติ ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายแดน และให้ความหมายที่ดินจากมุมมองทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลักมาก แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นการจัดหาที่ดินดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมาย การใช้ประโยชน์และความสัมพันธ์ทางสังคมของที่ดินอย่างถอนรากถอนโคน รัฐจึงจำเป็นต้องรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ ด้วยการคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ผลประโยชน์ของคนท้องถิ่น และความหมายที่ดินที่มีความหลากหลาย อย่างไรก็ตามรัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ได้ จึงส่งผลต่อบทบาทของรัฐเองที่มีอาจช่วยเหลือกลุ่มทุนได้ตามเป้าหมายการพัฒนา และถูกคัดค้านจากคนในท้องถิ่น ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายที่รัฐพยายามดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ความขัดกันเองในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจึงเป็นตัวการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายมาอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แม้แต่แปลงเดียว

เพื่อเป็นการขยายข้อถกเถียงข้างต้น ผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองตอนซึ่งมุ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาททางนโยบายและมาตรการบริหารจัดการของรัฐในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการคัดค้านจากผู้คนในท้องถิ่น โดยในตอนหนึ่งเป็นการพิจารณาการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียง

แผน พ.ศ. 2543 – 2547 ส่วนเนื้อหาในตอนที่สองเป็นการทำความเข้าใจการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ พ.ศ. 2548 – 2557

2.1 การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน พ.ศ. 2543 – 2547

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนเป็นความพยายามแรกของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ บทบาทของรัฐในช่วงนี้คือการจัดทำนโยบายและกรอบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการแสวงหาความร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศ ส่วนมาตรการจัดหาที่ดินเน้นไปยังการคัดเลือกพื้นที่ขนาดใหญ่เสนอให้นักลงทุนจากต่างประเทศเป็นผู้ประเมินความเหมาะสมของที่ดินที่จะใช้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามเนื่องจากที่ดินที่รัฐและกลุ่มทุนให้ความสนใจนั้นตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความหมายทางประวัติศาสตร์อยู่ด้วย การจัดหาที่ดินจึงมีความขัดกันเอง กล่าวคือในขณะที่รัฐต้องการนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยนิคมอุตสาหกรรม แต่ในขณะเดียวกันรัฐเองก็มีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ในพื้นที่เดียวกันด้วย การคัดค้านจากประชาชนจึงเกิดขึ้นทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดินและต้องยกเลิกการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนไปในที่สุด ดังจะได้ขยายความในหัวข้อที่ 2.1.1 – 2.1.3 ดังนี้

2.1.1 บทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนเป็นความพยายามครั้งแรกของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนภายใต้แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นเชื่อมโยงเศรษฐกิจประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง บทบาททางนโยบายของรัฐในช่วงนี้คือการเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ และแสวงหาความร่วมมือกับนักลงทุนในต่างประเทศ รัฐได้เริ่มต้นสร้างนโยบายการพัฒนาเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ (คศก.) คือ เห็นชอบให้มีการศึกษาความเหมาะสมและแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการศึกษา ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอรวมทั้งข้อสังเกตของ คศก. เกี่ยวกับแนวโน้มการค้าและการลงทุนในอนาคตของพื้นที่นั้นๆ และพื้นที่อื่นๆ ที่มีศักยภาพ ความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้าน ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาอื่น ๆ รวมทั้งกรอบเป้าหมายที่ชัดเจนและการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน³

³ http://www.soc.go.th/pol43_0215.htm เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

อีกหนึ่งเดือนถัดมา เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนและให้ดำเนินการใน 3 เมือง คือ เชียงแสน แม่สาย สะเดา ในลักษณะเป็นโครงการนำร่อง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการพัฒนาเมืองเชียงแสน แม่สาย เป็นโครงการนำร่องในลักษณะเขตเศรษฐกิจชายแดนแห่งแรกของไทย โดย สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำกรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จ.เชียงราย ให้ครอบคลุมเมืองชายแดนหลัก แม่สาย เชียงแสน เชียงของ เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ที่มีความได้เปรียบด้านที่ตั้งที่อยู่ในแนวเศรษฐกิจเหนือ-ใต้เชื่อมโยง ไทย-พม่า/ลาว-จีน และมีศักยภาพพัฒนาเป็นฐานการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบกับการขนส่งตามลำน้ำโขงจากเชียงรุ่ง-เชียงแสนอยู่แล้วในปัจจุบัน และมีการก่อสร้างถนน เชื่อมโยงแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง-ชายแดนจีน และถนนเชียงของ-ห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเตน ชายแดนประเทศจีน⁴ จนกระทั่งถึงช่วงปลายปีถัดมา เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 รองนายกรัฐมนตรี (นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช) อนุมัติแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย และมอบหมายหน่วยงานดำเนินการคู่ขนานในหลายเรื่อง โดยเรื่องสำคัญคือมอบหมาย กนอ. ศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการและผังเมืองเร่งจัดวางผังเมืองรวมและผังเฉพาะชุมชนชายแดนในพื้นที่ 3 อำเภอ⁵

การแสวงหาความร่วมมือกับนักลงทุนเป็นอีกหนึ่งบทบาททางนโยบายที่รัฐได้ดำเนินการเพื่อผลักดันให้การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2546 รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ได้เดินทางเยือนมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน และมีการลงนามความตกลงระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน เป็นบันทึกการประชุม 2 ฉบับ คือ ความร่วมมือเพื่อจัดทำแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่าง สศช. กับ Yunnan Planning and Development Commission (YPDC) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กับ เขตพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีใหม่ระดับสูงนครคุนหมิง Kunming High Tech Industrial Zone (KHTIZ) เพื่อสนับสนุนการค้า การลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย⁶

ต่อมาเพื่อให้ร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการดำเนินงานขึ้น โดยเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการปฏิบัติการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย เพื่อให้เกิดผลการลงทุนร่วมไทย-จีนอย่างเป็นรูปธรรม

⁴ <http://www.ryt9.com/s/nesd/84174> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

⁵ <http://www.ryt9.com/s/nesd/84174> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

⁶ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ 1) สิทธิประโยชน์ เห็นควรให้ใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วของ 3 หน่วยงานหลัก คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กรมศุลกากร และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) เพื่อจัดให้มีเขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (กฎหมาย กนอ.) ที่ได้รับสิทธิประโยชน์แบบเขตปลอดอากร (กฎหมายกรมศุลกากร) พร้อมสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้ (กฎหมาย สกท.) สำหรับการบริหารจัดการเขตนิคมอุตสาหกรรมควรดำเนินการในรูปแบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ๑ จุดเดียว (One-Stop Services : OSS) โดยระยะแรก กนอ. เป็นเจ้าภาพดำเนินการในลักษณะจัดให้มีผู้อำนวยการ CEO (ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจทำหน้าที่นี้ได้) โดยประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมอบอำนาจหรือจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปฏิบัติการในศูนย์ OSS ส่วนระยะยาวให้ กนอ. ศึกษาเพื่อจัดการบริหารในลักษณะพื้นที่เฉพาะแบบเบ็ดเสร็จมีความเป็นเอกภาพ ในการกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียว 2) แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 15 หน่วยงาน เป็นกรรมการ เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางการจัดตั้งและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจชายแดน จ. เชียงราย ให้สนับสนุนภาคเอกชนลงทุนด้านการผลิต การค้า และการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม 3) อนุมัติจัดสรรงบกลางปี 2546 จำนวน 7.002 ล้านบาท ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการจำเป็นเร่งด่วน 2 โครงการ คือ โครงการศึกษาความเหมาะสมจัดตั้งนิคม/เขตประกอบการอุตสาหกรรมและสถานีขนถ่ายสินค้าเชียงแสน และโครงการการเตรียมการ "พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ" ภายใต้การดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย⁷

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนคือการเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศ พื้นที่ชายแดนถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง การแสวงหาความร่วมมือการพัฒนาจากนักลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนในประเทศจีน เป็นอีกหนึ่งบทบาทที่ควบคู่กันไปเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนแปลงความหมายพื้นที่ชายแดนใหม่ นอกจากนี้ นักลงทุนยังมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกแปลงที่ดินที่เหมาะสมสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนอีกด้วย ดังจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

⁷ <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-07-29.html#33> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

2.1.2 มาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่

แนวความคิดการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมของรัฐนั้นมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเนื้อที่ขนาดใหญ่มากพอสำหรับการก่อสร้างโรงงานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ตำแหน่งที่ดินยังมีความสำคัญกับการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าอันจะส่งผลต่อการต้นทุนการผลิตด้วย การจัดหาที่ดินจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งทั้งในแง่เนื้อที่และตำแหน่งที่ตั้ง มาตรการสำคัญที่รัฐใช้ในการจัดหาที่ดินคือการให้นักลงทุนจากต่างประเทศเป็นคัดเลือกที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่

ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้สร้างความร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศเอาไว้แล้ว จึงช่วยเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐระดับปฏิบัติการได้ดำเนินการเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มนักลงทุนเข้าถึงข้อมูลที่ดินแปลงต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่อย่างง่ายดาย โดยเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547 มีการประชุมร่วมระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จังหวัดเชียงใหม่ และเขตพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีใหม่ระดับสูงนครคุนหมิง (KHTIZ – Kunming High Tech Industrial Zone) ซึ่งจังหวัดเชียงใหม่ได้เสนอพื้นที่ 3 แห่งสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ดังนี้ 1) บริเวณตำบลลี้ อำเภอนี้คม พื้นที่ประมาณ 4,000 ไร่ 2) บริเวณตำบลจันจว้า อำเภอนี้คม พื้นที่ประมาณ 1,500 ไร่ 3) บ้านห้วยน้ำราก บ้านต้นยางอำเภอนี้คม พื้นที่ประมาณ 3,500 ไร่ อย่างไรก็ตามต่อมาเมื่อวันที่ 27 – 28 กุมภาพันธ์ KHTIZ ได้ทำการสำรวจพื้นที่ทั้งสามแห่งและแจ้งให้จังหวัดเชียงใหม่ทราบว่าพื้นที่ตำบลลี้มีระยะทางห่างจากแม่น้ำโขงมากเกินไป ส่วนพื้นที่อีกสองแห่งไม่เหมาะสม เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นเนินเขา ไม่เหมาะกับการพัฒนาแหล่งน้ำ ไฟฟ้าไม่สะดวก สภาพถนนไม่ดี⁸

ภายหลังจากที่ KHTIZ ปฏิเสธที่ดินตามข้อเสนอของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว อีกไม่นานหลังจากนั้นคือเมื่อ วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2547 คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงใหม่ และให้พิจารณาจุดที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้สรุปพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่บ้านศรีบุญยืน ตำบลศรีดอนมูล อำเภอนี้คม เนื้อที่ 3,162 ไร่ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนได้มีมติเห็นควรพิจารณาจุดที่ตั้งอีกครั้ง โดยขยายขอบเขตพื้นที่ในการพิจารณา และมอบหมายให้ กนอ. และจังหวัดเชียงใหม่รับไปพิจารณาเปรียบเทียบกับพื้นที่ทางเลือกอื่นเพิ่มเติม โดยเชิญฝ่ายเงินเข้าร่วมหารือด้วยเพื่อให้ได้ข้อยุติภายใน 1 เดือน และเสนอภาพรวมแนวความคิดจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงใหม่ทั้งหมด การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนรูปแบบ

⁸ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ (เอกสารอัดสำเนา)

การบริหารจัดการต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับโครงการด้านการท่องเที่ยว (โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่) ให้เสนอเป็นแผนงานรวมด้านการท่องเที่ยว⁹

อนึ่งเพื่อให้การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น นักลงทุนต่างชาติจึงได้สร้างข้อผูกพันกับทางการฝ่ายไทยโดย เมื่อวันที่ 24 – 25 กันยายน พ.ศ. 2547 คณะนักลงทุนและเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นของยูนนาน ประเทศจีน จำนวน 46 คน ได้เดินทางมายังประเทศไทยเพื่อลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการบริหารนิคมเทคโนโลยีขั้นสูงระดับประเทศ นครคุนหมิง สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีนายซางชิงหัว เป็นตัวแทนฝ่ายจีน กับนายอุทัย จันธิมา รักษาการผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการร่วมมือจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่อำเภอเชียงแสน รวมทั้งร่วมมือจัดตั้งบริษัท ไทยจีนพัฒนาบริหารอุตสาหกรรมภาคเหนือแห่งประเทศไทย จำกัด¹⁰

นอกจากนี้คณะนักลงทุนและเจ้าหน้าที่จากจีนได้เดินทางไปดูพื้นที่บ้านศรีบุญยืน ตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พื้นที่ 3,100 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม นายเฟิง เหลง ตง กงสุลใหญ่ประเทศจีนประจำจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า มาดูพื้นที่นี้หลายครั้ง แต่ที่ผ่านมามีชาวที่ออกมาจากสื่อ-รัฐบาลไทย และอีกหลายฝ่ายไม่ค่อยตรงกัน รัฐบาลจีนจึงมอบหมายให้นายหยางซงห้วย ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองมณฑลยูนนาน มาดูพื้นที่ด้วยตนเอง เพื่อนำไปรายงานต่อรัฐบาลจีนในทันทีที่กลับไปถึงประเทศจีน ทางด้านนายสุรพล ตั้งสุทธิวงศ์ ผู้แทนบริษัทไทยจีนพัฒนาบริหารอุตสาหกรรมภาคเหนือแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นฝ่ายประสานงานในเรื่องพื้นที่กับจีน กล่าวว่า พื้นที่ 3,100 ไร่ จะถูกใช้เป็นพื้นที่เขตนิคม ราว 2,000 ไร่ ที่เหลือจะกันเป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งมีการวางผังในการจัดที่ตั้งโรงงานต่างๆ แล้ว โดยแบ่งพื้นที่ตั้งแต่ 10 ไร่ขึ้นไป หลังจากนั้นก็จะเริ่มต้นเชิญชวนนักลงทุนจีนและไทยเข้ามาลงทุน และหากพร้อมบริษัทจะเซ็นสัญญาการก่อสร้าง กับ กนอ.ทันที ซึ่งตามแผนหากทุกอย่างราบรื่น น่าจะมีการวางศิลาฤกษ์สร้างนิคมฯได้ในปลายปี 47 หรือต้นปี 48 แต่ถ้าผู้ร่วมทุนฝ่ายจีนร่วมกันหาผู้ลงทุนจากฝ่ายจีนได้เร็วมากที่สุดเท่าใด การก่อสร้างก็จะเริ่มต้นได้เร็วเท่านั้นนอกจากนี้ บริษัทไทยจีนพัฒนาฯ ยังได้มีแนวคิดในการหาพื้นที่อีกประมาณ 1,600 ไร่เพื่อสร้างรีสอร์ท-สนามกอล์ฟ อยู่ใกล้นิคมฯมากที่สุด เพื่อให้วิศวกรผู้ทำงานในนิคม

⁹ <http://soc.soc.go.th/SLK/showlist3.asp?pagecode=16085&pdate=2004/03/02&pno=1&pagegroup=1>

เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560 และ <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-03-02.html#16> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

¹⁰ <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9470000058736> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

ฯได้พักอาศัย ออกกำลังกายพร้อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในตัว ซึ่งส่วนนี้ไม่เกี่ยวข้องกับนิคมฯโดยขณะนี้กำลังหาพื้นที่อยู่¹¹

บทบาทของนักลงทุนต่างชาติในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนเป็นมาตรการสำคัญของรัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีความก้าวหน้าและเป็นรูปธรรมตามแผนการที่รัฐวางเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามการที่นักลงทุนต่างชาติเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกที่ดินในครั้งนี้ก็เป็นการแสดงถึงความขัดกันในบทบาทและมาตรการของรัฐเอง กล่าวคือรัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาการคัดค้านจากคนกลุ่มต่างๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่มีต่อนโยบายการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน

2.1.3 การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน

อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นอาณาบริเวณที่รัฐและนักลงทุนจากต่างประเทศได้คัดเลือกเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากมีที่ตั้งติดกับแม่น้ำโขงที่เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งทางน้ำไปยังประเทศเมียนมา จีนและลาว อีกทั้งสามารถเชื่อมโยงกับการคมนาคมทางบกผ่านชายแดนไปยังประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้อีกด้วย แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีความหมายในทางประวัติศาสตร์และการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์อีกด้วย การนำเอาที่ดินจำนวนหลายพันไร่ไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดินไปอย่างสิ้นเชิง รัฐเองก็ตระหนักถึงความขัดกันที่เกิดจากการนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่ตัดขาดกับความสัมพันธ์ทางสังคมที่ยึดโยงอยู่กับที่ดิน ดังนั้นการคัดค้านจากภาคส่วนต่างๆ จึงทำให้รัฐสูญเสียความชอบธรรมและไม่สามารถนำเอาที่ดินแปลงดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้

รัฐตระหนักดีว่าบทบาททางนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดินได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดการคัดค้านขึ้นมา รัฐบาลจึงได้มีความพยายามให้ประชาชนในจังหวัดเชียงรายเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีชอบแผนงาน โครงการและแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายนั้น รัฐบาลก็ได้อนุมัติโครงการศึกษากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินการจัดตั้งเขต

¹¹ <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9470000058736> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม

เศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย ที่รับผิดชอบดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเป็นผู้ดำเนินการด้วย โดยภายใต้โครงการนี้มุ่งหวังให้ประชาชนในพื้นที่ยอมรับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม¹²

มิเพียงแต่อาศัยสถาบันการศึกษาในการทำความเข้าใจกับประชาชนเท่านั้น หน่วยงานปฏิบัติของรัฐก็มีส่วนสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดเชียงรายด้วย โดยเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2547 จังหวัดเชียงรายได้จัดการประชุมการดำเนินงานโครงการเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธานที่ประชุม และมีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ภาคเอกชน และผู้แทนสื่อมวลชน จำนวน 82 คน ร่วมประชุมและมีมติเห็นชอบให้นำพื้นที่บริเวณตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน 3,136 ไร่ มาศึกษาความเหมาะสม การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และสถานีขนถ่ายสินค้า อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย¹³ แต่กระนั้นแล้วความพยายามของหน่วยงานรัฐก็มีอาจสร้างหลักประกันให้การดำเนินงานจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนมีความก้าวหน้าต่อไปได้ เนื่องจากการคัดค้านยังคงดำเนินต่อไปทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ในการเคลื่อนไหวคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนในระดับท้องถิ่นนั้นเมื่อเดือนมีนาคม 2547 กลุ่มรักษ์เชียงแสนซึ่งเป็นกลุ่มภาคประชาสังคมในอำเภอเชียงแสนได้ออกมารณรงค์การอนุรักษ์เมืองเชียงแสนเป็นมรดกโลก และไม่เห็นด้วยกับการตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ตำบลศรีดอนมูล¹⁴ มิเพียงแต่กลุ่มประชาสังคมในระดับท้องถิ่นจะแสดงถึงความเป็นห่วงต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนเท่านั้น ขอบเขตการคัดค้านโครงการนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนได้ขยายออกไปยังระดับประเทศด้วย โดยเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2547 สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงราย 3 คน นำโดย นางเตือนใจ ดีเทศน์ เข้าพบนายวรเกียรติ สมสร้อย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และตัวแทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย(กนอ.) เพื่อเสนอให้จังหวัดและ กนอ. เป็นเจ้าภาพจัดเวทีประชาพิจารณ์ รับฟังและเปิดโอกาสให้ประชาชนเชียงรายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการสร้างนิคมอุตสาหกรรมไทย-จีน ในเขตอ.เชียงแสน ทั้งนี้ สว.เชียงรายให้เหตุผลว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ยังสร้างผลกระทบต่อคนทั้งจังหวัด แต่ที่ผ่านมา กนอ.ดำเนินการให้ข้อมูลเฉพาะพื้นที่ 6 ตำบลในเขต อ.เชียงแสนเท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะเพียงพอสำหรับเวลาในการจัดเวทีนั้น อาจจะมีจัดหลังจากผลการศึกษาความเป็นไปได้และรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้นก่อน เพื่อว่าจะได้ใช้

¹² ผู้วิจัยได้เข้าถึงรายงานผลการดำเนินงานภายใต้โครงการนี้แล้ว แต่เนื่องจากผู้รับผิดชอบโครงการขอสงวนสิทธิ์มิให้ใช้อ้างอิงในทางวิชาการได้ ผู้วิจัยจึงมีอาจนำเอาข้อค้นพบมาทำการอภิปรายในงานวิจัยครั้งนี้ได้

¹³ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

¹⁴ สำนักบริการวิชาการแก่สังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2547, เอกสารประกอบเวทีเสวนา “มุมมองต่างมิติต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน”, (เอกสารอัดสำเนา)

ข้อมูลทั้งสองชุด มานำเสนอต่อชาวเชียงราย ทั้งนี้ทางผู้ว่าฯ เชียงรายรับปากจะเป็นผู้ประสานในการจัดการ
ให้¹⁵

กระแสการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนได้ขยายวงกว้างออกไปอย่างต่อเนื่องใน
ระดับประเทศ โดยกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองได้นำเอานโยบายนี้ไปใช้วิพากษ์วิจารณ์การบริการงานของ
รัฐบาลในยุคนั้นว่าจะทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายมากกว่าได้รับผลประโยชน์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
มีการเอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มอันเนื่องมาจากการขายที่ดินสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ดังในกรณี
การจัดเวทีเสวนา เรื่อง มุมมองต่างมิติ ต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2547 ณ
หอประชุมกาสะลองคำ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย นายสนธิ ลิ้มทองกุล ซึ่งเป็นผู้นำในการเคลื่อนไหวได้
วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลภายใต้การนำของนายรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร โดยกล่าวว่า การจะตั้งนิคม
อุตสาหกรรมที่บ้านศรีบุญยืน ต.ศรีดอนมูล อ.เชียงแสน เพราะมีผู้ถือคสเป็ค จะขายที่ดินกัน จึงเร่งให้มีการ
สร้างนิคมฯ ทั้งที่จริงแล้วการสร้างนิคมอุตสาหกรรมโดยร่วมมือกับเงินด้านมณฑลยูนนานแล้ว เป็นการคิดที่ผิด
เพราะเงินยูนนานนั้นเป็นกลุ่มคนจีนที่มีอุตสาหกรรมที่สกรปรกและเป็นกลุ่มที่คนจีนด้วยกันไม่ยอมคบค้าด้วย
เท่าไร นอกจากนี้ประชาชนต้องตระหนักว่านักการเมืองมาแล้วก็จากไป สิ่งที่เหลือไว้ ต้องเกี่ยวข้องกับ
ประชาชนอีกนาน สำหรับข้าราชการไทยนั้นยังไม่ค่อยมีข้อมูลที่จะให้กับประชาชนมากนัก และมีข่าวว่าที่
ปรึกษาใกล้ชิด คนในรัฐบาลบางคน มีชื่ออยู่ในกลุ่มบริษัทไทย-จีน พัฒนาฯด้วย ตนอยากให้คนไทยตั้งสติ
เพราะประเทศจีนเป็นประเทศที่ใหญ่มาก ยุทธวิธีการพัฒนาซีกตะวันตก และตะวันออกไม่เหมือนกัน จีน ต้อง
รับพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งนิคมฯเชียงแสน กำลังจะได้อุตสาหกรรม ยูนนาน ที่สกรปรกมา “เชียงแสน ไม่ใช่เมือง
ของใคร ไม่ใช่ของกำนัน คนใดคนหนึ่ง ที่มีที่ดินมากเท่านั้น เพราะเชียงแสน เกิดมาก่อนตระกูลของกำนัน คน
นั้นอีก และคนรวยจะมีแค่กำนันคนเดียว แต่ชาวบ้านที่ขายที่ดินจะจนลงภายใน 2-3 ปี¹⁶

นอกเหนือไปจากการคัดค้านจากภาคประชาชนและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
ข้างต้น หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงรายเองก็แสดงความไม่เห็นด้วยกับการนำเอาที่ดินในอำเภอเชียงแสน
ไปจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมด้วย ยกตัวอย่างเช่น นายจิตชัย เผ่าอินจันทร์ นักวิชาการผังเมือง จากกรมโยธาธิการ
และผังเมืองที่เห็นว่า อำเภอเชียงแสน มีพื้นที่ 260 ตารางกิโลเมตร หรือ 289,000 ไร่ ความสลบซับซ้อน และ
ความหลากหลายทางประวัติศาสตร์ มีมากมาย และเมืองไทยประกาศให้อำเภอเชียงแสน เป็นเขตเศรษฐกิจ
พิเศษชายแดน ทำให้อำเภอเชียงแสนถูกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีการค้าและอาจมีเขตนิคม
อุตสาหกรรม ตนคิดว่าคนส่วนใหญ่ไม่มีใครอยากปฏิเสชนิคมอุตสาหกรรม เพราะพื้นที่เชียงรายมีมากกว่า 7

¹⁵ <https://prachatai.com/journal/2004/10/821> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

¹⁶ <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=041201062950> เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560

ล้านไร่ และที่ผ่านมามีอุตสาหกรรมน้อย ซึ่งหากจะเกิดนิคมฯน่าจะมีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อโบราณสถาน และอยากให้มีการเคลื่อนย้ายเมืองที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจออกไปจากเมืองเชียงใหม่ ซึ่งหากเลี้ยงจะสร้างนิคมอุตสาหกรรมได้ก็ควรเลี้ยง¹⁷

ในขณะที่เกี่ยวกับนายสนธิ คชวัฒน์ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา ระบบและติดตามตรวจสอบ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกล่าวว่า อำเภอเชียงใหม่ เป็นเมืองเก่า และมีการค้นพบซากโบราณสถานจำนวนมากใน ตำบลศรีดอนมูล ซึ่งการนิคมฯจะกันที่ไว้ให้ 25 ไร่ ซึ่งหากมีการสร้างนิคมฯ เมืองเชียงใหม่จะเป็นเมืองที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัว เพราะมีทั้งอุตสาหกรรม ,เมืองท่องเที่ยว เมืองคลังและขนส่งสินค้า เมืองท่องเที่ยว ซึ่งภาพที่ออกไปต่อนักท่องเที่ยวทั่วโลกก็จะขัดแย้งกัน อาจทำให้นักท่องเที่ยวไม่มาท่องเที่ยวก็เป็นได้ เพราะความเป็นเมืองเก่าถูกทำลายลงไปมาก มีการสร้างตึกแถว ตึกริมฝั่งโขง และจะรถบรรทุกมาก และเรายังไม่ทราบผลการลงทุนของจีน ว่าจะมีความสอดคล้องกับสิ่งที่คนในพื้นที่คาดหวัง¹⁸

การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ที่ผนวกประเด็นผลกระทบจากการพัฒนา การมีส่วนร่วม การเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงความหมายและการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ทำให้รัฐบาลในยุคนี้ต้องทำการทบทวนแผนการใหม่ โดยเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2547 รองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) ได้เชิญประชุมหารือผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ประชุมได้ข้อสรุปเรื่องการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจ จังหวัดเชียงราย และได้แจ้งนายกรัฐมนตรี ดังนี้ 1) ความเหมาะสมจุดที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่อำเภอเชียงใหม่ แม้โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นโครงการร่วมทุนระหว่างไทย – จีน จะเป็นโครงการนำร่องที่เป็นการลงทุนของภาคเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม และจะส่งผลต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายอย่างมีนัยสำคัญ แต่เนื่องจากรัฐบาลกำลังดำเนินการอนุรักษ์เมืองเชียงใหม่ให้เป็นมรดกโลกที่สอดคล้องกับศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย จึงเห็นควรให้พิจารณาใช้พื้นที่อื่นในจังหวัดสำหรับโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยพิจารณาพื้นที่อำเภอเชียงของก่อนเป็นลำดับแรก 2) แนวทางปฏิบัติการ ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยรับไปชี้แจงทำความเข้าใจกับนักลงทุนฝ่ายจีนเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการอนุรักษ์เมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองมรดกโลก โดยจังหวัดเชียงรายและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยพร้อมจะให้

¹⁷ <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=041201062950> เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560

¹⁸ <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=041201062950> เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560

ความช่วยเหลือและสนับสนุนนักลงทุนรายเดิมในการจัดหาพื้นที่แห่งใหม่ โดยรัฐบาลยังคงให้สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ เหมือนเดิมทุกประการ¹⁹

ในช่วงปลายปี 2547 ต่อเนื่องจนถึงช่วงต้นปี 2548 เป็นช่วงของการยุติการดำเนินการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และวันที่ 6 มกราคม 2548 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับนักลงทุนบริษัท ไทย - จีน พัฒนาการค้า จำกัด โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จังหวัดเชียงราย และกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ข้อสรุปว่า 1) การจัดหาพื้นที่สำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เลขที่การสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะประธานกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาจุดที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายแห่งใหม่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธาน และมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่ลงทุนและจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม กำหนดขนาดและประเภทอุตสาหกรรม กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ เงื่อนไข เพื่อสนับสนุนดำเนินการจัดตั้ง 2) การชี้แจงกับนักลงทุนฝ่ายจีน มีความเห็นว่าควรเดินทางไปชี้แจงกับนักลงทุนฝ่ายจีนเมื่อได้ข้อยุติและมีความชัดเจนเรื่องพื้นที่สำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่²⁰

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่แสดงให้เห็นถึงความขัดกันเองของรัฐในการพัฒนา ถึงแม้ว่ารัฐจะมีความตั้งใจในการสร้างการพัฒนาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนในทางเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งรัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้จึงถูกคัดค้านจากสังคม ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องจะยุติการจัดหาที่ดินในอำเภอเชียงแสนและเปลี่ยนไปจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ของ ดังจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

2.2 การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ของ พ.ศ. 2548 – 2557

เมื่อรัฐประสบความล้มเหลวในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ไปแล้ว แต่รัฐก็ยังคงรักษานโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงใหม่เอาไว้ ทั้งนี้รัฐ

¹⁹ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

²⁰ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

ได้ทำการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจากอำเภอเชียงแสนไปยังอำเภอเชียงของ
บทบาทของรัฐในช่วงนี้มีจุดเน้นที่แตกต่างจากช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือรัฐเน้นสร้างกฎหมาย กฎระเบียบอัน
เฉพาะเจาะจงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษมากยิ่งขึ้น และขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษครอบคลุมพื้นที่อำเภอ
ชายแดนสามอำเภอที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงราย ส่วนมาตรการจัดหาที่ดินนั้นรัฐเป็นผู้
คัดเลือกที่ดินและนักลงทุนสำหรับพัฒนาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม บทบาทและมาตรการของรัฐในช่วง
นี้นอกจากจะสร้างความขัดกันดังในกรณีการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนในตอนที่ผ่านมาแล้ว
ยังก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจขึ้นมาอีก นั่นก็คือราคาที่ดินในบริเวณที่ดินเป้าหมายมีราคาพุ่งสูงขึ้นอีกด้วย
ทั้งนี้การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของความหมายที่ดินที่
มิได้ยึดโยงกับมิติด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ดังรายละเอียดในข้อ 2.2.1 – 2.2.3

2.2.1 บทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ

จากนโยบายของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่ายังมีได้แสดงให้เห็น
ถึงความแตกต่างจากนิคมอุตสาหกรรมทั่วไปที่ดำเนินการมาในประเทศไทย ในขณะที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจ
พิเศษมีความจำเป็นต้องอาศัยนโยบายอันเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดหาที่ดิน อำนาจ การ
บริหารจัดการ และสิทธิประโยชน์ในการใช้ที่ดินสำหรับการลงทุนที่ต้องมีความพิเศษมากกว่านิคมอุตสาหกรรม
ทั่วไป เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ บทบาททางนโยบายของรัฐในช่วงนี้จึงให้ความสำคัญกับสร้าง
กฎหมาย กฎระเบียบที่มุ่งให้มีผลบังคับใช้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐยังมีบทบาท
สำคัญทางนโยบายอีกประการหนึ่ง คือการขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอชายแดน
สามอำเภอที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงราย อันประกอบด้วยอำเภอแม่สาย เชียงแสน และ
เชียงแสน

บทบาททางนโยบายของรัฐเริ่มจากการที่รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจ
พิเศษ พ.ศ. ... เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นกลไกสำคัญในการผลักดันเขตเศรษฐกิจ
พิเศษให้เป็นรูปธรรม ภายใต้ร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ โดย
มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายเขตพิเศษ และการตั้งเขตพิเศษแต่ละแห่งต่อ
คณะรัฐมนตรี รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการของเขตพิเศษให้เป็นไปตามนโยบาย โดยมีสำนักงาน
คณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่ศึกษาถึงรายละเอียดที่จะตั้งเขต
พิเศษ รวมทั้งเป็นฝ่ายวิชาการและธุรการ

ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีมาตราที่เกี่ยวกับการได้มาที่ดินและการจัดการบริหารที่ดินที่สำคัญคือ ร่างกฎหมายให้อำนาจกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สามารถนำเอาที่ดินของรัฐทุกประเภทมาใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ต่างชาติ เช่าที่ดินได้ไม่ต่ำกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 99 ปี และกำหนดให้เช่าหรือเช่าช่วงที่ดินเกิน 100 ไร่ ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดิน และเงื่อนไขสัญญาที่สามารถให้เช่าช่วงได้ หากคนไทยเข้าไปเขตเช่าของต่างชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต กำหนดโทษให้จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท เป็นต้น

การออกกฎระเบียบว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นอีกบทบาททางนโยบายของนับที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการผลักดันให้รัฐมีความชอบธรรมในการดำเนินงาน โดยเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนายกรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบาย โดยกำหนดให้ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” หมายความว่า บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมี คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจหน้าที่หลักของ กนพ. คือพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานุมัติ

ในส่วนของจังหวัดเชียงรายก็ได้มีการเตรียมความพร้อมรองรับนโยบายจากส่วนกลาง โดย เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 มติการประชุม กรอ.จังหวัดเชียงราย ครั้งที่ 1/2556 เห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ทำหน้าที่ประชุมหารือ และระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลศักยภาพ โอกาส ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชียงแสน เชียง ของ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่²¹ ในเวลาต่อมา จังหวัดเชียงรายได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็น ประธานกรรมการ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษาในพื้นที่ รวมถึงแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด

²¹ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 – 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 – 119)

เชียงราย (ด้าน เศรษฐกิจและสังคม) เป็นประธานคณะกรรมการ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด²²

นอกจากนี้รัฐยังได้ขยายขอบเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมพื้นที่ชายแดนทั้ง 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของอีกด้วย โดยเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 นายกรัฐมนตรีได้ตรวจติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ และได้มอบแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในเรื่องของการวางผังเมืองและเชิงยุทธศาสตร์การลงทุน และต่อมาในวันที่ 31 มีนาคม 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่มีศักยภาพ ซึ่งรวมพื้นที่จังหวัด เชียงรายใน 3 อำเภอ คือ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการ โดยใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 50 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาวิจัยความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ²³

อนึ่งจังหวัดเชียงรายได้ดำเนินการว่าจ้างคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นที่ปรึกษาในโครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย ในช่วงปี 2554-2555 โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ บทบาทของแต่ละเมืองนั้นมีความต่างกันไป ดังนี้

อำเภอแม่สาย ศูนย์กลางทางการค้าการบริการ ท่องเที่ยว รวมไปถึงการเป็นศูนย์ รวบรวมและกระจายสินค้า (Trading City) โดยอำเภอแม่สายมีจุดแข็งในด้านการค้าชายแดน เป็นประตูแรกที่มุ่งไปสู่ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ มีด่านพรมแดนถาวรแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก เป็นแหล่งการค้าและการท่องเที่ยว ที่เป็นที่ยอมรับ ขอบได้เปรียบนี้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัด เนื่องจากมีการขยายตัวด้านการค้าที่เพิ่มขึ้นทุกปี สินค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภค บริโภคและวัสดุก่อสร้างส่วนสินค้านำเข้าคือสินค้าประเภทของป่า และทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ แม่สายยังมีข้อได้เปรียบทางการคมนาคม เนื่องจากมีโครงการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน 4 ช่องจราจร) อีกทั้งยังเป็นแหล่งของการผลิตอาหารและสินค้าเกษตรที่สำคัญ และยังเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ เช่น เชิงเกษตร

²² แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 – 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 – 119)

²³ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 – 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 – 113)

เชิงนิเวศน์ เชิง ศิลปะวัฒนธรรมที่เน้นความหลากหลายของชาติพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งศักยภาพข้างต้นสามารถนำมาสร้าง ความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างเส้นทางการท่องเที่ยวร่วมกันได้²⁴

อำเภอเชียงแสน เป็นเมืองท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และเมืองโลจิสติกส์ท่องเที่ยวทางแม่น้ำโขง (Port City) โดยอำเภอเชียงแสน มีข้อได้เปรียบทางทำเลที่ตั้งติดแม่น้ำโขง ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในการขนส่งสินค้าที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ สินค้านำเข้าที่สำคัญ ผักผลไม้สด โดยเฉพาะแอปเปิ้ลและสาลี่ สินค้าส่งออกที่สำคัญคือ น้ำมันปาล์ม ลำไยอบแห้ง ยางแผ่นรมควัน นอกจากนี้อำเภอเชียงแสนยังเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม และยังมีสถานที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวที่สำคัญ คือ สามเหลี่ยมทองคำ มีแนวทางในการพัฒนา คือ การบูรณะฟื้นฟูเมืองโบราณเชียงแสนปรับปรุงสถานที่ท่องเที่ยวบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ การพัฒนาท่าเรือท่องเที่ยว การอำนวยความสะดวกในส่วนของการผ่านแดน มีปรับข้อกำหนด ขีดตกลง และมาตรการที่เป็นธรรมสำหรับการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ การตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าปลอดภาษี ตลอดจนการพัฒนากระบวนการคมนาคมขนส่งเพื่อความสะดวกในการเดินทาง²⁵

อำเภอเชียงของ เป็นเมืองโลจิสติกส์และบริการขนส่ง และเมืองแวะผ่านสำหรับนักท่องเที่ยว (Logistics City) มีจุดแข็งในด้านการเป็นที่ตั้งของสะพานข้ามแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นเส้นกัน อาณาเขตระหว่างไทยและลาว และถือเป็นหนึ่งในเส้นทางการเชื่อมโยงตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ เป็นจุดผ่านแดนถาวรระหว่างไทยและลาว สินค้าส่งออกที่สำคัญคือ สินค้าอุปโภคบริโภค เครื่องใช้ไฟฟ้า และวัสดุก่อสร้าง ส่วนสินค้านำเข้าจากลาวที่สำคัญคือ ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ของ ป่า และผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้อำเภอเชียงของยังมีข้อได้เปรียบทางสภาพพื้นที่ที่ เหมาะแก่การเกษตร และประมง โดยเฉพาะการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาบึกทางธรรมชาติ อำเภอเชียงของมีโครงการรองรับอยู่หลายโครงการด้วยกัน เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในส่วนของพัฒนาโครงข่ายถนนในพื้นที่ เพื่อสร้างการเชื่อมโยง กับประเทศเพื่อนบ้าน สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 คาดว่าจะแล้วเสร็จกลางปี 2556 โครงการ สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณ โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของที่อยู่ในขั้นตอนของการสำรวจออกแบบโครงการด้านศุลกากรเชียงของแห่งใหม่ที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ²⁶

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในช่วงการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ รัฐมีบทบาททางนโยบายที่สำคัญคือการออกกฎหมาย และระเบียบ ซึ่งเป็นกลไกเชิงสถาบันอันจำเป็นในการขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ได้การขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมทั้งสามอำเภอใน

²⁴ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 – 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 – 114 - 115)

²⁵ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 – 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 – 115 - 116)

²⁶ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 – 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 – 116)

พื้นที่ชายแดนของจังหวัดเชียงราย บทบาททางนโยบายของรัฐเป็นการแสดงให้เห็นถึงการสลายอำนาจและสร้างอำนาจขึ้นมาใหม่ของรัฐเหนือที่ดิน ซึ่งเนื้อหาในร่างกฎหมายฉบับนี้สร้างความกังขาให้กับสาธารณชนเป็นอย่างมาก และเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ ดังจะได้ขยายความต่อไป ในข้อที่ 3) ทั้งนี้มาตรการจัดหาที่ดินของรัฐก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ

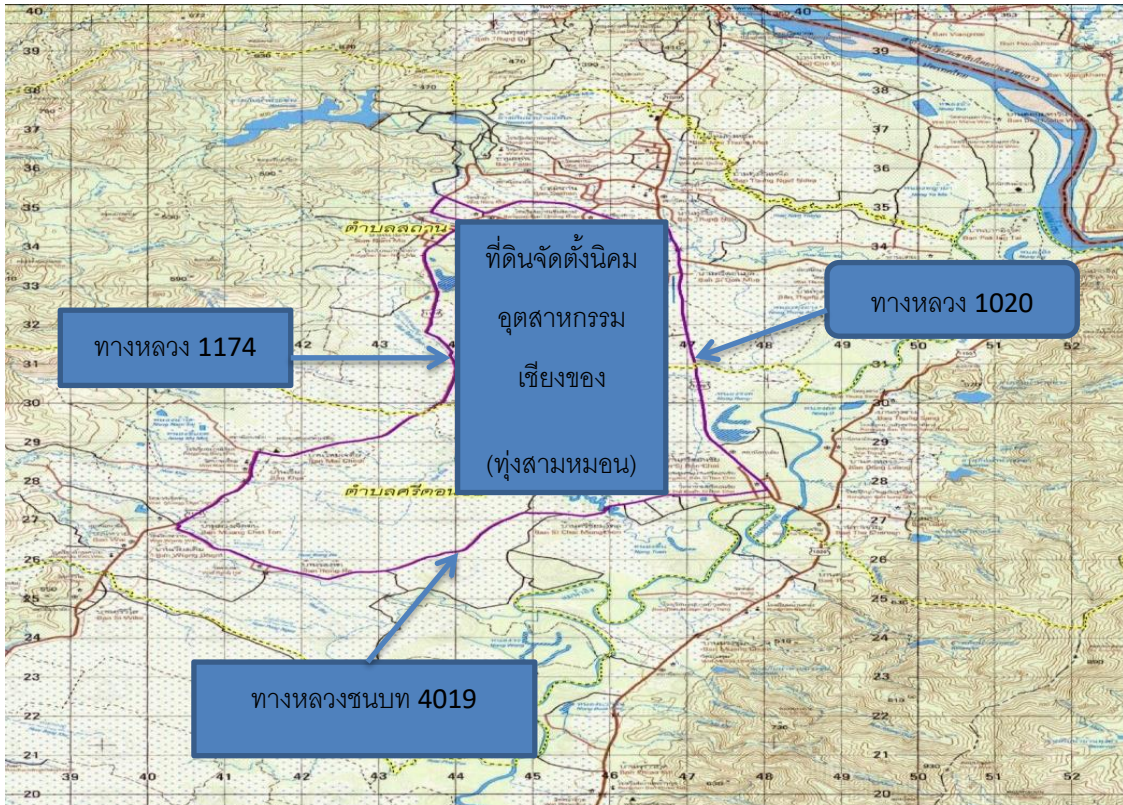
2.2.2 มาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่ 1 ของบทนี้ว่าเมื่อรัฐเผชิญหน้ากับการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน รัฐก็ได้กำหนดให้เอาพื้นที่เชียงของเป็นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมทดแทนที่เดิม พร้อมกับนั้นรัฐก็ได้คัดเลือกบริษัทเอกชนเพื่อเตรียมการพัฒนาพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอีกด้วย ทั้งนี้การหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของนั้น เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2548 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนครั้งที่ 2/2548 และมีมติเห็นชอบพื้นที่สำหรับพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย จำนวน 16,000 ไร่ ในตำบลศรีดอนชัยและตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ต่อมาวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะนิคมอุตสาหกรรมที่เชียงของตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ²⁷

พื้นที่สำหรับพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย จำนวน 16,000 ไร่ หรือมีชื่อเรียกของคนในท้องถิ่นว่า “ทุ่งสามหมอน” ตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดดังกล่าวข้างต้นมีอาณาเขตติดต่อดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับ คลองส่งน้ำม้าและถนนภายในชุมชนบ้านน้ำม้า ทิศตะวันออก ติดต่อกับทางหลวงหมายเลข 1020 ทิศใต้ ติดต่อกับ ทางหลวงชนบท ชร. 4019 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ทางหลวงหมายเลข 1174 รายละเอียดตามภาพที่ 1

²⁷[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program23.jsp?top_serl=206669&key_word=%E0%AA%D5%C2%A7%C3%D2%C2&owner_dep=&meet_date_dd=7&meet_date_mm=02&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=\)](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program23.jsp?top_serl=206669&key_word=%E0%AA%D5%C2%A7%C3%D2%C2&owner_dep=&meet_date_dd=7&meet_date_mm=02&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=))

www.cabinet.soc.go.th/soc/Program23.jsp?top_serl=206669&key_word=%E0%AA%D5%C2%A7%C3%D2%C2&owner_dep=&meet_date_dd=7&meet_date_mm=02&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=) เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560.



แผนภาพ 2.1 แผนที่แสดงพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ

ทิมา ผู้วิจัย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ในฐานะองค์กรผู้รับผิดชอบพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายได้คัดเลือกโครงการที่ผ่านเกณฑ์การคัดกรองพื้นที่โครงการเบื้องต้นจำนวน 2 โครงการ ได้แก่โครงการของบริษัทน่าน จำกัด พื้นที่ประมาณ 768 ไร่ครอบคลุมตำบลศรีดอนชัยและตำบลสถาน และโครงการของบริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด พื้นที่ประมาณ 479 ไร่ ครอบคลุมตำบลศรีดอนชัยและตำบลสถาน ทั้งนี้พื้นที่อำเภอเชียงของเป็น 1 ใน 3 นิคมอุตสาหกรรมชายแดนที่ประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรมน้ำพูน จังหวัดกาญจนบุรี นิคมอุตสาหกรรมแม่สอด จังหวัดตาก และนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ จังหวัดเชียงราย กนอ.คาดว่าจะสามารถดำเนินการเสร็จก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี 2558 นิคมอุตสาหกรรมชายแดนเชียงของ จ.เชียงราย จะเชื่อมการลงทุนจากมณฑลยูนนาน ประเทศจีน โดยก่อนหน้านี้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการตั้งนิคมอุตสาหกรรมชายแดนเชียงแสน แต่ชุมชนคัดค้านเพราะขัดกับวัฒนธรรมท้องถิ่น จึงมาเริ่มศึกษาที่เชียงของ²⁸

²⁸ <http://www.jpp.moi.go.th/detail.php?section=8&id=70> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

ต่อมา นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ถูกยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 การผลักดันร่าง พรบ. เขตเศรษฐกิจพิเศษและการจัดที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของก็ยุติตามไปด้วย อย่างไรก็ตามมีการผลักดันเขตนิคมอุตสาหกรรมเชียงของอีกครั้งภายหลังการเลือกตั้งเมื่อกลางปี พ.ศ. 2554 โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเมื่อวันที่ 8 - 15 สิงหาคม 2555 คณะผู้บริหาร กนอ. และคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เดินทางเพื่อประชาสัมพันธ์และเชิญชวนนักลงทุน (Roadshow) ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยในการเดินทางครั้งนี้มีการลงนามในหนังสือแสดงเจตนาร่วมกันระหว่าง กนอ. โดยนายวีรพงศ์ ไชยเพิ่ม ผู้ว่าการ กนอ. กับ เอกชนจีนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อแสดงเจตนาร่วมกันในการสร้างความสัมพันธ์ในการร่วมมือซึ่งกันและกัน กนอ. จึงได้จัดทำประกาศเชิญชวนให้ภาคเอกชนเสนอพื้นที่เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยมีมาตรการสนับสนุนจาก กนอ. คือสร้าง OSS พื้นที่ประมาณ 500 ตารางเมตร วงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท การยกเว้นค่ากำกับบริการ 2 ปี และการประชาสัมพันธ์โครงการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้นิคมอุตสาหกรรมเชียงของเป็นการพัฒนาพื้นที่ด้านโลจิสติกส์และการค้าชายแดน มีผู้เสนอโครงการ 4 โครงการ โครงการที่ผ่านการคัดกรองพื้นที่โครงการเบื้องต้นของนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ 2 โครงการ พื้นที่รวมประมาณ 1,247 ไร่ ตั้งอยู่ที่ ตำบลศรีดอนชัย ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โครงการที่ 1 พื้นที่ประมาณ 768 ไร่ โดยบริษัทน่าน้ำจำกัด และโครงการที่ 2 พื้นที่ประมาณ 479 ไร่ โดยบริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์จำกัด²⁹

บริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์จำกัดในฐานะที่เป็นหนึ่งในบริษัทลงทุนทางด้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้เปิดเผยกับสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2557ว่า ได้เตรียมที่จะพัฒนาโครงการนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ บนเนื้อที่ 497 ไร่ ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ใช้เงินลงทุน 1,100 ล้านบาท รูปแบบจะเน้นการลงทุนด้านโลจิสติกส์ เนื่องจากนิคมเชียงของอยู่ใกล้พื้นที่เส้นทางการขนส่งสินค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สปป.ลาว และจีนที่ค่อนข้างสะดวก โดยสามารถใช้ถนนสาย R3A เชื่อมโยงจากประเทศไทยที่อำเภอเชียงของไปยังสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ที่ได้เปิดใช้อย่างเป็นทางการไปเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2556 ที่ผ่านมา เข้าสู่บ้านห้วยแก้ว แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว และยังสามารถเชื่อมต่อเส้นทางบ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา เพื่อเข้าสู่เมืองคูนหมิง มณฑลยูนนาน ทางจีนตอนใต้ ซึ่งอยู่ห่างสะพานมิตรภาพฯ เพียง 10 กิโลเมตร สำหรับในพื้นที่นิคมเชียงของ ได้ถูกออกแบบและแบ่งพื้นที่ออกเป็น (1) โลจิสติกส์พาร์ค โซน (2) อาคารคลังสินค้า (3) ศูนย์กระจายสินค้า (4) โรงงานอุตสาหกรรม และ (5) สำนักงานการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) นอกจากนี้จะเป็นพื้นที่สำหรับพาณิชย์กรรม ระบบสาธารณูปโภค ซึ่งขณะนี้ยังมีนักลงทุนทั้งไทย, ญี่ปุ่น, สิงคโปร์ และจีน แสดงความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่แล้ว ทั้งนี้แนวคิดของนิคม

²⁹ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 - 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 - 123)

เสียงของยังเน้นเพื่อรองรับการเปิดเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC ที่จะเกิดขึ้นในปี 2558 ที่ตลาดทั้งอาเซียนจะรวมเป็นตลาดเดียวกัน ที่สำคัญจีนได้มองที่จะใช้ไทยเป็นฐานในการกระจายและขนส่งสินค้าอาเซียนทางรถยนต์ด้วย ในส่วนของสิ่งแวดล้อมอยู่ในขั้นตอนการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่คาดว่าจะยื่นเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้ภายในปีนี้ หลังจากนั้นจะเริ่มการพัฒนาที่ดินและก่อสร้างได้ในช่วงต้นปี 2558 และโครงการจะแล้วเสร็จในปี 2560 ในส่วนของเงินลงทุนรวม 1,100 ล้านบาทนั้น แบ่งเป็นเงินลงทุนของบริษัทเมืองเงินฯ ร้อยละ 30 ส่วนอีกร้อยละ 70 จะต้องดำเนินการขอู้จากสถาบันการเงินต่อไป ทั้งนี้ในการพัฒนานิคมเชียงของดังกล่าว จะมีพันธมิตรทางธุรกิจที่มาจากวงการอสังหาริมทรัพย์ ที่มีความเชี่ยวชาญในการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง กลุ่มธุรกิจด้านโลจิสติกส์ และได้วางแผนที่จะนำเข้ารถบรรทุกหัวลากจากประเทศจีน รวมถึงจะมีกลุ่มธุรกิจด้านพลังงานจาก สปป.ลาว และกลุ่มธุรกิจด้านการบริหารจัดการระบบสาธารณสุขป้ภคจากประเทศญี่ปุ่นเข้มาร่วมลงทุนพัฒนาด้วย³⁰

ถึงแม้ว่าต่อมาในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แต่การผลักดันนิคมอุตสาหกรรมเชียงของก็ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2557 ที่ประชุมคณะกรรมการ กนอ.มีมติเห็นชอบให้ กนอ. ร่วมกับเอกชนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ ในรูปแบบเอกชนเป็นผู้ลงทุน พัฒนา และให้บริการระบบสาธารณสุขป้ภค เพื่อรองรับการขยายตัวภาคอุตสาหกรรม และรองรับการค้า การลงทุนแนวชายแดนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยนิคมอุตสาหกรรม เชียงของ พื้นที่ 460 ไร่ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ดำเนินงานโดย บริษัท เมืองเงิน ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด จะทำให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ ต่อพื้นที่ตามแนวชายแดนจังหวัดเชียงราย และอยู่ใกล้ศูนย์กลางคมนาคมหลักของประเทศ ที่เชื่อมโยงไปยังภูมิภาคอื่นได้สะดวก ได้แก่ ท่าอากาศยานนานาชาติเชียงราย 60 กิโลเมตร ท่าอากาศยานบ่อแก้ว สปป.ลาว 8 กิโลเมตร และสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 เชียงของ - ห้วยทราย 13 กิโลเมตร ซึ่งเป็นนิคมอุตสาหกรรมบริการโลจิสติกส์แห่งแรกของไทยที่กำหนดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น คลังสินค้า ศูนย์กระจายสินค้า ไว้อย่างครบวงจร³¹

ต่อมาวันที่ 26 มกราคม 2558 รองผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นประธานลงนาม ในสัญญาร่วมดำเนินงาน โครงการนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ จังหวัดเชียงราย ระหว่าง กนอ. และ บริษัท เมืองเงิน ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด โดย พลโท พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน กรรมการและกรรมการผู้จัดการ การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นการเตรียมความพร้อมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อประโยชน์

³⁰ <http://thewindustry.com/logistics/detail/b454t2> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

³¹ <https://mgronline.com/business/detail/958000009779> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

และรองรับการขยายตัวการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ โดยนำแนวคิดการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ซึ่งเป็นกรอบในการออกแบบพัฒนาโครงการฯ และจะเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมโยงระหว่าง การผลิต การค้า การบริการ และ การขนส่ง ทำให้นิคมอุตสาหกรรมเป็นวงจรเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ณ สำนักงานใหญ่³²

บทบาททางนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดินของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของมีความแตกต่างจากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงแสวนที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นในสองประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ประเด็นที่หนึ่งบทบาทเชิงนโยบายของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงแสวนเน้นการออกนโยบายเพื่อการบริหารจัดการ แต่การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของกลับเน้นไปยังการพยายามออกกฎหมายและกฎระเบียบ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกเชิงสถาบันให้เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้สามารถปรับประยุกต์แนวคิดการพัฒนาไปใช้ยังพื้นที่อื่นๆ ของประเทศได้ ประเด็นที่สองมาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงแสวนเน้นบทบาทของนักลงทุนต่างชาติ (จีน) เป็นหลัก แต่การจัดหาที่ดินตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของเน้นบทบาทของกลุ่มนักลงทุนภายในประเทศเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามความขัดกันนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดินของรัฐก็ยังคงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในกระบวนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และส่งผลให้เกิดการต่อต้านนโยบายการพัฒนาของรัฐ

2.2.3 การคัดค้านการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของ

ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามดำเนินการคัดเลือกที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของมิให้ซ้ำรอยเดิมกับกรณีนิคมอุตสาหกรรมเชิงแสวนที่ก่อให้เกิดแรงต่อต้านอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดิน แต่กระนั้นแล้วบทบาททางนโยบายของรัฐที่เน้นการออกกฎหมาย กฎระเบียบ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเกี่ยวข้องการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดิน โดยเฉพาะในประเด็นสิทธิความเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เอื้อประโยชน์กับนักลงทุนต่างชาติมากกว่านั้น รัฐจึงไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจในการพัฒนาขึ้นมาอีก กล่าวคือราคาที่ดินราคาที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณที่รัฐคัดเลือกให้ใช้เป็นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้พุ่งสูงขึ้น จนนักลงทุนไม่สามารถจัดซื้อที่ดินได้ ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีการยึดอำนาจรัฐบาล จึงทำให้ท้ายที่สุดแล้วนิคมอุตสาหกรรมเชิงของถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

ความเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายเพื่อคัดค้านการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของแทบไม่ปรากฏขึ้นเลยก็ว่าได้ นอกเสียจากการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของผู้นำภาคประชาสังคมคนสำคัญต่อประเด็นความกังวลต่อผลกระทบด้านลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยนายนิวัฒน์ ร้อยแก้ว (ครูตี) ได้สัมภาษณ์ความต่อนหนึ่งว่า ภาครัฐ ภาคการลงทุนยังคงใช้วิธีการแบบเดิม คือคิดวางแผนจากข้างบน เพียงแต่ว่าการเคลื่อนไหวที่

³² <https://mgronline.com/business/detail/958000009779> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

เกิดขึ้นนั้นไม่มีการเปิดเผยออกสู่สาธารณะเท่านั้นเอง ซึ่งที่ผ่านๆ มา การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐมักเป็นแบบนี้มาโดยตลอด โดยไม่ได้มองว่าชาวบ้านจะคิดอย่างไรที่ผ่านๆ มา มีการออกมาพูดว่า จะเอาเชียงของเป็นเมืองนิคมอุตสาหกรรมเชิงเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งตนก็อยากทราบว่ามันเป็นอย่างไรรู้ว่า การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมแล้วมันจะสอดคล้องกับระบบนิเวศน์ได้อย่างไร คุณลองไปถามชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จ.ระยอง หรือนิคมฯ ลำพูน ดูสิว่า นิคมอุตสาหกรรมมันดีจริงหรือ ดังนั้น การจะสร้างนิคมฯ เชียงของจะต้องมีการอธิบายให้ชัด และต้องให้ชาวบ้านได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย" นายนิวัตร กล่าวอีกว่า "ที่สำคัญ คนเชียงของจะต้องคิดให้ลึก คิดให้รอบคอบว่าเหมาะสมหรือไม่ที่จะทำให้เชียงของ ซึ่งเป็นเมืองแห่งธรรมชาติและวัฒนธรรมมาเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงของ โดยเฉพาะพื้นที่ที่จะมีการสร้างนิคมฯ เชียงของนั้นเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ อยู่ติดกับแม่น้ำอิง ซึ่งไหลลงแม่น้ำโขง หากมีการสร้างจริง เชื่อว่าจะกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน"³³

ทั้งนี้การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของเกิดขึ้นในระดับประเทศมีจุดเน้นที่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นและผูกโยงเข้ากับการเลือกตั้งระดับชาติ โดยกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองชูประเด็นขึ้นมาจากมุมมองความเป็นเจ้าของในที่ดินและความเป็นชาติ กล่าวคือในห้วงเวลานั้นเป็นช่วงรอยต่อทางการเมืองที่จะมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 จึงเกิดการเคลื่อนไหวสกัดกั้นมิให้พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นได้กลับเข้ามาเป็นบริหารประเทศ กลุ่มภาคประชาสังคมที่เป็นหัวหอกการรณรงค์ได้อาศัยประเด็นผลประโยชน์ของชาติเป็นเรื่องหลักในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะการต่อต้าน ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นการคัดค้านบทบาททางนโยบายของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบร่างกฎหมายก็ได้มีความเคลื่อนไหวต่อต้านอย่างหนักจากภาคประชาสังคม โดยเมื่อเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2548 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตัวแทน 30 องค์กรภาคประชาชน เปิดแถลงคัดค้านร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเรียกร้องให้พรรคไทยรักไทยออกมาประกาศอย่างชัดเจนก่อนวันเลือกตั้งว่าสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าว เป็นนโยบายพรรค และจะประกาศเป็นนโยบายรัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา หากกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลสมัยที่ 2 ต่อประชาชนทั้งประเทศโดยนางสาวรสนา โตสิตระกูล ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรภาคประชาชน กล่าวเรียกร้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ให้ออกมาประกาศก่อนการเลือกตั้ง 6 ก.พ.นี้ต่อท่าทีของพรรคไทยรักไทยในนโยบายสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นนโยบายพรรคไทยรักไทย ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาล ที่จะแถลงต่อรัฐสภา หากกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกในสมัยหน้า เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจก่อนจะลงคะแนนเสียง หากเลือกพรรคไทยรักไทย ก็หมายความว่าสนับสนุนร่างพ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีอำนาจเหนือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตุลาการ

³³ <https://prachatai.com/journal/2006/07/8984> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

และนิติบัญญัติ ออกโดยรัฐบาลรักษาการ น.ส.รสนา ได้กล่าวว่า "หากร่างพ.ร.บ.นี้ผ่าน เปรียบเหมือนประชาชน เช่นเช็คเปล่าไม่ใส่ตัวเลข ให้ไทยรักไทยหลังเลือกตั้ง สามารถเพิกถอนสภาพสาธารณะสมบัติชาติ ยกเว้นภาษี สิทธิประโยชน์ ที่รัฐและประชาชนควรจะได้ เป็นการสูบบประมาณแผ่นดินไปถล่ม หากเขตเศรษฐกิจพิเศษ เจ็ง แต่ถ้าได้กำไรกลับไปตกอยู่ที่คนบางกลุ่ม ไม่ต่างอะไรกับแข่งประเทศให้ต่างชาติ"³⁴ เช่นเดียวกันกับการต่อต้านร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ของกลุ่มพันธมิตรกู้ชาติ ที่ได้หยิบยกเอาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวหา นายกรัฐมนตรีในยุคนี้ ออกกฎหมาย "ขายแผ่นดิน" ให้กับต่างชาติ³⁵

นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจจากการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ดินโดยตรงก็คือ ปัญหาราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นในบริเวณที่ดินที่รัฐคัดเลือกเป็นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของ รองประธานแทน หอการค้าเชียงรายประจำอำเภอเชียงของได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนอย่างน่าสนใจว่า บริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์จำกัด ในฐานะที่ได้เป็นผู้พัฒนาพื้นที่เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม อยู่ระหว่างการรวบรวมที่ดินและเจรจาซื้อขายที่ดินกับชาวบ้านในพื้นที่นั้น ราคาที่ดินติดกับถนนสายเชียงราย-เชียงของบริเวณทุ่งสามหมอน พุ่งสูงขึ้นกว่าไร่ละกว่า 3 ล้านบาท ในปัจจุบันก็มีเอกชนหลายรายเข้าไปตั้งกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะโรงงานแปรรูป ผลผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้บริษัทเมืองเงินแจ้งว่า ต้องการซื้อที่ดินในราคาไร่ละประมาณ 9 แสนบาท เพื่อนำไปพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรม แต่ชาวบ้านที่เป็นเจ้าของที่ดินต้องการให้รับซื้อในราคาไร่ละตั้งแต่ 1.2 ล้านบาทขึ้นไป จึงยังตกลงกันไม่ได้³⁶

ข้อสังเกตของนักธุรกิจในพื้นที่อำเภอเชียงของสอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของบริษัทลงทุนด้านนิคมอุตสาหกรรมในเวลาต่อมา โดยบริษัทเมืองเงินที่ได้เข้าชี้แจงกับที่ประชุมคณะกรรมการร่วมรัฐเอกชน (กรอ.) จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 21 ก.ค. 2558 บริษัทเมืองเงินฯ ได้แจ้งต่อที่ประชุมอีกว่า บริษัทได้ยกเลิกแผนพัฒนาพื้นที่ทุ่งสามหมอน เขต ต.ศรีดอนชัย และ ต.สถาน บนเนื้อที่ประมาณ 12,000 ไร่ ซึ่งทาง กนอ.ได้กำหนดให้เป็นเขตจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม อ.เชียงของ เพราะมีต้นทุนที่สูงมาก โดยเฉพาะเรื่องราคาที่ดิน ขณะที่สิทธิประโยชน์ของ กนอ.กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่เป็นกฎหมายคนละฉบับแต่ก็ให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุนที่ไม่แตกต่างกัน

การคัดค้านการจัดการที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของที่เกิดขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ แต่ก็มีมีความแตกต่างกันในมุมมองที่มีต่อที่ดิน โดยในขณะที่ภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นให้ความหมาย

³⁴ <http://www.ftawatch.org/node/2180> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

³⁵ <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9490000036443> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

³⁶ https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1424063789 เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

ที่ดินที่ยึดโยงอยู่กับระบบนิเวศวิทยา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ส่วนภาคประชาสังคมในระดับประเทศที่เคลื่อนไหวต่อต้านร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นให้ความหมายที่ดินที่เน้นกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่สัมพันธ์กับความเป็นชาติ ถึงแม้ว่ามุมมองต่อที่ดินจากทั้งสองกลุ่มภาคประชาสังคมจะมีความแตกต่างกัน แต่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องเผชิญการต่อรองความหมายที่ดินที่มีความหลากหลาย ซับซ้อนมากกว่าความหมายที่ดินในมุมมองของรัฐที่เน้นมิติเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ของแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดกันเองในการจัดหาที่ดินในกรณีอำเภอเชียงแสน แต่กระนั้นแล้วรัฐก็ได้สร้างความขัดกันเองขึ้นมาอีกรอบจากความพยายามผลักดันร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งสร้างผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจจากการพัฒนาขึ้นมาอีก การคัดค้านจากภาคประชาสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงความหมายและการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้รัฐต้องทำการปรับตัวใหม่ในการจัดหาที่ดินและการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงรายจากที่แต่เดิมเป็นเพียงจังหวัดเดียวที่รัฐให้ความสำคัญ เมื่อรัฐผลักดันนโยบายรอบใหม่เชียงรายก็กลายเป็นหนึ่งในสิบจังหวัดชายแดนทั่วประเทศที่ได้รับการประกาศให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่การจัดหาที่ดินก็ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐในกรณีจังหวัดเชียงรายดังที่จะได้อภิปรายในบทที่ 3 ต่อไป

2.4 สรุป

เนื้อหาในบทนี้ได้อภิปรายให้เห็นถึงบทบาทของรัฐภายใต้บริบทการพัฒนาแบบเสรีนิยมใหม่ที่สร้างความขัดกันในตัวเองในห้าประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่ชายแดนของประเทศให้เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีความพิเศษกว่าพื้นที่อื่นของประเทศด้วยการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อเป้าหมายดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้มีสิทธิ์ถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ในระยะยาว ใช้แรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่เนื่องจากการจัดหาที่ดินขนาดใหญ่รัฐจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้คนในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติไปพร้อมๆ กับการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับนักลงทุนจากต่างชาติ การดำเนินงานของรัฐในกรณีของจังหวัดเชียงรายแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้จึงเกิดการคัดค้านจากคนกลุ่มต่างๆ ในระดับท้องถิ่นและคนในระดับชาติ

ประเด็นที่สอง รัฐเน้นการจัดหาที่ดินเอกชนตามกลไกตลาดสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกที่เหมาะสมสำหรับการ

ลงทุนด้วย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาโดยมิได้ตั้งใจคือการเก็งกำไรจนทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นจนทำให้รัฐและกลุ่มทุนไม่สามารถจัดหาที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้

ประเด็นที่สาม การจัดหาที่ดินของรัฐเป็นการลดทอนความหมายของที่ดินที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เหลือเพียงหนึ่งเดียว กล่าวคือที่ดินมีความหมายทั้งในแง่เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม หากแต่บทบาทและมาตรการของรัฐกลับทำให้ความหมายของที่ดินเหลือเพียงมิติเศรษฐกิจเท่านั้น ส่งผลให้กลุ่มคนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสามารถโต้แย้งกับรัฐเพื่อชี้ให้เห็นความหมายที่ซ้อนกันอยู่ในที่ดิน

ประเด็นที่สี่ การผลักดันกลไกเชิงสถาบันอันจำเป็นต่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่กำหนดให้นักลงทุนต่างชาติสามารถถือครองที่ดินได้ในระยะยาวและมีกรรมสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในที่ดินทำให้เกิดคำถามขึ้นมาว่าท้ายที่สุดแล้วรัฐและสังคมมีสิทธิเหนือที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษมากน้อยเพียงใด

ประเด็นที่ห้า การคัดค้านของกลุ่มคนทั้งที่อยู่ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นผลมาจากการขัดกันของบทบาทและมาตรการของรัฐเองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นการพยายามปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในที่ดินใหม่ให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้ที่ดินและปรับเปลี่ยนความหมายของที่ดินใหม่อีกครั้งหนึ่ง

บทที่ 3

กระบวนการลดทอนความหมายที่ดินและผลกระทบต่อชุมชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

เนื้อหาในบทที่ผ่านมาเป็นการอภิปรายถึงบทบาทของรัฐทางนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดิน ความขัดกันและการต่อต้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื้อหาในบทนี้ยังคงเป็นการพิจารณาบทบาทของรัฐเหมือนกับบทที่ผ่านมา มีการขยายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้น จากจังหวัดเชียงรายจังหวัดเดียวกลายเป็นจังหวัดชายแดนอื่นทั่วประเทศรวมทั้งหมดสิบจังหวัด แต่สิ่งที่แตกต่างจากเดิมอย่างสำคัญคือประเด็นที่ดิน กล่าวคือ ในขณะที่การจัดหาที่ดินก่อนหน้านี้เน้นที่ดินเอกชนเป็นหลัก แต่ในยุคคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) รัฐเน้นจัดหาที่ดินของรัฐเป็นหลักสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นบทบาทและมาตรการของรัฐในยุคนี้จึงเน้นไปที่กระบวนการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า อันเป็นการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้รัฐใช้ที่ดินส่วนรวมเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ทั้งนี้ถึงแม้ว่ารัฐกำหนดเงื่อนไขการจัดหาที่ดินสำคัญสามข้อได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด แต่กระนั้นแล้วการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ได้สร้างผลกระทบกับชุมชนที่ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในสามรูปแบบ ได้แก่ การแบกรับภาระจากการพัฒนา การถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเนื่องการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นการลดทอนความหมายที่ดินลงเหลือเพียงมิติด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ทำให้ชุมชนต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหมายของที่ดินที่เป็นทุนทางสังคมและการพัฒนา ขณะที่ชุมชนได้ให้ความหมายที่ดินที่มีความหลากหลายซ้อนทับกัน โดยชุมชนมองที่ดินในฐานะที่เป็นทุนทางสังคมซึ่งแสดงให้เห็นว่าที่ดินประกอบด้วยคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจ ความเป็นตัวตน และสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยแบ่งเนื้อหาในบทนี้ออกเป็นสองตอน โฉนในตอนที่แรกเป็นการอภิปรายถึงกระบวนการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้าในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเน้นที่กระบวนการทางนโยบายระดับประเทศกระบวนการการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระดับจังหวัด ส่วนเนื้อหาในตอนที่สองเป็นการพิจารณาผลกระทบต่อชุมชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย โดยมีสี่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย กลุ่มชาวบ้านสบกก อำเภอเชียงแสน กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิว และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ

3.1 กระบวนการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้าในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เนื้อหาในตอนนี้เป็นกรอภิปราบยถึงบทบาทของรัฐกับกระบวนการลดทอนความหมายที่ดินให้กลายเป็นสินค้าในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการลดทอนความหมายของที่ดินของรัฐพิจารณาจากสองกระบวนการสำคัญ คือ หนึ่งกระบวนการทางนโยบายระดับประเทศในการเปลี่ยนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า อันได้แก่การนิยามความหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรอบแนวคิด การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อน การกำหนดพื้นที่ การกำหนดขอบเขตเศรษฐกิจพิเศษ การจัดหาที่ดิน และกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นการสร้างความหมายใหม่ในที่ดินให้รัฐมีความชอบธรรมในการนำเอาที่ดินของส่วนรวมไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สองกระบวนการจัดหาที่ดินระดับจังหวัดซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงกลไกการทำงานของภาครัฐระดับพื้นที่ที่พยายามพรากเอาที่ดินของชุมชนไปให้เอกชนใช้ประโยชน์

3.1.1 กระบวนการทางนโยบายระดับประเทศในการเปลี่ยนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ภายหลังจากที่ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนมาได้ 27 วัน ได้มีคำสั่งที่ 72/2557 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หน.คสช.) เป็นประธานกรรมการผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559) กนพ. มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

การพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายใต้การดำเนินงานของ คสช. ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชายแดน เนื่องจากรัฐบาลมีความประสงค์ในการจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้านมาผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างแรงงานไม่สูงมากนัก และใช้ประโยชน์จากที่ตั้งบนแนวระเบียงเศรษฐกิจเพื่อเข้าถึงตลาดในประเทศเพื่อนบ้านและเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภูมิภาค (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

กนพ. เป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวในการกำหนดนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนขึ้นมา โดย กนพ. ได้ให้คำนิยามเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน หมายถึง บริเวณพื้นที่ กนพ.

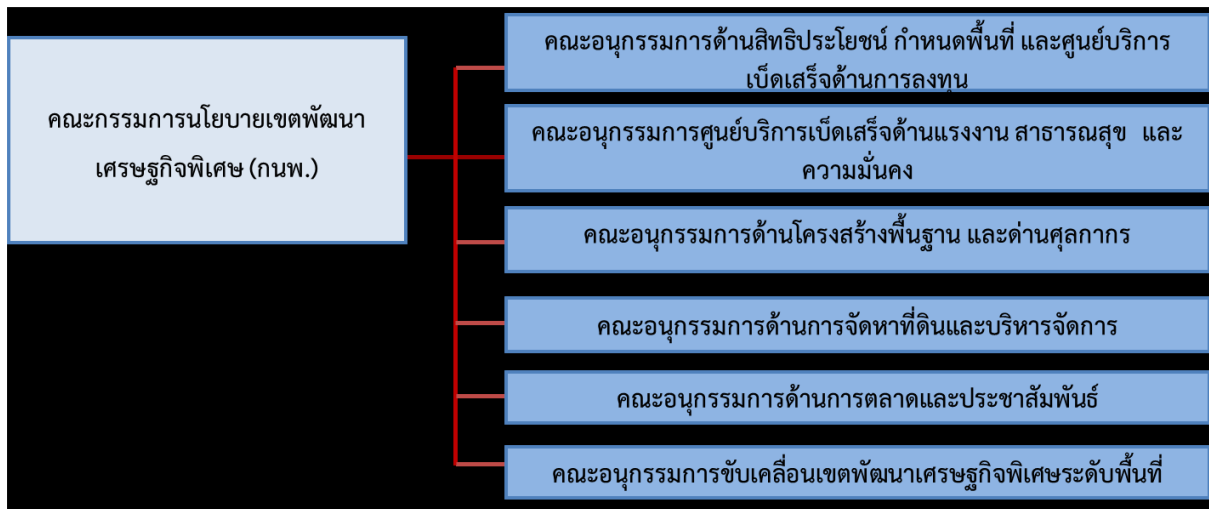
กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิประโยชน์ด้านการส่งเสริมการลงทุน การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบไป - กลับ การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และการอื่นที่จำเป็น วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนคือเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยภาครัฐให้การสนับสนุนในส่วนที่เป็นองค์ประกอบหลักของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนของภาคเอกชน (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559) ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษและบทบาทของรัฐเป็นกรอบกรอบแนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแผนภาพ 3.1



แผนภาพ 3.1 กรอบแนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ที่มา สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่

กนพ. สร้างกลไกการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการ 6 ชุดเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในแต่ละด้าน และนำนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยคณะกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและการบริหารจัดการเป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่มีบทบาทในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วประเทศ ดังแสดงให้เห็นในแผนภาพ 3.2



แผนภาพ 3.2 กลไกการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ที่มา สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่

ทั้งนี้ กนพ. ได้กำหนดหลักการดำเนินงานการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเอาไว้ 5 ข้อ เพื่อให้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว ประกอบด้วย 1) การดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายศุลกากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายเกิดผลเป็นรูปธรรมได้โดยเร็ว 2) การกำหนดบทบาทภาครัฐ เอกชน และประชาชนอย่างชัดเจน โดยภาครัฐเป็นผู้ให้สิทธิประโยชน์จัดเตรียมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และปรับปรุง กฎระเบียบ ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการพัฒนา 3) การพัฒนาต้องไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยมีการรักษาพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด และสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้การพัฒนาเป็นที่ยอมรับและเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งมีการบริหารจัดการและเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน 4) การดำเนินการพัฒนาต้องมีความยืดหยุ่น โดยสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 5) การกำหนดพื้นที่พัฒนาตามเขตปกครอง เช่น อำเภอ หรือตำบล เพื่อให้มีจุดยึดโยงทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานได้อย่างสอดคล้องตรงกันซึ่งทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

การกำหนดพื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กนพ. ได้จัดการประชุมครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557 โดยได้คัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพเหมาะสมในการพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศ โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา 5 ข้อ ดังนี้ 1) ตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์มีความได้เปรียบ โดยเป็นพื้นที่ชายแดนตามแนวระเปียงเศรษฐกิจที่ประเทศเพื่อนบ้านมีความพร้อมที่จะเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน ทั้งในด้านการคมนาคมขนส่ง และการอำนวยความสะดวกการผ่านแดน 2) พื้นที่มีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนา ได้แก่ (1) ศักยภาพด้านเศรษฐกิจและมีฐานการผลิตและฐานการลงทุนที่โดดเด่น หรือมีโอกาสในการขยายตัวเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภูมิภาค (2) มีปัจจัยการผลิตหรือมีความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต (ที่ดิน วัตถุดิบ แรงงาน) และมีตลาดที่มีศักยภาพ (3) มีความพร้อมและมีปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาในระดับดี เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ เครือข่ายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การอำนวยความสะดวกด้านการเงินและการลงทุน และความพร้อมด้านแรงงาน เป็นต้น (4) ไม่มีปัญหาภัยพิบัติรุนแรง และ (5) ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคง 3) พื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาเป็นพิเศษหรือเร่งด่วน เพื่อใช้ประโยชน์จากการพัฒนาในภูมิภาคที่เกิดขึ้นหรือมีแผนจะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเป็นพื้นที่ที่ไทยได้ตกลงร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาร่วมกันบนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแต่ละประเทศ หรือการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่ที่จะช่วยแก้ปัญหา/ข้อจำกัดของภูมิภาค/ประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ 4) ประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้การยอมรับและการสนับสนุน เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโดยตรงและเป็นผู้สนับสนุนให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนประสบความสำเร็จ โดยมีการจัดทำเวทีหารือและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เพื่อประเมินผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ รวมทั้งเตรียมแนวทางการป้องกันและลดผลกระทบดังกล่าว 5) ประเทศเพื่อนบ้านมีการพัฒนาหรือมีแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งไทยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสการเชื่อมโยงภูมิภาคในบริบทประชาคมอาเซียน เชื่อมโยงการค้าการลงทุนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเพื่อนบ้าน (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กนพ. จึงได้ข้อสรุปพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพและเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวม 10 แห่ง โดยแบ่งการพัฒนา ออกเป็น 2 ระยะ เพื่อให้สามารถผลักดันการดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมชัดเจนและสอดคล้องกับความพร้อมของพื้นที่ ดังนี้ ที่ตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ระยะที่ 1 ได้แก่ พื้นที่ชายแดนในจังหวัดตาก สระแก้ว ตราด มุกดาหาร และสงขลา ที่ตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ระยะที่ 2 ได้แก่ พื้นที่ชายแดนในจังหวัดหนองคาย เชียงราย นครพนม กาญจนบุรี และนราธิวาส (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559) ดังปรากฏในแผนภาพ 3.3



แผนภาพ 3.3 พื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัดชายแดน
ที่มา สำคัญยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่

ภายหลังจากที่ กนพ. ได้กำหนดพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดขอบเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละจังหวัด โดยมีขั้นตอนการกำหนดขอบเขตพื้นที่ดังนี้ 1) จังหวัดดำเนินการระดมความเห็นภาคส่วนในพื้นที่และจัดทำข้อเสนอขอบเขตพื้นที่เพื่อพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และยื่นข้อเสนอขอบเขตพื้นที่ฯ ต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 2) สศช. รวบรวมข้อเสนอขอบเขตพื้นที่ฯ เสนอคณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ กำหนดพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมและพิจารณา กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะได้รับการประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 3) กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจังหวัด เร่งสำรวจข้อมูลขอบเขตพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่

อ่อนไหวต่างๆรวมถึงพื้นที่ที่มีกระทบต่อความมั่นคงในแต่ละพื้นที่ชายแดน เพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ กำหนดพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน เพื่อกันพื้นที่ เหล่านั้นออก 4) คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ กำหนดพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน พิจารณา แล้วนำเสนอ กนพ. เพื่อพิจารณา และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ 5) กนพ. ออกประกาศ กนพ. เพื่อกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผน พัฒนาพื้นที่, 2559)

ทั้งนี้ กนพ. กำหนดหลักการในการพิจารณาเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่อีก 3 ข้อ ได้แก่ 1) เป็นพื้นที่แบ่ง ตามเขตการปกครอง คือ ตำบลและอำเภอ เพื่อจำกัด ขอบเขตให้กระชับ และเกิดการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) ในการจัดโครงสร้างพื้นฐาน 2) เป็นพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาความอ่อนไหวด้าน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เป็นตำบลที่ติดชายแดนและใกล้เคียง มีพื้นที่ป่าน้อยที่สุดเพื่อ ป้องกันการบุกรุกป่าหรือการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเขตป่าไม้ 3) เป็นที่ตั้งจุดผ่านแดนถาวรที่มีปริมาณ การค้าสูง 20 อันดับแรก หรืออยู่ในระเบียงเศรษฐกิจ GMS (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559) กนพ. กำหนดขอบเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดนจำนวน 10 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 90 ตำบล ใน 23 อำเภอ 10 จังหวัด รวมพื้นที่ 6,220.05 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,887,507.21 ไร่ ดังแสดงใน ตาราง 3.1

ที่	จังหวัด	พื้นที่	เนื้อที่	
			ตารางกิโลเมตร	ไร่
1	เชียงราย	อ.แม่สาย, อ.เชียงแสน, อ.เชียงของ (21 ตำบล)	1,526.63	952,266.46
2	ตาก	อ.แม่สอด, อ.พบพระ, และ อ.แม่ระมาด (14 ตำบล)	1,419.00	886,847.00
3	นครพนม	อ.เมือง, อ.ท่าอุเทน (13 ตำบล)	794.79	495,743.75
4	มุกดาหาร	อ.เมือง, อ.หว้านใหญ่, อ.ดอนตาล (11 ตำบล)	578.50	361,542.00
5	สงขลา	อ.สะเดา (4 ตำบล)	552.30	345,187.00
6	หนองคาย	อ.เมือง, อ.สระใคร (13 ตำบล)	473.67	296,042.00
7	สระแก้ว	อ.อรัญประเทศ, อ.วัฒนานคร (3 ตำบล)	332.00	207,500.00
8	กาญจนบุรี	อ.เมือง (2 ตำบล)	260.79	162,993.75
9	นราธิวาส	อ.สุไหงโกลก, อ.ตากใบ, อ.แว้ง, อ.ยี่งอ, อ.เมือง (5 ตำบล)	235.17	146,995.62
10	ตราด	อ.คลองใหญ่ (3 ตำบล)	50.20	31,375.00
รวม			6220.05	3,887,507.21

ตาราง 3.1 เนื้อที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด

ที่มา ผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม กนพ. ต้องประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นมาโดยมิได้ตั้งใจในการดำเนินนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสำหรับการลงทุนขอภาคเอกชนใน 10 พื้นที่ ทำให้สถานการณ์ราคาที่ดินในพื้นที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนบางส่วนไม่สามารถจัดหาที่ดินเพื่อการลงทุนได้ นอกจากนี้พื้นที่บางส่วนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนยังเป็นพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอยู่ด้วย แต่ในระยะแรก กนพ. มิได้กำหนดเรื่องการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนา เนื่องจากต้องการให้เป็นไปตามกลไกการตลาด แต่เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและแก้ไขปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน กนพ. จึงได้ทำการแก้ไขปัญหาที่ดินมีราคาสูงเกินไปด้วยการกำหนดให้นำเอาที่ดินของรัฐมาใช้ประโยชน์จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ด้วย สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

การนำเอาที่ดินของรัฐใน 10 จังหวัดสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กนพ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและการบริหารจัดการ ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558 ทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกพื้นที่ของรัฐจากข้อเสนอของจังหวัดที่มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อจัดสรรให้หน่วยราชการและให้เอกชนหรือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เช่า เพื่อใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยในการกำหนดพื้นที่เพื่อใช้ในการพัฒนาดังกล่าวให้พิจารณาจากเงื่อนไขสำคัญสามข้อได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

สำหรับวิธีการดำเนินงานเอาที่ดินของรัฐไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กนพ. กำหนดให้ออกประกาศเพิกถอนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและพื้นที่ที่หน่วยงานราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดและเสนอหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อยกถอนสภาพที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้แล้วเสร็จโดยเร็วแทนการดำเนินงานตามกระบวนการปกติ เมื่อเพิกถอนที่ดินของรัฐเสร็จแล้ว กนพ. กำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุสำหรับใช้ประโยชน์ในการเป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และกรมธนารักษ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

การใช้ประโยชน์ที่ดิน กนพ. กำหนดให้จัดสรรที่ดินให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ เอกชนและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เช่า มีระยะเวลาการเช่า 50 ปี และอาจต่อสัญญาเช่าได้อีก 50 ปี

อัตราค่าเช่ารายปี อยู่ระหว่าง 24,000 – 40,000 บาท/ไร่/ปี โดยในแต่ละพื้นที่จะปรับปรุงอัตราค่าเช่าเพิ่มร้อยละ 15 ทุก 5 ปี สำหรับอัตราค่าเช่าของ กนอ. ให้ส่วนลดร้อยละ 30 จากอัตราค่าเช่าของเอกชนเป็นไปตามระเบียบกรมธนารักษ์ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจ ค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ดิน (ค่าธรรมเนียมแรกเข้าสำหรับการเช่าที่ดินต่อไร่ตลอดระยะเวลา 50 ปี) เป็นอัตราขั้นต่ำของแต่ละพื้นที่ที่กำหนดโดยทางราชการ ซึ่งภาคเอกชนและ กนอ. ใช้อัตราเดียวกันอยู่ระหว่าง 160,000 – 300,000 บาท โดยสามารถชำระครั้งเดียวหรือผ่อนส่งได้ 5 ปี (จ่ายปีที่ 6-10) สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559)

3.1.2 กระบวนการจัดการที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

กระบวนการจัดการที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายเป็นกลไกสำคัญของการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้าในระดับพื้นที่ จังหวัดเชียงรายนอกจากจะต้องดำเนินการตามที่ได้รับคำสั่งอย่างเคร่งครัด และต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อ กนพ. เป็นระยะ แต่ในขณะเดียวกันจังหวัดเชียงรายต้องเผชิญกับข้อจำกัดการทำงานภายใต้สถานการณ์ที่มีการเร่งรัดจากส่วนกลาง บริษัทที่ปรึกษาจึงเข้ามาบทบาทในการสร้างความชอบธรรมให้กับจังหวัดในการคัดเลือกแปลงที่ดินสำหรับนำไปพัฒนาและให้เอกชนเช่าลงทุน

ภายหลังจากที่ กนพ. ได้แต่งตั้งอนุกรรมการด้านการจัดการที่ดินและบริหารจัดการขึ้นมา เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558 เพื่อเป็นกลไกดำเนินงานในส่วนกลางแล้ว จังหวัดเชียงรายจึงได้จัดตั้งคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายด้านการจัดการที่ดินของรัฐสำหรับเอกชนและหน่วยงานภาครัฐใช้ประโยชน์ขึ้นมา (ต่อไปจะเรียกว่าคณะทำงานด้านจัดการที่ดิน) เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 คณะทำงานด้านการจัดการที่ดินในระดับจังหวัดมีสัดส่วนกรรมการประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงรายเป็นเลขานุการ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 17 คน และมีตัวแทนจากภาคธุรกิจในจังหวัดคือประธานหอการค้าและประธานสภาอุตสาหกรรมรวมเป็นกรรมการ คณะทำงานจัดการที่ดินมีหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาจัดหาพื้นที่ของรัฐ จัดทำผังการใช้ที่ดินและกำหนดแผนการนำที่ดินของรัฐมาใช้ประโยชน์ และพิจารณาดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นโครงการเร่งด่วนของรัฐในยุค คสช. เป็นตัวกระตุ้นหน่วยงานรัฐระดับจังหวัดต้องเพิ่มความเร็วในการจัดการที่ดินตอบสนองการเร่งรัดพัฒนา แต่กระนั้นแล้วในทางปฏิบัติที่คณะทำงานด้านการจัดการที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที จังหวัดเชียงรายจึงได้ว่าจ้างบริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด ภายใต้งบประมาณส่งเสริมและพัฒนาด้านการค้า การลงทุนเชื่อมโยง

สู่อาเซียน (กิจกรรมจัดทำร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชน) โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อจัดทำร่างแผนแม่บท แผนงาน/โครงการ และแผนปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายในพื้นที่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ ที่สอดคล้องกับแนวนโยบาย กนพ. 2) เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย (อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ) ที่เหมาะสมกับศักยภาพและบริบทเชิงเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมของจังหวัดเชียงราย รวมถึงจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ 3) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนทั้ง 3 อำเภอและพื้นที่ใกล้เคียงต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม (Public Participation) ของชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนอย่างเข้มข้น เพื่อนำไปสู่กระบวนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับความเห็นพ้องต้องกันจากทุกภาคส่วน (บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด, 2558)

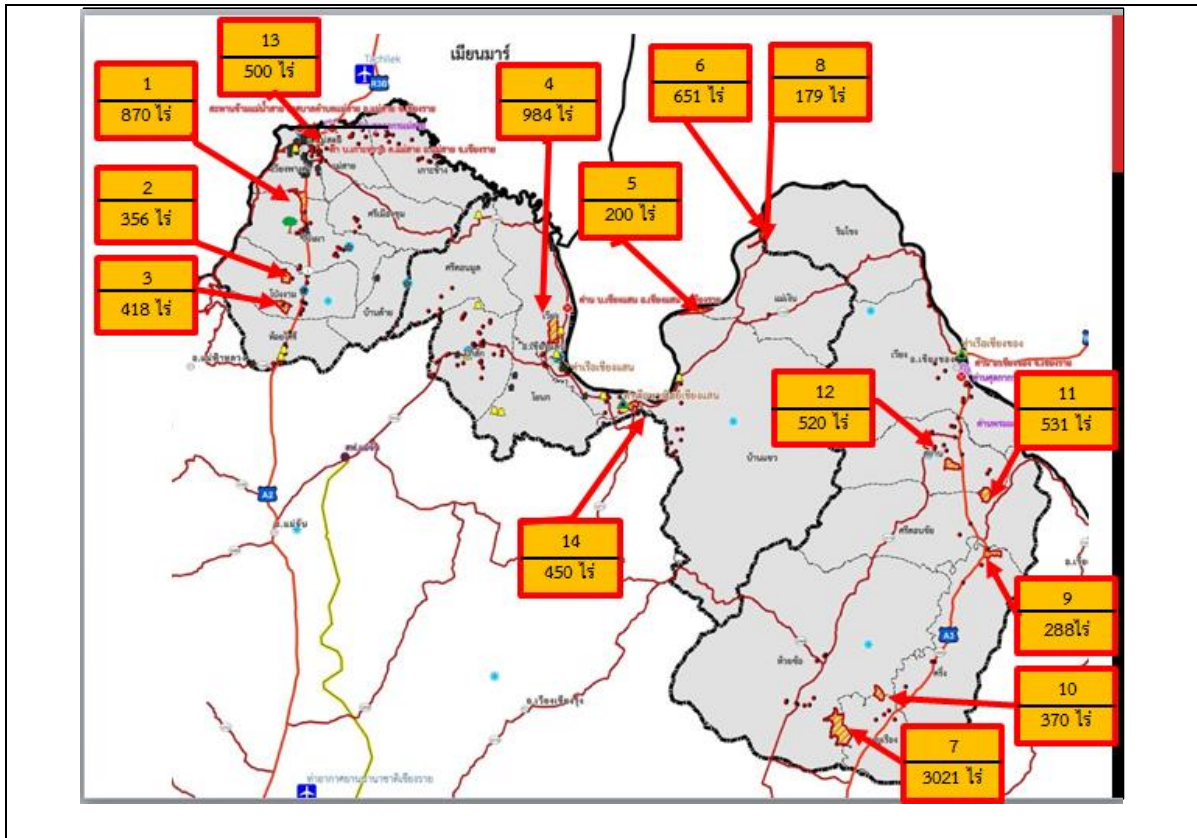
ทั้งนี้ขอบเขตการดำเนินงานของบริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดเอาไว้ว่าต้องจัดทำร่างแผนแม่บท แผนงาน/โครงการ และแผนปฏิบัติการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายในพื้นที่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ โดยร่างแผนแม่บทฯ อย่างน้อย ต้องประกอบด้วย 1) ศึกษาวิเคราะห์และเสนอบริเวณพื้นที่ที่สมควรกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ พร้อมระบุที่ตั้ง (ตำบล อำเภอ) ขนาดพื้นที่ (ไร่ ตารางกิโลเมตร) คำอธิบายสภาพภูมิประเทศโดยทั่วไป ประเภทของที่ดิน (โฉนด นส3 นส3ก ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ป่าไม้ ฯลฯ) พร้อมเสนอพื้นที่ที่สามารถนำมาพัฒนาได้โดยเร็วหรือทันที 2) ศึกษาวิเคราะห์และกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3) ศึกษาวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่สอดคล้องกับศักยภาพของจังหวัดเชียงรายและพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 อำเภอ รวมทั้งจะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด, 2558)

ผลลัพธ์ที่จังหวัดเชียงรายได้รับคือจังหวัดเชียงรายสามารถมองเห็นที่ดินของรัฐทุกแปลงในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของทั้งหมด โดยจังหวัดสามารถเลือกเอาที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ได้ อีกทั้งจังหวัดยังสามารถมองเห็นแผนแม่บทการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นการใช้ที่ดินในอนาคตด้วย บริษัทที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย สำนักงานจังหวัดเชียงราย สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย

สาขาเชียงของ สาขาเชียงแสน และสาขาแม่สาย พบว่าในเบื้องต้นได้มีการคัดเลือกแปลงที่ดินของรัฐสำหรับการพัฒนาเป็นพื้นที่กิจกรรมหลักของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายจำนวน 11 แปลง และจากการทบทวนรายงานโครงการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่ามีการเสนอแปลงที่สำหรับการพัฒนาพื้นที่กิจกรรมหลัก ในพื้นที่ 3 อำเภอ จำนวนอำเภอละ 1 แปลง โดยรวมพื้นที่ที่จะนำมาทำการพิจารณาความเหมาะสมในการศึกษาครั้งนี้จำนวนทั้งสิ้น 14 แปลง (บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด, 2558) ดังรายละเอียดในตาราง 3.2 และแผนภาพ 3.4

แปลงที่	ที่ตั้ง		ขนาดพื้นที่		
	อำเภอ	ตำบล	ไร่	งาน	วา
1	แม่สาย	โป่งผา	870	3	5
2	แม่สาย	โป่งงาม	356	2	75
3	แม่สาย	โป่งงาม	418	0	98
4	เชียงแสน	เวียง	984	0	0
5	เชียงแสน	แม่เงิน	200	0	0
6	เชียงแสน	บ้านแซว	651	3	52
7	เชียงของ	บุญเรือง	3,021	1	75
8	เชียงของ	ริมโขง	179	0	66
9	เชียงของ	ศรี่ง	288	0	0
10	เชียงของ	ห้วยซ้อ	370	0	0
11	เชียงของ	สถาน	531	3	27
12	เชียงของ	สถาน	520	0	0
13	แม่สาย	แม่สาย	500	0	0
14	เชียงแสน	บ้านแซว	450	0	0

ตาราง 3.2 ที่ตั้งและขนาดของพื้นที่ของที่ดินรัฐสำหรับจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย
ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด



แผนภาพ 3.4 ที่ตั้งและขนาดของพื้นที่ของที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด

ทั้งนี้คณะทำงานด้านการจัดหาที่ดินจังหวัดเชียงรายอาศัยหลักเกณฑ์การหาที่ดินที่สำคัญสองเกณฑ์สำคัญคือ เกณฑ์แรกเป็นพื้นที่ของรัฐที่อยู่ในความดูแลหรือรับผิดชอบที่เหมาะสมที่ขึ้นทะเบียนไว้ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณะประโยชน์ (ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ และ พลเมืองใช้ร่วมกัน) ป่าสงวนที่เสื่อมโทรม พื้นที่สำหรับปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พื้นที่ ส.ป.ก.) ส่วนเกณฑ์ที่สองเป็นพื้นที่ที่มีขนาดพื้นที่เหมาะสมสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยแต่เดิมกำหนดไว้ที่ 50 ไร่ขึ้นไป แล้วต่อมาได้เปลี่ยนเป็น 500 ไร่ขึ้นไปในภายหลัง ในท้ายที่สุดคณะทำงานจัดหาที่ดินของจังหวัดได้คัดเลือกที่ดินจำนวน 3 แปลง ใน 3 อำเภอ (อำเภอละ 1 แปลง) เสนอให้ กนพ. พิจารณาเห็นชอบต่อไป

อย่างไรก็ตามรายงานของบริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ที่นำเสนอให้กับจังหวัดเชียงรายก็แสดงให้เห็นถึงความขัดกันเองในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดิน กล่าวคือ กนพ. กำหนดเงื่อนไขสำคัญสามข้อในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ 3.1.1 แต่ปรากฏว่าที่ดินทุกแปลงและโดยเฉพาะที่ดินทั้งสามแปลงที่จังหวัดเชียงรายต้องการนำไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีหนังสือ

แสดงเอกสารสิทธิ์ มีคนใช้ประโยชน์ และมีได้เป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งขัดแย้งโดยสิ้นเชิงจากเงื่อนไขที่ กนพ. กำหนดเอาไว้ โดยที่ดินแปลงแรกตั้งอยู่ที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย เป็นที่ดินของโรงงานยาสูบ มีโฉนดที่ดิน และมีชาวบ้านใช้ประโยชน์ในการปลูกยาสูบ ส่วนที่ดินแปลงที่สอง ตั้งอยู่ในตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน เป็นที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน มีชาวบ้านได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 และทำประโยชน์เต็มแปลง เช่นเดียวกับที่ดินแปลงที่สามตั้งอยู่ตำบลทุ่งจั่ว อำเภอเชียงของ เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการขึ้นทะเบียนหนังสือสำคัญที่หลวงประเทภพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีชาวบ้านยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดิน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากระบวนการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้าที่มารดำเนินงานทั้งในระดับนโยบายและระดับจังหวัดนั้น ประกอบด้วยการนิยามความหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดกรอบแนวคิด การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อน การกำหนดพื้นที่ การกำหนดขอบเขตเศรษฐกิจพิเศษ การจัดหาที่ดิน และกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้รัฐมีความชอบธรรมในการนำเอาที่ดินของส่วนรวมไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนเสรีนิยมใหม่

ทั้งนี้การจัดหาที่ดินรัฐเป็นความพยายามแก้ไขปัญหาราคาที่ดินแพงอันเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ จากนโยบายเองด้วย โดยรัฐมีมุมมองต่อที่ดินของรัฐที่เห็นว่าที่ดินของรัฐขาดเอกสารสิทธิ์ ไร้การทำประโยชน์ และเป็นป่าเสื่อมโทรม ดังนั้นรัฐจึงมีความชอบธรรมในการนำเอาที่ดินดังกล่าวมาพัฒนาในทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามภายใต้กระบวนการดังกล่าวรัฐได้สร้างข้อขัดแย้งในตัวเองขึ้นมา ภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หลักการดำเนินงานการพัฒนาต้องไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยมีการรักษาพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด และสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้การพัฒนาเป็นที่ยอมรับและเกิดการพัฒนายั่งยืน อีกทั้งเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่เน้นที่เน้นให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้การยอมรับและการสนับสนุน และประการสำคัญเงื่อนไขจัดหาที่ดินที่ต้องเป็นพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด

ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการขัดกันนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดินของจังหวัดก็คือรัฐต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยากในการนำเอาที่ดินมาใช้ประโยชน์ เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมผู้มีสิทธิตามกฎหมายไม่ยอมยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไป นอกจากนี้กระบวนการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้ายังได้ก่อผลกระทบกับชุมชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งจะต้องสูญเสียอำนาจการนิยามความหมายที่ดินอีกด้วย โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นปรากฏออกมาในรูปของการแบก

รับภาระจากการพัฒนา การถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน

3.2 ผลกระทบต่อชุมชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

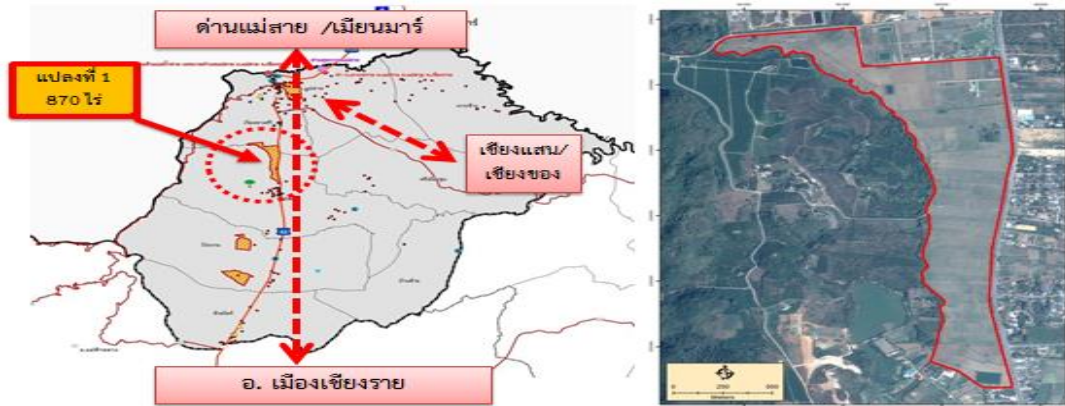
จังหวัดเชียงรายได้ทำการคัดเลือกที่ดินจำนวน 4 แปลงสำหรับใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 3 อำเภอ แปลงที่หนึ่งที่ดินราชพัสดุ อยู่ในความครอบครองของโรงงานยาสูบเนื้อที่ 870-3-5 ไร่ ที่ดินตั้งอยู่ตำบลโป่งผา สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สาย แปลงที่สองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเจ้าของ เนื้อที่ 651-3-52 ไร่ ที่ดินตั้งอยู่ติดกับท่าเรือเชียงแสน ตำบลบ้านแซว สำหรับใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน แปลงที่สามที่สาธารณประโยชน์ “ที่เลี้ยงสัตว์บ้านต้นจิว” เนื้อที่ 531-3-27 ไร่ ที่ดินตั้งอยู่ตำบลสถาน สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงของ แปลงที่สี่ที่สาธารณประโยชน์ “ป่าบุญเรือง” เนื้อที่ 3,200 ไร่ ที่ดินตั้งอยู่ตำบลบุญเรือง สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงของ

ที่ดินทั้งสี่แปลงที่จังหวัดเชียงรายคัดเลือกนั้นเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขสำคัญสามข้อที่ กนพ. กำหนดเอาไว้ในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่ 3.1 พบว่า ที่ดินทั้งสี่แปลงมิได้เป็นป่าเสื่อมโทรม รัฐอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่ตั้งอยู่ในที่ดินเป้าหมายทั้งสี่แปลง โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นปรากฏออกมา 3 รูปแบบ ได้แก่ การแบกรับภาระจากการพัฒนา การถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ทั้งนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนทั้งสี่แห่งมีความแตกต่างกันออกไปตามประวัติศาสตร์การพัฒนาอันเฉพาะเจาะจงของแต่ละชุมชน

3.2.1 ผลกระทบของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย

จังหวัดเชียงรายได้คัดเลือกที่ดินของโรงงานยาสูบ เนื้อที่ 870 ไร่ สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีแนวทางการพัฒนาคือเป็นเมืองการค้าและการเงิน มีกิจกรรมหลักประกอบด้วยพื้นที่ร้านค้าปลอดภาษี พื้นที่ธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศ พื้นที่ศูนย์ข้อมูลการค้าการลงทุน พื้นที่รวบรวมและกระจายสินค้า พื้นที่แสดงสินค้าท้องถิ่น/นานาชาติ พื้นที่ห้องประชุมสัมมนา ดังในรายละเอียดแผนภาพ 3.5 และ 3.6

ทะเบียนเลขที่	หนังสือสำคัญ สำหรับที่ดิน	ที่ตั้ง			ขนาดพื้นที่		
		อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	ไร่	งาน	วา
อ.ชร. 1	โฉนดเลขที่ 467	แม่สาย	โป่งผา	น้ำจ๋า	870	3	5



แผนภาพ 3.5 ที่ตั้งของที่ดินตามที่บริษัทที่ปรึกษาเสนอจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สาย
ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด



แผนภาพ 3.6 พื้นที่กิจกรรมหลักภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สายตามข้อเสนอของบริษัทที่ปรึกษา
ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด

ที่ดินที่จังหวัดเชียงรายคัดเลือกไว้สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สาย ตั้งอยู่ที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีโรงงานยาสูบซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของที่ดิน มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน โรงงานยาสูบได้จัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ดังนี้ ส่วนแรกเป็นที่ตั้งศูนย์พัฒนาพันธุ์พืชจักรพันธ์เพ็ญศิริ เนื้อที่ประมาณ 135 ไร่ ดำเนินการโดยมูลนิธิชัยพัฒนา เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์พื้นบ้าน ส่วนที่สอง

เป็นศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้และสาธิตการเพาะปลูกยาสูบตามแนวทางการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agriculture Practices: GAP) เนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ ที่เน้นการจัดการดิน น้ำ และสารเคมีทางการเกษตร เพื่อผลิตใบยาสูบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และส่วนที่สามเป็นที่ดินเพาะปลูกยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนีย เนื้อที่ประมาณ 500 ไร่ ที่โรงงานยาสูบให้เกษตรกรเช่าที่ดินเพาะปลูกยาสูบป้อนโรงงานยาสูบมาตั้งแต่แรกเริ่มกิจการยาสูบในเขตอำเภอแม่สาย

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย เป็นการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจากโรงงานยาสูบจำนวน 52 ราย ที่มาจากหมู่บ้านต่างๆ ในตำบลโป่งผา เกษตรกรในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบฯ คือกลุ่มคนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสามรูปแบบ ได้แก่ การแบกรับภาระจากการพัฒนา การถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน

พวกเขาใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนี้ด้วยการเพาะปลูกยาสูบมาตั้งแต่เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ในแต่ละปีเกษตรกรทำการผลิตสองครั้ง โดยครั้งแรกทำการปลูกยาสูบในช่วงเดือนตุลาคม – มีนาคม ส่วนครั้งที่สองปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในช่วงเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม ที่ดินแปลงนี้ให้ผลผลิตยาสูบอบแห้งประมาณ 400,000 กิโลกรัมต่อปี ในฤดูกาลเพาะปลูกปี 2557 / 2558 ผลผลิตยาสูบและข้าวโพดจากที่ดินแปลงนี้มีมูลค่ารวมกว่า 21.4 ล้านบาท เป็นมูลค่าผลผลิตยาสูบรวมประมาณ 18.1 ล้านบาท และข้าวโพดประมาณ 3.3 ล้านบาท คิดเป็นรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 365,000 บาทต่อครัวเรือน เป็นรายได้สุทธิเฉลี่ยจากยาสูบประมาณ 295,000 บาท และรายได้สุทธิเฉลี่ยจากข้าวโพดประมาณ 70,000 บาท ภายใต้กระบวนการผลิตยาสูบใช้แรงงานในการผลิตราว 249 คน เป็นแรงงานไทย 106 คน แรงงานข้ามชาติ 143 คน ในช่วงปี 2552 – 2554 กลุ่มผู้ปลูกยาสูบได้ลงทุนก่อสร้างโรงบ่มใบยาสูบมีจำนวน 25 โรงบ่ม โดยใช้เงินลงทุนประมาณ 500,000 บาทต่อโรงบ่ม รวมเงินลงทุนก่อสร้างโรงบ่มทั้งหมดประมาณ 13,650,000 บาท³⁷

กลุ่มเกษตรกรผู้เช่าที่ดินปลูกยาสูบได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยตลอด ดังแสดงในภาพ 3.1 พวกเขาเห็นว่าตนเองมีส่วนสำคัญในการสร้างผลผลิตใบยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียที่มีคุณภาพสำหรับโรงงานยาสูบ พวกเขาได้ลงทุนร่างกาย เงินทุน และเวลาในการปรับปรุงคุณภาพที่ดินและแหล่งน้ำจนทำให้ที่ดินแปลงนี้มีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะสมสำหรับการผลิต ดังที่ลุงสมบูรณ์ ได้กล่าวเอาไว้ว่า

“90 เปอร์เซ็นต์แล้วดินอุดมสมบูรณ์ เราปรับปรุงกันมา ตามที่เจ้าหน้าที่เคยมาส่งเสริม

ใส่ปุ๋ยหมัก บำรุงดิน เราเพิ่งหยุดลงทุนกับที่ดินได้สองปี ถ้าเขาจะเอาไปจริงๆ

การลงทุนในที่ดินหมดไปไม่ใช่บ่อยๆนะครับ เราทำมาคนละ 30 – 40 ปีแล้ว

³⁷ ข้อมูลตัวเลขผลผลิตและรายได้มาจากการสำรวจของกลุ่ม Land Watch เมื่อปี 2560

เรามีใช้ทำมาแค่ปีสอง”

(ที่มา สัมภาษณ์ ลุงสมบุญ ณ วันที่ 26 กันยายน 2560)



ภาพ 3.1 การใช้ประโยชน์ในที่ดินปลูกยาสูบ

ที่มา ผู้วิจัย

ลุงสมบุญขยายความต่อถึงกระบวนการปรับปรุงคุณภาพดินและแหล่งน้ำด้วยความภาคภูมิใจว่า

“ดินในอดีตขาดแร่ธาตุอาหารต่างๆ เมื่อเราปลูกซ้ำๆ ที่เดิม เราก็ต้องบำรุงดินให้มันดีตลอด

ถ้าเราไม่ทำเราก็ไม่สามารถปลูกปลูกยาสูบซ้ำๆ ที่เดิมได้มาอย่างยาวนานเท่าทุกวันนี้

เพราะเรามีการบำรุงดิน มีการตรวจสอบความเป็นกรดเป็นด่างตลอด เราใส่ปุ๋ยหมักปีละ 200

กิโลกรัมต่อไร่ เราพัฒนาระบบการแจกจ่ายแหล่งน้ำ มีแหล่งน้ำครอบคลุมทั่วถึง แรกๆ เราก็ทำ

ยาสูบกันแบบปูๆ ปลาๆ ค่อยพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ จนกลายเป็นแหล่งเพาะปลูกยาสูบเวอจีเนียที่ดี ที่สุด

ของประเทศไทย” (สัมภาษณ์ ลุงสมบุญ ณ วันที่ 26 กันยายน 2560)

ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการผลิตใบยาสูบคุณภาพนอกจากจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการปรับปรุงคุณภาพที่ดินที่ต้องอาศัยเวลา ความรู้ และเงินทุนแล้ว ประสบการณ์ของเกษตรกรก็เป็นเงื่อนไขสำคัญด้วย แต่ในขณะเดียวกันการหาที่ดินแปลงใหม่ทดแทนที่ดินแปลงปัจจุบันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้อีกต่อไป ดังที่ลุงทอนได้กล่าวเอาไว้ว่า “เราจะไปหาเช่าที่ใหม่อื่นไม่ได้อีกแล้ว มันไม่มีที่ดินแล้ว หาไม่ได้อีกแล้วที่แบบนี้ เกิดไปเช่าที่อื่นฝนตกมาน้ำซังจะทำยังไง ของเราตอนนี้ฝนตกเราก็ไม่กลัว น้ำแล้งเราก็ไม่กลัว ระบบน้ำเราพร้อมหมดแล้ว ”

(สัมภาษณ์ ลุงทอน ณ วันที่ 26 กันยายน 2560)

จะเห็นได้ว่าเกษตรกรผู้ใช้ที่ดินปลูกยาสูบมีความผูกพันกับการใช้ที่ดินเป็นอย่างสูง พวกเขาให้ความหมายกับที่ดินทั้งในแง่มูลค่าเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งผลิตสินค้า สร้างรายได้ให้กับครอบครัว ในขณะที่เดียวกันจากเข้าไปมีส่วนร่วมกระบวนการผลิตที่ต้องอาศัยการสะสมความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พวกเขาจึงมองตัวเองในฐานะที่เป็นเกษตรกรนักปรับปรุงคุณภาพดิน และเป็นผู้ผลิตสินค้าคุณภาพด้วย

อนึ่งถึงแม้ว่าในอีกด้านหนึ่งนั้นชีวิตของเกษตรกรผู้ผลิตใบยาสูบก็ตกอยู่ในความเสี่ยงอยู่ไม่น้อยเช่นกัน เนื่องจากพวกเขาต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับกรจากโรงงานยาสูบผู้เป็นเจ้าของที่ดินผ่านกลไกโควต้าใบยาสูบดังที่ลุงสมบุญได้แสดงความเห็นว่า “เขาปีบโควตาเราลดลงๆ ทุกปี” แต่กระนั้นแล้วลุงสมบุญก็ยังคงเห็นว่าการเป็นเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบให้ความมั่นคงในชีวิตมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบการปลูกพืชชนิดอื่น “เป็นอาชีพที่มั่นคง ทำได้ตามโควตา ถ้าเราปลูกพืชอื่น เราจะเอาตลาดที่ไหน แต่ของเราปลูกแล้วไม่ก็เดือนก็ได้เก็บเกี่ยวแล้ว”

แต่ทั้งนี้ความเสี่ยงที่เกษตรกรเผชิญอยู่ในกระบวนการผลิตยาสูบเป็นสถานะที่พวกเขาสามารถเจรจาต่อรอง คาดเดาผลที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนวางแผนชีวิตและการผลิตล่วงหน้าได้ อีกทั้งรายได้จากการปลูกยาสูบความตระหนักถึงการเป็นผู้ผลิตสินค้าคุณภาพ และความหมายของชีวิตที่ผูกติดกับที่ดินที่เกิดขึ้นอยู่ระหว่างการผลิต ทำให้พวกเขายังสามารถยืนหยัดอยู่กับการเกษตรแบบสมัยใหม่ที่ถึงแม้ว่ามีความเสี่ยงสูงแต่ก็ให้ค่าตอบแทนสูงต่อไปได้

ความเสี่ยงที่พวกเขาต้องเผชิญจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความแตกต่างจากความเสี่ยงเดิม พวกเขากลับพบว่าเมื่อจังหวัดเชียงรายได้คัดเลือกที่ดินแปลงที่เกษตรกรเช่าทำประโยชน์จากโรงงานยาสูบอยู่นั้น พวกเขาต้องเผชิญหน้ากับความเสี่ยงต่อการหมดอาชีพ ขาดรายได้ ลุงทอนได้สะท้อนถึงความไม่มั่นใจในอนาคตในอาชีพเอาไว้ว่า

“...เอาที่ดินไปทำเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วคนที่ทำมาหากินพวกนี้จะไปขว้างไว้ที่ไหน
อนาคตข้างหน้ามีตมเลย บางคนยังส่งลูกเรียนไม่จบก็มี รุ่นก่อนๆ ก็ได้เงินจากพวกนี้
สูงลูกหลานเรียนจบ ป.ตรี ป.โท แล้วถ้าเอาที่ดินไปทำเขตเศรษฐกิจพิเศษจริงๆ
อนาคตของพวกผมจะเอารายได้มาจุนเจือครอบครัวมาจากไหน แล้วเขามีนโยบายอย่างไร
ถ้าเอาที่ดินไปแล้ว พวกผมจะไปอยู่ตรงไหน จะหาอาชีพใหม่มาให้ที่มีรายได้เท่าที่
พวกผมทำอยู่ทุกวันนี้จะได้หรือไม่ อย่างไร”

(สัมภาษณ์ ลุงทอน วันที่ 26 กันยายน 2560)

นอกจากความวิตกกังวลต่อวิถีชีวิตที่ผูกติดกับที่ดินที่ต้องได้รับผลกระทบแล้ว ความกังวลต่อสภาพในอนาคตที่พวามักก็ยังคงย้ำให้พวกเขาตกอยู่ในความเสี่ยงมากยิ่งขึ้น ดังที่ลุงสมหวังได้บอกเอาไว้ว่า

“ผลประโยชน์นั้นพวกผมจะไม่ได้อะไรเลย มีแต่จะเสียผลประโยชน์

ผมคิดเอานะ ไม่รู้จะจริงไหม ไม่รู้จะกลัวเกินเหตุมั๊ย อย่างรัฐบาลว่าจะให้บริษัทต่างชาติ

มาตั้งโรงงาน ถ้าเป็นของคนจีนคนไทยไม่ได้ทำงานแน่นอน เพราะเราพูดภาษาจีนไม่ได้

มันต้องเอาคนของเขา ถ้าพวามาลงทุนเขาก็ต้องเอาคนพวามาทำงาน ผมเลยห่วงลูกหลานด้วย”

(สัมภาษณ์ ลุงสมหวัง วันที่ 26 กันยายน 2560)

ความรู้สึกหวาดกลัวต่อความไม่แน่นอนในการจ้างงานและการเข้ามาของผู้คนต่างวัฒนธรรมเป็นอีกความเสี่ยงหนึ่งที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐมุ่งหวังให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินและใช้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลักในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม ดังเช่นมุมมองของลุงทอนที่กล่าวเอาไว้ว่า

“ผมมาคิดไกลๆ ผมกลัวว่าถ้าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว

มันจะมีแต่ต่างชาติเข้ามาทำงาน เป็นจีนบ้าง พม่าบ้างกะ

แรงงานก็จะไม่เอาคนไทย ผมกลัวมาก จาริตประเพณีมันจะยุ่งมากถ้าเขามาเยอะ

มันน่าจะเอาคนในพื้นที่ทำงาน แต่นี่จะเอาคนในพื้นที่ออก”

(สัมภาษณ์ ลุงสมหวัง วันที่ 26 กันยายน 2560)

นอกจากความเสี่ยงทางด้านวิถีชีวิตดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พวกเขายังคงมีความเป็นห่วงต่อสภาพสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับผลกระทบด้านลบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินผืนใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นกับแหล่งน้ำธรรมชาติที่อยู่ติดกันกับที่ดินเป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย ทั้งในด้านการแย่งเอาน้ำชุมชนไปใช้ และน้ำเสียจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผ่นวกกับประสบการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ยิ่งทำให้พวกเขามีความเป็นห่วงมากยิ่งขึ้น ลุงทอนได้แสดงความกังวลใจเอาไว้ว่า

“ถ้ามีเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้แหล่งน้ำของหมู่บ้านไม่พอใช้แน่นอน

เพราะชาวบ้านใน 5 – 6 หมู่บ้านล้อมรอบ อ่างเก็บน้ำต่างพากันใช้

ถ้ามีเขตเศรษฐกิจพิเศษมาน้ำจะไม่พอใช้แน่นอน น้ำเสียก็ต้องมีแน่ๆ แล้วจะแก้อย่างไร

ขนาดครัวสุโขทัย³⁸ที่บ้านจ้องปล่อยน้ำเสียเทศบาลยังแก้ไม่ได้เลย มีคนร้องเรียนไปจนถึง

³⁸ ร้านอาหารที่ปล่อยน้ำเสียลงในพื้นที่สาธารณะ

กระทรวงมหาดไทย ถ้าเขตเศรษฐกิจพิเศษมาก็ยิ่งซ้ำร้าย”

(สัมภาษณ์ ลุงทอน วันที่ 26 กันยายน 2560)

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดหาที่ดินของจังหวัดเชียงรายก็พบว่า กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบไม่เคยได้รับข้อมูล ข่าวสาร เกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเลยแม้แต่ครั้งเดียว รวมถึงไม่เคยมีการสอบถามชาวบ้านถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้วย ลุงสมบุญบอกว่า “ไม่เคยมีหน่วยงานไหนมาถามชาวบ้านเลย” เช่นเดียวกับลุงสมหวังที่บอกว่ามีแต่ผู้นำหมู่บ้านเท่านั้นที่ได้รับเชิญให้ไปร่วมประชุมกับทางเจ้าหน้าที่ และไม่ได้มีการสื่อสารกลับมาถึงกลุ่มเกษตรกรอีกด้วย “มีกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นนะไปประชุม ไปแล้วพวกเขาไม่ได้มาบอกชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบแม้แต่คนเดียว”

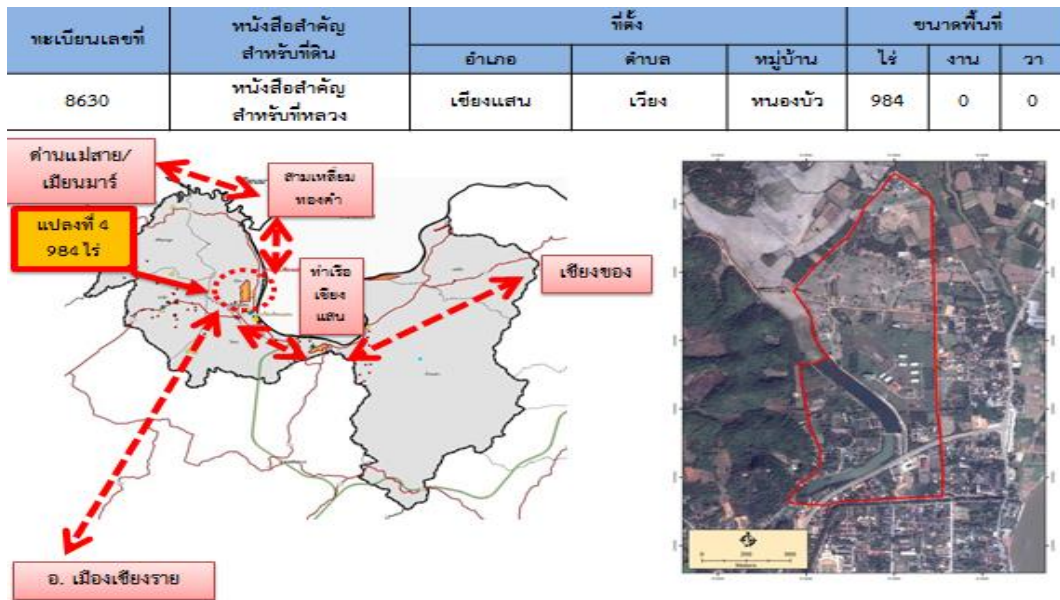
กลุ่มเกษตรกรได้เคยพบปะเจ้าหน้าที่รัฐคือผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเพียงครั้งเดียวเมื่อครั้งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานอนุกรรมการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการลงพื้นที่ดูแปลงที่ดินเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2559 ในวันดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้เรียกร้องให้ชาวบ้านยอมยกที่ดินให้กับทางการ ลุงทอนย้อนความทรงจำในวันดังกล่าวว่า “ผู้ว่าบอกว่าให้เราเสียสละเพื่อประเทศชาติบ้าง แล้วปากท้องประชาชนจะเป็นอย่างไร บอกให้เราไปขายก๋วยเตี๋ยว” ทางด้านลุงสมบุญผู้อยู่ในเหตุการณ์เดียวกันในวันนั้นก็ได้ออกตัวว่า “ผู้ว่าบอกว่าจะจัดสรรให้ชาวบ้านคนละล็อกๆ คนละงานสองงาน ให้ชาวบ้านจัดล็อกขายของ มันจะเป็นไปได้อย่างไร จะขายให้กับใครกิน”

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบให้ความหมายที่ดินทั้งในมิติเศรษฐกิจและวัฒนธรรม กล่าวคือพวกเขาให้คุณค่ากับที่ดินในฐานะที่เป็นแหล่งทำมาหากิน ใช้ประโยชน์ที่ดินในการเลี้ยงชีพ ในขณะที่เดียวกันการที่พวกเขาเป็นเกษตรกรในกระบวนการผลิตเกษตรสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยความรู้ พวกเขาได้สั่งสมประสบการณ์และทักษะมาอย่างยาวนาน และหล่อหลอมให้พวกเขามองตัวเองเป็นผู้ผลิตสินค้าไปยาสูบคุณภาพของประเทศด้วย ถึงแม้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินของพวกเขาในปัจจุบันจะวางอยู่บนความเสี่ยงของการเกษตรแบบมีพันธสัญญาและการเป็นเพียงผู้เช่าที่ดิน แต่พวกเขาสามารถจัดการความเสี่ยงเหล่านั้นได้ ในขณะที่เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ต้องเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ความเสี่ยงที่เข้ามาใหม่นั้นทำให้พวกเขาตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ถูกตัดขาดออกจากกระบวนการกำหนดนโยบาย และไร้หลักประกันในอนาคตอย่างสิ้นเชิง

3.2.2 ผลกระทบของชาวบ้านสบกก อำเภอเชียงแสน

บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด เสนอที่ดินแปลงที่ 4 ขนาดพื้นที่ 984 ไร่ สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน มีแนวทางการพัฒนาคือเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ มีกิจกรรมหลักประกอบด้วยพื้นที่

ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ พื้นที่แสดงศิลปวัฒนธรรม/หัตถกรรม พื้นที่พัฒนาเพื่อฟื้นฟูสุขภาพ/พักผ่อน พื้นที่โรงแรม พื้นที่ศูนย์การค้าและอาหาร สถาบันอบรมฝีมือแรงงานนานาชาติ ดังในรายละเอียดแผนภาพ 3.7 และ 3.8



แผนภาพ 3.7 ที่ตั้งของที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสน
ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด (2558)



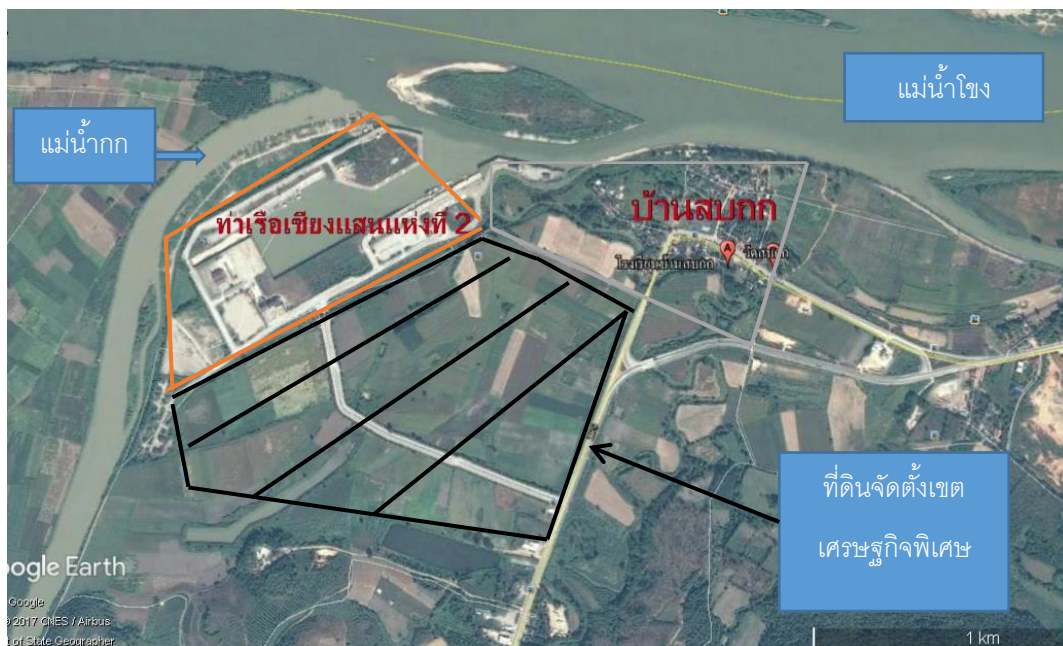
แผนภาพ 3.8 พื้นที่กิจกรรมหลักภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงแสน

ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด

จังหวัดเชียงรายต้องการนำเอาที่ดินแปลงนี้ไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงแสนมีเนื้อที่ประมาณ 651 ไร่ เป็นที่ดินที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อนุญาตให้ชาวบ้านเข้าทำประโยชน์ ตั้งอยู่ที่บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน ติดกับท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 ดังแสดงในแผนภาพ 3.9

บ้านสบกกเป็นหมู่บ้านริมฝั่งแม่น้ำโขง ตั้งอยู่บริเวณปากแม่น้ำกกไหลลงไปบรรจบกับแม่น้ำโขง หมู่บ้านนี้มีการตั้งชุมชนเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2488 พื้นที่ทำกินของชาวบ้านอยู่ในสภาพที่มีน้ำท่วมถึงเป็นประจำทุกปีเนื่องจากอยู่ติดกับแม่น้ำโขงและแม่น้ำกก ชาวบ้านจึงอยู่ในสภาพที่ต้องเผชิญกับความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกปี แต่กระนั้นแล้วความอุดมสมบูรณ์ของปลาในบริเวณสบกกก็เอื้อให้ชาวบ้านมีอาชีพเป็นชาวประมงในแม่น้ำโขง ความเสี่ยงของชาวบ้านสบกกที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเหตุการณ์สำคัญอีกครั้งหนึ่งของชาวบ้านที่นี่

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาย้อนหลังกลับไปก็พบว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา พวกเขาต้องเผชิญหน้ากับความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากการพัฒนามาแล้วจำนวนสองครั้ง โดยครั้งแรกชาวบ้านสูญเสียที่ดินให้กับการก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนแห่งที่ 2 ส่วนครั้งต่อมาชาวบ้านต้องสูญเสียที่ดินอีกเนื่องจากการก่อสร้างถนนเชื่อมต่ออำเภอเชียงแสนกับอำเภอเชียงของ การทำความเข้าใจความเสี่ยงของชาวบ้านสบกกจึงต้องให้ความสำคัญกับการสูญเสียอำนาจการเข้าถึงและควบคุมที่ดินและทรัพยากรของชาวบ้านที่เกิดขึ้นสองครั้งก่อนหน้านี้ด้วย



แผนภาพ 3.9 ที่ตั้งบ้านสบกก ที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2

ทีมา ผู้วิจัย

บ้านสบกกเป็นเหมือนหมู่บ้านชนบทไทยในภาคเหนือตอนบนในแง่ที่พวกเขาใช้อาชีพส่วนหนึ่งจากการผลิตในภาคเกษตรกรรม หมู่บ้านแห่งนี้ตั้งชุมชนอยู่ในที่ราบลุ่มปากแม่น้ำ มีที่ดินทำกินอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของหมู่บ้าน ชาวบ้านถือครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์เป็น สป.ก. 4-01 พวกเขาใช้ที่ดินสำหรับปลูกข้าวและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์โดยได้รับโดยที่ต่อเผชิญกับสภาพน้ำท่วมในฤดูฝนเนื่องจากปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงและแม่น้ำกกที่เพิ่มสูงขึ้นจนเอ่อล้นเข้าท่วมขังที่ดินทำกินของชาวบ้านเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้การประกอบอาชีพทางด้านการเกษตรแล้ว ชาวบ้านสบกกส่วนใหญ่มีอาชีพประมง จับปลาในแม่น้ำโขง เนื่องจากบริเวณที่แม่น้ำกกไหลลงแม่น้ำโขงนั้นเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาตามธรรมชาติ ทำให้ชาวบ้านสามารถจับปลาภายในบริเวณนั้นได้เป็นจำนวนมาก

ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชาวบ้านสบกก โดยในช่วงนั้นมีการเก็งกำไรราคาที่ดินเกิดขึ้นทั่วประเทศ ชาวบ้านสบกกต่างพากันขายที่ดินบริเวณที่จะมีการก่อสร้างเป็นท่าเรือแห่งที่สองในเวลาต่อมาไปจนเกือบหมด ดังที่ผู้ใหญ่บ้านเล่าย้อนให้ฟังว่า

“ที่ดินตรงนั้นแต่เดิมเป็นของคนบ้านสบกก แต่มันทำอะไรไม่ค่อยได้ น้ำท่วมทุกๆ ปี

แล้วนายทุนมันรู้ว่าเขาจะทำท่าเรือ แต่เราไม่รู้เราก็ตายที่ดินให้เขาไร่ละ 3 หมื่น”

(สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560)

ชาวบ้านส่วนใหญ่ขายที่ดินไปจนเกือบหมดเนื่องจากต้องเสี่ยงกับสภาพน้ำท่วมเป็นประจำ และที่ดินไร้เอกสารสิทธิ์ในที่ดินด้วย แต่กระนั้นแล้วผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อด้านลบให้กับชาวบ้าน นอกจากนี้การหาปลาในแม่น้ำโขงก็ยังดำเนินไปอย่างเป็นปกติ แต่ความเสี่ยงในวิถีชีวิตของชาวบ้านเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในระยะเวลาต่อมา เมื่อมีการเวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าวไปใช้จัดตั้งท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนแห่งที่สอง

ท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนแห่งที่สองมีเนื้อที่ประมาณ 387 ไร่ ดำเนินการโดยการท่าเรือแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่ในเขตบ้านสบกก ติดแม่น้ำโขง บนที่ดินที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นของชาวบ้านสบกกซึ่งได้ขายที่ดินไปแล้ว บางส่วนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ยังคงมีชาวบ้านสบกกอีกจำนวน 6 รายที่ยังไม่ได้ขายที่ดินออกไป เมื่อมีโครงการท่าเรือพาณิชย์ฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2554 เข้ามาดำเนินการก่อสร้าง พวกเขาถูกเวนคืนที่ดินไปทั้งหมด โดยได้ค่าเวนคืนที่ดินไร่ละ 120,000 บาท การสูญเสียที่ดินไปเป็นผลกระทบสำคัญส่วนหนึ่ง แต่ที่มากกว่านั้นคือการที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการสูญเสียแหล่งจับปลาในแม่น้ำโขงบริเวณติดกันกับที่ดินผืนใหญ่แปลงดังกล่าว เนื่องจากแม่น้ำโขงบริเวณนั้นเป็นแหล่งที่มีปลาอาศัยอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ที่ชาวบ้านได้ประโยชน์จากการประกอบอาชีพประมงมาโดยตลอด ชาวบ้านสบกกได้พยายามแสดงความกังวลต่อความ

เปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามมา แต่พวกเขามีอาจตัดทอนกระแสการพัฒนาที่มาจากข้างนอกได้ ดังที่ลุงทันได้ เล่าย้อนถึงเหตุการณ์ประชุมชาวบ้านจากหลายหมู่บ้านเกี่ยวกับการสร้างท่าเรือพานิชย์ฯ เอาไว้ว่า

“จัดเวทีตอนนั้นคนบ้านสบกกไม่ได้ไปเยอะ เขาเชิญไปไม่กี่คน

เป็นคนจากที่อื่นเสียส่วนมากในตำบล แต่คนโดนกระทบคือคนบ้านเราอันดับแรก

ตอนนั้นผมเนียเป็นคนต่อต้านไม่ยอมให้สร้างท่าเรือ มีการประชุมที่วัดบ้านผาเงา

ผมไปพูดบอกว่า กลัวจะกระทบการทำมาหากินของชาวบ้าน

ผมหาปูหาปลา แหล่งนั้นเป็นแหล่งปลาวางไข่ ช่วงท่าเรือไม่เกิดผมไม่ได้ไปหากินแฉวนั้น”

(สัมภาษณ์ ลุงทัน วันที่ 13 กันยายน 2560)



ภาพ 3.2 ท่าเรือพานิชย์เชียงแสนแห่งที่ 2

ทีมา ผู้วิจัย

ความเป็นห่วงของชาวบ้านในเรื่องผลกระทบกับอาชีพประมงในแม่น้ำโขงได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐ ชาวบ้านได้รับคำสัญญาถึงการให้สิทธิชาวบ้านสบกกมีโอกาสได้เข้าทำงานในท่าเรือพานิชย์ฯ รวมถึงการชดเชยอาชีพประมงที่ชาวบ้านต้องสูญเสียไปตามที่ลุงทันได้กล่าวเอาไว้ว่า

“ตอนที่สร้างท่าเรือเจ้าหน้าที่บอกว่าจะให้คนในพื้นที่ได้ทำงานก่อน

บ้านสบกกเป็นหลัก บ้านสบกกได้รับผลกระทบมากที่สุด อย่งไรเสียก็จะเอา

คนบ้านสบกกก่อนเป็นลำดับแรก คนเรือ คนแบกของ การค้าการขายในท่าเรือก็จะให้คนสบกกก่อน

ตอนนั้นชาวบ้านก็เลยให้สร้าง”

(สัมภาษณ์ ลุงทัน วันที่ 13 กันยายน 2560)

การชดเชยอาชีพประมงที่ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างท่าเรือพานิชย์ฯได้มีการดำเนินการช่วยเหลือชาวบ้านในเบื้องต้น แต่ไม่นานหลังจากนั้นความช่วยเหลือดังกล่าวก็ยุติไป ปัจจุบันมีชาวบ้านที่

ประกอบอาชีพเป็นชาวประมงเพียง 20 รายเท่านั้น ส่วนการรับคนเข้าทำงานในท่าเรือก็ปรากฏว่าไม่มีชาวบ้าน
สบกได้เข้าทำงานในท่าเรือเลย ตามที่ลุงปันได้กล่าวเอาไว้ว่า

“ที่นี้ท่าเรือเกิดบู่ป ปลาไม่เข้าไปเลย เขาว่าจะทดแทนให้คนสบก
อันดับแรกเลี้ยงไก่ เขาพาไปศึกษาดูงาน ให้คนละสองพันสามพันบาท
จากนั้นก็หาย วกมาอีกการค้าการขายก็ให้คนสบกอันดับแรก
ตอนสุดท้ายเอาคนจากไหนก็ไม่รู้มาทำงานแบกของ ค้าขาย”
(สัมภาษณ์ ลุงทัน วันที่ 13 กันยายน 2560)

ถึงแม้ว่าจะมีชาวบ้านสบกบางรายที่สามารถเข้าไปทำงานในท่าเรือพาณิชย์ฯ ได้ แต่พวกเขาก็ต้อง
เผชิญกับการแข่งขันกับผู้คนจากหมู่บ้านอื่น และกฎระเบียบภายในที่ทำให้สุดท้ายแล้วชาวบ้านต้องเสียโอกาส
ทำงาน พวกเขาจึงตั้งคำถามต่อผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นว่าไม่เป็นไปตามสัญญาที่ภาครัฐเคยให้กับชาวบ้าน ดังที่
แม่ไฟผู้ที่เคยมีโอกาสเข้าไปขายของและเปิดร้านถ่ายเอกสารในท่าเรือพาณิชย์ฯ เล่าให้ฟังว่า

“การประมูลขายของในนั้นตอนแรกให้เป็นล็อตๆ ละ 300 บาทต่อเดือน
แม่ไปจับสลากขายของ แต่ไม่ได้มีพ่อค้าแม่ค้าจากหมู่บ้านอื่นมาด้วย
พอเขาจับสลากได้ที่ขายของ แล้วทำไมที่แรกบอกว่าเฉพาะคนบ้านสบก
ทำไมเอาพ่อค้าคนบ้านอื่นมาด้วย คนบ้านสบกจับสลากได้แค่สองราย
ตอนนี้ขึ้นราคาเป็นราคาตารางเมตรละ 1,000 บาทต่อเดือน
แม่ขอพื้นที่ในสำนักงานท่าเรือถ่ายเอกสาร เอาเดือนละ 700 บาทต่อเดือน
ตอนแรกเขาบอกว่าวันหนึ่งจะหมดกระดาษวันละสองรีม 1000 แผ่น
เราจะได้วันละ 2000 บาทแม่ซื้อเครื่องถ่ายสดเลยสามหมื่นกว่าบาทเอาไปวางไว้
แต่สุดท้ายเขาบอกว่าขอยกเลิกเครื่องถ่ายเอกสารของแม่
แล้วเขาก็เอารายใหม่มาทำแทนแม่ ทำไมเขาไม่ให้คนบ้านเราทำ”
(สัมภาษณ์ แม่ไฟ วันที่ 13 กันยายน 2560)

ในปัจจุบันชาวบ้านสบกก็ยังคงพยายามเข้าไปสมัครงานในท่าเรือพาณิชย์ฯ แต่ผลก็ปรากฏว่าพวกเขา
ยังถูกปฏิเสธการจ้างงานไม่ต่างจากเมื่อหลายปีที่ผ่านมา ลุงเทียนได้เล่าให้ฟังว่า

“เขาเคยบอกว่าจะรับเอาลูกหลานคนบ้านเราไปทำงาน แต่พอเด็กๆ ไปสมัครแล้ว
ก็ไม่เคยมีคนได้เลย ปีที่บ้านเรา 20 คนส่งเอกสารไปทำหน้าที่อยู่ยามเฝ้าหอคอยในท่าเรือ
แต่ไม่มีใครได้สักคนเลย เขาวบ้านเราไม่มีศักยภาพเข้าทำงาน”
(สัมภาษณ์ ลุงเทียน วันที่ 13 กันยายน 2560)

ชาวบ้านสบกนอกจากจะต้องพบกับความเสี่ยงในวิถีชีวิตดังที่ได้อภิปรายมาแล้วข้างต้น พวกเขาจะต้องเผชิญกับปัญหามลภาวะทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีแหล่งกำเนิดจากท่าเรือพาณิชย์ฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเมืองไปยังแม่น้ำโขงแหล่งจับปลาของชาวบ้านอีกด้วย ลุงปิ่นได้สะท้อนปัญหานี้ว่า

“อีกอย่างนี้ขยะและคราบน้ำมันจากท่าเรือมีเยอะมาก มันออกมาจากท่าเรือ เรือก็ขว้างลงแม่น้ำ เวลาที่มีประชุม เขาก็อ้างว่าเป็นแม่น้ำสากล ห้ามปรามดูแลไม่ทั่วถึง เราเคยร้องเรียนแล้วสามวันเจ็ดวันก็ดี แต่พ้นจากนั้นขยะก็กลับมาเหมือนเดิม”

(สัมภาษณ์ ลุงปิ่น วันที่ 13 กันยายน 2560)

ปัญหามลภาวะจากท่าเรือพาณิชย์ฯ ตามที่ชาวบ้านสบกยกขึ้นมาเป็นข้อกังวลใจของพวกเขานั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานภาครัฐก็ตระหนักดีว่าเป็นผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาที่ต้องเร่งแก้ไข โดยเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559 รัฐมนตรีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นได้ทำการตรวจการตรวจเยี่ยมท่าเรือแห่งนี้และได้สั่งการให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้บริหารพื้นที่เร่งแก้ปัญหาและป้องกันเรือพาณิชย์ ที่เข้ามาใช้บริการที่ท่าเรือ ทั้งขยะ มูลฝอย จากเรือ ลงลำน้ำ โดยขอให้มีการ จัดหาอุปกรณ์ทั้งขยะ ขนถ่ายและนำออกจากท่าเรือเป็นระบบ³⁹

ผลกระทบจากการก่อสร้างและดำเนินงานของการท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนแห่งที่ 2 สร้างบทเรียนการพัฒนาให้กับชาวบ้านสบกอย่างสำคัญ เช่นเดียวกันกับการสูญเสียที่ดินอีกครั้งหนึ่งจากการตัดถนนเส้นใหม่เชื่อมต่ออำเภอเชียงแสนเข้ากับอำเภอเชียงของที่ต้องตัดผ่านหมู่บ้านสบกในช่วงปี พ.ศ. 2556 - 2557 โดยมีชาวบ้านจำนวน 8 ราย ต้องสูญเสียที่ดินของพวกเขาไป แม่เมณีเป็นชาวบ้านสบกกรายหนึ่งที่ต้องถูกตัดแบ่งที่บ้านของตัวเองสำหรับการขยายถนนเส้นดังกล่าว แม่เมณีได้เล่าย้อนให้ฟังว่าได้ขอค่าชดเชยแลกเปลี่ยนกับการสูญเสียที่ดินพร้อมกับบ้าน เพื่อที่แม่เมณีจะได้หาซื้อที่ดินแปลงใหม่และปลูกบ้านทดแทนความสูญเสีย

“ตอนแรกเขาจะตัดผ่านหมู่บ้าน บ้านแม่จะโดนเวนคืน

แม่บอกว่าหรือซื้อที่ดินให้แม่ใหม่ก็ได้ ถ้าเป็นเงิน แม่ขอ 5 ล้านบาท

ถ้าเงินล้านสองล้านได้แต่ไม่ได้บ้าน เขากลับหาหรือกันใหม่

ถ้าตัดผ่านบ้านแม่ไปอีก 8 หลังที่เหลือเขาไม่มีปัญหา ดินที่บ้านแม่หลังเดียว

แม่ก็ไม่มีปัญหาขอแค่เงินห้าล้านบาท”

(สัมภาษณ์ แม่เมณี วันที่ 13 กันยายน 2560)

การเจรจาต่อรองของแม่เมณีในเรื่องค่าเวนคืนที่ดินที่เหมาะสมกับความสูญเสียที่แม่เมณีต้องได้รับนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเปลี่ยนแนวถนนใหม่จากเดิมที่จะตัดผ่านหมู่บ้านสบก ซึ่งต้องจ่ายค่าชดเชยที่ดินราคาสูง

³⁹ <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/700572> เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2560

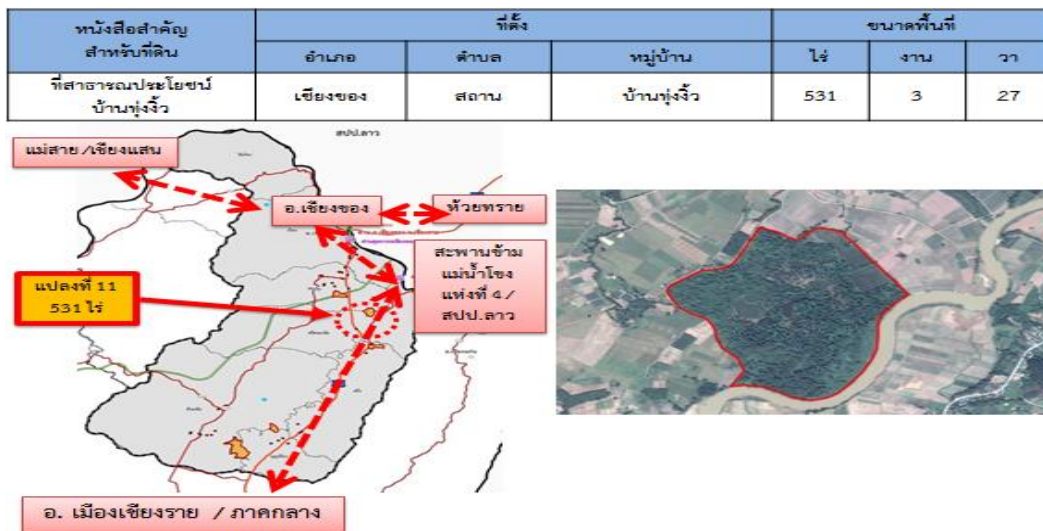
เปลี่ยนเป็นการตัดถนนแนวใหม่ที่เบี่ยงออกจากตัวหมู่บ้านไปยังทิศทางอื่นที่ไม่ต้องเวนคืนที่ดินและบ้านเรือนของชาวบ้าน อย่างไรก็ตามแม้ฉีกยังคงสูญเสียที่ดินที่เป็นแนวรั้วออกไปส่วนหนึ่ง โดยได้ค่าชดเชยประมาณหนึ่งแสนกว่าบาท ส่วนชาวบ้านรายอื่นอีกห้ารายต่างก็ได้ค่าชดเชยที่ดินในจำนวนลดหลั่นกันไปตามเนื้อที่ของที่ดินที่ต้องถูกตัดแบ่งออกไป

ปัญหาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านสกกจากการสร้างถนนละท่าเรือพานิชย์ฯ ที่ผ่านมา ได้สร้างบทเรียนการพัฒนาที่สำคัญให้กับชาวบ้านสกกในแง่ของการเจรจาต่อรองกับภาครัฐ ในขณะเดียวกันประสบการณ์ด้านลบที่พวกเขาได้รับจากการเสียสละที่ดินให้กับโครงการพัฒนาของรัฐ แต่กลับไม่ได้รับการเยียวยาชดเชยที่เหมาะสม ทำให้ชาวบ้านสกกมีมุมมองต่อการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยความไม่มั่นใจในอนาคตของพวกเขาหากต้องยอมเสียที่ดินไปอีกครั้งหนึ่ง

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าชาวบ้านสกกให้ความหมายที่ดินทั้งในแง่เศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน กล่าวคือชาวบ้านใช้ที่ดินสำหรับการเกษตรเป็นหลัก ในขณะเดียวกันเนื่องจากที่ดินของพวกเขาดังอยู่ในพื้นที่ต่อเนื่องกับแม่น้ำกกและแม่น้ำโขง จึงทำให้ชาวบ้านได้พึ่งพาอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของแม่น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม่น้ำโขงในการประกอบอาชีพประมงอันเป็นแหล่งรายได้สำคัญอย่างหนึ่งของชาวบ้าน แต่กระนั้นแล้วพวกเขาต้องเผชิญกับความเสี่ยงอันเนื่องมาจากสภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ส่งผลให้พวกเขาส่วนหนึ่งขายที่ดินที่เคยทำกินไป อย่างไรก็ตามถึงแม้ที่ดินส่วนหนึ่งจะเปลี่ยนมือไปแล้ว แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ยังคงถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์จากที่ดินแปลงอื่น อีกทั้งการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ยังไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาที่เป็นแหล่งหาปลาของพวกเขา ชาวบ้านจึงยังคงสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ จนกระทั่งมีโครงการพัฒนาเข้ามายังหมู่บ้าน ชาวบ้านจึงเริ่มเผชิญกับความเสี่ยงในชีวิตอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสูญเสียพื้นที่จับปลาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินขนาดใหญ่เพื่อสร้างท่าเรือพานิชย์ฯ รวมถึงการได้รับคำสัญญาที่ว่างเปล่าในการพัฒนาท่าเรือ การเวนคืนถนนในเวลาต่อมาก็ได้สร้างความเสี่ยงในชีวิตให้กับชาวบ้านอีกครั้งหนึ่ง และสร้างบทเรียนให้กับชาวบ้านได้เรียนรู้ถึงการเจรจาต่อรองกับรัฐ การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐต้องการนำเอาที่ดินผืนสุดท้ายของชาวบ้านสกกไปดำเนินการนั้น เป็นความเสี่ยงระลอกล่าสุดที่ชาวบ้านสกกต้องรับมือ พวกเขาพยายามอย่างสุดกำลังที่จะรักษาที่ดินของพวกเขาเอาไว้ แต่ก็ไม่มีใครให้คำตอบกับพวกเขาได้ว่าพวกเขาจะต้องเผชิญกับผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากการพัฒนาของรัฐอีกหรือไม่ในอนาคต

3.2.3 ผลกระทบของชาวบ้านทุ่งจั่ว ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ

บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์เสนอที่ดินแปลงที่ 11 ขนาดพื้นที่ 531 ไร่ มีแนวทางการพัฒนาคือเป็นเมืองโลจิสติกส์และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ มีกิจกรรมหลักประกอบด้วยพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมโลจิสติกส์และพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ ดังในรายละเอียดแผนภาพ 3.10 และ 3.11



แผนภาพ 3.10 ที่ตั้งของที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงของ
ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด



แผนภาพ 3.11 พื้นที่กิจกรรมหลักภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ
ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด

ที่ดินแปลงนี้ที่รัฐต้องการนำเอาไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีเนื้อที่ 531 ไร่ เป็นที่ดินในความครอบครองและดูแลของบ้านทุ่งจิว หมู่ที่ 2 ตำบลสถาน มาโดยตลอด หมู่บ้านแห่งนี้ตั้งชุมชนอยู่บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1020 มีที่ดินทำกินอยู่ใกล้เคียงกับที่ดินทุ่งสามหมอนที่รัฐบาลต้องการนำเอาที่ดินแปลงดังกล่าวไปสร้างนิคมอุตสาหกรรมดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 2 สำหรับที่ดินแปลงที่รัฐต้องการชาวบ้านเรียกว่า “ป่าปางควาย” อยู่ห่างจากตัวหมู่บ้านไปประมาณ 5 กิโลเมตร เป็นที่ราบลุ่ม ติดกับแม่น้ำอิงตอนปลายที่อยู่ไม่ไกลจากแม่น้ำโขง และมักมีน้ำหลากท่วมในฤดูฝนอยู่เป็นประจำ ที่ดินสำหรับชาวบ้านทุ่งจิวมีความหมายในสามมิติคือเศรษฐกิจ การพัฒนา และการอนุรักษ์

ผลกระทบที่ชาวบ้านทุ่งจิวเผชิญอยู่อันเนื่องมาจากการพัฒนาของรัฐในครั้งนี้เป็นเหตุการณ์ครั้งที่สองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินส่วนรวมของชาวบ้าน โดยครั้งแรกชาวบ้านเผชิญกับความเสี่ยงในกรณีการบุกรุกที่ป่าจากชาวบ้านในหมู่บ้านใกล้เคียงเพื่อขยายที่ทำกินเพิ่มเติม ชาวบ้านทุ่งจิวจัดการความเสี่ยงของพวกเขาด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณะประโยชน์ ในเวลาต่อมาชาวบ้านทุ่งจิวพยายามพัฒนาที่ดินส่วนรวมโดยเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินของพวกเขาผ่านโครงการจัดตั้งสถาบันการศึกษา แต่สุดท้ายติดขัดเงื่อนไขลักษณะเฉพาะทางกายภาพของที่ดินจึงไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้สร้างความไม่มั่นคงให้กับชาวบ้านทั้งสามมิติ ดังที่จะได้อภิปรายต่อไป

แต่เดิมมา “ป่าปางควาย” มีเนื้อที่ประมาณ 800 ไร่ เป็นที่ดินส่วนรวมของชาวบ้านทุ่งจิวที่ตั้งชุมชนและทำการเกษตรในพื้นที่ราบลุ่มน้ำอิง “ป่าปางควาย” เป็นที่ดินติดฝั่งแม่น้ำอิงที่มักมีน้ำหลากท่วมในหน้าฝนและลดระดับลงไปเมื่อเข้าสู่ปลายฤดูฝนเป็นประจำทุกปี ในอดีตที่ดินผืนนี้มีความหมายต่อชาวบ้านในมิติเศรษฐกิจ เนื่องจากชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในภาคเกษตรและการเก็บหาของป่ามาก่อน กล่าวคือเมื่อครั้งที่ชาวบ้านยังคงทำนาด้วยการใช้แรงงานกระบือหรือควายในการไถนา พวกเขาได้อาศัย “ป่าปางควาย” เป็นที่พักเลี้ยงควายโดยเฉพาะเมื่อเสร็จสิ้นฤดูทำนาที่น้ำลดระดับลงไป แต่ยังคงมีหนองน้ำให้ควายได้อาศัยเป็นแหล่งน้ำ ลูกทนต์ผู้ใหญ่บ้านและประธานกลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิวได้เล่าย้อนภาพอดีตของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชาวบ้านเอาไว้ว่า

“เมื่อก่อนชาวบ้านเสร็จหน้างานก็เอาควายไปเลี้ยงที่ป่าปางควาย

ไปนอนปาง เปลี่ยนกันไปเฝ้า หลักๆของมันก็เป็นที่เลี้ยงควาย”

(สัมภาษณ์ ลูกทนต์ วันที่ 12 กันยายน 2560)

นอกจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน “ป่าปางควาย” ในการเลี้ยงสัตว์แล้ว ชาวบ้านได้เข้าไปเก็บหาของป่าและไม่ใช้สอยอีกด้วย โดยมีชาวบ้านจากหลายหมู่บ้านที่อยู่ติดกันกับป่าดังกล่าว ดังที่ลูกทนต์บอกว่า

“หาเห็ด หน่อไม้ ไม้ใช้สอย จำพวกไม้ซ้อย ไม้ถ่อน ไม้หลายอย่าง

ส่วนมากก็เป็นบ้านที่เข้าอยู่ใกล้กันเข้าไปในป่า เขาอยู่ติดกับป่า

มันไม่ใช่แค่คนบ้านเรานั่น คนบ้านศรีดอนชัย บ้านทุ่งอ่างก็พากันไปหากินในนั้นหมด”

(สัมภาษณ์ ลุงทน วันที่ 12 กันยายน 2560)

ถึงแม้ว่าที่ดิน “ป่าปางควาย” จะอยู่ห่างไกลจากบ้านทุ่งจั่ว และมีชาวบ้านจากหลายหมู่บ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ แต่พวกเขาก็ตระหนักดีว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตแดนของบ้านทุ่งจั่วมาโดยตลอด เมื่อถึงช่วงปลายทศวรรษ 2520 ชาวบ้านได้เปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตจากการใช้ควายไถนาเป็นการใช้รถไถนาแบบเดินตามเป็นส่วนใหญ่ “ป่าปางควาย” จึงถูกลดความสำคัญจากการเป็นที่เลี้ยงควายลงไป แต่ชาวบ้านโดยรอบก็ยังคงเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นต่อเนื่องมา

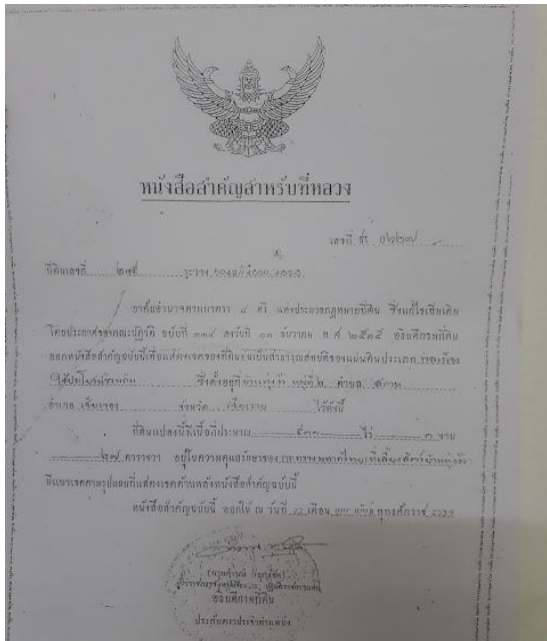
จนกระทั่งเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2531 ชาวบ้านทุ่งจั่วต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินส่วนรวมของพวกเขาไป เมื่อได้เกิดข้อพิพาทกับชาวบ้านบางหมู่บ้านที่อยู่ติดกับ “ป่าปางควาย” เนื่องจากชาวบ้านในหมู่บ้านดังกล่าวได้พากันแบ่งเนื้อที่ดินประมาณ 300 ไร่จัดสรรเป็นที่ดินทำกิน ชาวบ้านทุ่งจั่วไม่สามารถห้ามปรามได้และเป็นฝ่ายยอมสูญเสียที่ดินไปส่วนหนึ่ง ข้อพิพาทในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างหมู่บ้านข้างเคียงที่ต้องการนำเอาไปแบ่งเป็นที่ดินทำกิน กับชาวบ้านทุ่งจั่วต้องการเก็บรักษาที่ดินเอาไว้วันนั้น จบลงด้วยการที่ชาวบ้านทุ่งจั่วได้นำเอาที่ดินส่วนที่เหลือประมาณ 500 ไร่ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่เลี้ยงสัตว์บ้านทุ่งจั่ว) เมื่อปี พ.ศ. 2539 ดังแสดงในภาพ 3.3 แต่ถึงแม้ว่าชาวบ้านทุ่งจั่วจะสามารถรักษาที่ดินของพวกเขาเอาไว้ได้อย่างเป็นทางการ แต่การบุกรุกที่ดินเข้าไปยัง “ป่าปางควาย” ก็ยังเกิดขึ้นต่อเนื่อง จนชาวบ้านทุ่งจั่วต้องดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับชาวบ้านจากหมู่บ้านอื่นที่เข้าไปบุกรุกที่ดินส่วนรวมของพวกเขามาแล้วครั้งหนึ่ง ดังที่ลุงทนเล่าย้อนให้ฟังว่า

“ ขึ้นทะเบียน นสล. ป้องกันไม่ให้คนบ้านอื่นแย่งเอาไปอีก

พวกเขาต้องการบุกรุกที่ดินทำกิน แต่คนข้างทุ่งจั่วไม่ยอม

เคยมีการฟ้องร้องคนไปบุกรุก แล้วบ้านเราก็ชนะคดีความมาก็ทำมาแล้ว”

(สัมภาษณ์ ลุงทน วันที่ 12 กันยายน 2560)



ภาพ 3.3 หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงบ้านทุ่งจิว และสภาพ “ป่าปางควาย” ในปัจจุบัน
ที่มา ชาวบ้านทุ่งจิวและผู้วิจัย

ชาวบ้านทุ่งจิวเป็นเจ้าของที่ดิน “ป่าปางควาย” ทั้งในแง่กฎหมายและการใช้ประโยชน์ในที่ดินจริง แต่พวกเขาก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการบุกรุกขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในที่ดินส่วนรวมของพวกเขา ชาวบ้านทุ่งจิวเห็นว่ามาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินประการหนึ่งก็คือการพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ในประโยชน์สาธารณะ โดยเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2550 มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายมีความประสงค์ของใช้ที่ดินส่วนรวมของพวกเขามีความยินดีที่จะมอบที่ดินยกให้สถาบันการศึกษานำไปใช้ประโยชน์ โดยชาวบ้านมีความคาดหวังหวังถึงอนาคตที่ดีที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนและส่วนรวมตามที่ลูกหนบอกว่า

“ทั้งไว้มันเป็นปัญหาจะพัฒนาอะไรก็ได้พอมีราชภัฏมาขอ
เราก็ได้เอ่ยปากกันในหมู่ชาวบ้านว่าเราจะยอมยกให้ถ้าเขาเอาที่ดินไปสร้างมหาวิทยาลัย
เราก็เห็นว่าผลกระทบอะไรก็น่าไม่น่าจะมีถ้าเป็นมหาวิทยาลัย
เราคุยกันในสภาว่าเราจะกันไว้ 200 ไร่ อีก 300 ไร่จะยกให้ราชภัฏ กันเอาไว้ 200 ไร่
เผื่อขยายกิจการของเทศบาลในอนาคต ยกให้ราชภัฏ 300 ไร่ จัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติ
ลูกหลานก็จะได้เรียน ไม่ต้องดินรนไปไหนไกล”
(สัมภาษณ์ ลูกหนบ วันที่ 12 กันยายน 2560)

เมื่อข่าวการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของบ้านทุ่งจิวแพร่กระจายออกไป ตลาดที่ดินโดยรอบที่ดิน “ป่าปางควาย” ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ราคาที่ดินบริเวณนั้นพุ่งสูงขึ้น มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อ

แก๊งค์อะไรและเตรียมลงทุนรองรับสถาบันการศึกษาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังที่ลุงทนต์เล่าให้ฟังถึงสภาพการณ์ในช่วงเวลานั้นว่า

“ชาวบ้านตื่นราคาที่ดินกันตอนราชภัฏจะเข้ามา บ้างก็จะสร้างหอพักให้นักศึกษาบ้าง ผู้ใหญ่บ้านหลายคนเป็นนายหน้าหาซื้อที่ดินกันยกใหญ่ ราคาที่ดินแต่ก่อนไร่ละแปด หมื่น ราคาไล่สูงขึ้นๆ เป็นแสนบาท จนถึงแสนห้าหมื่นบาท”
(สัมภาษณ์ ลุงทนต์ วันที่ 12 กันยายน 2560)

ความพยายามของชาวบ้านทุ่งจั่วในการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินใหม่จากมิติเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยตรง เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเป็นความเสี่ยงในที่ดินระดับท้องถิ่น แล้วพลิกมุมมองที่ดินไปสู่มิติการพัฒนาด้วยการจัดสรรพื้นที่ให้กับสถาบันการศึกษาเข้ามาใช้ประโยชน์แสดงให้เห็นถึงพลวัตของการให้ความหมายในที่ดินและการจัดการที่ดินของชุมชน ที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความเสี่ยงและโอกาสในการจัดการความเสี่ยง แต่ความพยายามของชาวบ้านในครั้งนี้กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากในเวลาต่อมาทางราชภัฏได้ยกเลิกโครงการจัดตั้งวิทยาเขตในพื้นที่ “ป่าปางควาย” ลุงทนต์ให้ความเห็นต่อกรณีนี้ว่า “ผมว่ามันเป็นที่ต่ำเกินไป ถ้าถามที่ดินมันจะต้องลงทุนเยอะมาก” เมื่อราชภัฏไม่ต้องการใช้ที่ดินต่อ ชาวบ้านก็ยังคงมีสิทธิจัดการที่ดินของพวกเขาดังเดิมต่อไป

เมื่อผ่านพ้นกรณีการขอใช้ที่ดินของราชภัฏไปแล้ว ชาวบ้านทุ่งจั่วก็ได้รับรู้ในเวลาต่อมาว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทุ่งสามหมอนดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้าแล้วในบทที่ 2 ชาวบ้านทุ่งจั่วซึ่งมีที่ดินทำกินบริเวณดังกล่าวต่างพากันยินดีต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ผู้ใหญ่บ้านได้เล่าย้อนเหตุการณ์ในครั้งนั้นเอาไว้ว่า “เรื่องนิคมชาวบ้านก็ดีใจว่าจะได้ขายที่ที่ทุ่งสามหมอน นายทุนมาเจรจาเรียบร้อย ตอนสุดท้ายก็ล้ม ดีใจได้ขายตรงนี้แล้วไปซื้อข้างนอก โดยนำเงินที่เหลือมาให้เลี้ยงชีวิต แต่สุดท้ายก็ล้ม นายทุนไม่มา รัฐก็ยกเลิกลงทุน” (สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน วันที่ 12 กันยายน 2560)

ในมุมมองของชาวบ้านทุ่งจั่วแล้วรัฐทำความผิดพลาดเองเมื่อครั้งจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมทุ่งสามหมอน เนื่องจากปล่อยให้มีการแก๊งค์อะไรในที่ดินมากเกินไป ดังที่ป่าผ่องได้มองย้อนกลับไปว่า “ทุ่งสามหมอน ก็มีปัญหาที่ดินแพง ทำไม่มาให้รัฐบาลมาซื้อที่ดินเอง โดยไม่ผ่านนายหน้า รัฐบาลลงมาจัดการเอง ความจริงที่ดินไม่แพง กระบวนการมันผิดทั้งหมด” (สัมภาษณ์ป่าผ่อง วันที่ 12 กันยายน 2560)

แต่แล้วชาวบ้านทุ่งจั่วต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกรอบเมื่อจังหวัดต้องการนำเอาที่ดินส่วนรวมของพวกเขาไปใช้ประโยชน์ ชาวบ้านทุ่งจั่วเมื่อต้องประสบกับความเสี่ยงรอบใหม่ พวกเขา มองว่าไม่ได้รับความยุติธรรม ดังที่ป่าผ่องแสดงความคิดเห็นเอาไว้ว่า

“ที่แรกป่าขึ้นชมรัฐบาลที่ทำป่าสีเขียว แต่ครั้งนี้พอทำแผนเอาป่าเรา

เขาไม่เห็นพื้นที่ ไม่เห็นว่าบ้านเราเป็นอย่างไร กำหนดเอาเองทำแผนเอาเอง

ยึดเอาป่าเรา ทำให้ป่ามีอคติ เพราะป่าคือที่ทำกินของคนยากคนจน

ป่าแห่งนี้เป็นที่หาอาหารเพราะป่าดอยกลายเป็นสวนยางไปแล้ว

แต่ป่าเรายังเหลือไว้ให้คนได้หากิน ป่านี้เป็นป่าที่มีคุณค่าทางจิตใจ มากกว่าคุณค่าทางการเงิน

หากเป็นเขตเศรษฐกิจ ก็กลายเป็นป่าคอนกรีต ไม่มีอีกแล้ว เรานึกถึงลูกหลาน เราจึงอนุรักษ์ไว้

(สัมภาษณ์ป่าฝ่อง วันที่ 12 กันยายน 2560)

เช่นเดียวกับกับแกนนำกลุ่มอนุรักษ์ป่าที่เห็นว่าพวกเขาต้องแบกรับภาระการพัฒนามากเกินไปหากต้องยอมยกที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้กับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังที่แกนนำกลุ่มอนุรักษ์ได้แสดงความเห็นเอาไว้ว่า

“เอาพื้นที่ป่าเราไปทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ เราอุทิศสำหรับรักษาไว้จากการบุกรุก

กลับกลายเป็นว่าเขาจะมาเอา ทำไมไม่เอาป่าที่บุกรุก

ตอนนี้กลายเป็นว่าเศรษฐกิจพิเศษคืออะไรไม่รู้ แต่ที่แน่ๆ เขาจะเอาที่ดินเราไว้ก่อน

ทั้งตำบลสถานแต่ก่อนเคยมีทุกบ้านแต่โดนล้ม เหลือเฉพาะบ้านเราที่เดียวก็ยังคงมาเอาอีก

ป่าไม่เหลือแล้ว แห่งเดียวของตำบลสถาน”

(สัมภาษณ์พี่ศักดิ์ วันที่ 12 กันยายน 2560)

ลุงทนในฐานะแกนนำกลุ่มอนุรักษ์ที่ต่อสู้รักษาป่าของบ้านทุ่งจิวมาโดยตลอด ได้แสดงความคิดเห็นต่อการจัดหาที่ดินเขตเศรษฐกิจและแสดงความรู้สึกเป็นห่วงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเอาไว้ว่า

“ ชาวบ้านรู้เรื่องเมื่อ 2 ปีก่อน ชาวบ้านรู้ว่าตอนแรกจะเป็นทุ่งสามหมอน

แต่ที่ดินมันแพงเขาก็เลยย้ายไปที่บุญเรือง แต่พอว่าบุญเรืองไม่ยอม เขาจะเอาที่หลวง

เขาก็เลยมาหาที่นี้ที่บ้านเรา อันที่จริงที่นี้มีคนเอานายทุนเงินมาดูหลายรอบแล้วเขาว่าเงินไม่สู้

มันต้องถมที่ดินเยอะเกินไป ถ้านายทุนเงินตกลงผมว่าเขาคงจะบีบพวกผมหนักแน่”

(สัมภาษณ์ลุงทน วันที่ 12 กันยายน 2560)

ชาวบ้านทุ่งจิวมีความต้องการให้รัฐสร้างหลักประกันต่อความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น พวกเขาได้ประชุมกับหน่วยงานจากจังหวัดที่มาลงพื้นที่ พวกเขาพยายามสอบถามถึงรูปธรรมการพัฒนาแต่ก็ไร้คำตอบที่หนักแน่นพอ ดังที่ลุงทนได้กล่าวว่า

“ ผมถามว่าชาวบ้านจะได้อะไร ใหม่ๆ จังหวัดก็บอกว่า จังหวัดจะพัฒนาให้หมด 31 ไร่

ยกให้ ชาวบ้านจะเอาอะไรจะหาให้ จะสร้างอะไรสร้างให้เลยแล้วให้ชาวบ้านจัดการกันเอง

แต่เราดูแล้วมันไม่มีแผนผัง แผนการ อะไร ถ้าจะทำจริงๆ ก็ให้ลงลายลักษณ์อักษร

แต่ก็ไม่มีหน่วยงานไหนรับที่จะทำ มันมีแต่คำพูด ผมว่าถ้าเราไม่ทำสัญญากันไว้
แล้วคนมาใหม่จะทำตามที่พูดไว้ก่อนไหม”

(สัมภาษณ์ลุงทน วันที่ 12 กันยายน 2560)

เมื่อชาวบ้านเห็นว่าขาดหลักประกันในการแก้ไขปัญหาความเสี่ยงจากการพัฒนา พวกเขาจึงรู้สึกว่ามี
ไร้ความจริงใจในการพัฒนา

“ผมถามหาแผนผังจากจังหวัดว่าจะมีแผนผังการใช้ประโยชน์อะไรจริงๆ เขาก็ไม่มี

“มันก็แค่ต้องการป่าเราไป เขาได้ป่าเราไป ก็หาคนมาเช่าต่อ

แล้วคนเช่าจะเอามาทำอะไรก็ไม่รู้ คนเช่าเป็นใครก็ไม่รู้”

(สัมภาษณ์ลุงทน วันที่ 12 กันยายน 2560)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าชาวบ้านทุ่งจั่วต้องเผชิญความเสี่ยงจากการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ
ที่ดินสาธารณะมาโดยตลอด โดยเริ่มแรกพวกเขามีข้อพิพาทกับชุมชนต่างหมู่บ้านที่ต้องการนำเอาที่ดินส่วนรวม
ไปจัดสรรเป็นที่ทำกิน แต่ชาวบ้านทุ่งจั่วไม่ยินยอม จึงนำไปสู่การแบ่งปันที่ดินระหว่างหมู่บ้านและชาวบ้านทุ่งจั่ว
ทำการขึ้นทะเบียนที่ดินของชุมชนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ต่อมาเมื่อมีสถาบันการศึกษาขอใช้ประโยชน์
ที่ดินเพื่อการพัฒนาชาวบ้านทุ่งจั่วเองก็เห็นว่าผลประโยชน์จากการพัฒนาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นนั้นเป็นผลดีต่อ
ส่วนรวมอย่างเป็นรูปธรรม พวกเขาจึงยินยอมให้มีการนำเอาที่ดินส่วนรวมไปใช้เพื่อการพัฒนา ในเวลาต่อมา
พวกเขาก็ตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ติดกับแม่น้ำอิงที่มีน้ำท่วมประจำปีนั้นต้อง
ใช้การลงทุนมหาศาล ในขณะที่การนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเขตเศรษฐกิจพิเศษชาวบ้านทุ่งจั่วเห็นว่า
พวกเขาถูกตัดขาดจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจะถูกกีดกันจากการเข้าถึงที่ดินอย่างสิ้นเชิง

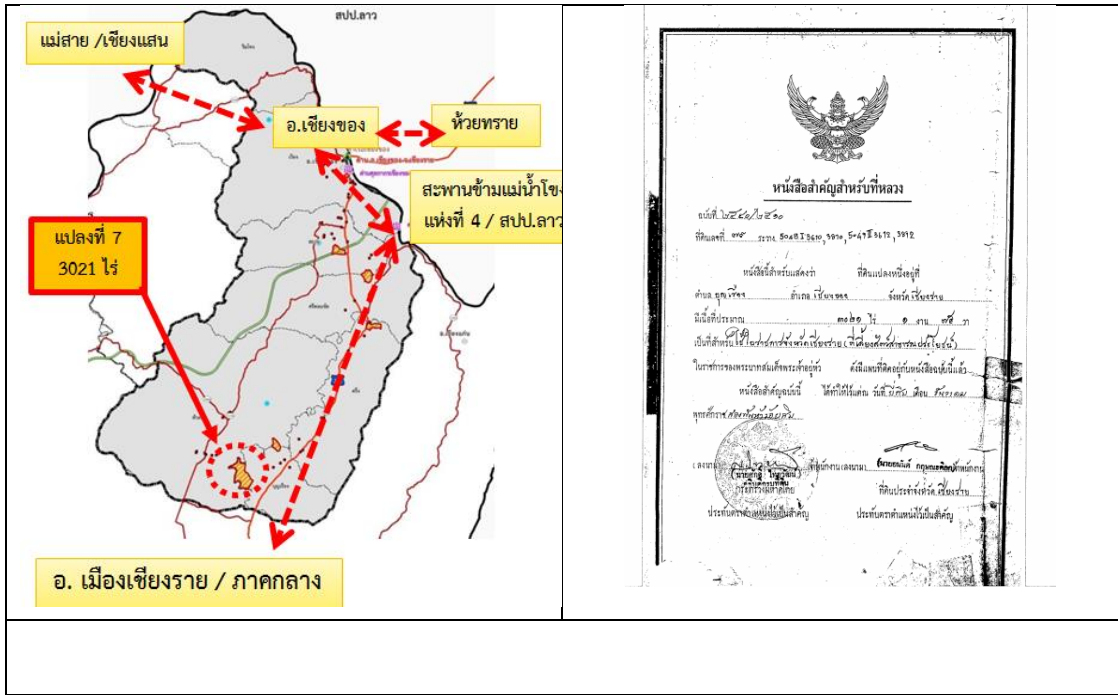
3.2.4 ผลกระทบของชาวบ้านบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ

ที่ดินแปลงนี้จังหวัดเชียงรายคัดเลือกเป็นพื้นที่เหมาะสมสำหรับจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษคู่กันมา
กับที่ดินสาธารณะประโยชน์บ้านทุ่งจั่ว แต่กลับไม่ปรากฏในรายงานความก้าวหน้าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเลขานุการของ กนพ. อย่างไรก็ตาม
เนื่องจากที่ดินผืนนี้มีเนื้อที่มากที่สุดที่สุดในบรรดาที่ดินทั้งหมดที่บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัดเสนอใน
รายงานให้จังหวัดเชียงรายพิจารณา อีกทั้งอยู่ในระหว่างที่ชาวบ้านมีความเห็นร่วมยินยอมให้มหาวิทยาลัยแม่
โจ้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อจัดตั้งวิทยาเขต จังหวัดเชียงรายจึงเห็นควรผนวกเอาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ
เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้จังหวัดเชียงรายยังเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชน
เข้าไปมีส่วนในการขอใช้ที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมด้วย ชาวบ้านในตำบลบุญเรืองจึงเห็นว่าพวกเขา กำลังถูก

ผลก็ให้รับภาระจากการพัฒนามากจนเกินไป ขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และจะถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินที่พวกเขาช่วยกันรักษามาแต่ดั้งเดิม

ที่ดินของบ้านบุญเรืองที่จังหวัดเชียงรายต้องการนำไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีเนื้อที่ 3,021 - 1 - 70 ไร่ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของหมู่บ้าน ติดกับแม่น้ำอิง ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เลี้ยงสัตว์เมื่อปี พ.ศ. 2510 ดังแสดงตำแหน่งที่ตั้งและขอบเขตได้ในภาพที่ 17 และ 18 ที่ดินผืนนี้เป็นที่ดินส่วนรวมของชาวบ้านใน 5 หมู่บ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ประกอบด้วยบ้าน บุญเรืองเหนือ หมู่ที่ 1 บ้านต้นปล้อง หมู่ที่ 5 บ้านต้นปล้อง หมู่ที่ 8 และบ้านภูแกง หมู่ที่ 10 โดยมีบ้านบุญเรืองหมู่ที่ 2 เป็นศูนย์กลางของพื้นที่และมีที่ดินที่ชาวบ้านดูแลจัดการมากที่สุดถึง 1,473 ไร่ ที่ดินผืนนี้เป็นที่ราบลุ่มต่ำ มีหนองน้ำอยู่ภายในเมื่อถึงฤดูฝนน้ำจากแม่น้ำอิงหลากไหลเข้าท่วมพื้นที่หนองเป็นประจำทุกปี ในอดีตชาวบ้านใช้ที่ดินผืนนี้ในการเลี้ยงสัตว์ (กระบือ) เก็บหาของป่า จับปลาในฤดูน้ำหลากและในหนองน้ำเวลาหน้าแล้ง และเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญในแม่น้ำอิงตอนปลาย ดังแสดงในแผนภาพ 3.12 และ 3.13

ผลกระทบต่อสิทธิเหนือที่ดินและการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นจุดหักเหครั้งสำคัญของชาวบ้านบุญเรือง เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาประวัติศาสตร์การจัดการที่ดินผืนนี้ของชุมชน จะพบว่าพวกเขาผ่านความเสี่ยงที่จะต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อหลายสิบปีที่ผ่านมา โดยครั้งนั้นมีการเข้ามาขอตัดไม้ฟันเพื่อใช้ในกิจการโรงสีข้าวขนาดใหญ่และโรงบ่มยาสูบ แต่ความเสี่ยงครั้งนั้นเกิดขึ้นในระดับชุมชนและชาวบ้านสามารถจัดการรับมือเอาไว้ได้ ทั้งนี้ก่อนที่ชาวบ้านจะต้องเผชิญหน้ากับการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชาวบ้านได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ ด้วยการอนุญาตให้มหาวิทยาลัยทางด้านเกษตรแห่งหนึ่งของภาคเหนือใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งวิทยาเขตทางด้านการเกษตร แต่จุดหักเหของชาวบ้านในด้านสิทธิเหนือที่ดินและการพัฒนาก็คือเมื่อมีการผนวกเอานิคมอุตสาหกรรมในนามเขตเศรษฐกิจพิเศษเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการขอใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับมหาวิทยาลัย ผลที่ตามมาคือชาวบ้านตั้งคำถามต่อความชอบธรรมในกระบวนการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและคัดค้านการนำเอาที่ดินส่วนรวมของพวกเขาไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ตัดขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังที่จะได้ขยายความต่อไป



แผนภาพ 3.12 ที่ตั้งและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของที่ดินสาธารณประโยชน์บุญเรือง
 ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด (2558)



แผนภาพ 3.13 สภาพพื้นที่ของที่ดินสาธารณประโยชน์บุญเรือง
 ที่มา บริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด

เมื่อชาวบ้านบุญเรืองพูดถึงที่ดินส่วนรวมผืนใหญ่ที่พวกเขาได้ใช้ประโยชน์มาโดยตลอดนั้น พวกเขาเรียกมันว่า “ป่า” เนื่องจากสภาพพื้นที่นอกจากจะเป็นที่ราบลุ่มตื้นน้ำแล้ว ที่ดินผืนนี้ยังปกคลุมไปด้วย

ต้นไม้จำนวนมาก (ประเด็นความหลากหลายของต้นไม้และพันธุ์พืชในที่ดินผืนนี้จะอภิปรายอีกครั้งในบทที่ 4 ว่าด้วยกลยุทธ์การต่อรองความหมายที่ดินของชาวบ้าน) การจัดการป่าส่วนรวมที่แนวเขตติดต่อกันของหลายหมู่บ้านนั้นผู้ใหญ่บ้านได้กล่าวย้อนอดีตให้ฟังว่า

“แต่ก่อนชาวบ้านเลี้ยงควาย แต่ละหมู่บ้านก็จะรู้แนวเขตของกันและกันว่า
เขตที่ชาวบ้านเราปล่อยควายเข้าไปเริ่มจากจุดไหนไปถึงไหน
มันไม่ได้ทำหลักเขตตายตัว ชาวบ้านรู้จักกัน มันเป็นผืนยาวต่อกัน
เมื่อก่อนมีควายเยอะคุแลต่อๆ กันไปในที่ดินสามพันกว่าไร่
แบ่งกันดูแลกันแต่ละหมู่บ้าน แต่ในใบ นสล. อยู่ในใบเดียวกัน
(สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน 16 กันยายน 2560)

ด้วยสภาพป่าที่เป็นที่ลุ่มต่ำ อยู่ติดกับแม่น้ำอิงที่มีน้ำไหลป่าเข้าท่วมทุกปี จึงเป็นเงื่อนไขจำกัดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินผืนนี้ แต่กระนั้นแล้วมันก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ป่าผืนนี้ยังคงดำรงอยู่สืบต่อกันมาจนถึงยุคปัจจุบัน ดังที่นายเพชร ผู้นำกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองได้กล่าวเอาไว้ว่า

“ป่าบ้านเรามันเป็นแอ่งกระทะน้ำท่วมตลอด ถ้ามันไม่ใช่แบบนั้น
ผมว่ามันถูกแบ่งถูกตัดเป็นที่นาไปตั้งแต่สมัยคนเฒ่าคนแก่สมัยก่อนมาแล้ว
คนเฒ่าเขารู้ก็เลยรักษากันมาจนถึงรุ่นเรา”
(สัมภาษณ์ น้ำพัด วันที่ 16 กันยายน 2560)

ในปัจจุบันชาวบ้านไม่ได้เลี้ยงกระบือเพื่อใช้ในการไถนาอีกต่อไปแล้ว แต่สภาพป่าผืนใหญ่ก็ยังคงมีความหมายสำหรับชาวบ้านในมิติเศรษฐกิจอย่างสำคัญทั้งในด้านการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาตามธรรมชาติที่มาจากแม่น้ำอิงในฤดูน้ำหลาก และมีคุณค่าในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่ช่วยกักเก็บน้ำเอาไว้ ส่งผลให้ในฤดูแล้งชาวบ้านจึงยังคงมีน้ำในการปลูกข้าวนาปรังที่มีเนื้อที่กว่า 5,000 ไร่ ดังที่ลุงวุธได้อธิบายว่า

“ทั้งบ้านเราและบ้านอื่นที่ใช้น้ำอิงร่วมกับเราทั้งนาปีนาปรัง
มีเครื่องสูบน้ำพลังไฟฟ้า 3 เครื่อง สูบน้ำเข้านา 5,000 กว่าไร่
ป่าเราสามพันกว่าไร่มันซับน้ำเอาไว้ มีสามสถานีสูบน้ำ ท่อ 12 นิ้ว
ถ้าเอาที่ดินเราไป น้ำมันจะแห้ง ไม่มีป่าซับเอาไว้”
(สัมภาษณ์ ลุงวุธ วันที่ 16 กันยายน 2560)

ย้อนกลับเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2500 ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินผืนนี้ โดยมีเจ้าของกิจการโรงสีข้าวขนาดใหญ่เข้ามาขอตั้งโรงสีข้าวในพื้นที่ แลกเปลี่ยนกับที่เจ้าของโรงสีจะทำการแผ้วถาง

ป่าจัดสรรที่ดินแบ่งให้กับชาวบ้านทำกิน ต่อมาโรงบ่มไบยาสูบก็เข้ามาขอสัมปทานตัดไม้เพื่อทำไม้พินเอาไว้ใช้ในกิจการบ่มไบยาสูบ แต่ผู้นำหมู่บ้านในยุคนั้นไม่เห็นด้วย ดังที่ป่าพินเล่าย้อนให้ฟังว่า

“สมัยก่อนมีโรงสีไฟเข้ามา ชาวบ้านไม่ให้ โรงบ่มไบยาเข้ามาก็ไม่ให้
เขาจะมาซื้อเอาไม้ไปทำพิน โรงสีไฟจะเข้ามาใช้ประโยชน์ตั้งในหมู่บ้าน
จะเอาไม้ในป่าเป็นพิน จัดสรรที่ดินให้กับชาวบ้าน พ่อหลวง ผู้นำยุคนั้นเขาไม่ยินยอม”
(สัมภาษณ์ ป่าพิน วันที่ 16 กันยายน 2561)

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในหมู่บ้านที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นเป็นการเข้ามากระทำจากภายนอกเป็นหลัก ครั้นเมื่อถึงปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นจุดเริ่มต้นของความเสียหายในช่วงปัจจุบันที่เกิดจากความต้องการของคนภายในชุมชนเองด้วยส่วนหนึ่ง เมื่อชาวบ้านและเทศบาลตำบลบุญเรืองอนุญาตให้มหาวิทยาลัยทางด้านการเกษตรแห่งหนึ่งของภาคเหนือใช้ประโยชน์ในพื้นที่จำนวน 300 ไร่ เพื่อจัดตั้งวิทยาเขตทางด้านการเกษตรและประมง ผู้ใหญ่บ้านเล่าย้อนถึงการมีส่วนร่วมของตัวผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านว่า

“เรื่องของมหาวิทยาลัยบ้านเราไม่มีใครคัดค้าน เห็นดีเห็นงามด้วย เขาบอกว่าเอาสามร้อยไร่
เราก็เห็นดีเห็นงามด้วย เพิ่มเป็นพันสองร้อยไร่ชาวบ้านก็ไม่ว่า เห็นว่าเป็นเรื่องการศึกษา
มันผ่านไปด้วยดี ผมก็เป็นคนหนึ่งที่ยกมือให้ ไม่มีข้อขัดแย้ง”
(สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน 16 กันยายน 2561)

ชาวบ้านมีความคาดหวังว่าการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นในพื้นที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนอย่างเต็มที่ แต่เมื่อมีการผนวกเอาเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการขอย้ายเนื้อที่จัดตั้งมหาวิทยาลัยด้วย ชาวบ้านบุญเรืองจึงเริ่มตั้งคำถามกับความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าเป็นไปด้วยความไม่ชอบมาพากล ประการสำคัญคือตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกไปจากกระบวนการตัดสินใจใช้ประโยชน์ในที่ดิน ชาวบ้านเริ่มรับรู้ว่าจะมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเมื่อตอนต้นเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2558 ในการประชุมหมู่บ้าน ดังที่นำพดลเล่าให้ฟังว่า

“เรารู้เรื่องนิคมอุตสาหกรรมจริงก็วันที่ 5 สิงหาคม 2558
ประชุมประเดือนหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมาแจ้งชาวบ้าน เริ่มเป็นประเด็นขึ้นมา”
(สัมภาษณ์ นำพดล วันที่ 16 กันยายน 2560)

ทั้งนี้ผู้นำหมู่บ้านบุญเรืองรับรู้ข้อมูลการเพิ่มเติมนิคมอุตสาหกรรมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและเขตเศรษฐกิจพิเศษเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2558 เนื่องจากได้เข้าประชุมร่วมกับมหาวิทยาลัย

ผู้บริหารบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเมืองเงิน เทศบาล กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน โดยทางบริษัทแจ้งความประสงค์ การขอใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมซึ่งที่ประชุมมีมติให้จัดประชุมกับประชาชนทั้งตำบลอีกครั้งในวันที่ 15 สิงหาคม 2558 กำหนดใช้สถานที่โรงเรียนบุญเรืองวิทยาคมเป็นสถานที่จัดประชุม และเป็นจุดเริ่มต้นของความเสียงใหม่

บริษัท เมืองเงิน ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัดในฐานะบริษัทเอกชนที่ได้ลงนามกับ กนอ. ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงของซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 2 เข้าไปบทบาทอย่างสำคัญในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย กล่าวคือ เมื่อวันที่ 21 ก.ค. 2558 บริษัท เมืองเงิน ได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) จังหวัดเชียงราย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เป็นประธาน โดยพล.ท.พงษ์ เอก อภิรักษ์โยธิน กรรมการผู้จัดการบริษัทเมืองเงินฯ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า หลังจากบริษัทร่วมกับทางจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าศึกษาพื้นที่ ทางบริษัทได้คัดเลือกพื้นที่เหมาะสมในการพัฒนาเอาไว้ 2 แห่ง ซึ่งก็อยู่ในพื้นที่ที่เสนอให้จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คือ ที่สาธารณประโยชน์บ้านทุ่งจิว ม.2 ต.สถาน อ.เชียงของ เนื้อที่ประมาณ 500 ไร่ โดยบริษัทวางแผนจะพัฒนาให้เป็นเขตบริการ และการขนส่ง อาจเป็นลักษณะของโกดัง สถานที่เปลี่ยนถ่ายสินค้า ส่วนจุดที่ 2 จะเป็นนิคมอุตสาหกรรม ที่กำหนดให้ประกอบกิจการได้เบื้องต้นคือ ประเภทพลังงาน การจัดการขยะ ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์บุญเรือง ต.บุญเรือง อ.เชียงของ เนื้อที่ประมาณ 1,200 ไร่ จะเป็นนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดให้ประกอบกิจการได้เบื้องต้นคือประเภทพลังงาน การจัดการขยะ (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, สื่อออนไลน์)

เมื่อชาวบ้านเห็นว่ามีการร่วมมือกันทั้งจากจังหวัด มหาวิทยาลัย และบริษัทเอกชน พวกเขาจึงไม่อาจยอมรับความเสี่ยงในรูปแบบภาวะจากการพัฒนา และขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเป็นอย่างมาก ดังที่แกนนำกลุ่มอนุรักษ์ได้กล่าวเอาไว้ว่า

“แม่ใจก็มาที่โรงเรียนบุญเรืองวิทยาคม มันเห็นชัดว่ามากับกลุ่มทุน เป็นเหตุการณ์แจ้งประจักษ์แก่ตาชาวบ้านว่า แม่ใจ บริษัทเมืองเงิน กลุ่มทุนเหล่านี้ เป็นพวกเดียวกัน ซึ่งก่อนนี้คือปกหมุดแล้วที่จะทำเป็นราชพัสดุ แล้วเป็นกรมธนารักษ์ ให้เอกชนเช่า มาดูแล้วมันขัดแย้งกันจากสามร้อยไร่มาเป็นพันกว่าไร่ แล้วมันมาได้อย่างไร ทำให้ชาวบ้านตื่นตัว ชาวบ้านได้เอกสาร ได้ผังต่างๆ มา ก็ตื่นตัวสุดท้ายก็หนี มันไม่ถูก มันไม่แท้”

(สัมภาษณ์ น้ำพัด วันที่ 16 กันยายน 2560)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าผลกระทบของชาวบ้านบุญเรืองที่เกิดจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแสดงให้เห็นว่าพวกเขามีประสบการณ์ในอดีตที่มีความต้องการจากภายนอกเข้ามาใช้ทรัพยากรในที่ดิน

ของชุมชน พวกเขาจึงตัดสินใจนำเอาที่ดินส่วนรวมขึ้นทะเบียนเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ชุมชนยังสิทธิใช้สอย ทรัพยากรอยู่เช่นเดิม พวกเขาเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมื่อมีสถาบันการศึกษาประสงค์ใช้ที่ดินบางส่วน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของชุมชน ทั้งนี้ความพยายามของรัฐในการนำเอาที่ดินแปลง เดียวกันไปใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทำให้ชาวบ้านถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างสิ้นเชิง ยิ่ง เมื่อสถาบันการศึกษาที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมมือกับจังหวัดและบริษัทเอกชนนำเอาที่ดินของชุมชนไปใช้ ประโยชน์เพื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจและนิคมอุตสาหกรรมจึงทำให้ชุมชนเผชิญกับการถูกกีดกันการเข้าถึง ทรัพยากรที่ดินมากยิ่งขึ้นและถูกเบียดขับจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3.3 สรุป

เนื้อหาในบทนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในกระบวนการลดทอนความหมายของที่ดินให้ กลายเป็นสินค้าและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายในเจ็ดประเด็นดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมีบทบาทหลักในกระบวนการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยรัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาระดับประเทศ เพื่อสร้าง ความชอบธรรมในการดำเนินงาน การนิยามความหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดวัตถุประสงค์ การระบุ ขอบเขตพื้นที่และกิจการที่รัฐส่งเสริม มุ่งเป้าไปสู่การสร้างพื้นที่ชายแดนให้กลายเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ขนาดใหญ่ นำไปสู่ความต้องการใช้ที่ดินจำนวนมากและสร้างตลาดที่ดินขึ้นมาในพื้นที่ชายแดน

ประเด็นที่สอง การแก่งกำไรที่ดินเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยมิได้จากนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของ รัฐเอง ส่งผลให้กลุ่มทุนไม่สามารถจัดหาที่ดินสำหรับเสนอจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ รัฐจึงต้องแก้ปัญหาความ ผิดพลาดทางนโยบายด้วยการหันไปใช้ที่ดินของรัฐเพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มทุนได้เข้าถึงทรัพยากรส่วนรวม

ประเด็นที่สาม บทบาทของรัฐมีความขัดกันเอง กล่าวคือรัฐอ้างว่าที่ดินเป็นของรัฐ ย่อมมีสิทธิอันชอบ ธรรมในการนำเอาไปใช้ มิได้ทำการศึกษาที่ดินของรัฐโดยละเอียดก่อนการประกาศนำเอาที่ดินของรัฐไปใช้ ประโยชน์ ถึงแม้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในที่ดินของรัฐว่าต้องเป็นที่ดินที่รัฐไม่ได้ใช้ ประโยชน์ เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และสร้างผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด รัฐจึงมีสิทธิอันชอบธรรมในการ นำเอาที่ดินเหล่านั้นไปพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อรัฐต้องดำเนินการจัดหาที่ดินกลับพบว่า ที่ดินของรัฐทุก แปลงล้วนแล้วแต่มีเจ้าของซึ่งก็คือหน่วยงานของรัฐและชุมชน อีกทั้งในที่ดินเป้าหมายของรัฐทุกแปลงมีชุมชน หรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน และที่ดินมีสภาพอุดมสมบูรณ์ เหมาะสมสำหรับการเกษตรหรือ เป็นป่าที่สมควรอนุรักษ์เอาไว้

ประเด็นที่สี่ กระบวนการการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายมิได้มีกลไกหรือกระบวนการให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ การจัดหาที่ดินผูกขาดเอาไว้ด้วยกลไกราชการและภาครัฐกิจในระดับจังหวัดเท่านั้น อีกทั้งการมีส่วนร่วมของจังหวัดมีความหมายเพียงแค่การรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษและการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา แต่ไม่ได้หมายความว่ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการเป็นเจ้าของ

ประเด็นที่ห้า จังหวัดเชียงรายอาศัยบริษัทที่ปรึกษาเป็นหลักในการศึกษาจำแนกแยกแยะข้อมูลที่ดินและตัดสินใจคัดเลือกที่ดินที่เหมาะสมสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งอาศัยกลุ่มทุนนิคมอุตสาหกรรมและสถาบันการศึกษาในการขอใช้ประโยชน์ที่ดินจากชาวบ้าน แต่ขาดการศึกษาสภาพพื้นที่จริง

ประเด็นที่หก ชุมชนที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้รับผลกระทบในสามรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบ ได้แก่ การแบกรับภาระจากการพัฒนา การถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ทั้งนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนมีความแตกต่างกันออกไปตามประวัติศาสตร์การพัฒนาอันเฉพาะเจาะจงของแต่ละชุมชน

ประเด็นที่เจ็ด ความหมายของที่ดินมีความหลากหลายมากกว่าการนิยามของรัฐที่เน้นเพียงแค่ที่ดินของรัฐกับที่ดินเอกชน หากแต่จากมุมมองของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแสดงให้เห็นว่าความหมายของที่ดินมีความสัมพันธ์กับสิทธิการเป็นเจ้าของ สิทธิการใช้ อีกทั้งที่ดินยังมีความหมายทั้งในมิติเศรษฐกิจ ตัวตน และระบบนิเวศวิทยาอีกด้วย

บทบาทของรัฐในการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า เป็นไปเพื่อผลักดันให้นโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนบรรลุผลซึ่งเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนมีความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม อีกทั้งเป็นการแก้ปัญหาความผิดพลาดของรัฐเองที่นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษก่อให้เกิดผลกระทบโดยมิได้ตั้งใจ ความขัดกันของนโยบายและบทบาทของรัฐในการจัดหาที่ดินสร้างผลกระทบกับชุมชนในหลายด้านและเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชุมชนใช้ต่อรองความหมายที่ดินรัฐใหม่

บทที่ 4

กลยุทธ์การต่อรองความหมายที่ดินของชาวบ้านในเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเนื้อหาบทที่ 2 และ 3 ว่านโยบายของรัฐสร้างความขัดกันเองในการจัดหาที่ดิน อีกทั้งสร้างความเสี่ยงให้กับวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน นโยบายของรัฐและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านสร้างกลยุทธ์การต่อรองกับรัฐขึ้นมาด้วย เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการกล่าวถึงกลยุทธ์การต่อรองของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายทั้งสิ้นแห่ง โดยกลยุทธ์การต่อรองของชาวบ้านเป็นการตอบโต้มุมมองของรัฐที่มองว่าที่ดินเป็นของรัฐ ไม่มีการทำประโยชน์ และเป็นป่าเสื่อมโทรม การต่อรองของชาวบ้านจึงเป็นการพยายามปรับเปลี่ยนความหมายของที่ดินใหม่ ทั้งนี้ กลยุทธ์การต่อรองความหมายที่ดินของชาวบ้านประกอบด้วยสามกลยุทธ์ ได้แก่ กลยุทธ์การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนา เน้นการเจรจาต่อรองเรื่องค่าชดเชยที่เป็นธรรมสำหรับทดแทนที่ดินแปลงเดิมของชาวบ้านที่จะต้องสูญเสียไป จากที่แต่เดิมการจ่ายค่าชดเชยจากภาครัฐมักมีเกณฑ์การจ่ายที่ต่ำกว่าราคาที่ดินในท้องตลาด แต่ภายหลังชาวบ้านได้สร้างข้อต่อรองขึ้นมาใหม่เพื่อให้มีการปรับปรุงจำนวนค่าชดเชยที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น กลยุทธ์ที่สองการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นกลยุทธ์ที่ชาวบ้านได้ทำการออกไปเคลื่อนไหวทั้งในและนอกพื้นที่เพื่อแสดงตัวให้ภาครัฐและสังคมได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดหาที่ดิน ผลที่เกิดขึ้นจากกลยุทธ์นี้คือชาวบ้านได้มีพื้นที่ในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐมากยิ่งขึ้นจากที่แต่เดิมพวกเขาไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ประโยชน์ในที่ดินเลย กลยุทธ์ที่สามการสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดิน เป็นกลยุทธ์ที่ชาวบ้านสร้างขึ้นมาเพื่อตอบโต้มุมมองของรัฐที่มองว่าที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์อยู่นั้นเป็นป่าเสื่อมโทรม อย่างไรก็ตามชาวบ้านทั้งสิ้นแห่งอาศัยกลยุทธ์ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกันไปขึ้นอยู่กับโอกาสทางการเมือง และประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวของของชุมชนแต่ละแห่งที่แตกต่างกันออกไป ผลของการต่อรองความหมายของที่ดินทำให้จังหวัดต้องชะลอการจัดการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในทั้งสามอำเภอเอาไว้ในที่สุด

ผู้วิจัยจัดแบ่งการนำเสนอเนื้อหาในบทนี้ออกเป็นสี่ตอนประกอบด้วย ตอนแรกบริบทการเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายกับการเคลื่อนไหวเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกลุ่มรักษ์เชียงของ ตอนที่สองกลยุทธ์การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนาในกรณีบ้านสบกก อำเภอเชียงแสน และบ้านทุ่งจิว อำเภอเชียงของ ตอนที่สามการเคลื่อนไหวทางสังคมในกรณีของกลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ ตอนที่สี่การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดินในกรณีของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ

4.1 ภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายกับการเคลื่อนไหวเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาที่ยั่งยืน

กลุ่มรักษ์เชียงของเป็นองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายที่มีบทบาทอย่างสำคัญสามด้านในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย บทบาทด้านที่หนึ่งคือการนำเสนอทางเลือกการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมจากข้างล่างขึ้นมา บทบาทที่สองคือการตั้งคำถามต่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายในยุค คสช. บทบาทที่สามคือการเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรชาวบ้านทุ่งจี้วและบ้านบุญเรืองซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายของการนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงของ กลุ่มรักษ์เชียงของมีครูตีหรือคุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว อดีตข้าราชการครูเป็นผู้นำองค์กรของกลุ่มรักษ์เชียงของ

ย้อนกลับไปเมื่อปี พ.ศ. 2539 กลุ่มรักษ์เชียงของถูกจัดตั้งขึ้นมาภายหลังจากที่เริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในแม่น้ำโขงซึ่งเมืองเชียงของตั้งอยู่ริมแม่น้ำสายนี้ เมื่อประเทศจีนทำการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในลำน้ำโขงส่วนที่อยู่ในประเทศจีน จนเกิดผลกระทบต่อระดับการขึ้นลงของแม่น้ำโขง รวมถึงความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ของปลาบึกซึ่งชาวเชียงของมักจะจับปลาบึกนี้เป็นประจำทุกปีจนทำให้อำเภอเชียงของเป็นที่รู้จักของคนทั้งภายในและต่างประเทศ กลุ่มรักษ์เชียงของจึงได้เริ่มการตั้งคำถามต่อโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนและสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กลุ่มรักษ์เชียงของมีส่วนอย่างสำคัญต่อการอนุรักษ์พันธุ์ปลาบึกในแม่น้ำโขง จนนำไปสู่การยกเลิกการจับปลาบึกของกลุ่มชาวประมงในท้ายที่สุดพร้อมกับการวิพากษ์วิจารณ์โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในแม่น้ำโขงและอำเภอเชียงของ

ในเวลาต่อมา กลุ่มรักษ์เชียงของเป็นที่รู้จักของคนในท้องถิ่นตลอดลำน้ำอิงและแม่น้ำสายอื่นๆ ในจังหวัดเชียงรายมากขึ้น โดยกลุ่มรักษ์เชียงของขยายบทบาทการทำงานร่วมกับชุมชนต่างๆ ตลอดลำน้ำอิงในการจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์ปลาในแม่น้ำอิง (แม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขง) การจัดการป่าชุมชน และการจัดตั้งสภาประชาชนในลุ่มน้ำอิงซึ่งเป็นองค์กรชาวบ้านในลุ่มน้ำอิงที่มีขอบเขตการทำงานตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำในจังหวัดพะเยามาจนถึงพื้นที่ลุ่มน้ำอิงตอนปลายในเขตอำเภอเชียงของซึ่งรวมถึงพื้นที่บ้านบุญเรืองและบ้านทุ่งจี้วด้วย

นโยบายการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - 2557 ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอน 2.2 ของบทที่ 2 ได้สร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงในเชียงของขึ้นมากอีกครั้งหนึ่ง กลุ่มรักษ์เชียงของนอกจากจะวิพากษ์วิจารณ์ทิศทางการพัฒนาของรัฐแล้ว ยังได้เสนอแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ขึ้นมาเป็นทางเลือกใหม่ของการด้วย “หนึ่งเมืองสองแบบ” คือตัวแบบการพัฒนาของกลุ่มรักษ์เชียงของที่จัดแบ่งพื้นที่อำเภอเชียงของออกเป็นสองส่วนคือเชียงของเขตเมืองเก่ากับเชียงของใหม่ โดยในเขตเมืองเก่าซึ่งครอบคลุมตัวเมืองเชียงของขึ้นในเน้นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับประเพณีวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ในขณะที่เชียงของเมืองใหม่ที่อยู่ในพื้นที่รอบนอกตั้งแต่บริเวณสะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่ 4 และพื้นที่โดยรอบที่เหลือของอำเภอเชียงของนั้น ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบนฐานของทรัพยากรธรรมชาติ การเกษตรและภูมิปัญญาของ

ชาวบ้าน ในห้วงเวลาดังกล่าวนี้ กลุ่มรักษ์เชียงของได้เปิดพื้นที่กลุ่มคนในภาคส่วนต่างๆ ทั้งที่เป็นชาวบ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และหน่วยงานราชการในอำเภอเชียงของเข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นต่อทิศทางการพัฒนา และทำให้กลุ่มรักษ์เชียงของได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น รวมถึงหน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่คือนายอำเภอเชียงของก็ได้บรรจุเอาแนวคิดหนึ่งเมืองสองแบบไว้ในแผนการพัฒนาอำเภอเชียงของด้วย

ทั้งนี้ก่อนที่จังหวัดเชียงรายจะเป็นพื้นที่หนึ่งในสิบของจังหวัดชายแดนที่ คสช. ประกาศให้เป็นพื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น กลุ่มรักษ์เชียงของเองก็เคยมีบทบาทการตัดสินใจใช้ประโยชน์ที่ดินและวางแผนการพัฒนาระดับพื้นที่ด้วย โดยในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ขอใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์เรื่อง เพื่อจัดตั้งวิทยาเขต ซึ่งชาวบ้านได้มีมติเห็นชอบและกลุ่มรักษ์เชียงของก็ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานในระดับอำเภอด้วย แต่เมื่อมีการผนวกเอาที่ดินเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มรักษ์เชียงของจึงไม่เห็นด้วยและเสนอให้มีการตัดสินใจกันใหม่ คุณนิวัฒน์เล่าย้อนเหตุการณ์ครั้งนั้นว่า

“มหาลัยแม่โจ้เคยขอใช้สถานที่ตั้งมหาลัย มีการประชุมที่อำเภอ เราก็บอกว่าไม่มีปัญหา แต่ก็พูดไปว่ามีเรื่องกังวลคือการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน และสิ่งที่ชาวบ้านจะได้รับ โดยเฉพาะเรื่องความรู้จากมหาวิทยาลัย เราก็มองว่าการใช้พื้นที่ 2 - 300 ไร่ ไม่น่าจะเสียหายอะไร แต่เมื่อเดินหน้าไปแล้ว เกิดมีเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา ก็กลายเป็นว่าจะมีการเอาที่ดินไปใช้เป็นพื้นที่ ไร่ มันก็เลยคิดว่ามันไม่ถูกต้อง ไม่เหมือนกับตอนแรก มันต้องเจรจาใหม่ ชาวบ้านถามว่าจะเอาอย่างไร ก็ต้องตอบว่าลูกใหม่หนึ่งใหม่”

(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

แต่เนื่องจากในในกรณีของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายในยุค คสช. กลไกการขับเคลื่อนยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐเป็นหลัก ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอนๆ 3.1 ของบทที่ 3 กลุ่มรักษ์เชียงของจึงยังคงมีบทบาทวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการพัฒนาของรัฐอยู่ต่อไป โดยเฉพาะเรื่องการจัดหาที่ดินที่กลุ่มรักษ์เชียงของเห็นว่าปัญหาที่ดินมีความสำคัญมากในการพัฒนาประเทศตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังที่คุณนิวัฒน์กล่าวเอาไว้ว่า

“เรื่องการใช้ที่ดินเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งกับการพัฒนาบ้านเมือง ไม่ใช่แค่เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้นแต่ปัญหาการใช้ที่ดินเป็นปัญหาตลอดมา แผนพัฒนาชาตินับสิบฉบับที่ผ่านมา การใช้ที่ดินเป็น ปัญหาใหญ่ที่สุด เพราะที่ดินเป็นทุนสำคัญ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมก็ต้องใช้ที่ดิน

ปัญหาการใช้ที่ดินมันสร้างผลกระทบกับคนที่อยู่ใกล้กับโครงการพัฒนา

ไม่ว่าจะอยู่ในชนบทหรือในเมือง”

(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

กลุ่มรักษ์เชียงใหม่มีความเห็นแตกต่างจากรัฐอย่างสิ้นเชิงในเรื่องการนำเอาที่ดินของรัฐไปใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายหลังจากที่รัฐล้มเหลวในการจัดหาที่ดินเอกชนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ดังในกรณีที่เกิดการเก็งกำไรในราคาที่ดินเมื่อครั้งการพยายามจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ของที่ทุ่งสามหมอน

“เรื่องราคาที่ดินที่แพงขึ้นก็เพราะพวกคุณ ที่ดินทุ่งสามหมอนแพง

เพราะการเก็งกำไรที่ดิน โรงงานเกิดที่ไหนก็ได้ถ้ามันสอดคล้องกับชาวบ้าน

เมื่อหาทางออกไม่ได้คุณก็จะเอาที่ป่า มันผิดมาตั้งแต่ต้น”

(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

กลุ่มรักษ์เชียงใหม่เห็นว่าปัญหาการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่แสดงให้เห็นถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง จึงทำให้จังหวัดมีมุมมองที่ดินที่ผิดพลาด ในขณะที่เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในอนุกรรมการจัดหาที่ดินหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังที่คุณนิวัฒน์วิจารณ์กลไกการตัดสินใจของจังหวัดเชียงใหม่เอาไว้ว่า

“หละหลวมหรือไม่ตระหนักถึงเรื่องการใช้ที่ดิน พื้นที่ตอนนี้ไม่มีว่างแล้ว

พื้นที่สาธารณะ พื้นที่ส่วนร่วมเป็นของชาวบ้านที่มีการครอบครองหมดแล้ว

กลไกการจัดการที่ว่าจะเอาพื้นที่ไปทำมันไม่สมบูรณ์ครบทุกมิติที่จะเอาที่ดินไปใช้

ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ทั้งผู้ได้รับผลกระทบ ผู้ได้รับผลประโยชน์

รัฐบาล บริษัท จนถึงชาวบ้าน มันต้องมีกลไกการจัดการ”

(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

กลุ่มรักษ์เชียงใหม่ได้กล่าวถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินของภาครัฐในกรณีของป่าบุญเรือง ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ชาวบ้านต่อต้านการนำเอาที่ดินส่วนรวมไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเอาไว้ว่า

“คุณมาเอาที่ดินของเขา แล้วชาวบ้านมีส่วนร่วมอะไรบ้าง

อนุกรรมการจัดหาที่ดินระดับจังหวัดมีชาวบ้านกี่คน

มุมมองการพัฒนา ก็บอกว่าต้องคุยกับหอการค้า ต้องคุยกับสภาอุตสาหกรรม

แต่ทั้งหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมมันเกี่ยวข้องกับพื้นที่อยู่แล้ว

เพราะฉะนั้นองค์ประกอบสำคัญที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ

และการตอบแทนที่คุ้มค่างับชาวบ้าน และลดผลกระทบต่อชาวบ้านต้องมีการคุยกันก่อน”

(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

กลุ่มรักษ์เชียงใหม่เห็นว่าการใช้ที่ดินก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นมาในสังคม การเหยี่ยวลาดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านผู้ต้องสูญเสียที่ดินให้กับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รัฐควรทำการชดเชยให้กับชาวบ้านที่ต้องแบกรับภาระการพัฒนา ดังในกรณีบ้านสบกก อำเภอเชียงแสน และกรณีกลุ่มผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สายที่ทำกินในที่ดินที่รัฐต้องการเอาที่ดินของพวกเขาไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ

“การใช้ที่ดินน่ากลัว ไม่เป็นธรรมคือคนในพื้นที่ไม่ได้ประโยชน์

มีแต่คนภายนอก คนที่มาลงทุนได้ประโยชน์ แกรมมีผลกระทบขึ้นมาอีก

ถ้าโรยอยู่ที่ไหน มันต้องดูว่าค่าชดเชยคุ้มค่าหรือไม่ ราคาตลาดที่ดินไป 1 ล้านบาท

แต่คุณให้เขาแค่ 5 แสนบาท มันก็ไม่ถูก”

(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

กลุ่มรักษ์เชียงใหม่ยืนยันว่าทางออกของปัญหาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายและการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษคือการกลับไปสู่ประเด็นพื้นฐานของการพัฒนา นั่นคือการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ และเป้าหมายการพัฒนา ดังที่คุณนิวัฒน์เสนอว่า

“เขาถามว่าแล้วจะเอาที่ดินที่ไหน มันไม่ใช่ มันขึ้นอยู่กับว่าคุณจะทำอะไรละ

ถ้าคุณทำนิคมอุตสาหกรรม มันไม่มี แต่ถ้าคุณจะต่อยอดการพัฒนาสินค้าเกษตรมันมีแน่ๆ

คนเชียงใหม่มีส่วนผลไม้ คุณมีแผนพัฒนารองรับอะไรมั๊ยเพื่อการส่งออกไปยังประเทศจีน

ไม่มีแผนอะไรสักอย่าง ข้าวละคุณมีแผนจัดการให้มีคุณภาพเพื่อการค้าขายกับจีนกับลาวไหม

รัฐบาลมุ่งหวังเอาคนมีเงินมาลงทุนนิคมอุตสาหกรรม มันง่ายแต่มันหายาบที่สุด

ถ้ารัฐบาลมีเหตุผลที่ดีกว่านี้เราก็คยอม แต่เขาตอบไม่ได้

เราบอกมาตลอดว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือเครื่องมือ ไม่ใช่เป้าหมาย

เครื่องมือเปลี่ยนได้ตลอด แต่เป้าหมายคือความอยู่ดีกินดีของคน

เมื่อคุณเอา SEZ เป็นเป้าหมาย โดยไม่สนใจว่าจะอะไรจะเสียหายก็ช่างมัน ไม่ได้นะ”

(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมในความหมายของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่มีความแตกต่างจากรัฐในแง่ที่กลุ่มมองการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการมีได้มองเป็นเป้าหมาย ดังนั้นผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมอาจมิได้เป็นไปตามที่ภาครัฐต้องการเสมอไป ในทางกลับกันการมีส่วนร่วมก็อาจทำให้ชาวบ้านยอมรับการพัฒนาตามแบบที่รัฐคาดหวังไว้ก็

เป็นไปได้เช่นเดียวกัน ดังที่คุณนิวัฒน์ เน้นย้ำว่า

“การมีส่วนร่วมไม่ได้หมายความว่าชาวบ้านจะเห็นด้วย
กระบวนการมีส่วนร่วมแต่เขาอาจไม่คัดสินใจยอมตามโครงการ
ชาวบ้านก็มีข้อมูลเป็นของตัวเอง สุดท้ายจะตัดสินใจอย่างไรก็ได้
สุดท้ายชาวบ้านมีเหตุผลมากกว่าคุณก็ต้องยอม คุณต้องตั้งกรรมการขึ้นมา
มันต้องเกิดบนเงื่อนไขของท้องถิ่น การทำมาหากิน
การยอมรับและการได้ผลประโยชน์ของชาวบ้าน
ถ้าชาวบ้านบอกว่ายอมรับได้ ร่วมมือกับโรงงานได้ มันก็ดี”
(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

บทบาทอีกด้านของกลุ่มรักษ์เชียงของคือการเป็นที่ปรึกษาให้กับกลุ่มชาวบ้านทุ่งจี้ว ตำบลสถาน และ
กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดหาดินจัดตั้ง
เขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยบทบาทของกลุ่มรักษ์เชียงของเน้นการวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาของรัฐมาโดยตลอด
และการเป็นที่ปรึกษาให้กับชาวบ้านจึงทำให้พวกเขามีภาพลักษณ์เป็นลปในสายตาของรัฐ ดังที่คุณนิวัฒน์ได้
แสดงถึงจุดยืนของกลุ่มรักษ์เชียงของเอาไว้ว่า

เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นเรื่องเป็นเรื่องใหญ่เลย
เมื่อชาวบ้านลุกขึ้นมาบอกว่าไม่เห็นด้วย
หรือกลุ่มมีที่สนับสนุนชาวบ้านอย่าง NGO ก็หาว่าเขาขัดขวางความเจริญ
จริงๆ แล้วมันเป็นเรื่องกลไกโครงสร้างการมีส่วนร่วม
(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

กลุ่มรักษ์เชียงของมีประสบการณ์ทำงานกับชาวบ้านในเขตอำเภอเชียงของมาอย่างยาวนาน ทำให้เป็น
ที่รู้จักอย่างกว้างขวางในพื้นที่ เมื่อชาวบ้านเห็นว่าพวกเขาต้องการคำปรึกษาในการเจรจากับภาครัฐ กลุ่มรักษ์
เชียงของจึงเป็นกลุ่มที่ชาวบ้านคาดหวังคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหวของพวกเขา ดังที่คุณ
นิวัฒน์ได้ทำการเปรียบเทียบบทบาทการเป็นที่ปรึกษาของกลุ่มรักษ์เชียงของเอาไว้ว่า

“ทำไมเขามาหาเรา รัฐบาลว่าครูดีเป็นแกนนำ มันไม่ใช่
เรื่องนี้เกิดจากรัฐบาลกระทำทำให้ชาวบ้าน ชาวบ้านเมื่อจะตีมวย
แต่ไม่เคยตีมาก่อนก็ต้องหาพี่เลี้ยง ชาวบ้านก็ต้องคิดว่าจะไปหาใครที่จะช่วยชาวบ้านได้”
(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

บทบาทการเป็นที่ปรึกษาของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ของการเติมเต็มช่องว่างความรู้ของชาวบ้านในบาง
ประเด็นเท่านั้น เนื่องจากในยุคปัจจุบันชาวบ้านเองมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วยตัวเองมากยิ่งขึ้น รวมถึงมี
ประสบการณ์การพัฒนาที่รัฐในรูปแบบต่างๆ ที่ผ่านมาแล้วในอดีต อีกทั้งคนรุ่นใหม่ในหมู่บ้านก็เป็นอีก
เงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบสามารถแสดงโต้แย้งกับภาครัฐได้ ดังในกรณีบ้านบุญเรืองที่คุณ
นิวัฒน์อธิบายเห็นเป็นรูปธรรมว่า

“ชาวบ้านตอนนี้ฉลาดแล้ว เขาไม่กลัวแล้ว เขาไม่ยอมหรอก
ยิ่งนานวันชาวบ้านก็ยิ่งเรียนรู้ มีประสบการณ์เห็นในสิ่งที่ไม่ถูกต้องที่เป็นมาตลอด
อย่างบ้านบุญเรืองหมู่ 2 ขึ้นมาก่อนบ้านอื่นๆ เป็นหมู่บ้านแรกที่ไม่ยอม
พวกเขาได้กินได้อยู่ในที่ดิน มีประวัติศาสตร์ร่วมกันตั้งแต่โรงบ่มจะเอาไม่ไปทำฟืน
ชาวบ้านก็ไม่ยอมมาตั้งแต่นั้นมาแล้ว ทหารก็เคยจะเอาที่ดินไปจัดสรรเป็นที่ทำกิน
แต่ชาวบ้านก็ไม่ยอมอีก อีกอย่างคือชาวบ้านที่นี้รู้เยอะ เพราะลูกหลานของพวกเขาเห็นว่า
เมื่อคนเผ่าคนแก่ลุกขึ้น พวกเขา ก็ลุกขึ้นสู้ตามไป”
(สัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว วันที่ 4 กันยายน 2560)

ถึงแม้ว่าบทบาทของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ของทั้งสองด้านที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงบริบทความเคลื่อนไหว
ภายในพื้นที่การเจ้าหน้าที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามแรงกระเพื่อมจากการ
วิพากษ์วิจารณ์ของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ก็ได้ส่งผลสะท้อนไปถึงยังผู้บริหารระดับสูงของประเทศด้วย กล่าวคือเมื่อ
วันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2528 หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์ได้เผยแพร่บทสัมภาษณ์คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้วที่มีเนื้อหาวิพากษ์
การวิจารณ์วิธีคิดของรองนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีเรื่องการ
จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในความตอนหนึ่งว่า

“...เชียงใหม่ถูกประกาศให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยที่ไม่ได้ดูพื้นฐานเลย
ถามว่าถ้าจะใช้คำว่าพิเศษ ก็ต้องมาดูกันว่าพิเศษสำหรับเชียงใหม่เป็นอย่างไร
เพราะเมืองนี้มีถึง 9 กลุ่มชาติพันธุ์ คุณจะทำประโยชน์จาก กลุ่มชาติพันธุ์อย่างไร

หรือเมืองนี้เป็นเมืองชายขอบที่มีความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านมาโดยตลอด

เมืองนี้มีที่ราบลุ่มที่ปลูกข้าวได้ดีมาก เมืองนี้มีภูมิวิเทศที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ
นี่คือพื้นฐานของเรา ส่วนเรื่องการค้าก็ต้องเป็นการค้าชุมชน”

(หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, 2 สิงหาคม 2558, สื่อบนไลน์)

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2558 รองนายกรัฐมนตรีได้เขียนจดหมายด้วยลายมือถึงครุฑีและ
นำไปโพสต์ในเฟซบุ๊ก หลังจากนั้นจึงมีสื่อมวลชนนำเอาจดหมายฉบับดังกล่าวเผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์ รอง
นายกรัฐมนตรีได้กล่าวแสดงความคิดเห็นตอบกลับครุฑีซึ่งเป็นชื่อเล่นที่คนทั่วไปรู้จักกันดีของคุณนิวัฒน์ ร้อย
แก้ว ใจความตอนหนึ่งในจดหมายของรองนายกรัฐมนตรีได้ตอบกลับคุณนิวัฒน์ในประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษว่า
ตนเองไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว ดังข้อความที่ปรากฏในจดหมายตอนหนึ่งว่า

“เรียนคุณครุฑีคุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว ที่นับถือ ผมได้อ่านบทสัมภาษณ์ที่นักข่าวโพสต์ทูเดย์
สัมภาษณ์คุณครุฑีแล้ว ชอบมากเลยครับ มีความเห็นที่สอดคล้องกับธรรมชาติมากที่สุด
เศรษฐศาสตร์ที่ดี คือ เศรษฐศาสตร์ที่เป็นไปตามธรรมชาติของสถานที่แห่งนั้น ๆ ไม่ฝืนธรรมชาติ
ผมอยากเรียนให้ครุฑีทราบว่า ผมไม่เห็นด้วยกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเลยครับ
แต่เป็นนโยบายที่ คสช. ประกาศตั้งแต่ยังไม่ตั้งรัฐบาล พอตั้งรัฐบาลก็เลยจำต้องเดินต่อ
แต่จะเห็นว่านักลงทุนไม่นิยมไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเลย เพราะฝืนธรรมชาติ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งเชิงของ ไม่ควรทำเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อดึงดูดการลงทุนอุตสาหกรรมเลย
เพราะเชิงของสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ดี และเป็นเมืองการค้าที่ดีซึ่งเป็นธุรกิจสะอาด
ไม่ควรดึงอุตสาหกรรมที่จะนำความสกปรกต่อสิ่งแวดล้อมเข้ามา ความเห็นของผมในเรื่องนี้
พวกนักธุรกิจจังหวัดเชียงรายรู้ว่าผมคิดเช่นนี้ เพราะเคยพูดให้เขาฟังหลายครั้งในเชียงราย”
(หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 6 สิงหาคม 2558, สื่อบนไลน์)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายมีบทบาทสำคัญสามบทบาทต่อกรณี
การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายและการพัฒนาที่ยั่งยืน บทบาทแรกเป็นการนำเสนอทางเลือกการพัฒนา
ที่ยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของผู้คนที่อยู่ระดับพื้นที่ รูปธรรมของข้อเสนอคือตัวแบบการพัฒนาเชิงของหนึ่ง
เมืองสองแบบ บทบาทที่สองเป็นการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการพัฒนาและมุมมองต่อการใช้ที่ดินของรัฐ ซึ่ง
ชี้ให้เห็นว่ารัฐกำลังดำเนินนโยบายการพัฒนาแบบผิดพลาด มุมมองต่อที่ดินสร้างปัญหาให้กับคนในท้องถิ่น
ส่วนบทบาทที่สามคือการเป็นที่ปรึกษาให้กับชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ

พิเศษอำเภอเชียงของ บทบาทของภาคประชาสังคมมีอาจหยุดยั้งแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงวิธิตัด ความเป็นไปได้อื่นในการพัฒนา อีกทั้งส่งผลสะท้อนในวงกว้างจากการที่ผู้บริหารระดับสูงของประเทศมีความคิดเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของภาคประชาสังคมที่เห็นว่าไม่ควรจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในอำเภอเชียงของ ทั้งนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกขับเคลื่อนโดยนโยบายจากส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ มุมมองของรัฐในเรื่องที่ดินได้เปลี่ยนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้า สร้างความเสี่ยงต่อชาวบ้านที่ต้องสูญเสียอำนาจการนิยามความหมายที่ดิน ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจึงได้ทำการต่อรองกับรัฐเพื่อปรับเปลี่ยนความหมายของที่ดินใหม่ โดยมีกลยุทธ์การต่อรองความหมายที่ดินที่ทั้งเหมือนกันและแตกต่างกันออกไป

4.2 กลยุทธ์การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนา

การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนาเป็นกลยุทธ์แรกที่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายใช้สำหรับต่อรองกับรัฐเพื่อปรับเปลี่ยนความหมายที่ดินใหม่ ภายใต้กลยุทธ์นี้ชาวบ้านเสนอว่าในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินที่พวกเขาใช้ประโยชน์มาก่อนอย่างชอบธรรม รัฐก็ควรที่จะชดเชยภาระจากการพัฒนาอันได้แก่การสูญเสียที่ดินไป โดยรัฐต้องจ่ายค่าชดเชยที่พวกเขาสามารถนำไปจัดที่ดินแปลงใหม่ในเนื้อที่และคุณภาพที่ดินที่เทียบเท่ากับที่เป็นอยู่ อีก ทั้งรัฐต้องชดเชยให้ชาวบ้านได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอันจะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย ดังในกรณีของชาวบ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน และบ้านทุ่งจั่ว ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ ซึ่งเป็นสองชุมชนที่อาศัยการต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนาเป็นหลักในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐ

ในกรณีของชาวบ้านสบกกเนื่องด้วยพวกเขาตระหนักดีว่าที่ดินที่พวกเขาครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่นั้นตั้งอยู่ติดกับท่าเรือพานิชย์เชียงแสน แห่งที่ 2 จึงมีความเป็นไปได้สูงที่โอกาสที่ภาครัฐจะนำเอาที่ดินของชาวบ้านไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ทั้งนี้พวกเขาก็มีข้อต่อรองกับภาครัฐในแง่ที่ว่า พวกเขาเคยเป็นผู้เสียสละที่ดินให้กับการพัฒนาของรัฐมาแล้วสองครั้งก่อนหน้านี้ อันได้แก่การเสียที่ดินให้กับการก่อสร้างท่าเรือพานิชย์ฯ และถนนสายเชียงแสน – เชียงของ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ชาวบ้านสบกกรับรู้ถึงการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2559 ผู้ใหญ่บ้านสบกก ได้เล่าย้อนว่าชาวบ้านผู้มีที่ดินทำกินในพื้นที่เป้าหมายได้รับหนังสือแจ้งให้ประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รับทราบว่าจะต้องถูกเจ้าหน้าที่นำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

“บ้านเรารู้ข่าวเมื่อปีที่แล้ว ครั้งแรกมีหนังสือแจ้งมาให้เจ้าของที่ดินทั้งหมด
ไปมาประชุมที่บ้านสันทรายกองงาม มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอเชียงใหม่
มาชี้แจงเรื่องที่ดิน มีเจ้าหน้าที่หลายส่วนมา เจ้าหน้าที่ที่ดิน ผังเมือง มาว่าจะเอาที่ดิน
ไปทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ”
(ที่มา สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560)

ในการถูกเรียกให้เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานภาครัฐครั้งแรกนั้น ผู้ใหญ่บ้านบอกว่ายังไม่มี การพูดคุย
เรื่องการชดเชยที่ดิน เพียงแต่เป็นการแจ้งให้ทราบเท่านั้นว่าจะมีจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณที่ดินที่
ชาวบ้านสบกกจำนวน 30 รายเป็นเจ้าของที่ดินและมีเอกสารสิทธิ์เป็น ส.ป.ก. 4 – 01 พวกเขาใช้ที่ดินในการ
ทำนาและปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ดังแสดงในภาพ 4.1 ในการประชุมครั้งต่อๆ มาจึงได้มีการประชุมเรื่องการ
เวนคืนที่ดินของชาวบ้าน โดยลุงเทียมเล่าถึงข้อเสนอจากภาครัฐและข้อเสนอของชาวบ้านว่า

“ครั้งแรกหน่วยงานเสนอราคาเวนคืนให้ไร่ละ 4 แสนบาท
ชาวบ้านก็พี่น้องในพื้นที่บอกว่าต่ำไป เราก็เลยมาหารือหาคำตอบ
เราก็เลยไปสอบถามหลายๆ ที่ว่าขายกันเท่าไร เราดูมาว่าที่ด่านเชียงของ⁴⁰
ที่ดิน ส.ป.ก. เหมือนกัน เขาได้น้อยสุด 7 แสน สูงสุดล้านกว่า
ก็เลยกลับมาคุยกันและเสนอไปให้รัฐที่ราคา 1 ล้านบาท
เพราะที่เสนอแพงหากได้ราคานี้ก็จะสามารถหาซื้อที่ใหม่ได้ทดแทน”
(สัมภาษณ์ ลุงเทียม วันที่ 13 กันยายน 2560)

⁴⁰ โครงการก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าที่ด่านพรมแดนเชียงของซึ่งมีการเวนคืนที่ดินจากชาวบ้านที่ถือครองที่ดินและมีเอก
การ ส.ป.ก. 4 – 01 เช่นเดียวกับกับบ้านสบกก



ภาพ 4.1 สภาพที่ดินทำกินของชาวบ้านสบกก

ที่มา ผู้วิจัย

การเจรจาต่อรองเรื่องการชดเชยค่าที่ดินระหว่างจังหวัดเชียงรายกับชาวบ้านสบกกเกิดขึ้นอีกหลายครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2559 ชาวบ้านสบกกยังคงยืนยันค่าเวนคืนที่ดินในราคาที่สามารถนำไปจัดซื้อที่ดินแปลงใหม่แทนที่ดินแปลงเดิมที่พวกเขาต้องเสียไป โดยที่ดินในบริเวณตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสนสำหรับที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์นั้นราคาซื้อขายในท้องตลาดอยู่ที่ประมาณไร่ละ 5 แสนบาท ส่วนที่ดินที่มีโฉนดที่ดินราคาไร่ละ 1 ล้านถึงหนึ่งล้านห้าแสนบาท ลุงปิ่นยืนยันถึงความต้องการของชาวบ้านสบกกว่า

ผมก็ว่าที่ดินของพวกผมบุกเบิกทำกินกันมานาน ถึงแม้จะเป็นที่ดิน สปก.

แต่เราก็ทำกินกันมา ถ้าเอาของผมไปแล้วจะไปทำมาหากินกันที่ไหน

ถ้าได้น้อยก็ไปซื้อทุ่งนาอะไรไม่ได้ ถ้าหาที่ใหม่ให้เขาก็ไม่ทำให้อีก”

(สัมภาษณ์ ลุงปิ่น วันที่ 13 กันยายน 2560)

ในมุมมองของชาวบ้านสบกกแล้ว พวกเขามีความทรงจำร่วมกันในการสูญเสียที่ดินไปแล้วสองรอบก่อนหน้านี้ พวกเขาเห็นว่าความเสี่ยงจากการพัฒนาในครั้งนี้อาจซ้ำรอยเดิมที่พวกเขาเคยผ่านพบมาเมื่อครั้งการเสียที่ดินให้กับการสร้างท่าเรือพานิชย์ฯ มาแล้วอีกก็เป็นได้ ถึงแม้ว่าจะมีข้อเสนอจากเจ้าหน้าที่ให้พวกเขาได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อแลกกับการเสียที่ดิน อีกทั้งการขาดความชัดเจนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายใต้นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยิ่งทำให้พวกเขาไม่มีความมั่นใจในอนาคต ดังที่ลุงปิ่นบอกว่า

“เรามีบทเรียนจากท่าเรือ เขาบอกว่า ถ้าเรายอมยกที่ดินให้

ก็จะแบ่งที่ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษให้คนบ้านเราไปขายของในนั้นอีก

คงเป็นไปได้หรือที่ จะให้เราเข้าไปค้าขายมันเป็นแรงจูงใจให้เรายอม
หากให้เราไปขายของเรา ก็ทำไม่ได้ อยู่ดี เราไม่มีทุน
เขตเศรษฐกิจพิเศษเราก็ไม่รู้ เขาไปทำอะไร บ้านเราก็ไม่รู้ว่าจะได้อะไร
บางส่วนบอกว่า เป็นคลังสินค้า บ้างว่าเป็นทางรถไฟ
มาแบบเดียวกับท่าเรือที่เสนอผลประโยชน์ให้ชาวบ้าน
วาดภาพสวยหรู งามที่สุด แต่ไม่เกิดขึ้นจริง”
(ทสัมภาษณ์ ลุงปิ่น วันที่ 13 กันยายน 2560)

ความเป็นห่วงในอนาคตที่ไม่แน่นอนอันจะเกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษและประสบการณ์ด้านลบจาก
ท่าเรือตอกย้ำให้ชาวบ้านตั้งคำถามกับการนำเอาที่ดินของชาวบ้านไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ดังที่ลุงเทียนกล่าว
ว่า

“ที่ผ่านมาท่าเรือก็ยังได้สร้างปัญหาให้เรา ตอนนี้ท่าก็ยังอยู่
เราก็ไม่เห็นว่าการท่าเรือจะช่วยการทำมาหากินดีขึ้นอย่างไร
ตอนนี้ก็ไม่มีใครยื่นเราได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษดีกว่าท่าเรือหรือไม่”
(สัมภาษณ์ ลุงเทียน วันที่ 13 กันยายน 2560)

ข้อเสนอของชาวบ้านสภกต่อการยอมให้รัฐเวนคืนที่ดินของพวกเขาไปก็คือ การจ่ายค่าชดเชยที่ดินที่
เป็นธรรมกับพวกเขา ถึงแม้ว่าภาครัฐจะมีเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยที่พิจารณามูลค่าที่ดินตามราคาประเมินขอ
ภาครัฐ เกณฑ์การมีสิ่งปลูกสร้างที่ดิน เกณฑ์ประเภทของพืชอาสินที่ชาวบ้านปลูกไว้ ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ชาวบ้าน
สภกมองว่ายังไม่เป็นธรรมต่อชาวบ้าน เนื่องจากเมื่อคำนวณค่าชดเชยที่รัฐเสนอให้ไร่ละ 4 แสนบาทนั้นยังต่ำ
กว่าราคาที่ดินไร่เอกสารสิทธิ์ในท้องตลาดที่อยู่ที่ไร่ละ 5 แสนบาท ส่วนดินที่ดินที่มีโฉนดที่ดินมีราคาซื้อขายกัน
ในท้องตลาดไร่ละ 1 ล้านบาท เป็นอย่างต่ำ ชาวบ้านสภกจึงได้พากันต่อรองราคาชดเชยที่ดินขึ้นมาใหม่ที่ไร่
ละ 1 ล้านบาท แต่ทั้งนี้พวกเขาก็ยังเปิดทางให้มีการเจรจาต่อรองจากภาครัฐ โดยพวกเขาสามารถลดค่าชดเชย
ลงมาที่ไร่ละ 9 แสนบาท

อนึ่งคณะทำงานจัดหาที่ดินของจังหวัดเชียงรายได้ทำการเจรจากับชาวบ้านผู้ครอบครองที่ดินเมื่อ
เดือนกุมภาพันธ์ 2559 จำนวน 2 ครั้ง เพื่อหาทางเยียวยาชดเชยให้กับเกษตรกร แต่เนื่องจากเกษตรกรเสนอ
ขอค่าชดเชยที่ดินไร่ละ 1 ล้านบาท จังหวัดเชียงรายจึงเห็นว่าเป็นราคาสูงมากเกินไป และคณะอนุกรรมการ
ด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการที่มีพล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็น
ประธาน ได้จัดประชุมเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2559 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ยุบเขตพัฒนาเศรษฐกิจ
พิเศษอำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย ส่วนที่เป็นที่ดินรัฐที่ตำบลบ้านแซวติดกับท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนเนื้อที่

651ไร่ เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกหลักฐานส.ป.ก.4-01ให้ชาวบ้านได้สิทธิทำกินไปเรียบร้อยแล้วประกอบกับชาวบ้านคัดค้าน จึงเห็นว่าควรยุติที่จะดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว (ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจังหวัดเชียงรายได้ยุติการจัดหาที่ดินแปลงบ้านสบกกไปแล้ว เนื่องจากรัฐไม่สามารถจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้กับชาวบ้านตามข้อเสนอของพวกเขาได้ แต่ชาวบ้านก็ยังคงหวาดหวั่นอยู่ในใจตลอดเวลาว่าสักวันหนึ่งข้างหน้ารัฐอาจย้อนกลับมาเอาที่ดินของพวกเขาอีกก็เป็นไปได้ โดยที่ชาวบ้านต่างเกรงว่ารัฐจะใช้คำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มาตรา 44 ยึดเอาที่ดินของชาวบ้านไป ทุกวันนี้พวกเขาได้แต่คอยเสียดายหูฟังข่าวที่ไม่อาจคาดเดา

ในกรณีของบ้านทุ่งจิว ชาวบ้านอาศัยกลยุทธ์นี้ในฐานะที่เป็นกลไกการต่อรองการพัฒนากับรัฐ เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้ยื่นข้อเสนอให้กับชาวบ้านเพื่อเป็นการเยียวยาจิตใจชาวบ้านในการยอมยกที่ดินส่วนรวมให้กับรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงรายเสนอยกที่ดินให้กับชาวบ้านเป็นผู้จัดการและมอบงบประมาณการพัฒนาให้ชาวบ้านเป็นประจำทุกปี ชาวบ้านทุ่งจิวได้พิจารณาประเด็นการต่อรองจากภาครัฐหลายครั้งในการประชุมภายในของชาวบ้าน และมีการเจรจากับภาครัฐหลายครั้ง ชาวบ้านเห็นว่าหากชาวบ้านไม่สามารถทัดทานอำนาจรัฐได้ พวกเขาควรที่ทำการต่อรองกับรัฐ แต่เนื่องจากภาครัฐไม่สามารถยืนยันอย่าง เป็นลายลักษณ์อักษรกับชาวบ้านได้

เมื่อจังหวัดเชียงรายต้องการใช้ที่ดินส่วนรวมของบ้านทุ่งจิวจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ พวกเขาต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนในสิทธิการจัดการที่ดินทันที ชาวบ้านรับรู้ข่าวเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้แจ้งให้ชาวบ้านรับทราบภายหลังที่อำเภอสั่งการมา ดังที่ผู้ใหญ่บ้านเล่าให้ฟังว่า

“พอได้เป็นพ่อหลวงปีแรกก็ได้เข้าร่วมประชุมว่าจะเอาที่ดินไปทำอะไร

ก็ได้มาชี้แจงให้ชาวบ้านรับรู้ตามที่เคยเข้าร่วมประชุมเป็นตัวแทนหมู่บ้าน

พื้นที่ของเราเนี่ยเชียงของให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

พื้นที่รอบบ้านเราก็จะเป็นพื้นที่วัฒนธรรมและทำพื้นที่อุตสาหกรรมสีเขียว

ไม่ให้มีมลพิษทางการก็ได้เจาะจงว่าเอาตำบลสถาน 531 ไร่ เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ”

(สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน วันที่ 12 กันยายน 2560)

คำถามที่ก็เกิดขึ้นในหมู่ชาวบ้านทุ่งจิวก็คือว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร แต่หน่วยงานภาครัฐก็ไม่สามารถให้คำตอบที่เป็นรูปธรรมและขาดความชัดเจนว่าเมื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วจะมีการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างไร ดังที่ลุงหน่ได้กล่าวไว้ว่า

“เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร เราหาคำตอบไม่ได้ หน่วยงานรัฐก็ให้คำตอบไม่ได้ เราตอบไม่ได้ เพราะรัฐก็ตอบไม่ได้ นายอำเภอคนก่อนครั้งแรกก็มาชี้แจง เราไม่เห็นอนาคตว่ามันคืออะไร เราเห็นหลายๆ ที่เอาป่าไปทำคอนกรีต ทำเสร็จหากคนมาลงทุนไม่ได้”

(สัมภาษณ์ ลุงทน 11 กันยายน 2560)

ในความเห็นของชาวบ้านทุ่งจั่วพวกเขา มองว่าที่ดินส่วนรวมของพวกเขาเป็นที่ป่า มีคุณค่าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสิ่งแวดล้อม การที่พวกเขาอนุรักษ์ป่ามาอย่างยาวนานเพื่อป้องกันไม่มีการบุกรุกที่ดินแต่กลับกลายเป็นว่ารัฐจะเอาที่ป่าไปทำลาย พวกเขาจึงรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังที่ลุงชันได้กล่าวเอาไว้ว่า

“แต่ก่อนที่บ้านอื่นติดกันก็เป็นป่าเหมือนกันทีหลังพวกเขาเอาไปทำพื้นที่เพาะปลูก พอปักปันกันเราก็เอาไว้เป็นป่ากลายเป็นว่าจะมาเอาพื้นที่ป่าเราไปทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ เราอุตส่าห์รักษาไว้จากการบุกรุก กลับกลายเป็นว่าเขาจะมาเอา ทำไม่เอาป่าที่บุกรุก ตอนนี้กลายเป็นว่าเศรษฐกิจพิเศษคืออะไรไม่รู้ แต่ที่แน่ๆ เขาจะเอาที่ดินเราไว้ก่อน ทั้งตำบลสถานแต่ก่อนเคยมีทุกบ้านแต่โดนล้ม เหลือเฉพาะบ้านเราที่เดียว ก็ยังจะมาเอาอีก ป่าไม่เหลือแล้ว แห่งเดียวของตำบลสถาน”

(สัมภาษณ์ ลุงชัน 11 กันยายน 2560)

ในความพยายามนำเอาที่ดินส่วนรวมของบ้านทุ่งจั่วไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีเพียงแต่มีภาครัฐนั้น ที่มีบทบาทในการโน้มน้าวใจให้ชาวบ้านยินยอมยกที่ดินให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มนักแก๊งกำไรที่ดินในระดับท้องถิ่นก็เข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจนในการเกลี้ยกล่อมให้ชาวบ้านทุ่งจั่วยอมยกที่ดินให้กับรัฐ โดยยกเอาเหตุผลความเจริญขึ้นมากล่าวอ้างกับชาวบ้าน แต่ชาวบ้านเองก็มีข้อโต้แย้งจากกรณีการก่อสร้างสะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำโขง ไทย – ลาว แห่งที่ 4 ที่ตั้งอยู่ที่บ้านดอนมหาวันซึ่งอยู่ไม่ไกลจากบ้านสถาน ที่คนในอำเภอเชียงของไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าว ดังที่ลุงชันได้กล่าวไว้ว่า

“ผู้ใหญ่บ้านในตำบลสถานบางคนเป็นคนนำคนจากหลายๆ ที่ไปซื้อที่ดิน รอบๆ ป่าของบ้านเรา พวกเขาพากันมาคุยกับชาวบ้านอย่างนั้นอย่างนี้ บางคนเป็นผู้จัดการธนาคารก็มี ก็เคยเข้ามาในหมู่บ้าน โน้มน้าวชาวบ้าน แต่เราก็ถามเขาเรื่องสะพานนี้แหละ แต่ก่อนว่าสร้างสะพานแล้วตำบลสถานจะเจริญ คนจะมีงานทำบ้างอะไรบ้าง ผลสุดท้ายคนเชียงของเองไม่ได้ทำงานเกี่ยวข้องอะไร มันเป็นคนจากที่อื่นทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในเชียงของ ขนาดเข้าไปดูสะพานยังไม่ได้”

(สัมภาษณ์ ลุงชัน 12 กันยายน 2560)

จังหวัดเชียงรายได้พยายามเจรจากับชาวบ้านหลายต่อหลายครั้ง มีการจัดเวทีประชุมชี้แจงในหมู่บ้านหลายหน แต่ทุกครั้งที่มีการจัดเวทีระหว่างภาครัฐกับชาวบ้าน ประเด็นทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมักเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาแต่ไร้คำตอบที่เป็นรูปธรรมจากภาครัฐ และตอกย้ำความคิดของชาวบ้านที่มองว่ารัฐต้องการเพียงที่ดินจากพวกเขาเท่านั้น ดังที่ลุงตันกล่าวว่า

“ผมถามหาแผนผังจากจังหวัดว่าจะมีแผนผังการใช้ประโยชน์อะไรจริงๆ เขาก็ไม่มี

มันก็แค่ต้องการป่าเราไป เขาได้ป่าเราไป ก็หาคนมาเช่าต่อ

แล้วคนเช่าจะเอามาทำอะไรก็ไม่รู้ คนเช่าเป็นใครก็ไม่รู้”

(สัมภาษณ์ ลุงตัน 12 กันยายน 2560)

จังหวัดเชียงรายได้พยายามยื่นข้อเสนอผลประโยชน์ให้กับชาวบ้าน เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนให้ชาวบ้านยกที่ดินให้ภาครัฐ แต่จากการเจรจาหลายต่อหลายครั้งข้อเสนอจากภาครัฐก็ไม่ได้สร้างความมั่นใจให้กับชาวบ้านมากพอที่จะจูงใจชาวบ้านยินยอมยกที่ดินให้กับรัฐ ดังที่ลุงทนกกล่าวว่า

“ผมถามว่าชาวบ้านจะได้อะไร ใหม่ๆ จังหวัดก็บอกว่า จังหวัดจะพัฒนาให้หมด 31 ไร่

ยกให้ ชาวบ้านจะเอาอะไรจะหาให้ จะสร้างอะไรสร้างให้เลย แล้วให้ชาวบ้านจัดการกันเอง

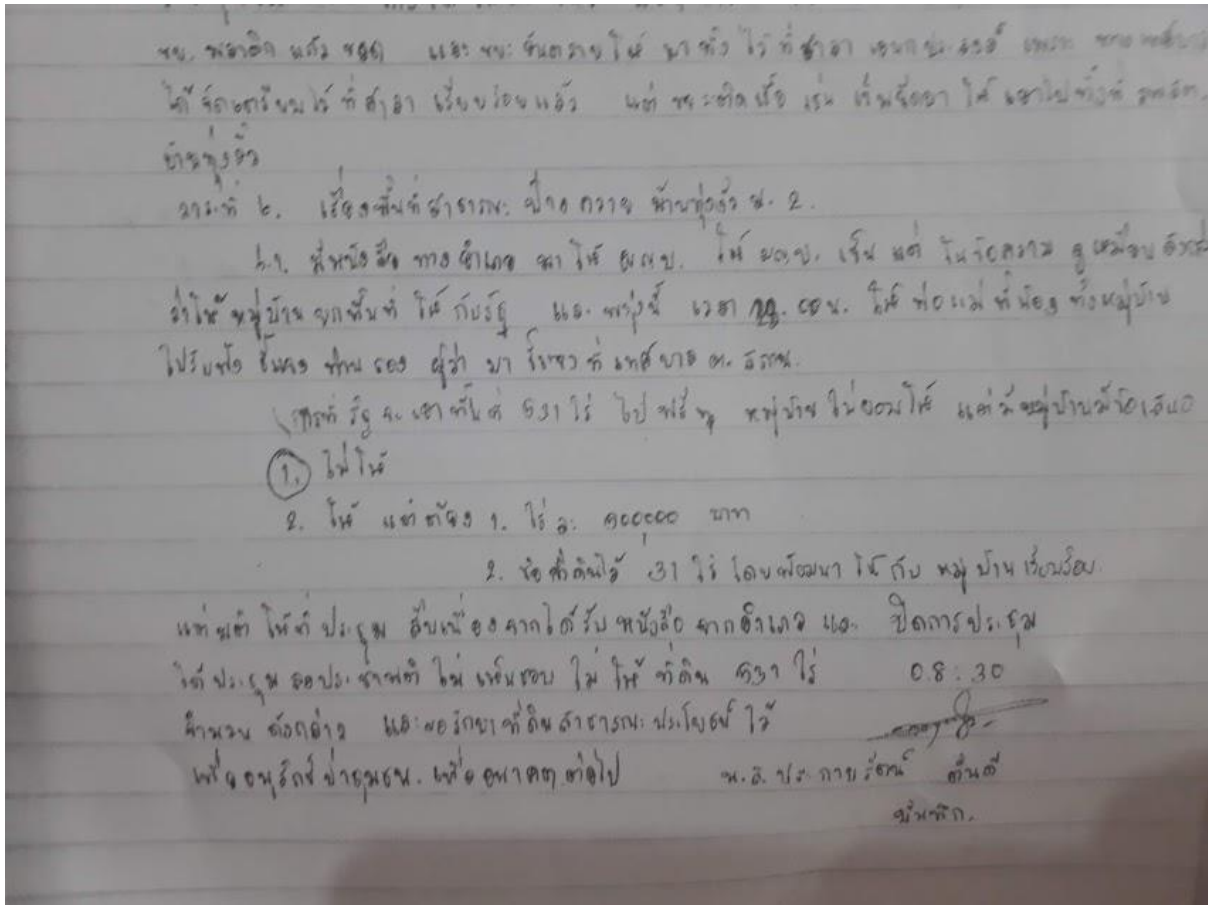
แต่เราดูแล้วมันไม่มีแผนผัง แผนการ อะไร ถ้าจะทำจริงๆ ก็ให้ลงลายลักษณ์อักษร

แต่ก็ไม่มีหน่วยงานไหนรับที่จะทำ มันมีแต่คำพูด ผมว่าถ้าเราไม่ทำสัญญากันไว้

แล้วคนมาใหม่จะทำตามที่พูดไว้ก่อนไหม”

(สัมภาษณ์ ลุงตัน 12 กันยายน 2560)

ภายหลังการเจรจาหลายครั้งระหว่างชาวบ้านทุ่งจี้วกับภาครัฐทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด แต่ไร้ความคืบหน้า ในการประชุมหมู่บ้านทุ่งจี้วเมื่อเดือนสิงหาคม 2559 ชาวบ้านจึงได้ลงมติที่ประชุมไม่ยอมยกที่ดินเนื้อที่ 531 ไร่ ให้กับรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเก็บรักษาที่ดินส่วนรวมของหมู่บ้านเอาไว้เพื่อการอนุรักษ์ต่อไป ดังแสดงในแผนภาพ 4.1



แผนภาพ 4.1 บันทึกการประชุมหมู่บ้านทุ่งจิวลงมติไม่ยอมยกที่ดินให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ที่มา บันทึกการประชุมของบ้านทุ่งจิว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าชาวบ้านทุ่งจิวได้พยายามต่อรองความหมายที่ดินทั้งในมิติเศรษฐกิจ การพัฒนา และการอนุรักษ์ และเผชิญหน้ากับความเสี่ยงหลายครั้งขึ้นอยู่กับบริบทของสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยในช่วงแรกพวกเขาอาศัยที่ดินส่วนรวมในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติสำหรับการดำรงชีวิตของผู้นในชุมชนและใกล้เคียง ต่อมาเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างหมู่บ้านที่ให้ความหมายที่ดินขัดแย้งกัน ชาวทุ่งจิวต้องยอมสูญเสียที่ดินจำนวนหนึ่งไป ในขณะที่ยังคงเก็บรักษาที่ดินผืนใหญ่เอาไว้ได้ต่อไป พวกเขาจัดการสถาปนาสิทธิเหนือที่ดินด้วยกลไกทางกฎหมายให้ที่ดินมีสถานภาพรองรับจากหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจน และทำให้พวกเขามีกลไกปกป้องดูแลที่ดินขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง ที่ดินมิได้มีความหมายในมิติเศรษฐกิจเท่านั้น ชาวบ้านทุ่งจิวยังให้คุณค่าที่ดินกับการพัฒนาท้องถิ่นด้วย โดยการให้ความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพัฒนาการศึกษา แต่พวกเขาก็ไม่สามารถผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้สำเร็จ การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้สร้างความเสี่ยงให้กับชาวบ้านทุ่งจิวเป็นอย่างมาก โดย

พวกเขาเสี่ยงที่จะสูญเสียสิทธิในการจัดการที่ดินไปอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้พวกเขาต้องหันกลับมาทบทวนความหมายของที่ดินใหม่อีกครั้งเพื่อเจรจาต่อรองให้พวกเขายังคงมีสิทธิในหมายความหมายที่ดิน

กลยุทธ์การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนาที่ชาวบ้านสบกกและบ้านทุ่งจิวอาศัยเป็นเครื่องมือการเจรจาต่อรองกับรัฐนั้น แสดงให้เห็นถึงกลไกการจ่ายค่าชดเชยของรัฐยังขาดความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ภาครัฐเองก็ตระหนักดีถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย แต่ข้อจำกัดในทางกฎหมายและระเบียบของทางราชการจึงทำให้ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองข้อต่อรองของชาวบ้านได้ โดยในกรณีของบ้านสบกกและบ้านทุ่งจิวจังหวัดเชียงรายได้ทำการยกเลิกการจัดการที่ดินทั้งสองแปลงไปแล้ว แต่ชาวบ้านเองก็ยังไม่มั่นใจในอนาคตข้างหน้าว่ารัฐจะยังกลับไปเอาที่ดินของพวกเขาอีกก็เป็นได้

4.3 กลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคม

ในบริบทการปกครองภายใต้รัฐบาล คสช. การเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นได้อย่างยากลำบาก แต่กระนั้นแล้วกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายก็ยังคงพยายามสร้างการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นมาด้วยเหตุผลความชอบธรรมจากการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบโป่งผา อำเภอแม่สาย กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิว และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ เป็นสามกลุ่มที่อาศัยกลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างตัวเองให้ปรากฏต่อสายตาของรัฐและสังคม กลุ่มชาวบ้านมีสามมาตรการประกอบด้วย มาตรการยื่นหนังสือต่อภาครัฐเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา มาตรการแสวงหาพันธมิตรภายนอกเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและการเคลื่อนไหว มาตรการการเจรจาต่อรองผ่านกลไกเชิงสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรการยื่นหนังสือต่อภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นมาตรการแรกที่กลุ่มกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบโป่งผา อำเภอแม่สาย ใช้เพื่อแสดงตัวให้ภาครัฐเห็นว่าพวกเขาคือกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับการเกษตรในแปลงที่ดินของโรงงานยาสูบในฐานะผู้เช่าที่ดินมาตั้งแต่เริ่มต้น โดยเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 กลุ่มวิสาหกิจฯ ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การยื่นหนังสือครั้งนี้เป็นการยื่นต่อนายอำเภอแม่สายสำหรับส่งต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานอนุกรรมการจัดการที่ดินและบริหารพื้นที่ของ กนพ. ซึ่งมีกำหนดการลงพื้นที่อำเภอแม่สายในเดือนมีนาคมของปีเดียวกัน ดังแสดงให้เห็นในภาพ 4.2 และ 4.3



ภาพ 4.2 กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบโป่งผายยื่นหนังสือต่อนายอำเภอแม่สาย
ที่มา ผู้จัดการออนไลน์



ภาพ 4.3 กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบโป่งผายยื่นหนังสือต่อนายอำเภอแม่สาย
ที่มา ผู้จัดการออนไลน์

เหตุผลสำคัญที่กลุ่มวิสาหกิจฯ ต้องยื่นหนังสือต่อภาครัฐนั้น เนื่องจากที่ผ่านมามีคณะกรรมการที่จัดหาที่ดินระดับจังหวัดที่เคยเข้าไปประชุมชี้แจงหรือเจรจากับชาวบ้านในพื้นที่อย่างไร โดยคณะกรรมการที่จัดหาที่ดินระดับจังหวัดเห็นว่าเจ้าของที่ดินที่แท้จริงคือโรงงานยูป ส่วนกลุ่มวิสาหกิจฯ เป็นเพียงผู้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น กลุ่มวิสาหกิจฯจึงมีความจำเป็นต้องแสดงตัวตนว่าพวกเขาคือผู้บุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ต้นอย่างแท้จริง และยอมเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สายโดยตรง แต่สำหรับกลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิวและกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองมิได้ยื่นหนังสือต่อหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด เนื่องจากว่าทั้งสองพื้นที่นี้คณะกรรมการที่จัดหาที่ดินระดับจังหวัดเป็นฝ่ายรุกเข้าไปยังพื้นที่ของชาวบ้าน จัดประชุมในพื้นที่และหามติในที่ประชุมของชาวบ้าน ดังนั้นพวกเขาจึงไม่จำเป็นต้องยื่นหนังสืออย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

มาตรการแสวงหาพันธมิตรภายนอก เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและการเคลื่อนไหวเป็นมาตรการที่กลุ่มชาวบ้านทั้งสามใช้เป็นประโยชน์ต่อรองกับภาครัฐ โดยในกรณีของกลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบใช้โรงงานยาสูบในฐานะเจ้าของที่ดินที่พวกเขาเช่าทำประโยชน์เป็นพันธมิตรในการเคลื่อนไหว ทั้งนี้โรงงานยาสูบเองก็มิได้ต้องการส่งมอบที่ดินในการครอบครองให้กับ กนพ. ใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่อย่างใด กลุ่มวิสาหกิจฯจึงทำหนังสือส่งไปยังโรงงานยาสูบเพื่อคัดค้านการใช้ที่ดิน ในเวลาต่อมากรมธนารักษ์ในฐานะที่เป็นองค์กรดูแลที่ดินของโรงงานยาสูบจึงได้มีหนังสือ กรมธนารักษ์ ที่ กค. 0305 / 8664 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2559 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 จังหวัดเชียงราย แจ้งประธานอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ความว่าโรงงานยาสูบได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว เพราะเป็นแหล่งปลูกยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนีย ซึ่งให้ผลผลิตสูงและมีคุณภาพที่ดีที่สุดของประเทศ และกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบกับประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายได้ยื่นข้อเรียกร้องคัดค้าน โดยเห็นว่าการใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีผลกระทบต่อชุมชนในท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม แก่เกษตรกรผู้ปลูกยาสูบ และการดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบ อีกทั้ง ที่ดินราชพัสดุแปลงนี้พื้นที่บางส่วน เนื้อที่ประมาณ 150 – 3 -10 ไร่ กรมธนารักษ์ได้จัดให้มูลนิธิชัยพัฒนาเช่า เป็นแปลงศูนย์พันธุ์พืชพันธุ์พืชเพื่อปลูกขนาน้ำมนและพืชน้ำมันอื่นๆ จึงเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อการอุตสาหกรรม

สำหรับกลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิวและกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองอาศัยกลุ่มพันธมิตรที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและองค์กรชาวบ้านที่ทำงานในกลุ่มน้ำอิง ยกตัวอย่างเช่นเครือข่ายสภาประชาชนลุ่มน้ำอิง สถาบันแม่น้ำโขง สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต กลุ่มรักษ์เชียงของ โองเฮียนแม่น้ำของ โครงการอนุรักษ์แม่น้ำ

อิง เป็นต้น พันธมิตรของกลุ่มอนุรักษ์ได้มีกิจกรรมเสริมความเข้มแข็งภายในกลุ่ม ยกตัวอย่างเช่น การจัดเวที การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเรียนรู้บทเรียนการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรม การศึกษาวิจัย จัดเก็บข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ และประเมินค่าทางเศรษฐกิจ ในเชิงวิจัยชุมชนครอบคลุมผืนป่าทั้งหมด เพื่อให้คนในชุมชนได้เข้าใจเรื่องคุณค่าความสำคัญของป่า และเป็นข้อมูลชี้วัด การปกป้องผืนป่า การจัดทำชุดข้อมูลประสบการณ์ การปกป้องผืนป่าบุญเรืองเพื่อ ใช้เป็นชุดบทเรียนประสบการณ์ ในการขยายผลให้ชุมชนพื้นที่อื่นๆ เห็นความสำคัญของป่าชุมชน การจัดงานพิธีบวชป่าสืบชะตาแม่น้ำอิง โดยมีการเปิดเวทีเสวนา และแสดงเจตจำนง การอนุรักษ์ป่าชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำอิงและลุ่มน้ำสาขา เป็นต้น

มาตรการเจรจาต่อรองผ่านกลไกเชิงสถาบัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลไกหลักที่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิว และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองใช้เป็นช่องทางการเปิดเจรจาต่อรองความหมายที่ดินกับภาครัฐ ถึงแม้ว่าภายใต้การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะมีได้เป็นการให้คู่กรณีทำการเจรจาโดยตรง หากแต่เน้นไปที่การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการลงพื้นที่ การเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายได้ชี้แจงให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับรู้ ก่อนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะทำการสรุปข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้ภาครัฐนำไปพิจารณาต่อไป

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่รับเรื่องร้องเรียนจากกลุ่มชาวบ้านทั้งสามกลุ่มได้จัดเวทีรับฟังความข้อ มูลจำนวนสองครั้ง โดยครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2559 ที่โรงแรมริมกก รีสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ในการจัดประชุมเรื่องผลกระทบจากการประกาศเขตเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยมีผู้แทนภาครัฐประกอบด้วยรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย นายอำเภอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนหน่วยงาน และตัวแทนชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบมาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 24 – 25 สิงหาคม 2560 ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยการจัดเวทีทั้งสองครั้งดังกล่าวมีการเชิญผู้แทนภาครัฐในระดับจังหวัดเชียงรายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบมาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง

นอกเหนือไปจากการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้เข้าไปมีส่วนในการคัดค้านการดำเนินงานของจังหวัดเชียงรายในกรณีการเร่งรัดให้ชาวบ้านในตำบลบุญเรืองลงประชามติเพื่อให้ความยินยอมมอบพื้นที่ป่าชุมชนบ้านบุญเรืองให้รัฐนำไปพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า การดำเนินงานของจังหวัดผิดขั้นตอนการลงประชามติ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เพื่อขอให้ชะลอการทำประชามติหมู่บ้านในตำบลบุญเรือง ในวันที่ 31 ตุลาคม 2559 นางเตือนใจ ดีเทศน์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะประธานอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐาน

ทรัพยากร และคณะได้ร่วมสังเกตการณ์ พร้อมส่งหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ขอชะลอการทำประชาคมทั้ง 4 หมู่บ้าน พร้อมทั้งมีอนุกรรมการอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร ลงพื้นที่พร้อมด้วย และเขียนรายงานการจัดประชาคมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี การรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548 แต่การคัดค้านของคณะอนุกรรมการฯ ไม่สำเร็จ จังหวัดเชียงใหม่ยังคงยืนยันจัดลงประชาคมต่อไป

ทั้งนี้ภายหลังจากที่คณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรได้รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และรับฟังความคิดเห็นจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้จัดทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้

- 1) ให้ทบทวนกระบวนการจัดหาที่ดิน ไม่ควรนำที่ดินของเกษตรกร ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่สำคัญกับระบบนิเวศน์หรือวัฒนธรรมไปใช้ โดยให้เอกชนซื้อเอง
- 2) ควรปรับแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด โดยร่วมกันคัดเลือกกิจการที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์หรือพื้นที่
- 3) ให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางและมาตรการในการเยียวยาผลกระทบด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ
- 4) ให้มีนโยบายของแต่ละจังหวัด ทบทวนและปรับปรุงพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและกิจการที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้คนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการและอยู่ร่วมกันได้กับการพัฒนาในพื้นที่
- 5) ให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแจ้งยืนยันการใช้พื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ / เขตนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร
- 6) ให้มีช่องทางสื่อสาร การมีส่วนร่วม บนพื้นฐานของการไว้วางใจกัน โดยปราศจากการข่มขู่ คุกคาม
- 7) ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนมาดำเนินการ อันประกอบด้วย การเคารพ การคุ้มครอง การเยียวยา ให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560)

กลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยสามมาตรการที่ชาวบ้านทั้งสามกลุ่มใช้ในการต่อรองความหมายที่ดินของรัฐ เป็นการเปิดให้ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีพื้นที่เจรจาต่อรองกับรัฐมากขึ้น ถึงแม้พวกเขาไม่ได้ทำการเจรจาต่อรองโดยตรง แต่ก็กลยุทธ์ดังกล่าวก็เผยให้เห็นโอกาสทางการเมืองที่เป็นไปได้ท่ามกลางการถูกปิดล้อมจากการปกครองด้วยระบอบทหาร

4.4 กลยุทธ์การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดิน

หนึ่งในเหตุผลที่รัฐใช้ในการอ้างเป็นเหตุผลเอาที่ดินของชาวบ้านไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษคือที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรมที่ไร้มูลค่าทางเศรษฐกิจ แต่ชาวบ้านกลับเห็นว่าป่าของพวกเขาไม่ได้เป็นป่าเสื่อมโทรมและไร้มูลค่าทางเศรษฐกิจ พวกเขาจึงสร้างความรู้อีกชุดหนึ่งขึ้นมาแสดงให้เห็นความจริงอีกด้านของป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องที่ได้อาศัยยุทธวิธีในการต่อรองความหมายที่ดินกับภาครัฐ ทั้งนี้การสร้างความรู้ขึ้นของชาวบ้านมิได้เป็นสิ่งที่ชาวบ้านคิดค้นขึ้น หากแต่เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ต่อรองกับภาครัฐที่ทำให้พวกเขาตระหนักว่าจำเป็นต้องมีข้อมูลที่หนักแน่นมากพอในการต่อรอง

ย้อนกลับไปเมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม 2558 เป็นวันแรกที่ชาวบ้านบุญเรื่องได้แสดงความเห็นคัดค้านต่อการนำเอาที่ดินส่วนรวมของพวกเขาไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในวันดังกล่าวพวกเขาได้รับแจ้งว่าจังหวัดเชียงรายร่วมกับมหาวิทยาลัยแม่โจ้และบริษัทเมืองเงินจำกัดจะจัดประชุมชี้แจงและขอประชามติชาวบ้านเพื่อนำเอาที่ดินไปใช้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อชาวบ้านทราบข่าว พวกเขาได้รวมกลุ่มกันไปร่วมเวทีที่จัดขึ้นในหอประชุมโรงเรียนบุญเรืองวิทยาคมแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ดังแสดงในภาพที่....



ภาพ 4.4 กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องเข้าร่วมเวทีวันที่ 15 สิงหาคม 2558

ที่มา กลุ่มรักษ์เชียงของ

ตัวแทนจังหวัดเชียงรายโดยปลัดอาวุโส อำเภอยางชุมน้อย ในฐานะประธานการประชุม กล่าวเปิดประชุมโน้มน้าวให้ชาวบ้านยอมรับการพัฒนาว่า

“นิคมอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นถือเป็นทรัพย์สินสมบัติของชาวบ้าน
จึงอยากให้ชาวบุญเรื่องช่วย เนื่องจากที่ดินแห่งนี้เป็นผืนใหญ่ที่สุด
และมีความเหมาะสมที่สุด ถ้าเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้นบ้านเราก็จะเจริญ
ทุกคนจะมีงานทำ ค่าขายได้ แต่ถ้าท่านไม่เอา เราก็อยู่อย่างนี้กันไป

ท่านต้องคิดถึงอนาคตของ ลูกหลานด้วย”

(หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, 2558)

ในขณะที่ พล.ท.พงษ์เอก อภิรักษ์โยธิน กรรมการผู้จัดการบริษัทเมืองเงินฯ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า

“อยากให้ทุกคนเข้าใจด้วยว่า เมื่อรัฐบาลออกกฎหมายประกาศให้อำเภอเชียงของ ทั้งอำเภอเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ นั้นหมายความว่านิคม จะไปตั้งที่ตรงไหน ของอำเภอก็ได้ แต่ขณะนี้ทางอำเภอได้เลือกจุดที่เหมาะสมที่สุดแล้วก็คือตำบลบุญเรือง หากบริษัทสามารถเข้ามาพัฒนาที่ดินได้จริง ก็ยังไม่สามารถบอกได้ว่า

นิคมอุตสาหกรรมประเภทใดบ้างจะเข้ามาอยู่ในพื้นที่

แต่เบื้องต้นทราบว่ามี 10 จาก 13 ประเภทอุตสาหกรรมทั้งหมด”

(หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, 2558)

ทั้งนี้ผลการประชุมในวันดังกล่าวชาวบ้านส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมการประชุมต่างแสดงความคิดเห็นคัดค้าน และไม่ยินยอมให้นำเอาที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในเวลาต่อมามหาวิทยาลัย ก็ได้แจ้งกับชาวบ้านและเทศบาลเพื่อขอยุติโครงการเอาไว้ก่อนเนื่องจากเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ ส่วนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ยังคงมีการพยายามนำเอาที่ดินของชาวบ้านบุญเรือง ไปดำเนินการต่อไป นอกจากนี้สิ่งที่ชาวบ้านได้เรียนรู้จากเวทีนี้ก็คือรัฐต้องการนำเอาที่ดินของพวกเขาไปจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมนั่นเอง

ชาวบ้านบุญเรืองเห็นว่าการนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งการนำเอาพื้นที่ป่าไปใช้ประโยชน์ก็เป็นโครงการที่สวนทางกับนโยบายทวงคืนผืนป่า ดังที่น้ำพัดกล่าวว่า

“มันเป็นพื้นที่ป่า มันไม่มีความเหมาะสม หน้าน้ำมาก็น้ำท่วม

ไหนรัฐบาลว่าทวงคืนผืนป่า อันนี้ไม่ต้องดูแล เราดูแลมาให้เป็นอย่างดี

ผมว่ามันยังงัยๆ อยู่นะ เราบุกรุกก็ไม่ได้บุกรุก ดูแลก็ดูแลให้อีก

กลับจะยังมาเอาที่ดินของเราไปอีก”

(สัมภาษณ์ น้ำพัด วันที่ 16 กันยายน 2560)

นอกจากนี้ชาวบ้านยังมีความสงสัยต่อนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐมุ่งใช้แรงงานข้ามชาติ ที่มีค่าแรงถูกกว่าค่าจ้างในประเทศไทย การที่เจ้าหน้าที่รัฐกล่าวอ้างว่านโยบายจะเป็นดีต่อการจ้างงานของชาวบ้านในชุมชนจึงเป็นอีกประเด็นที่ชาวบ้านไม่มีความมั่นใจ ดังที่ลุงบุญได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า

“ชาวบ้านมาฟังแล้วติดใจอยู่อย่างหนึ่งว่า ถ้าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แล้วจะใช้แรงงานต่างด้าว เข้าไปเยئنกลับ ชาวบ้านก็คิดกันว่า

มันจะเป็นไปได้จริงหรือ เข้าไปเย็นกลับ แล้วเขาว่าจะจ้างคนบ้านเราเข้าทำงานด้วย

มันจะจริงหรือ ค่าแรงบ้านเราคนละสามร้อยบาท ค่าจ้างลาววันละสองร้อยบาท

เขาจะจ้างคนบ้านเราหรือจ้างแรงงานต่างด้าว แล้วเราจะได้อะไร

(สัมภาษณ์ ลุงบุญ วันที่ 16 กันยายน 2560)

การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่บ้านบุญเรื่องเป็นกระบวนการคัดเลือกที่ดินที่ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยเลย ผู้ใหญ่บ้านในฐานะของผู้นำชุมชนก็ได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมรับฟังและกลับมาสื่อสารให้กับชาวบ้านเท่านั้น ดังที่ผู้ใหญ่บ้านกล่าวสะท้อนการทำงานของภาครัฐในการคัดเลือกที่ดินว่า

“ไม่มีหน่วยงานไหนมาประชุมอย่างจริงๆ จังๆ เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มีแต่พ่อหลวงไปประชุมแล้วก็มาแจ้งให้กับชาวบ้านได้รับรู้

ผังเมืองเคยมาพูดกับบริษัทบอกว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่าที่ดูแล้ว

ทั้งแม่สาย เชียงแสน ก็มีพื้นที่ก็เยอะ แต่ที่เยอะที่สุดและเป็นผืนเดียวกันก็คือที่นี่

รัฐจะเอาไปและให้บริษัทให้เช่า เขาว่าที่นี่ใหญ่ที่สุด”

(สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน วันที่ 16 กันยายน 2560)

ชาวบ้านบุญเรื่องมีความเห็นว่าพวกเขาไม่ได้ต่อต้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติ หากแต่พวกเขาไม่เห็นด้วยกับการเอาที่ดินส่วนรวมที่มีความสำคัญต่อชาวบ้านทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรส่วนรวม ดังที่น้ำพัดบอกว่า

“อย่าไปรวมกันว่า คนบ้านเราไม่เอาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นนะ มันคนละเรื่องกัน

เราเพียงคัดค้านการใช้พื้นที่ป่าเพื่อไปทำพื้นที่อุตสาหกรรม

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรัฐบาลเขาประกาศแล้วในสามอำเภอทุกตำบล

เราไม่ได้คัดค้านเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แต่คัดค้านการใช้พื้นที่ป่าอันสมบูรณ์ไปใช้เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมโรงงาน

(สัมภาษณ์ น้ำพัด วันที่ 16 กันยายน 2560)

อย่างไรก็ตามกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องเห็นว่าการเจรจากับภาครัฐต้องอาศัยข้อมูลเชิงวิชาการในการเจรจาเพื่อแสดงให้เห็นว่าป่ามีความอุดมสมบูรณ์ มิได้เป็นป่าเสื่อมโทรมตามที่หน่วยงานภาครัฐให้ความหมายเอาไว้ พวกเขาสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดินขึ้นมาด้วยการอาศัยเครื่องมือทางการศึกษาระบบนิเวศน์วิทยาจากภายนอกเข้ามาหนุนเสริมความรู้เดิมของชุมชน จากการศึกษาของชาวบ้านทำให้พวกเขาได้คำอธิบายใหม่เกี่ยวกับป่าจากที่เคยเป็นที่เลี้ยงควายเป็น “ป่าขุมน้ำบุญเรื่อง” มีหนองน้ำจำนวน 12 แห่ง วังปลา 4 แห่ง มีพันธุ์ไม้ 72 ชนิด พืชสมุนไพร 27 ชนิด เห็ด 13 ชนิด และสัตว์ป่า 30 ชนิด เป็นต้น

นอกจากนี้ป่าบุญเรื่องยังมีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยา 7 ด้านดังนี้

- 1) เป็นแหล่งเก็บกักน้ำ หรือกักน้ำตามธรรมชาติ คิดเป็นมูลค่าบริการทางระบบนิเวศน์ 329,073.90 บาทต่อปี
- 2) เป็นแหล่งอาหารและวัตถุดิบ คิดเป็นมูลค่าบริการทางระบบนิเวศน์ 14,301,055.12 บาทต่อปี
- 3) เป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ คิดเป็นมูลค่าบริการทางระบบนิเวศน์ 21,170,758.98 บาทต่อปี
- 4) เป็นแหล่งอาศัยของสัตว์ป่า คิดเป็นมูลค่าบริการทางระบบนิเวศน์ 19,213,180.17 บาทต่อปี
- 5) เป็นแหล่งเก็บกักคาร์บอน คิดเป็นมูลค่าบริการทางระบบนิเวศน์ 22,508,945.04 บาทต่อปี
- 6) เป็นแหล่งนันทนาการ คิดเป็นมูลค่าบริการทางระบบนิเวศน์ 36,641,682.08 บาทต่อปี
- 7) เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และค้นคว้าวิจัย คิดเป็นมูลค่าบริการทางระบบนิเวศน์ 11,514,798.75 (กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่อง, 2559)

ความรู้ใหม่ข้างต้นของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องเป็นส่วนหนึ่งของความรู้ที่ชาวบ้านสร้างขึ้นและนำไปใช้ในการเจรจาต่อรองกับจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะเมื่อครั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายลงพื้นที่เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2558 เพื่อเจรจาให้ชาวบ้านยอมยกที่ดินให้กับรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เหตุการณ์เจรจานั้นชาวบ้านได้นำเสนอข้อมูลความอุดมสมบูรณ์ของป่าบุญเรื่องให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้ทราบภายในป่า โดยเฉลี่ยมีไม้หนาแน่นเฉลี่ย 124 ต้นต่อไร่ ซึ่งมากกว่าป่าเสื่อมโทรม 8 เท่า แบ่งเป็นไม้หนุมสูงไม่เกิน 2 เมตร 63 ต้นต่อไร่สูงกว่าป่าเสื่อมโทรม 3 เท่า วัตรอบระดับอกได้ 50 - 100 ซม. มี 44 ต้นต่อไร่ มากกว่าป่าเสื่อมโทรม 5.5 เท่า และไม้ที่วัตรอบอกได้มากกว่า 100 ซม. มี 17 ต้นต่อไร่ หรือมากกว่าป่าเสื่อมโทรม 8 เท่า กักเก็บคาร์บอนเหนือดิน 17,247 ตัน มีลูกไม้ทดแทนและไม้หนุที่ขึ้นแทนในอัตราสูง เป็นป่าชุ่มน้ำและสมบูรณ์ด้วยสัตว์ไม่รวมแมลงกว่า 211 ชนิด

หลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้รับฟังการชี้แจงจากตัวแทนชาวบ้านแล้วก็ได้ตอบกลับชาวบ้านว่า “สิ่งที่จะนำไปใส่ในพื้นที่ไม่ใช่ยาพิษ แต่เป็นสิ่งที่ดีและแม้จะมีอุตสาหกรรม แต่เป็นเชิงนิเวศ เพราะไม่มีมลภาวะ หากจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็จะทำให้กระทบน้อยที่สุด จะขอพื้นที่เพียง 1 ใน 3 ของเนื้อที่ทั้งหมดหรือราว 1,000 ไร่ โดยที่สมควรสงวนเอาไว้ เราก็จะสงวนเอาไว้”(หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 2558)

จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ได้ให้การยอมรับต่อข้อมูลที่ชาวบ้านนำเสนอ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐมีสมมติฐานว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเสื่อมโทรม แต่เมื่อรัฐได้รับข้อมูลเชิงประจักษ์อีกด้านหนึ่งก็ทำให้ขาดความชอบธรรมในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินของชาวบ้านได้ ทั้งนี้ในวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไปบ้านบุญเรื่องผู้ใหญ่บ้านถูกเรียกไปให้ไปพบที่สำนักงานเทศบาลบุญเรื่องก่อน โดยผู้ใหญ่บ้านเล่าว่าเจ้าหน้าที่นำเสนอ

ภาพถ่ายป่าเสื่อมโทรมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดคู ผู้ใหญ่บ้านจึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ไปดูป่าในพื้นที่จริงด้วย ดังที่ผู้ใหญ่บ้านบุญเรืองบอกว่า

“เขาฉายสไลด์รูปถ่ายให้ดูว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม ผมก็ถามผู้ว่าเหมือนกันว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม เขาถ่ายรูปต้นไม้ต้นสองต้น ผมก็ถามเจ้าหน้าที่ทุกคนว่าท่านเคยไปดูพื้นที่ป่าจริงๆ หรือยัง ผู้ว่าเดี๋ยวผมไปดู สุดท้ายก็ไม่ดูพื้นที่จริง”
(สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้านบุญเรือง หมู่ที่ 2 วันที่ 16 กันยายน 2560)

จนถึงแม้ชาวบ้านจะสร้างความรู้ใหม่ขึ้นมาแสดงถึงเหตุผลที่รัฐต้องยอมรับว่าที่ดินของป่าบุญเรืองไม่เหมาะสมกับการนำเอาไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่จังหวัดเชียงรายก็ยังคงยืนยันที่จะนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามนโยบายจากส่วนกลาง จังหวัดเชียงรายจึงได้สั่งการให้มีการจัดทำประชาคมที่ดินในหมู่บ้านหมู่ที่ 1, 5, 8 และ 10 ยกเว้นหมู่ที่ 2 เพื่อขอความเห็นชอบให้ชาวบ้านยอมยกที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้กับภาครัฐ โดยการจัดทำประชาคมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2559 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยอำเภอเชียงของ โยธาธิการและผังเมืองเชียงราย อุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย แต่ในวันดังกล่าวไม่สามารถจัดให้มีการลงประชาคมได้เนื่องจากชาวบ้านพากันคัดค้าน หลังจากนั้นอำเภอเชียงของจึงได้จัดเวทีให้ชาวบ้านลงประชาคมอีกครั้งในวันที่ 31 ตุลาคม 2559 โดยวิธีการลงคะแนนในหีบลงคะแนนแบบลับ ผลการจัดเวทีปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจัดเวทีในหมู่ที่ 1 ได้ เนื่องจากชาวบ้านประท้วงคัดค้าน ส่วนอีก 3 หมู่บ้านที่เหลือปรากฏว่าชาวบ้านหมู่ที่ 5, 8 และ 10 มีมติไม่เห็นด้วยกับการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังแสดงในตาราง 4.1

หมู่บ้าน	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	บัตรเสีย	สรุปประชาคม	จำนวนผู้มาลงคะแนน
บุญเรือง หมู่ที่ 2	ไม่มีการจัดเวทีประชาคมในหมู่บ้านนี้				
บุญเรืองเหนือ หมู่ที่ 1	ชาวบ้านประท้วงจนไม่สามารถจัดให้มีการลงประชาคมได้				
ต้นปล้อง หมู่ที่ 5	131	172	13	ไม่เห็นด้วย	316 คน
ต้นปล้อง หมู่ที่ 8	115	175	18	ไม่เห็นด้วย	308 คน

กฎกระทรวงที่ 10	73	83	13	ไม่เห็นด้วย	174 คน
-----------------	----	----	----	-------------	--------

ตาราง 4.1 ผลการลงประชามติของชาวบ้านในตำบลบุญเรือง

ที่มา กลุ่มรักเชียงใหม่ของ

กลยุทธ์การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดินของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองแสดงให้เห็นว่าที่ดินของรัฐที่ถูกมองว่าเป็นป่าเสื่อมโทรมนั้น แท้จริงแล้วเป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ซึ่งรัฐไม่เคยทำการสำรวจหรือศึกษามาก่อน อีกทั้งการเคลื่อนไหวของชาวบ้านได้แสดงให้เห็นอีกว่าที่ดินมีความหมายที่หลากหลาย มิใช่เพียงมีความหมายในทางเศรษฐกิจเท่านั้น ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาจากแง่มุมของความหมายอื่นของที่ดินก็ชี้ให้เห็นแล้วว่ามูลค่าที่สามารถคิดคำนวณออกมาเป็นตัวเลขทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน ความรู้ใหม่ที่ชุมชนสร้างขึ้นเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการปรับเปลี่ยนความหมายใหม่ในที่ดินได้อีกครั้ง จนในที่สุดจังหวัดเชียงรายระดมยุดิการนำเอาที่ดินป่าบุญเรืองไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นๆ ในอำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสนที่ปรากฏตามรายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่า คณะอนุกรรมการด้านการจัดการที่ดินและบริหารจัดการได้มีมติให้ยกเลิกการจัดการที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)

4.5 สรุป

กลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายได้สร้างการต่อรองกับรัฐขึ้นมา เพื่อพยายามเปลี่ยนความหมายของที่ดินที่รัฐได้นิยามว่าที่ดินของพวกเขาเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และไม่มีในการทำประโยชน์ โดยกลุ่มชาวบ้านทั้งสี่พื้นที่อาศัยสามกลยุทธ์สำคัญ ดังนี้

กลยุทธ์ที่หนึ่ง การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนา เป็นการเจรจาต่อรองกับรัฐเพื่อให้รัฐทำการจ่ายค่าชดเชยในสองกรณี กรณีแรกเป็นค่าชดเชยที่ดินทำกินของชาวบ้านสบกก อำเภอเชียงแสนที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน พวกเขาต้องการให้รัฐจ่ายค่าชดเชยในราคาตลาดที่เป็นจริงมากกว่าราคาที่กำหนดโดยกฎระเบียบของรัฐซึ่งจะทำให้ชาวบ้านไม่สามารถนำเงินค่าชดเชยที่ได้ไปตัดซื้อที่ดินแปลงใหม่ทดแทนที่ดินแปลงเดิม กรณีที่สองเป็นค่าชดเชยที่ดินส่วนรวมของชาวบ้านทุ่งจั่วที่พวกเขาพร้อมใจกันปกป้องรักษามาอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านต้องการให้รัฐแบ่งที่ดินให้กับชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะในอนาคต และต้องการให้รัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาชุมชน เป็นข้อแลกเปลี่ยนกับการยินยอมยกที่ดินส่วนรวมให้รัฐนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กลยุทธ์ที่สอง การเคลื่อนไหวทางสังคม ภายใต้กลยุทธ์นี้มีสามมาตรการได้แก่ มาตรการยื่นหนังสือต่อภาครัฐเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา มาตรการแสวงหาพันธมิตรภายนอกเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและการเคลื่อนไหว มาตรการการเจรจาต่อรองผ่านกลไกเชิงสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กลยุทธ์นี้มีเป้าหมายให้รัฐได้เห็นว่ามีกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดที่ดินของรัฐ และเปิดพื้นที่ให้เกิดการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของข้อมูล กลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจิว และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ เป็นสามกลุ่มที่อาศัยกลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมในการเจรจาต่อรองกับจังหวัด เนื่องจากพวกเขาไม่ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลหรือเหตุผลให้กับคณะทำงานจัดที่ดินระดับจังหวัดมาก่อนเลย

กลยุทธ์ที่สาม การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดิน เป็นกลยุทธ์สำคัญของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ มีหลายหน่วยงานต้องการใช้ประโยชน์ ตั้งแต่สถาบันการศึกษา บริษัทลงทุนด้านนิคมอุตสาหกรรม และภาครัฐ ที่ทั้งสามกลุ่มผนึกกำลังกันพยายามขอใช้ที่ดินของชาวบ้านเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มชาวบ้านสร้างความรู้เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพของป่าและความสำคัญของป่าต่อระบบนิเวศขึ้นมา ซึ่งเป็นจุดบกพร่องของรัฐและหน่วยงานต่างๆ เองที่มีได้ทำการสำรวจศึกษาสภาพป่าก่อนการตัดสินใจขอที่ดินจากชาวบ้าน

ทั้งนี้ชาวบ้านทั้งสี่แห่งที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐอาศัยกลยุทธ์ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกันไปขึ้นอยู่กับเงื่อนไขโอกาสทางการเมือง ความสามารถในการสร้างพันธมิตร และประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวของชุมชนแต่ละแห่งที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ชาวบ้านแต่ละกลุ่มก็มีการใช้กลยุทธ์ที่หลากหลายในการเจรจาต่อรองความหมายของที่ดินอีกด้วย

อนึ่งบทบาทของภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายเป็นบริบทสำคัญการเจรจาต่อรองของกลุ่มชาวบ้าน โดยภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในพื้นที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบมีต้นทุนทางสังคมในการเคลื่อนไหว โดยภาคประชาสังคมมีบทบาทในด้านสร้างทางเลือกการพัฒนาที่ยั่งยืน บทบาทวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการพัฒนาของรัฐ และบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรชาวบ้าน

ผลของการต่อรองความหมายของที่ดินโดยกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบทำให้จังหวัดเชียงรายต้องยุติการจัดการจัดที่ดินของรัฐทุกแปลงในอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่สาย เนื่องจากรัฐไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวบ้านในเรื่องการระดมทุน การมีส่วนร่วม และประการสำคัญคือนิยามความหมายในที่ดินของรัฐมีอาจใช้ในการสร้างความชอบธรรมสำหรับจัดที่ดินของรัฐได้อีกต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการวิจัยวิจัยบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ทางสังคมมุ่งทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยพิจารณาผ่านปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน โดยมีคำถามสามข้อ ได้แก่ ข้อแรกบททิศทางการพัฒนาประเทศแบบเสรีนิยมใหม่รัฐไทยมีกระบวนการจัดหาที่ดินอย่างไรในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ข้อที่สองการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้สร้างผลกระทบกับวิถีชีวิตประชาชนในระดับพื้นที่อย่างไรบ้าง ข้อที่สามกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ทำการต่อรองกับรัฐอะไรบ้าง ใช้กลยุทธ์และเงื่อนไขใดในการต่อรอง และการต่อรองส่งผลให้รัฐต้องจัดปรับบทบาทและมาตรการใหม่ในการจัดที่ดินอย่างไร

โครงการวิจัยนี้มีพื้นที่ศึกษาประกอบด้วยสี่ชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายที่รัฐจะนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบด้วยกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย บ้านสบกก อำเภอเชียงแสน กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจั่ว และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ ทั้งสี่ชุมชนได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้วิจัยอาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก มีข้อค้นพบจากการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา ดังนี้

5.1 ข้อค้นพบจากการศึกษา

1) บทบาทของรัฐในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดตั้งเขตพิเศษชายแดนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ชายแดนแรกที่รัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายใต้แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นเชื่อมโยงเศรษฐกิจประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง บทบาททางนโยบายของรัฐในช่วงนี้คือการเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจและแสวงหาความร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศ รัฐได้เริ่มต้นสร้างนโยบายการพัฒนาเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ (คศก.) คือ เห็นชอบให้มีการศึกษาความเหมาะสมและแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการศึกษา ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ รวมทั้งข้อสังเกตของ คศก.

เกี่ยวกับแนวโน้มการค้าและการลงทุนในอนาคตของพื้นที่นั้นๆ และพื้นที่อื่นๆ ที่มีศักยภาพ ความพร้อมของ ประเทศเพื่อนบ้าน ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาอื่น ๆ รวมทั้งกรอบเป้าหมายที่ชัดเจนและ การประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนและให้ ดำเนินการใน 3 เมือง คือ เชียงแสน แม่สาย สะเดา ในลักษณะเป็นโครงการนำร่อง และสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการพัฒนา เมืองเชียงแสน แม่สาย เป็นโครงการนำร่องในลักษณะเขตเศรษฐกิจชายแดนแห่งแรกของไทย โดย สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำกรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย ให้ ครอบคลุมเมืองชายแดนหลัก แม่สาย เชียงแสน เชียงของ เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ที่มีความได้เปรียบด้านที่ตั้ง ที่อยู่ในแนวเศรษฐกิจเหนือ-ใต้เชื่อมโยง ไทย-พม่า/ลาว-จีน และมีศักยภาพพัฒนาเป็นฐานการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบกับมีการขนส่งตามลำน้ำโขงจากเชียงรุ่ง-เชียงแสนอยู่แล้วในปัจจุบัน และมีการก่อสร้างถนน เชื่อมโยงแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง-ชายแดนจีน และถนนเชียงของ-ห้วยทราย-หลวง น้ำทา-บ่อเตน ชายแดนประเทศจีน จนกระทั่งถึงช่วงปลายปีถัดมาได้มีการอนุมัติแนวคิดการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย และมอบหมายหน่วยงานดำเนินการคู่ขนานในหลายเรื่อง โดยเรื่องสำคัญ คือมอบหมาย กนอ. ศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการและผังเมืองเร่งรัดวางผังเมืองรวมและผัง เฉพาะชุมชนชายแดนในพื้นที่แม่สาย เชียงแสน เชียงของ

ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของรัฐบาลจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งเป็นรัฐบาล ทหารที่มาจากกายึดอำนาจโดยมิถูกต้องก็ตามที แต่รัฐก็ยังคงยังคงมีบทบาทหลักในการผลักดันนโยบายเขต เศรษฐกิจพิเศษชายแดนเช่นเดิม อีกทั้งยังเร่งรัดการดำเนินนโยบายด้วยความเร่งรีบมากขึ้นกว่าเดิมเสียด้วยซ้ำ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายมีความแตกต่างไปออกไปจากเดิมอย่างน้อยสามประการคือ ประการ แรกรัฐได้ขยายขอบเขตการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมพื้นที่ชายแดนทั่วประเทศรวมถึงจังหวัด ประการที่สองรัฐนิยามความหมายใหม่ให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้หมายความแค่เพียงนิคมอุตสาหกรรม เหมือนดังที่เป็นมาเท่านั้น ประการที่สามคือการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายใต้การดำเนินงาน ของคณะกรรมการสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ให้มีความสำคัญกับพื้นที่ชายแดน เนื่องจากรัฐบาลมีความ ประสงค์ในการจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้านมาผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ใช้ประโยชน์จากที่ตั้งบนแนวระเบียงเศรษฐกิจเพื่อเข้าถึงตลาดในประเทศเพื่อนบ้านและเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจ ในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างแรงงานไม่สูงมากนัก และต้องการ ผลักดันแรงงานข้ามชาติจำนวนมหาศาลที่ทำงานในกรุงเทพฯและปริมณฑลให้ออกไปทำงานตามแนวชายแดน

ให้หมด ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง

ข้อค้นพบของงานศึกษาค้นคว้าวิจัยช่วยต่อยอดข้อเสนอของ Wong and Tang (2005) ที่ทำการศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น โดยทั้งสองคนเสนอว่ารัฐมีบทบาทในการวางแผนเพื่อให้กลไกตลาดทำงาน รัฐมิได้ปล่อยให้กลไกตลาดหรือมือที่มองไม่เห็นทำงานเพียงลำพังแต่อย่างใด เช่นเดียวกับกับ Arnold (2012) ที่เสนอว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กรณีประเทศไทยนั้นเป็นการต่อยอดและขยายอำนาจรัฐในพื้นที่มากกว่าการยกเว้นอำนาจรัฐให้กลไกตลาดทำงานโดยอิสระในการแสวงหากำไร แต่อย่างไรก็ตามรัฐได้สร้างความขัดกันนโยบายขึ้นมา กล่าวคือรัฐอาจมีความเข้มงวดหรือส่งเสริมกิจการของรัฐที่แตกต่างกันในพื้นที่เดียวกันโดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน โดยในกรณีของประเทศไทยพบว่ารัฐได้สร้างโอกาสให้ภาคอุตสาหกรรมใช้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาได้อย่างยืดหยุ่นภายใต้การควบคุมแรงงานมิให้ทำการเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี ในขณะที่เดียวกันรัฐก็สร้างเขตเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนไทยกับเมียนมาที่อำเภอสอดให้เป็นเส้นทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันมิให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่รัฐไทยเห็นว่าอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงเข้าไปทำงานในพื้นที่ตอนในของประเทศ นอกจากนี้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนยังเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับเศรษฐกิจของชาติในการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและเศรษฐกิจระดับโลก

2) เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการเปลี่ยนความหมายที่ดินให้กลายเป็นสินค้า

เป้าหมายของการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษคือการให้กลุ่มทุนเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินในฐานะที่เป็นสินค้าชนิดหนึ่ง รัฐมีบทบาทที่เอื้อต่อการเปลี่ยนความหมายของที่ดินด้วยการออกนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนเอาที่ดินซึ่งทรัพยากรส่วนรวมให้กลายเป็นสินค้าของเอกชน โดยช่วงแรกของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนในปี พ.ศ. 2543 รัฐมีบทบาทเป็นจัดวางนโยบายการพัฒนาเป็นหลัก ในขณะที่มาตรการจัดการที่ดินนั้นรัฐเปิดโอกาสให้กับนักลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะนักลงทุนจากประเทศจีนเข้ามาคัดเลือกพื้นที่ที่นักลงทุนเห็นว่ามีความเหมาะสมในการนำไปจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2546 ตัวแทนรัฐบาลไทยได้เดินทางเยือนมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน และมีการลงนามความตกลงระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน เป็นบันทึกการประชุม 2 ฉบับ คือ ความร่วมมือเพื่อจัดทำแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่าง สศช. กับ Yunnan Planning and Development Commission (YPDC) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กับ เขตพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีใหม่ระดับสูงนครคุนหมิง Kunming High Tech Industrial Zone (KHTIZ) เพื่อสนับสนุนการค้า การลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย นอกจากนี้คณะนักลงทุนและเจ้าหน้าที่จากจีนได้เดินทางไปดูพื้นที่บ้านศรีบุญยืน ตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียง

แสน จังหวัดเชียงราย พื้นที่ 3,100 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม พื้นที่ 3,100 ไร่ จะถูกใช้เป็นพื้นที่เขตนิคม รวบรวม 2,000 ไร่ ที่เหลือจะกันเป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งมีการวางผังในการจัดที่ตั้งโรงงานต่างๆ แล้ว โดยแบ่งพื้นที่ตั้งแต่ 10 ไร่ขึ้นไป หลังจากนั้นก็จะเริ่มต้นเชิญชวนนักลงทุนจีนและไทยเข้ามาลงทุน และหากพร้อมบริษัทจะเซ็นสัญญาการก่อสร้าง กับ กนอ.ทันที ซึ่งตามแผนหากทุกอย่างราบรื่น น่าจะมีการวางศิลาฤกษ์สร้างนิคมฯได้ในปลายปี 2547 หรือต้นปี 2548 แต่ถ้าผู้ร่วมทุนฝ่ายจีนร่วมกันหาผู้ลงทุนจากฝ่ายจีนได้เร็วมากที่สุดเท่าใด การก่อสร้างก็จะเริ่มต้นได้เร็วเท่านั้นนอกจากนี้ บริษัทไทยเงินพัฒนาฯ ยังได้มีแนวคิดในการหาพื้นที่อีกประมาณ 1,600 ไร่เพื่อสร้างรีสอร์ท สนามกอล์ฟ อยู่ใกล้นิคมฯมากที่สุด เพื่อให้วิศวกรผู้ทำงานในนิคมฯ ได้พักอาศัย ออกกำลังกายพร้อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วย

อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐในการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในยุค คสช. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมานั้น รัฐมีบทบาททางนโยบายควบคู่ไปกับการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย คสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หน.คสช.) เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ กนพ. มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ในช่วงเริ่มต้นรัฐเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเป็นผู้จัดที่ดินเสนอต่อรัฐให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือเมื่อมีการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสำหรับการลงทุนของภาคเอกชนใน 10 พื้นที่ ทำให้สถานการณ์ราคาที่ดินในพื้นที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนบางส่วนไม่สามารถจัดที่ดินเพื่อการลงทุนได้ นอกจากนี้พื้นที่บางส่วนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนยังเป็นพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอยู่ด้วย แต่ในระยะแรก กนพ. มิได้กำหนดเรื่องการจัดที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนา เนื่องจากต้องการให้เป็นไปตามกลไกการตลาด แต่เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและแก้ไขปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน กนพ. จึงได้ทำการแก้ไขปัญหาที่ดินมีราคาสูงเกินไปด้วยการกำหนดให้นำเอาที่ดินของรัฐมาใช้ประโยชน์จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ด้วย

สำหรับวิธีการดำเนินงานเอาที่ดินของรัฐไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กนพ. กำหนดให้ออกประกาศเพิกถอนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและพื้นที่ที่หน่วยงานราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดและเสนอหัวหน้าคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อถอนสภาพที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้แล้วเสร็จโดยเร็วแทนการดำเนินงานตามกระบวนการปกติ

เมื่อเพิกถอนที่ดินของรัฐเสร็จแล้ว กนพ. กำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุสำหรับใช้ประโยชน์ในการเป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และกรมธนารักษ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้การใช้ประโยชน์ที่ดิน กนพ. กำหนดให้จัดสรรที่ดินให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ เอกชนและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เช่า มีระยะเวลาการเช่า 50 ปี และอาจต่อสัญญาเช่าได้อีก 50 ปี

ข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาททางนโยบายของรัฐในการเปลี่ยนความหมายที่ดินของรัฐให้กลายเป็นสินค้าผ่านนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การจัดหาที่ดินของรัฐเป็นการลดทอนความหมายของที่ดินที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เหลือเพียงหนึ่งเดียว กล่าวคือที่ดินมีความหมายทั้งในแง่เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม หากแต่บทบาททางนโยบายกลับทำให้ความหมายของที่ดินเหลือเพียงมิติเศรษฐกิจเท่านั้น ในทำนองเดียวกันกับงานของ Saturnino M. Borrás Jr , Cristóbal Kay , Sergio Gómez , John Wilkinson (2012) เสนอให้เห็นว่าการแย่งยึดที่ดินเป็นประเด็นของการมีอำนาจบังคับเหนือที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการมีอำนาจดังกล่าว การแย่งยึดที่ดินจึงเกี่ยวพันกับการเปลี่ยนย้ายความหมายและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นสำคัญ ส่วนรูปแบบการแย่งยึดที่ดินมีหลายรูปแบบ อาทิเช่น การให้สิทธินักลงทุนต่างชาติซื้อและถือครองในกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมักเป็นรูปแบบที่ปลูกเร้าอารมณ์ผู้คนในสังคมและก่อให้เกิดคำถามถึงอำนาจอธิปไตยได้มากที่สุด นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการให้เช่าที่ดินในระยะยาวนาน 99 ปี และต่อสัญญาได้อีก 99 ปี ซึ่งมักแพร่หลายมากกว่าการซื้อที่ดินโดยตรง ส่วนรูปแบบอื่นในการแย่งยึดที่ดินที่ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ เกษตรแบบพันธะสัญญา แต่ทั้งนี้ประเด็นสำคัญคือการที่กลุ่มทุนให้ความสนใจการยึดครองทรัพยากรที่ดินนั้นเป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงความหมายและเป้าหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3) มาตรการจัดหาที่ดินของรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับการทำให้ที่ดินไร้ค่า
มาตรการจัดหาที่ดินของรัฐสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายเป็นการลดทอนความหมายที่ดินของรัฐด้วยการจำแนกแยกแยะที่ดินของรัฐให้กลายเป็นที่ดินไร้ค่าทางเศรษฐกิจและไร้ความหมายในมิติสังคมและนิเวศน์วิทยา โดยภายหลังจากที่ กนพ. ได้แต่งตั้งอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการขึ้นมา เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558 เพื่อเป็นกลไกดำเนินงานในส่วนกลางแล้ว จังหวัดเชียงรายจึงได้จัดตั้งคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายด้านการจัดหาที่ดินของรัฐสำหรับเอกชนและหน่วยงานภาครัฐใช้ประโยชน์ขึ้นมา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 คณะทำงานด้านการ

จัดหาที่ดินในระดับจังหวัดมีสัดส่วนกรรมการประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงรายเป็นเลขานุการ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 17 คน และมีตัวแทนจากภาคธุรกิจในพื้นที่คือประธานหอการค้าและประธานสภาอุตสาหกรรมรวมเป็นกรรมการ คณะทำงานจัดหาที่ดินมีหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาจัดหาพื้นที่ของรัฐ จัดทำผังการใช้ที่ดินและกำหนดแผนการนำที่ดินของรัฐมาใช้ประโยชน์ และพิจารณาดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

ต่อมาจังหวัดเชียงรายได้ว่าจ้างบริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด ภายใต้โครงการส่งเสริมและพัฒนาด้านการค้า การลงทุนเชื่อมโยงสู่อาเซียน (กิจกรรมจัดทำร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชน) โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อจัดทำร่างแผนแม่บท แผนงาน/โครงการ และแผนปฏิบัติการเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายในพื้นที่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ ที่สอดคล้องกับแนวนโยบาย กนพ. 2) เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย (อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ) ที่เหมาะสมกับศักยภาพและบริบทเชิงเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมของจังหวัดเชียงราย รวมถึงจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ 3) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนทั้ง 3 อำเภอและพื้นที่ใกล้เคียงต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนอย่างเข้มข้น เพื่อนำไปสู่กระบวนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับความเห็นพ้องต้องกันจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ขอบเขตการดำเนินงานของบริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดเอาไว้ว่าต้องจัดทำร่างแผนแม่บท แผนงาน/โครงการ และแผนปฏิบัติการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายในพื้นที่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ โดยร่างแผนแม่บทฯ อย่างน้อย ต้องประกอบด้วย 1) ศึกษาวิเคราะห์และเสนอบริเวณพื้นที่ที่สมควรกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ พร้อมระบุที่ตั้ง (ตำบล อำเภอ) ขนาดพื้นที่ (ไร่ ตารางกิโลเมตร) คำอธิบายสภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปประเภทของที่ดิน (โหนด นส3 นส3ก ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ป่าไม้ ฯลฯ) พร้อมเสนอพื้นที่ที่สามารถนำมาพัฒนาได้โดยเร็วหรือทันที 2) ศึกษาวิเคราะห์และกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3) ศึกษาวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่สอดคล้องกับศักยภาพของ

จังหวัดเชียงรายและพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 อำเภอ รวมทั้งจะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผัง

ผลลัพธ์ที่จังหวัดเชียงรายได้รับคือจังหวัดเชียงรายสามารถมองเห็นที่ดินของรัฐทุกแปลงในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของทั้งหมด จังหวัดสามารถเลือกเอาที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ได้ อีกทั้งจังหวัดยังสามารถมองเห็นแผนแม่บทการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นการใช้ที่ดินในอนาคตด้วย บริษัทที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย สำนักงานจังหวัดเชียงราย สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ สาขาเชียงแสน และสาขาแม่สาย พบว่าในเบื้องต้นได้มีการคัดเลือกแปลงที่ดินของรัฐสำหรับการพัฒนาเป็นพื้นที่กิจกรรมหลักของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายจำนวน 11 แปลง และจากการทบทวนรายงานโครงการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่ามีการเสนอแปลงที่สำหรับการพัฒนาพื้นที่กิจกรรมหลัก ในพื้นที่ 3 อำเภอ จำนวนอำเภอละ 1 แปลง โดยรวมพื้นที่ที่จะนำมาทำการพิจารณาความเหมาะสมในการศึกษาครั้งนี้จำนวนทั้งสิ้น 14 แปลง

อย่างไรก็ตามรายงานของบริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ที่นำเสนอให้กับจังหวัดเชียงรายก็แสดงให้เห็นถึงความขัดกันเองในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดิน กล่าวคือ กนพ. กำหนดเงื่อนไขสำคัญสามข้อในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด แต่ปรากฏว่าที่ดินทุกแปลงและโดยเฉพาะที่ดินทั้งสามแปลงที่จังหวัดเชียงรายต้องการนำไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีหนังสือแสดงเอกสารสิทธิ์ มีคนใช้ประโยชน์ และมีได้เป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งขัดแย้งโดยสิ้นเชิงจากเงื่อนไขที่ กนพ. กำหนดเอาไว้ โดยที่ดินแปลงแรกตั้งอยู่ที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย เป็นที่ดินของโรงงานยาสูบ มีโฉนดที่ดิน และมีชาวบ้านใช้ประโยชน์ในการปลูกยาสูบ ส่วนที่ดินแปลงที่สอง ตั้งอยู่ในตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน เป็นที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน มีชาวบ้านได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 และทำประโยชน์เต็มแปลง เช่นเดียวกับที่ดินแปลงที่สามตั้งอยู่ตำบลทุ่งจี้ อำเภอเชียงของ เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการขึ้นทะเบียนหนังสือสำคัญที่หลวงประเทภพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีชาวบ้านยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดิน

จังหวัดเชียงรายได้จัดประชุมกับชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายครั้งในระดับหมู่บ้าน อีกทั้งมีการจัดลงประชามติด้วย แต่การดำเนินงานดังกล่าวมิใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากจังหวัดเชียงรายจัดเวทีการพูดคุยเพียงเพื่อให้ข้อมูลโน้มน้าวให้ประชาชนยินยอมยกที่ดินให้กับจังหวัด อีกทั้งการลงประชามติก็ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักการลงและระเบียบ

การลงประชามติอีกด้วย

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของ Saturnino M Jr Borrás & Jennifer C Franco (2013) ที่ได้อภิปรายถึงบทบาทของรัฐในการแย่งยึดที่ดินเอาไว้ว่ารัฐมีส่วนสำคัญในภารกิจทางนโยบายและการจัดการเพื่อเป้าหมายครอบครอง “ที่ดินที่ไร้ค่า” (marginal land) และเปลี่ยนที่ดินนั้นให้กลายเป็นสินค้าที่สามารถนำไปลงทุนต่อได้ ทั้งนี้รัฐอาศัยกลไกที่หลากหลายสำหรับแปลงภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย 1) การสร้างเหตุผลที่ชอบธรรมในการลงทุนในที่ดินขนาดใหญ่ 2) การนิยาม การจำแนก และการคิดคำนวณ เพื่อแสดงถึง “ที่ดินที่ไร้ค่า ที่ดินที่มีประโยชน์น้อย และที่ดินว่างเปล่า” 3) การระบุประเภทของที่ดินอย่างเฉพาะเจาะจง 4) การอ้างสิทธิ์ของรัฐเหนือที่ดิน 5) การได้มา หรือจัดสรรที่ดิน และ 6) การโอนที่ดินให้กับนักลงทุน กลไกเหล่านี้ อาจทำแยกกันหรือทำร่วมกันก็ได้ในการพรากสิทธิในที่ดิน รวมถึงอาจมีการใช้กำลังเข้าบังคับเอาที่ดินในระดับที่แตกต่างกันออกไปด้วย

4) ผลกระทบของชุมชนจากการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

ถึงแม้กนพ. ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเอาไว้ว่าจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุดก็ตามที แต่ชุมชนที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้รับผลกระทบในสามรูปแบบได้แก่ การถูกเปียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การแบกรับภาระจากการพัฒนา การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนมีความแตกต่างกันออกไปตามประวัติศาสตร์การพัฒนาอันเฉพาะเจาะจงของแต่ละชุมชน

การถูกเปียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเป็นผลกระทบแรกสุดและเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ที่จังหวัดต้องการนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงรายอาศัยการทำงานของบริษัทที่ปรึกษาเพียงเท่านั้นในการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชน โดยมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นทุกตำบลในสามอำเภอ พื้นที่เป้าหมาย แต่เป้าหมายคือการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นไปได้เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ยอมรับการพัฒนาของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ชาวบ้านทั้งสามอำเภอมิได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการจัดที่ดินของจังหวัดเชียงรายเลยแม้แต่คนเดียว ชาวบ้านจึงถูกตัดขาดออกไปจากการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดที่ดินอย่างสิ้นเชิง

ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจังหวัดเชียงรายได้จัดเวทีระดับหมู่บ้านที่บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน บ้านทุ่งจิว ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ และบ้านบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านต้องสูญเสียที่ดินให้กับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่การดำเนินงานดังกล่าวมิใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากจังหวัดเชียงรายอาศัยการจัดเวทีการพูดคุยดังกล่าวเพียงเพื่อให้ข้อมูลโน้มน้าวให้ชาวบ้านยินยอมยกที่ดินให้กับจังหวัดนำไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการอาศัยวิธีการ

ลงประชามติว่าชาวบ้านจะยินยอมยกที่ดินให้กับจังหวัดหรือไม่ที่ตำบลบุญเรืองอีกด้วย แต่ขั้นตอนการลงประชามติของจังหวัดก็ทำไปด้วยความเร่งรีบ ผิดขั้นตอนของการลงประชามติ ถูกชาวบ้านประท้วง และผลของประชามติก็ปรากฏผลว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการยกเอาที่ดินส่วนรวมไปใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนในกรณีของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย พวกเขาไม่เคยได้รับการชี้แจงข้อมูลจากจังหวัด เชียงรายเลยแม้แต่ครั้งเดียว

การแบกรับภาระจากการพัฒนา เป็นผลกระทบในมิติเศรษฐกิจที่ชาวบ้านถูกเรียกร้องให้เสียสละที่ดินให้กับรัฐเพื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยที่รัฐมิได้มีมาตรการเยียวยาที่ยุติธรรม ในกรณีของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ จำนวน 52 ราย ในฤดูกาลเพาะปลูกปี 2557 / 2558 ผลผลิตยาสูบและข้าวโพดจากที่ดินแปลงนี้มีมูลค่ารวมกว่า 21.4 ล้านบาท เป็นมูลค่าผลผลิตยาสูบรวมประมาณ 18.1 ล้านบาท และข้าวโพดประมาณ 3.3 ล้านบาท คิดเป็นรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 365,000 บาทต่อครัวเรือน เป็นรายได้สุทธิเฉลี่ยจากยาสูบประมาณ 295,000 บาท และรายได้สุทธิเฉลี่ยจากข้าวโพดประมาณ 70,000 บาท ภายใต้กระบวนการผลิตยาสูบใช้แรงงานในการผลิตราว 249 คน เป็นแรงงานไทย 106 คน แรงงานข้ามชาติ 143 คน ในช่วงปี 2552 – 2554 กลุ่มผู้ปลูกยาสูบได้ลงทุนก่อสร้างโรงบ่มใบยาสูบมีจำนวน 25 โรงบ่ม โดยใช้เงินลงทุนประมาณ 500,000 บาทต่อโรงบ่ม รวมเงินลงทุนก่อสร้างโรงบ่มทั้งหมดประมาณ 13,650,000 บาท รายได้ทั้งหมดที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจะนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สายนั้น จังหวัดมิได้มีมาตรการเยียวยาวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบเลยแม้แต่หน่วย

กรณีของชาวบ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน จำนวน 30 ราย พวกเขาเป็นเจ้าของที่ดิน และมีเอกสารสิทธิ์เป็น ส.ป.ก. 4 – 01 ใช้ที่ดินในการทำนาและปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ชาวบ้านในหมู่บ้านนี้เคยได้รับผลกระทบจากการพัฒนามาแล้วสองครั้งก่อนหน้านี้ โดยในครั้งแรกชาวบ้านถูกเวนคืนที่ดินให้รัฐใช้ในการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกเชียงแสนที่อยู่ติดกับหมู่บ้าน ครั้งนั้นพวกเขาได้รับคำสัญญาจากรัฐในการจ้างชาวบ้านเข้าทำงานในท่าเรือ แต่ปรากฏว่าชาวบ้านสบกกไม่ได้เข้าทำงานตามสัญญาที่รัฐเคยรับปากเอาไว้ อีกทั้งชาวบ้านต้องสูญเสียแหล่งหาปลาในแม่น้ำโขงใกล้หมู่บ้านอีกด้วย เนื่องจากที่ตั้งท่าเรือและการเดินเรือรบกวนแหล่งอาศัยปลา จนทำให้ปลาแทบจะสูญพันธุ์ไปในบริเวณดังกล่าว ส่งผลให้ชาวบ้านสบกกที่มีอาชีพประมง ต้องได้รับผลกระทบอย่างหนัก ถึงแม้ว่ารัฐจะชดเชยด้วยการส่งเสริมอาชีพอื่นทดแทนการจับปลา แต่การส่งเสริมนั้นก็ทำเพียงระยะสั้นและไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ในเวลาต่อมาชาวบ้านสบกกยังต้องสูญเสียที่ดินให้กับการสร้างถนนสายใหม่ที่เชื่อมโยงระหว่างอำเภอเชียงแสนกับอำเภอเชียงของอีกด้วย การสูญเสียที่ดินให้กับรัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นผลกระทบครั้งที่สามที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านสบกก รัฐยื่นข้อเสนอชดเชยค่าที่ดินให้พวกเขาไร่ละประมาณ 3 - 7 แสนบาท แต่ชาวบ้านเห็นว่าค่าชดเชยดังกล่าวต่ำกว่าราคาที่ดินใน

ท้องตลาดเป็นอย่างมาก หากชาวบ้านยอมรับค่าชดเชยก็ยิ่งทำให้ชาวบ้านต้องประสบกับปัญหาในชีวิตมากยิ่งขึ้น เนื่องจากพวกเขาจะไม่สามารถไปซื้อหาที่ดินทำกินแปลงใหม่ทดแทนแปลงเดิมที่รัฐต้องการได้เลย

การถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ผลกระทบสำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านคือการสูญเสียอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่ดิน ดังในกรณีของบ้านทุ่งจั่ว ตำบลสถาน และบ้านบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ กล่าวคือในกรณีของบ้านทุ่งจั่วชาวบ้านเห็นว่าการที่รัฐต้องการนำเอาที่ดินส่วนรวมที่พวกเขาอนุรักษ์เอาไว้มาตั้งแต่อดีตไปใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับชาวบ้านเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่ในแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชาวบ้านเห็นว่าพวกเขาเองไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอันใดจากการพัฒนาเลย ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินให้ส่วนรวมเอาไว้ใช้ในอนาคตหรือการจัดตั้งกองทุนสำหรับพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น ส่วนชาวบ้านบุญเรืองนั้นพวกเขาเห็นว่าการนำเอาที่ดินส่วนรวมของพวกเขามาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้ชาวบ้านสูญเสียโอกาสในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาในแม่น้ำอิง การสูญเสียแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง และผลกระทบต่อระบบนิเวศในลุ่มน้ำอิงซึ่งป่าที่รัฐต้องการนั้นเป็นป่าชุ่มน้ำขนาดใหญ่ของลุ่มน้ำอิงด้วย

ข้อค้นพบจากการศึกษานี้สนับสนุนงานศึกษาของ Zoomers (2010) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าการแย่งยึดที่ดิน (Land grab) เป็นปรากฏการณ์ในระดับโลกที่เป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของในที่ดิน เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหนึ่งในเจ็ดของกระบวนการเปลี่ยนพื้นที่ให้เป็นของต่างชาติ (the foreignisation of space) ที่ผลักดันให้เกิดการแย่งยึดที่ดินขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในเอเชีย อาทิเช่น ประเทศอินเดียและกัมพูชาที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ผลที่ตามมาคือการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร ราคาที่ดินในตลาดพุ่งสูงขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นถูกบังคับให้อพยพออกจากที่ดินของตนเอง โดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชย หรือได้รับค่าชดเชยจำนวนน้อยนิด และถึงแม้ว่าในหลายกรณีจะมีการจ่ายค่าชดเชยที่ดีขึ้นแต่ปรากฏว่าจำนวนเงินที่เจ้าของที่ดินได้รับกลับไม่สามารถซื้อหาที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาสูงกว่าได้ ขณะที่ประชาชนเพียงหยิบมือเดียวได้รับประโยชน์จากการจ้างงานที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

5) การขัดกันของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษและการจัดหาที่ดินของรัฐ

การขัดกันของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษและการจัดหาที่ดินของรัฐเป็นสภาวะการณ์ที่นโยบายการพัฒนาของรัฐเป็นตัวสร้างปัญหาการพัฒนาให้กับรัฐเองจนทำให้ไม่สามารถผลักดันแนวความคิดการพัฒนาไปสู่รูปธรรมในทางปฏิบัติได้ โดยในกรณีของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายรัฐได้สร้างการขัดกันในการพัฒนาสี่ประเด็น ดังนี้ประเด็นที่หนึ่ง ในช่วงแรกรัฐเน้นการจัดหาที่ดินเอกชนตามกลไกตลาดสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกที่

เหมาะสมสำหรับการลงทุนด้วย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาโดยมิได้ตั้งใจคือการเก็งกำไรจนทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นจนทำให้รัฐและกลุ่มทุนไม่สามารถจัดหาที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้ รัฐจึงได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดและเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดหาที่ดินเสียเอง

ประเด็นที่สอง รัฐกำหนดเงื่อนไขการจัดหาที่ดินของรัฐสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องเป็นที่ดินที่รัฐมิได้ใช้ประโยชน์ เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และต้องเกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด แต่รัฐกลับมิได้ทำการศึกษาที่ดินของรัฐเองว่ามีสถานภาพใดก่อนการจัดหาที่ดิน จึงส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินได้ เนื่องจากที่ดินของรัฐมีการใช้ประโยชน์ เป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ สร้างผลกระทบต่อประชาชน และขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน

ประเด็นที่สาม นโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่ชายแดนของประเทศให้เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีความพิเศษกว่าพื้นที่อื่นของประเทศด้วยการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อเป้าหมายดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้มีสิทธิ์ถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ในระยะยาว ใช้แรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่เนื่องจากการจัดหาที่ดินขนาดใหญ่รัฐจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้คนในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติไปพร้อมๆ กับการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับนักลงทุนจากต่างชาติ การดำเนินงานของรัฐในกรณีของจังหวัดเชียงรายแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้จึงเกิดการคัดค้านจากคนกลุ่มต่างๆ ในระดับท้องถิ่น

ข้อค้นพบนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับงานศึกษาของ Mee Kam Wong และ Wing-Shing Tang (2004) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการวางแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินในประเทศจีนเอาไว้ว่าต้องพิจารณาทั้งด้านที่เป็นวาทศิลป์ (Rhetoric) กับความเป็นจริง (Realities) เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Borrás, Kay, Gómez & Wilkinson (2012) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐเป็นผู้กระทำสำคัญ (key actor) ที่มีบทบาทหลักกันเองในการแย่งยึดที่ดินด้วย กล่าวคือ ในขณะที่รัฐอำนวยความสะดวกให้การสะสมทุน แต่ในเวลาเดียวกันรัฐก็ต้องรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ด้วย หากเมื่อใดที่รัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ได้ก็จะส่งผลต่อบทบาทของรัฐในการช่วยเหลือกลุ่มทุน ดังตัวอย่างในกรณีของประเทศบราซิลที่รัฐทำการช่วยเหลือให้มีการสะสมทุนของทั้งกลุ่มทุนภายในประเทศและทุนต่างชาติอย่างแข็งขัน แต่ไม่เข้ารัฐก็ต้องยุติการกลุ่มทุนเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินเนื่องจากรัฐเผชิญหน้ากับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากประชาชน

6) กลยุทธ์การต่อรองของชาวบ้านในฐานะที่เป็นการปรับเปลี่ยนความหมายที่ดินใหม่

กลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายได้สร้างการต่อรองกับรัฐขึ้นมา เพื่อพยายามเปลี่ยนความหมายของที่ดินที่รัฐได้นิยามว่าที่ดินของพวกเขาเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และไม่มีการทำประโยชน์ โดยกลุ่มชาวบ้านทั้งสี่พื้นที่อาศัยสามกลยุทธ์สำคัญ ดังนี้

กลยุทธ์ที่หนึ่ง การต่อรองค่าชดเชยจากการแบกรับภาระการพัฒนา เป็นการเจรจาต่อรองกับรัฐเพื่อให้รัฐทำการจ่ายค่าชดเชยในสองกรณี กรณีแรกเป็นค่าเช่าที่ดินทำกินของชาวบ้านสบกก อำเภอเชียงแสนที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน พวกเขาต้องการให้รัฐจ่ายค่าชดเชยในราคาตลาดที่เป็นจริงมากกว่าราคาที่กำหนดโดยกฎระเบียบของรัฐซึ่งจะทำให้ชาวบ้านไม่สามารถนำเงินค่าชดเชยที่ได้ไปตัดซื้อที่ดินแปลงใหม่ทดแทนที่ดินแปลงเดิม กรณีที่สองเป็นค่าชดเชยที่ดินส่วนรวมของชาวบ้านทุ่งจี้วที่พวกเขาร่วมมือกันปกป้องรักษามาอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านต้องการให้รัฐแบ่งที่ดินให้กับชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะในอนาคต และต้องการให้รัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาชุมชน เป็นข้อแลกเปลี่ยนกับการยินยอมยกที่ดินส่วนรวมให้รัฐนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กลยุทธ์ที่สอง การเคลื่อนไหวทางสังคม ภายใต้กลยุทธ์นี้มีสามมาตรการได้แก่ มาตรการยื่นหนังสือต่อภาครัฐเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา มาตรการแสวงหาพันธมิตรภายนอกเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและการเคลื่อนไหว มาตรการการเจรจาต่อรองผ่านกลไกเชิงสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กลยุทธ์นี้มีเป้าหมายให้รัฐได้เห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดที่ดินของรัฐ และเปิดพื้นที่ให้เกิดการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของข้อมูล กลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบ อำเภอแม่สาย กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจี้ว และกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ เป็นสามกลุ่มที่อาศัยกลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมในการเจรจาต่อรองกับจังหวัด เนื่องจากพวกเขาไม่ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลหรือเหตุผลให้กับคณะทำงานจัดที่ดินระดับจังหวัดมาก่อนเลย

กลยุทธ์ที่สาม การสร้างความรู้ใหม่ในการจัดการที่ดิน เป็นกลยุทธ์สำคัญของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง อำเภอเชียงของ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ มีหลายหน่วยงานต้องการใช้ประโยชน์ ตั้งแต่สถาบันการศึกษา บริษัทลงทุนด้านนิคมอุตสาหกรรม และภาครัฐ ที่ทั้งสามกลุ่มผนึกกำลังกันพยายามขอใช้ที่ดินของชาวบ้านเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มชาวบ้านสร้างความรู้เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพของป่าและความสำคัญของป่าต่อระบบนิเวศน์ขึ้นมา ซึ่งเป็นจุดบกพร่องของรัฐและหน่วยงานต่างๆ เองที่มีได้ทำการสำรวจศึกษาสภาพป่าก่อนการตัดสินใจขอที่ดินจากชาวบ้าน

ทั้งนี้ชาวบ้านทั้งสี่แห่งที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐอาศัยกลยุทธ์ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกันไปขึ้นอยู่กับเงื่อนไขโอกาสทางการเมือง ความสามารถในการสร้างพันธมิตร และประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวของชุมชนแต่ละแห่งที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ชาวบ้านแต่ละกลุ่มก็มีการใช้กลยุทธ์ที่หลากหลายในการเจรจาต่อรองความหมายของที่ดินอีกด้วย

อนึ่งบทบาทของภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงรายเป็นบริบทสำคัญการเจรจาต่อรองของกลุ่มชาวบ้าน โดยภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในพื้นที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบมีต้นทุนทางสังคมใน

การเคลื่อนไหว โดยภาคประชาสังคมมีบทบาทในด้านสร้างทางเลือกการพัฒนาที่ยั่งยืน บทบาทวิพากษ์วิจารณ์ แนวคิดการพัฒนาของรัฐ และบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรชาวบ้าน

ผลของการต่อรองความหมายของที่ดินโดยกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบทำให้จังหวัดเชียงรายต้อง ยุติการการจัดหาที่ดินของรัฐทุกแปลงในอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่สาย เนื่องจากรัฐไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวบ้านในเรื่องภาระการพัฒนา การมีส่วนร่วม และประการสำคัญคือนิยามความหมายในที่ดินของรัฐมีอาจใช้ในการสร้างความชอบธรรมสำหรับจัดหาที่ดินของรัฐได้อีกต่อไป

ข้อค้นพบจากงานวิจัยต่อยอดข้อเสนองานของ Levien (2013) เสนอให้เห็นถึงการต่อสู้คัดค้านการพรากสิทธิในที่ดินกรณีประเทศอินเดียว่า ประชาชนได้ต่อต้านเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลที่ต้องการนำเอาที่ดินของประชาชนไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งที่ดินถูกนำเอาไปใช้เพื่อเป้าหมายของสร้างมูลค่าในที่ดินเพิ่ม เน้นการแสวงหากำไรมากยิ่งขึ้นผ่านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีจำเป็นต้องมีเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่สามารถมีได้ทั้งที่เป็นอาคารที่พักอาศัยราคาแพง สนามกอล์ฟ แหล่งสันทนาการ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงระบอบการพรากสิทธิจาก “ที่ดินเพื่อการผลิต” เป็น “ที่ดินเพื่อตลาด” โดยที่รัฐมิได้นำพาต่ออุดมการณ์ในการพัฒนาแบบเดิมส่งผลให้เกิด “สงครามที่ดิน” ขึ้น กลุ่มชาวบ้านได้ลุกขึ้นมาปฏิเสธการให้ที่ดินไปเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มชาวบ้านอาศัยอุดมการณ์การพัฒนาในยุคก่อนหน้านั้นมาเป็นเหตุผลในการต่อสู้คัดค้าน จนทำให้โครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งต้องถูกยกเลิกไป

เช่นเดียวกับข้อเสนองานของ Borras & JFranco (2013) ที่ได้เสนอให้เห็นว่าการต่อต้านจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการแย่งยึดที่ดินนั้นมิได้เกิดขึ้นเองโดยทันทีทันใด การต่อต้านในบางกรณีมิได้เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนลุกขึ้นมามีส่วนเกี่ยวกับการเมืองเรื่องที่ดิน หากแต่เป็นประเด็นอัตลักษณ์ วัฒนธรรมที่พวกเขารู้สึกถึงภัยคุกคาม หรือหากว่าพวกเขามองว่าภัยคุกคามนั้นกระทบกับ “ทรัพยากรส่วนรวม” เช่นแหล่งน้ำ ภูมิทัศน์ ป่าชุมชน คนจนก็อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อสู้ด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

การจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐได้ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ จนนำไปสู่การยกเลิกการจัดหาที่ดินในท้ายที่สุด แต่อย่างไรก็ตามนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ยังคงดำรงอยู่และเดินหน้าต่อไป ปัญหาสำคัญอยู่ที่บทบาทและมาตรการของรัฐเองที่สร้างความขัดกันจนสร้างความตึงเครียดในการดำเนินงาน ขาดความชอบธรรมในการผลักดันนโยบาย อีกทั้งสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับชุมชนอีกด้วย

ดังนั้นเพื่อเป็นการปรับปรุงบทบาทของรัฐต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การพัฒนาพื้นที่ชายแดนมีอาจเน้นเพียงแค่มิติการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงมิติความเป็นธรรม การมีส่วนร่วม และความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย
2. นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นการจัดการที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงรายต้องได้รับการทบทวนอย่างจริงจัง เนื่องจากขาดความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่ อีกทั้งสร้างผลกระทบต่อชุมชนและระบบนิเวศน์ และเป็นตัวถ่วงรั้งการแสวงหาทางเลือกอื่นในการพัฒนา
3. กระบวนการปรึกษาหารือกับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอาจวางอยู่บนพื้นฐานของการให้ชุมชนยอมรับการพัฒนาของรัฐเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น หากแต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ ความไว้วางใจ เชื่อใจ ข้อมูล ความรู้ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

บรรณานุกรม

ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด (2558).

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการส่งเสริมและพัฒนาด้านการค้า การลงทุนเชื่อมโยงสู่อาเซียน
กิจกรรมจัดทำร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชน,
สำนักงานจังหวัดเชียงราย.

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่. (2559).

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน. กรุงเทพฯ. สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

Borras Jr, Saturnino M., Cristóbal Kay , Sergio Gómez & John Wilkinson (2012).

Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America, Canadian
Journal of Development Studies, 33:4, 402 – 416.

Borras Jr, Saturnino M & Jennifer C Franco, (2013).

Global Land Grabbing and Political Reactions ‘From Below’, Third World Quarterly, 34:9,
1723 - 1747.

Cartier, Carolyn (2001).

**'Zone Fever', the Arable Land Debate, and Real Estate Speculation: China's evolving land
use regime and its geographical contradictions**, Journal of Contemporary China, 10:28.

Levien, Michael, (2013).

Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones, Development and
Change 44(2): 381–407.

Wong, Siu-Wai, Tang, Bo-sin Tang, (2005).

**Challenges to the sustainability of ‘development zones’: A case study of Guangzhou
Development District, China**, Cities, Vol. 22, No. 4, p. 303–316.

Zoomers, Annelies (2010).

**Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global
land grab**, Journal of Peasant Studies, 37:2, 429-447.

ออนไลน์

กสม. แจงข้อเสนอจากเวทีสัมมนาจัดทำข้อเสนอแนะต่อนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ, (25 สิงหาคม 2560.ป.),

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th/NHRCT-Work/Statements-Press-Releases-Open-Letters/Press-Releases/%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%A1-%E0%B9%81%E0%B8%88%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B9%80%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2.aspx>.

คำสั่ง คสช. ที่ 72/2557แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 19 มิ.ย. 57. โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นจาก https://www.nesdb.go.th/article_attach/s3-1.pdf.

ชาวเชียงใหม่ของด้านเขตศก.พิเศษสุดตัว, 15 สิงหาคม 2558, โดยหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, <https://www.posttoday.com/social/local/382159>, สืบค้นเมื่อวันที่....

ที่ตั้งและขอบเขตพื้นที่. (ม.ป.ป.) โดย โครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นจาก <http://sez-evaluation.com/scope-area.html>.

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร, (ม.ป.ป.), การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.), <http://www.ieat.go.th/about/roles-responsibilities>, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2559.

ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองกับการทำประชาชาติ ขอใช้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย,(ม.ป.ป.) <https://archive.recoftc.org/project>.

รายงานความก้าวหน้าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พศจิกายน 2559. โดยสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ / สชช. สืบค้นจาก https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5199.

รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, (กุมภาพันธ์2562), ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สชช. https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8670.

แรงต้านเขตพัฒนา ศก.พิเศษเชียงรายยังโผล่ “เชียงใหม่” ต้องย้ายจุดหนีป่า. เผยแพร่ 1 มีนาคม 2559. MGR Online, <https://mgronline.com/local/detail/9590000021801>.

เศรษฐศาสตร์ครูดอย "นิวัฒน์ ร้อยแก้ว" แฉโศกจากฐานราก วันที่ 02 ส.ค. 2558 พิเชษฐ์ ชูรักษ์, ธนวัฒน์ เพ็ชร
รล่อเหลียน, โปสต์ทูเดย์. <https://www.posttoday.com/politic/report/379748>. สืบค้นเมื่อวันที่
สั่งยึดที่ยาสืบลุยเขตเศรษฐกิจยู่บั้งเชียงแสน ลั่นผลดีประเทศต้นแม่สาย-ทุ่งจั่วไปต่อ, เผยแพร่ 21 กรกฎาคม
2519, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, <http://www.thansettakij.com/content/71619>, สืบค้นเมื่อ
วันที่ 26 กรกฎาคม 2560.

“หม่อมอู่” เขียน จม.ถึงปราชญ์เชียงของ ลั่นไม่เห็นด้วยเขต ศก.พิเศษ อ่างรัฐจำต้องทำตามนโยบาย คสช.

เผยแพร่: 6 ส.ค. 2558โดย: MGR Online

<https://mgronline.com/politics/detail/9580000088953>.

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

1. คุณนิวัฒน์ ร้อยแก้ว กลุ่มรักษ์เชียงของ วันที่ 4 กันยายน 2560
2. ลุงชิน กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจั่ว วันที่ 11 กันยายน 2560
3. ลุงทน กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจั่ว วันที่ 12 กันยายน 2560
4. ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจั่ว วันที่ 12 กันยายน 2560
5. ป้าฟ่อง กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจั่ว วันที่ 12 กันยายน 2560
6. พี่ศักดิ์ กลุ่มอนุรักษ์ป่าทุ่งจั่ว วันที่ 12 กันยายน 2560
7. ผู้ใหญ่บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560
8. ลุงตัน บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560
9. แม่ไพ บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560
10. ลุงเทียน บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560
11. ลุงปิ่น บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560
12. แม่มณี บ้านสบกก วันที่ 13 กันยายน 2560
13. ผู้ใหญ่บ้านบุญเรือง วันที่ 16 กันยายน 2560
14. น้ำพัด กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง วันที่ 16 กันยายน 2560
15. ลุงวุธ กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง วันที่ 16 กันยายน 2560
16. ป้าพิน กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง วันที่ 16 กันยายน 2560
17. ลุงสมบุญ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ วันที่ 26 กันยายน 2560
18. ลุงทอง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ วันที่ 26 กันยายน 2560
19. ลุงสมหวัง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบ วันที่ 26 กันยายน 2560

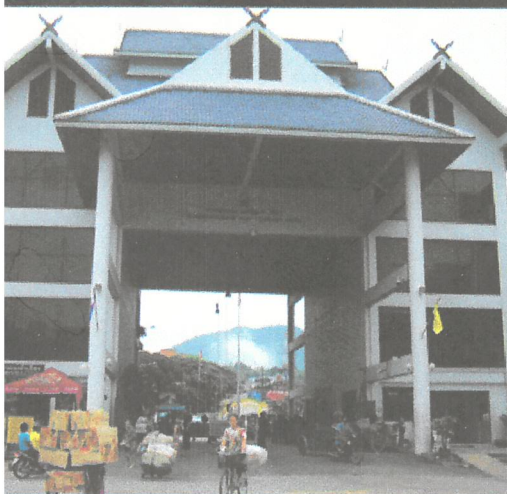
ภาคผนวก ก. บทความเพื่อการเผยแพร่



เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการจัดการผลกระทบจากการพัฒนา:
กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัด

เชียงราย

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา



บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดที่ดินสำหรับจัดตั้งเขต
เศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ
จังหวัดเชียงราย

สืบสกุล กิจนุกกร

จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ แต่จังหวัดเชียงรายยังประสบปัญหาไม่สามารถจัดที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้แม้แต่แปลงเดียว อีกทั้งมีการคัดค้านจากภาคประชาสังคมในพื้นที่เรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้เมื่อพิจารณากลับไปยังความพยายามจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลชุดก่อนปัจจุบันก็พบว่าปัญหาที่ดินเป็นประเด็นใจกลางของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคประชาชน อีกทั้งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการผลักดันนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของภาครัฐมาโดยตลอดเช่นกัน จากปัญหาที่ดินดังกล่าวโครงการวิจัยนี้จึงต้องการตอบคำถามสามข้อที่สัมพันธ์กันคือ ข้อที่หนึ่ง บทบาทการพัฒนาประเทศแบบเสรีนิยมใหม่รัฐไทยจัดที่ดินอย่างไรในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ข้อที่สอง การจัดที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้สร้างผลกระทบกับวิถีชีวิต ประชาชนในระดับพื้นที่อย่างไรบ้าง และข้อที่สาม กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ทำการต่อรองกับรัฐอะไรบ้าง ใช้กลยุทธ์และเงื่อนไขในการต่อรอง และการต่อรองส่งผลให้รัฐต้องจัดปรับบทบาทและมาตรการใหม่ในการจัดที่ดินอย่างไร

โครงการวิจัยนี้เน้นการทำวิจัยคุณภาพด้วยแนวคิดการพหุภคิทธิในที่ดินและธรรมาภิบาลที่ดิน ผู้วิจัยอาศัยแหล่งข้อมูลจากเอกสารของทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม ข่าวสารจากสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์ นอกจากนี้ยังเน้นการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (บ้านทุ่งจิว ตำบลสถาน บ้านบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ บ้านสบกก

ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน กลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบโป่งผา อำเภอแม่สาย) การสัมภาษณ์
เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดิน องค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ อีกทั้งอาศัยการเข้าร่วม
สังเกตการณ์ในการจัดกิจกรรมของชุมชน การจัดเวทีของหน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา และ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

ข้อค้นพบจากงานวิจัย

1. รัฐมีบทบาทสำคัญในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในสามช่วงเวลา กล่าวคือ
ในช่วงแรก “นิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน” (พ.ศ. 2543 - 2547) ช่วงที่สอง “นิคมอุตสาหกรรมเชียง
ของ” (พ.ศ. 2548 - 2557) และช่วงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา) โดยทั้งสองช่วงแรกรัฐเป็นผู้
เอื้ออำนวยทางนโยบายให้ภาคเอกชนจัดหาที่ดิน ส่วนช่วงปัจจุบันรัฐเป็นผู้จัดหาที่ดินเอง

2. รัฐอาศัยมาตรการหลากหลายในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แก่ มาตรการ
ทางนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง การบังคับใช้และยกเว้นการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้
ประโยชน์ในที่ดิน รายงานการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาและสถาบันการศึกษาสำหรับประเมินมูลค่า
ที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดินและสร้างการยอมรับจากประชาชน การเจรจาต่อรองทั้งที่เป็นทางการและ
ไม่เป็นทางการกับกลุ่มชาวบ้าน

3. บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความขัดกัน
สามประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ประเด็นที่หนึ่งสิทธิตามกฎหมายในการเป็นเจ้าของกับการใช้
ประโยชน์ในที่ดิน ประเด็นที่สองการประเมินมูลค่าที่ดินเดิมกับมูลค่าที่ดินใหม่ที่เกิดจากการพัฒนา
ประเด็นที่สามบทบาทเชิงนโยบายที่ต้องตอบสนองความต้องการของคนหลากหลายกลุ่มในเวลา
เดียวกัน ความขัดกันเองในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินได้สร้างผลกระทบต่อวิถี
ชีวิตประชาชนในพื้นที่และเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเจรจาต่อรองจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ

4. ความเสี่ยงด้านวิถีชีวิตและความเสี่ยงด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาเป็น
ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่เป้าหมายทั้งสามอำเภอ โดย
ความเสี่ยงด้านวิถีชีวิตเป็นผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและระบบนิเวศซึ่งชุมชนเห็นว่าพวก
เขาไม่ได้รับความเป็นธรรมและมีอนาคตที่ไม่แน่นอนในการดำเนินชีวิตหากต้องสูญเสียที่ดินไปให้กับ
การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ ส่วนความเสี่ยงด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาเป็นผลกระทบเชิง
คุณค่าที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการนิยามความหมายของที่ดินและการพัฒนาที่ให้ชุมชนร่วมมีอำนาจ
การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยชุมชนเห็นว่าพวกเขาสูญเสียอำนาจตัดสินใจ

ไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบประสบการณ์การมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษกับประสบการณ์ในระหว่างการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ

5. ข้อเรียกร้องของผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกระบวนการสร้างธรรมาภิบาลที่ดิน โดยมีข้อเรียกร้องในสามประเด็นคือ ประเด็นที่หนึ่งการนิยามความหมายของที่ดินที่มีความหลากหลายมิติ อันได้แก่มิติเศรษฐกิจ มิติวัฒนธรรม และมิติระบบนิเวศ ประเด็นที่สอง ความเป็นธรรมและยั่งยืนในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเด็นที่สาม กระบวนการปรึกษาหารือระหว่างรัฐกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ

6. การต่อรองความหมายในที่ดินบนฐานของความเป็นธรรมและความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นกลยุทธ์สำคัญของกลุ่มผู้ได้รับกระทบที่ใช้ในการเจรจาต่อรองกับรัฐ ทั้งนี้กลุ่มชาวบ้านได้สร้างความหมายในที่ดินขึ้นมาด้วยสามวิธีการ คือการประเมินประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ผ่านมา การรื้อฟื้นประวัติศาสตร์ร่วมของชุมชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการสร้างความรู้ในที่ดินขึ้นมาใหม่ที่ยึดโยงผลประโยชน์สาธารณะภายใต้บริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นวาระการพัฒนาระดับโลก

7. รัฐอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ได้ ในขณะที่เดียวกันก็อาจปฏิเสธข้อเรียกร้องจากกลุ่มชาวบ้านเพื่อรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการดำเนินนโยบายของรัฐเอาไว้ รัฐจึงได้ทำการปรับบทบาทในการจัดหาที่ดินใหม่ด้วยการยินยอมยกเลิกการจัดหาที่ดินบางแห่ง แต่ยังคงความพยายามจัดหาที่ดินบางแห่งเอาไว้ นอกจากนี้รัฐยังได้ปรับตัวในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยมาตรการด้านอื่นเพื่อผลักดันให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีความก้าวหน้าควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่าอากาศยานและการผ่านแดน การพัฒนาและส่งเสริมผู้ประกอบการธุรกิจในจังหวัดเชียงรายให้มีศักยภาพในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนา

การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้รัฐยังไม่มีumbingคืบหน้าในการดำเนินงานมาโดยตลอด บทบาทและมาตรการของรัฐที่มีความขัดกัน ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนในท้องถิ่น และข้อเรียกร้องและกลยุทธ์ของกลุ่มชาวบ้านทั้งสี่กลุ่ม แสดงให้เห็นถึงความตึงเครียดที่ดำรงอยู่ในโครงการพัฒนาซึ่งรัฐควรพิจารณาปรับเปลี่ยนมุมมองและการดำเนินงาน ดังนี้

1. การอ้างอิงบริบทการพัฒนาในระดับโลกและระดับภูมิภาคมีอาจเน้นเพียงแค่มิติการสร้าง ความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงมิติความเป็น ธรรม การมีส่วนร่วม และความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงด้วย

2. กระบวนการปรึกษาหารือกับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษมีอาจวางอยู่บนพื้นฐานของการให้ชุมชนยอมรับการพัฒนาของรัฐเพียงฝ่ายเดียว เท่านั้น หากแต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา โดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือความไว้วางใจ เชื่อใจ ข้อมูล ความรู้ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3. ที่ดินมีความหมายในหลายมิติซ้อนกันอยู่ ได้แก่ มิติความเป็นเจ้าของ การใช้ประโยชน์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และระบบนิเวศ การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเปลี่ยนแปลง ความหมายที่ดินอย่างรุนแรงและสร้างผลกระทบอย่างลึกซึ้ง การลดทอนความหมายของที่ดินเหลือ เพียงแค่มิติใดมิติหนึ่งเป็นการสร้างปัญหาให้มีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น การพัฒนาของรัฐจึงควรคำนึง ความซับซ้อนของความหมายที่ดิน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีความเหมาะสมกับความหลากหลาย ของความหมายในที่ดิน

4. นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมใน จังหวัดเชียงรายต้องได้รับการทบทวนอย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่ในแง่ ที่รัฐมีอาจจัดหาที่ดินได้มาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งสร้างผลกระทบต่อชุมชนและระบบนิเวศ และเป็นตัว ถ่วงรั้งการแสวงหาทางเลือกอื่นในการพัฒนา

เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ
ด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1



คนและทรัพยากร ในลุ่มน้ำโขง ภายใต้ความไม่แน่นอน การเปลี่ยนแปลง? การปรับตัว? และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง?

15-16 มิถุนายน 2561

ณ อาคาร M-SQUARE มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย



บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดิน สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ : ศึกษากรณี เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย

The role and measure of the state in provisioning land for Special Economic Zone: A Case Study of Chiang Rai Province

สืบสกุล กิจนุกร

ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ แต่จังหวัดเชียงรายยังประสบปัญหาไม่สามารถจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้แม้แต่แปลงเดียว อีกทั้งมีการคัดค้านจากภาคประชาสังคมในพื้นที่เรื่องการเปลี่ยนแปลงความหมายและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้เมื่อพิจารณากลับไปยังความพยายามจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลชุดก่อนปัจจุบัน ก็พบว่าปัญหาที่ดินเป็นประเด็นใจกลางของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคประชาชน อีกทั้งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการผลักดันนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของภาครัฐมาโดยตลอดเช่นกัน คำถามคือทำไมรัฐจึงไม่สามารถจัดหาที่ดินได้ ในบทความนี้ผู้เขียนเสนอว่ารัฐมีบทบาทและมาตรการที่ขัดกันเองในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ส่งผลให้รัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้ จนกระทั่งไม่สามารถจัดหาที่ดินตามเป้าหมาย อีกทั้งสร้างความเสี่ยงให้เกิดขึ้นในชีวิตของประชาชนในระดับพื้นที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการต่อรองการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินและต่อต้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

คำสำคัญ : เขตเศรษฐกิจพิเศษ เชียงราย ที่ดิน ความขัดกัน

Abstract

Chiang Rai has been designed as the Special Economic Zone (SEZ) which covers the area of Mae Sai, Chiang Saen, and Chiang Khong District. However, it cannot find any plot of land for establishing SEZ. There is also the civil society group that resist against the changing meanings and usages of land. In addition, the conflicts over land between state and people movement is pivotal point of the previous government in the attempts implementing SEZ policy. And it is also the failures of the state as well. The question is why state cannot find land for SEZ establishment in this article, I argue that there are contradiction in the policy and measurement of state in acquiring land. On the one hand, state try to facilitate for the capital accumulation but on the other, it must pay the attention to the people's interest as well. The consequences of the contradiction are the state cannot maintain political legitimacy in its development, the risks in lives of people in local level, and a condition of negotiating the meaning of land, and the resist against SEZ

Keywords : special economic zone, Chiang Rai, land, contradiction

ความเป็นธรรมทางสังคมและธรรมาภิบาลที่ดิน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

รองศาสตราจารย์ ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์
บรรณาธิการ



ความขัดกันในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดิน
สำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ
จังหวัดเชียงราย ช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2557¹

โดย สืบสกุล กิจนุกร²

บทนำ

จังหวัดเชียงรายเป็นหนึ่งในสิบของจังหวัดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดนที่รัฐบาลในยุคนครรักษาความสงบ (คสช.) กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา โดยจังหวัดเชียงรายถูกประกาศจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558 มีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุม 3 อำเภอได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ มีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 1,526.63 ตารางกิโลเมตร หรือ 952,266.46 ไร่ ซึ่งนับเป็นจังหวัดที่มีเนื้อที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุดในประเทศ แต่ปัญหาใหญ่ของการดำเนินงานก็คือภาครัฐยังมีอาจจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้อำเภอละ 1 แปลง ถึงแม้ว่าจะมีรายงานการศึกษาจากบริษัทปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด (2558) ในฐานะบริษัทที่ปรึกษาเสนอว่ามีที่ดินของรัฐซึ่งมีศักยภาพเหมาะสมจำนวน 14 แปลงสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งมีกลไกคณะทำงานจัดหาที่ดินทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศทำหน้าที่จัดหาที่ดินอีกด้วย แต่การจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญของจังหวัดเชียงรายที่ทำให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหยุดชะงัก

ทั้งนี้นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคปัจจุบันมิใช่ความพยายามแรกของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายด้วยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม หากแต่มีการผลักดันนโยบายนี้มาตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นบทความนี้จึงเป็นการทำความเข้าใจบทบาทและมาตรการของ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

² นักวิจัย ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

รัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายในช่วงเวลา ปี พ.ศ. 2543 - 2557 ซึ่งเป็นการย้อนพิจารณาย้อนกลับไปยังกระบวนการทำงานของรัฐ ในห้วงสิบปีที่ผ่านมา อันจะทำให้เข้าใจถึงปัญหาการจัดหาที่ดินในปัจจุบัน ผู้เขียน อาศัยข้อมูลจากเอกสารทั้งของหน่วยงานราชการ และรายงานข่าวของสื่อมวลชน เกี่ยวกับปัญหาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ผู้เขียนสร้างกรอบคิด ในการทำความเข้าใจโดยมองว่ารัฐเป็นผู้กระทำหลัก (key actor) ในการพัฒนา ซึ่งเป็นการขยายความงานศึกษาของ Borrás, Kay, Gómez & Wilkinson (2012) Zoomers (2010) Borrás & Franco (2013) และ Levien (2013) ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นที่ดินในฐานะที่เป็นแกนกลางของการทำความเข้าใจบทบาททาง นโยบายและมาตรการบริหารจัดการของรัฐกับการพัฒนา บทบาทและมาตรการ ของรัฐในการจัดหาที่ดินเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนแปลงความ หมายที่ดินเพื่อนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่แตกต่างจากเดิม แต่บทบาท และมาตรการของรัฐดังกล่าวสร้างความขัดกันเองในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษ

ผู้เขียนเสนอว่าสาเหตุที่รัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงรายได้ เนื่องจากบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินมีความ ขัดกันเองกล่าวคือ ในด้านหนึ่งรัฐต้องการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน รูปแบบของนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับการลงทุน จากต่างชาติ ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายแดน และให้ความหมายที่ดินจาก มุมมองทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นการจัดหาที่ดินดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงความหมาย การใช้ประโยชน์และความสัมพันธ์ทางสังคมของ ที่ดินอย่างถอนรากถอนโคน รัฐจึงจำเป็นต้องรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอา ไว้ ด้วยการคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ผลประโยชน์ของคนท้องถิ่น และความหมาย ที่ดินที่มีความหลากหลาย อย่างไรก็ตามรัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมือง เอาไว้ได้ จึงส่งผลต่อบทบาทของรัฐเองที่มีอาจช่วยเหลือกลุ่มทุนได้ตามเป้าหมายการพัฒนา และถูกคัดค้านจากคนในท้องถิ่น ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของการจัด ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายที่รัฐพยายามดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้น

มา ความขัดกันเองในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจึงเป็นตัวการ ขัดเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้รัฐไม่สามารถ จัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แม้แต่แปลงเดียว

ผู้เขียนจัดแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามตอนประกอบด้วย ตอนแรกกล่าวถึง กรอบแนวคิดความขัดกันในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดหลักของบทความนี้ ตอนที่สองจะอภิปราย ถึงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนที่เกิดขึ้นในช่วง ปี พ.ศ. 2543 - 2547 ซึ่งเป็นช่วงแรกของความพยายามจัดหาที่ดินขนาดใหญ่มาใช้ในการพัฒนา และ นำเสนอให้เห็นความล้มเหลวของการรัฐในการพัฒนา สำหรับตอนที่สามจะเป็น การชี้ให้เห็นถึงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2557 ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากรัฐไม่ประสบความสำเร็จในการจัดหาที่ดินที่อำเภอ เชียงแสนแล้วรัฐก็ได้พยายามเปลี่ยนสถานที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมใหม่และ แสวงหาที่ดินแปลงใหม่ แต่สุดท้ายรัฐก็ยังมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลตามที่ตั้งเป้า หมายจัดหาที่ดินเอาไว้

1. ความขัดกันในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษ

บทบาทของรัฐในการจัดหาและจัดการที่ดินมักมีความขัดกันเองอยู่ในตัว และเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของความสำเร็จและล้มเหลวในการจัดตั้งและพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษ Carolyn Cartier (2001) เสนอให้เห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษใน ประเทศจีนอยู่ในสภาวะ ‘บ่าคลั่งเขตเศรษฐกิจพิเศษ’ (‘Zone Fever’) ที่มีการจัด ตั้งเขตเศรษฐกิจจำนวนมากตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมานั้นแสดงให้เห็นถึง ความขัดกันระหว่างการนำเอาที่ดินที่มีความเหมาะสมสำหรับการเกษตรไปใช้ในการ พัฒนานอกภาคเกษตรจำนวนมากจนกลายเป็นว่าในด้านหนึ่งทำให้เศรษฐกิจ เติบโตขึ้น แต่ในอีกทางหนึ่งนั้นก็ทำให้สูญเสียที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ไป และก่อให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินจากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามมาด้วย การ ‘บ่าคลั่ง เขตเศรษฐกิจพิเศษ’ จึงเป็นทั้งสาเหตุและอาการของความยุ่งยากทางเศรษฐกิจ

มหภาคของประเทศจีน รัฐบาลจีนจึงต้องทำการแก้ไขกฎหมายที่ดินใหม่ในปี พ.ศ. 2542 และควบคุมการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีจำนวนมากจนเกินไป

ในขณะที่งานศึกษาของ Siu-Wai Wong, Bo-sin Tang, (2005) เสนอให้เห็นปัญหาการจัดการที่ดินกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในเมืองกว่างโจว (Guangzhou) ซึ่งเป็นหนึ่งในเขตเศรษฐกิจพิเศษแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดย Wong และ Tang ได้ชี้ให้เห็นปัญหาสองประการประกอบด้วย ประการแรก มีที่ดินว่างเปล่าจำนวนมากซึ่งเป็นปรากฏการณ์ 'บ่าคั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ' ('Zone Fever') ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมถูกเปลี่ยนไปเป็นที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมรองรับการขยายตัวของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีที่ดินจำนวนมากยังคงเหลืออันเนื่องมาจากการมีที่ดินมากเกินไปความต้องการ ประการที่สอง เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน กล่าวคือรัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษกว่างโจวได้ทำการลดค่าเช่าที่ดินลงจากราคาประเมิน เพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้าไปตั้งอุตสาหกรรมภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งอาจมีความเหมาะสมสำหรับกระตุ้นการพัฒนา แต่ไม่มีความเหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการใช้ที่ดินในปัจจุบันที่มีความต้องการใช้ที่ดินมิได้จำกัดเฉพาะเพียงภาคอุตสาหกรรมเท่านั้นอีกต่อไป หากแต่มีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัย พาณิชยกรรม และใช้ประโยชน์ในชุมชนอีกด้วย ดังนั้นจึงมีความต้องการกลไกการจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบอย่างเร่งด่วน เพื่อจัดการกับความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ใช้ที่ดินกลุ่มต่างๆ

Saturnino M. Borrás Jr, Cristóbal Kay, Sergio Gómez, John Wilkinson (2012) เสนอให้เห็นว่าการแย่งยึดที่ดินเป็นประเด็นของการมีอำนาจบังคับเหนือที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการมีอำนาจดังกล่าว การแย่งยึดที่ดินจึงเกี่ยวพันกับการเปลี่ยนย้ายความหมายและการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ ส่วนรูปแบบการแย่งยึดที่ดินมีหลายรูปแบบ อาทิเช่น การให้สิทธินักลงทุนต่างชาติซื้อและถือครองในกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมักเป็นรูปแบบที่ปลูกเร้าอารมณ์ผู้คนในสังคมและก่อให้เกิดคำถามถึงอำนาจอธิปไตยได้มากที่สุด นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการให้เช่าที่ดินในระยะยาวนาน 99 ปี และต่อสัญญาได้อีก 99 ปี ซึ่งมักแพร่หลายมากกว่า

การซื้อที่ดินโดยตรง ส่วนรูปแบบอื่นในการแย่งยึดที่ดินที่ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ เกษตรแบบพันธะสัญญา แต่ทั้งนี้ประเด็นสำคัญคือการที่กลุ่มทุนให้ความสนใจการยึดครองทรัพยากรที่ดินนั้นเป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงความหมายและเป้าหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนรูปแบบการแย่งยึดที่ดินก็มิได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและสถาบันที่มีอยู่ก่อนแล้วของแต่ละประเทศเป็นสำคัญทางด้านงานศึกษาของ Annelies Zoomers (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่าการแย่งยึดที่ดิน (Land grab) เป็นปรากฏการณ์ในระดับโลกที่เป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของในที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหนึ่งในเจ็ดของกระบวนการเปลี่ยนพื้นที่ให้เป็นของต่างชาติ (the foreignisation of space) ที่ผลักดันให้เกิดการแย่งยึดที่ดินขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในเอเชีย อาทิเช่น ประเทศอินเดียและกัมพูชาที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ผลที่ตามมาคือการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร ราคาที่ดินในตลาดพุ่งสูงขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นถูกบังคับให้อพยพออกจากที่ดินของตนเอง โดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชย หรือได้รับค่าชดเชยจำนวนน้อยนิด และถึงแม้ว่าในหลายกรณีจะมีการจ่ายค่าชดเชยที่ดีขึ้นแต่ปรากฏว่าจำนวนเงินที่เจ้าของที่ดินได้รับกลับไม่สามารถซื้อหาที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาสูงกว่าได้ ขณะที่ประชาชนเพียงหยิบมือเดียวได้รับประโยชน์จากการจ้างงานที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

งานของ Zoomers เป็นการนำเอาประเด็นที่ดินเพิ่มเติมเข้าไปในงานศึกษาว่าด้วยการแย่งยึดที่ดินที่ก่อนหน้านี้มักจะเน้นไปที่การแย่งยึดที่ดินเพื่อการผลิตสินค้าอาหารและพืชพลังงานโดยบริษัทต่างชาติในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเท่านั้น นอกจากนี้งานของ Zoomers ยังได้แสดงให้เห็นผลกระทบด้านลบที่เกิดขึ้นกับวิถีชีวิตของประชาชนในระดับท้องถิ่นอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามงานของ Zoomers เน้นไปที่บทบาทของทุนต่างชาติที่มีอำนาจเหนือกว่าบทบาทของรัฐภายในแต่ละประเทศ ทั้งที่รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการแย่งยึดที่ดิน

งานของ Saturnino M Jr Borrás & Jennifer C Franco (2013) ได้ อภิปรายถึงบทบาทของรัฐในการแย่งยึดที่ดินเอาไว้ว่ารัฐมีส่วนสำคัญในการกิจทาง นโยบายและการจัดการเพื่อเป้าหมายครอบครอง “ที่ดินที่ไร้ค่า” (marginal land) และเปลี่ยนที่ดินนั้นให้กลายเป็นสินค้าที่สามารถนำไปลงทุนต่อได้ ทั้งนี้รัฐอาศัยกลไก ที่หลากหลายสำหรับแปลงภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย 1) การสร้าง เหตุผลที่ชอบธรรมในการลงทุนในที่ดินขนาดใหญ่ 2) การนิยาม การจำแนก และ การคิดคำนวณ เพื่อแสดงถึง “ที่ดินที่ไร้ค่า ที่ดินที่มีประโยชน์น้อย และที่ดินว่างเปล่า” 3) การระบุประเภทของที่ดินอย่างเฉพาะเจาะจง 4) การอ้างสิทธิ์ของรัฐเหนือที่ดิน 5) การได้มา หรือจัดสรรที่ดิน และ 6) การโอนที่ดินให้กับนักลงทุน กลไก เหล่านี้อาจทำแยกกันหรือทำร่วมกันก็ได้ในการพรางสิทธิในที่ดิน รวมถึงอาจมีการ ใช้กำลังเข้าบังคับเอาที่ดินในระดับที่แตกต่างกันออกไปด้วย

อย่างไรก็ตามงานของ Borrás, Kay, Gómez & Wilkinson (2012) ก็ได้ ชี้ให้เห็นว่ารัฐเป็นผู้กระทำการสำคัญ (key actor) ที่มีบทบาทหลักกันเองในการ แย่งยึดที่ดินด้วย กล่าวคือ ในขณะที่รัฐอำนวยความสะดวกให้กับการสะสมทุน แต่ ในเวลาเดียวกันรัฐก็ต้องรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ด้วย หากเมื่อใดที่ รัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ได้ก็จะส่งผลต่อบทบาทของ รัฐในการช่วยเหลือกลุ่มทุน ดังตัวอย่างในกรณีของประเทศบราซิลที่รัฐทำการช่วยเหลือให้มีการสะสมทุนของทั้งกลุ่มทุนภายในประเทศและทุนต่างชาติอย่างเข้มข้น แต่ในไม่ช้ารัฐก็ต้องยุติการกลุ่มทุนเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินเนื่องจากรัฐเผชิญหน้า กับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากประชาชน

งานของ Michael Levien (2013) ได้ขยายความประเด็นการพรางสิทธิ ในที่ดินกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กับบทบาทของรัฐเพิ่มเติม โดยเสนอว่า การพรางสิทธิในที่ดินมีความผันแปรไปตามพื้นที่และเวลาอันเนื่องมาจากเงื่อนไข อันเฉพาะเจาะจงของบทบาทรัฐ หลักคิดทางเศรษฐกิจที่ผูกติดกับผลประโยชน์ทาง ชนชั้น และความชอบธรรมทางอุดมการณ์ ซึ่งส่งผลต่อการต่อต้านเขตเศรษฐกิจ พิเศษของประชาชนที่อาจมีมากหรือน้อยตามไปด้วย Levien ยกเอาการพรางสิทธิ ในที่ดินสำหรับการจัดตั้งโรงงาน นิคมอุตสาหกรรม และเขตเศรษฐกิจพิเศษใน

ประเทศอินเดียมาเป็นกรณีศึกษา โดยชี้ให้เห็นว่าการพรางสิทธิในที่ดินการเกษตร และนำเอาไปใช้ในการอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในสองช่วงการพัฒนา คือช่วงแรก เป็นช่วงการพัฒนาโดยรัฐ ส่วนช่วงที่สองเป็นช่วงเสรีนิยมใหม่ โดยในช่วงการพัฒนา โดยรัฐ (ราวปี 1947-1991) รัฐอินเดียทำการพรางสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรไปให้ กลุ่มทุนเพื่อเป้าหมายการผลิต (land for production) โดยเฉพาะอุตสาหกรรม หนัก (โรงงานผลิตเหล็กกล้า) และนิคมอุตสาหกรรมในระยะต่อมา รัฐเป็นผู้มีบทบาท สำคัญในการเป็นนักพัฒนา เป็นเจ้าของที่ดิน และเป็นผู้จัดการพื้นที่อุตสาหกรรม โดยมีอุดมการณ์ “การพัฒนา” ประเทศภายหลังได้รับเอกราชเป็นตัวสร้างความ ชอบธรรมในทางสาธารณะอย่างกว้างขวาง ซึ่งส่งผลให้การต่อต้านการพรางสิทธิ ในที่ดินเป็นไปได้ค่อนข้างยาก แต่สำหรับการพรางสิทธิในที่ดินช่วงที่สองที่เกิดขึ้น ในยุคเสรีนิยมใหม่เป็นต้นมานั้น ระบอบการพรางสิทธิในที่ดินเป็นไป เพื่อการ ตลาด (land for the market) มิใช่เพื่อการผลิตในแบบเดิมก่อนหน้านี้อีกต่อไป ที่ดินถูกนำเอาไปใช้เพื่อเป้าหมายของสร้างมูลค่าในที่ดินเพิ่ม เน้นการแสวงหากำไร มากยิ่งขึ้นผ่านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีจำเป็นต้องมีเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่สามารถมีได้ทั้งที่เป็นอาคารที่พักอาศัย ราคาแพง สนามกอล์ฟ แหล่งสันทนาการ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงระบอบการพราง สิทธิจาก “ที่ดินเพื่อการผลิต” เป็น “ที่ดินเพื่อตลาด” โดยที่รัฐมิได้นำพาต่อ อุดมการณ์ในการพัฒนาแบบเดิมส่งผลให้เกิด “สงครามที่ดิน” ขึ้น กลุ่มชาวนาได้ ลุกขึ้นมาปฏิเสธการให้ที่ดินไปเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มชาวนาอาศัย อุดมการณ์การพัฒนาในยุคก่อนหน้านั้นมาเป็นเหตุผลในการต่อสู้คัดค้าน จนทำให้ โครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งต้องถูกยกเลิกไป

2. การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ พ.ศ. 2543-2547

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่เป็นความพยายามแรกของรัฐในการ พัฒนาพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ บทบาทของรัฐในช่วงนี้ คือการจัดทำนโยบายและกรอบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการแสวงหา ความร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศ ส่วนมาตรการจัดหาที่ดินเน้นไปยังการ

คัดเลือกพื้นที่ขนาดใหญ่เสนอให้นักลงทุนจากต่างประเทศเป็นผู้ประเมินความเหมาะสมของที่ดินที่จะใช้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามเนื่องจากที่ดินที่รัฐและกลุ่มทุนให้ความสนใจนั้นตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความหมายทางประวัติศาสตร์อยู่ด้วย การจัดหาที่ดินจึงมีความซับซ้อนเอง กล่าวคือในขณะที่รัฐต้องการนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยนิคมอุตสาหกรรม แต่ในขณะเดียวกันรัฐเองก็มีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ในพื้นที่เดียวกันด้วยการคัดค้านจากประชาชนจึงเกิดขึ้นทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดินและต้องยกเลิกการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่ไปล่าสุด ดังจะได้ขยายความในหัวข้อที่ 2.1 - 2.3 ดังนี้

2.1 บทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่เป็นความพยายามครั้งแรกของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนภายใต้แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นเชื่อมโยงเศรษฐกิจประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง บทบาททางนโยบายของรัฐในช่วงนี้คือการเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ และแสวงหาความร่วมมือกับนักลงทุนในต่างประเทศ รัฐได้เริ่มต้นสร้างนโยบายการพัฒนาอย่างป็นทางการเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ (คศก.) เห็นชอบให้มีการศึกษาความเหมาะสมและแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดเชียงราย โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการศึกษา ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ รวมทั้งข้อสังเกตของ คศก.เกี่ยวกับแนวโน้มการค้าและการลงทุนในอนาคตของพื้นที่นั้นๆ และพื้นที่อื่นๆ ที่มีศักยภาพความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้าน ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาอื่น ๆ รวมทั้งกรอบเป้าหมายที่ชัดเจนและการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน³

³ http://www.soc.go.th/pol43_0215.htm เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

อีกหนึ่งเดือนถัดมา เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนและให้ดำเนินการใน 3 เมือง คือ เชียงแสน แม่สาย สะเดา ในลักษณะเป็นโครงการนำร่อง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ แม่สาย เป็นโครงการนำร่องในลักษณะเขตเศรษฐกิจชายแดนแห่งแรกของไทย โดย สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำกรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จ.เชียงราย ให้ครอบคลุมเมืองชายแดนหลัก แม่สาย เชียงแสน เชียงของ เนื่องจากเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่มีความได้เปรียบด้านที่ตั้งที่อยู่ในแนวเศรษฐกิจเหนือ-ใต้เชื่อมโยง ไทย-พม่า/ลาว-จีน และมีศักยภาพพัฒนาเป็นฐานการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบกับการขนส่งตามลำน้ำโขงจากเชียงรุ่ง-เชียงแสนอยู่แล้วในปัจจุบัน และมีการก่อสร้างถนน เชื่อมโยงแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง-ชายแดนจีน และถนนเชียงของ-ห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเตน ชายแดนประเทศจีน⁴ จนกระทั่งถึงช่วงปลายปีถัดมา เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 รองนายกรัฐมนตรี (นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช) อนุมัติแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย และมอบหมายหน่วยงานดำเนินการคู่ขนานในหลายเรื่อง โดยเรื่องสำคัญคือมอบหมาย กนอ. ศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการและผังเมืองเร่งจัดวางผังเมืองรวมและผังเฉพาะชุมชนชายแดนในพื้นที่ 3 อำเภอ⁵

การแสวงหาความร่วมมือกับนักลงทุนเป็นอีกหนึ่งบทบาททางนโยบายที่รัฐได้ดำเนินการเพื่อผลักดันให้การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2546 รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ได้เดินทางเยือนมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน และมีการลงนามความตกลงระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน เป็นบันทึกการประชุม 2 ฉบับ คือ ความร่วมมือเพื่อจัดทำแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่าง สศช. กับ Yunnan Planning and Development Commission (YPDC) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กับเขตพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีใหม่

⁴ <http://www.ryt9.com/s/nescd/84174> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

⁵ <http://www.ryt9.com/s/nescd/84174> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

ระดับสูงนครคุนหมิง Kunming High Tech Industrial Zone (KHTIZ) เพื่อสนับสนุนการค้า การลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย⁶ ต่อมาเพื่อให้ร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการดำเนินงานขึ้น โดยเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย เพื่อให้เกิดผลการลงทุนร่วมไทย-จีนอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ 1) สิทธิประโยชน์ เห็นควรให้ใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วของ 3 หน่วยงานหลัก คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กรมศุลกากร และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) เพื่อจัดให้มีเขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป ที่ได้รับสิทธิประโยชน์แบบเขตปลอดอากร พร้อมสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้ สำหรับการบริหารจัดการเขตนิคมอุตสาหกรรมควรดำเนินการในรูปแบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-Stop Services : OSS) โดยระยะแรก กนอ. เป็นเจ้าภาพดำเนินการในลักษณะจัดให้มีผู้อำนวยการ CEO (ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำหน้าที่นี้ได้) โดยประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมอบอำนาจหรือจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปฏิบัติการในศูนย์ OSS ส่วนระยะยาวให้ กนอ. ศึกษาเพื่อจัดการบริหารในลักษณะพื้นที่เฉพาะแบบเบ็ดเสร็จมีความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียว 2) แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 15 หน่วยงาน เป็นกรรมการ เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางการจัดตั้งและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจชายแดน จ.เชียงราย ให้สนับสนุนภาคเอกชนลงทุนด้านการผลิต การค้า และการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม 3) อนุมัติจัดสรรงบกลางปี 2546 จำนวน 7.002 ล้านบาท ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการจำเป็นเร่งด่วน 2 โครงการ คือ โครงการศึกษาความเหมาะสมจัดตั้งนิคม/เขตประกอบการอุตสาหกรรมและสถานี

⁶ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

ขนถ่ายสินค้าเชียงแสน และโครงการ การเตรียมการ “พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ภายใต้การดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย⁷

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนคือการเปลี่ยนพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศ พื้นที่ชายแดนถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง การแสวงหาความร่วมมือการพัฒนาจากนักลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนในประเทศจีน เป็นอีกหนึ่งบทบาทที่ควบคู่กันไปเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนแปลงความหมายพื้นที่ชายแดนใหม่ นอกจากนี้นักลงทุนยังมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกแปลงที่ดินที่เหมาะสมสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนอีกด้วย ดังจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

2.2 มาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน

แนวคิดการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมของรัฐนั้นมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเนื้อที่ขนาดใหญ่มากพอสำหรับการก่อสร้างโรงงานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ตำแหน่งที่ตั้งยังมีความสำคัญกับการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าอันจะส่งผลต่อการต้นทุนการผลิตด้วย การจัดหาที่ดินจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งทั้งในแง่เนื้อที่และตำแหน่งที่ตั้ง มาตรการสำคัญที่รัฐใช้ในการจัดหาที่ดินคือการให้นักลงทุนจากต่างประเทศเป็นคัดเลือกที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน

ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้สร้างความร่วมมือกับนักลงทุนจากต่างประเทศเอาไว้แล้ว จึงช่วยเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐระดับปฏิบัติการได้ดำเนินการเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มนักลงทุนเข้าถึงข้อมูลที่ดินแปลงต่างๆ ในจังหวัดเชียงรายอย่างง่ายดาย โดยเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547 มีการประชุมร่วมระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จังหวัดเชียงราย และเขตพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีใหม่ระดับสูงนครคุนหมิง (KHTIZ – Kunming High Tech Industrial Zone) โดยจังหวัดเชียงรายได้เสนอพื้นที่ 3 แห่งสำหรับจัดตั้งนิคม

⁷ <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-07-29.html#33> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

อุตสาหกรรม ดังนี้ 1) บริเวณตำบลจัว อำเภอเถิง พื้นที่ประมาณ 4,000 ไร่ 2) บริเวณตำบลจันจัว อำเภอแม้งจัน พื้นที่ประมาณ 1,500 ไร่ 3) บ้านห้วยน้ำราก บ้านต้นยางอำเภอแม้งจัน พื้นที่ประมาณ 3,500 ไร่ อย่างไรก็ตามต่อมาเมื่อวันที่ 27 - 28 กุมภาพันธ์ KHTIZ ได้ทำการสำรวจพื้นที่ทั้งสามแห่งและแจ้งให้จังหวัดเชียงรายทราบว่าพื้นที่ตำบลจัวมีระยะทางห่างจากแม่น้ำโขงมากเกินไป ส่วนพื้นที่อีกสองแห่งไม่เหมาะสม เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นเนินเขา ไม่เหมาะกับการพัฒนาแหล่งน้ำ ไฟฟ้าไม่สะดวก สภาพถนนไม่ดี⁸

ภายหลังจากที่ KHTIZ ปฏิเสธที่ดินตามข้อเสนอของจังหวัดเชียงรายแล้วอีกไม่นานหลังจากนั้นคือเมื่อ วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2547 คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย และให้พิจารณาจุดที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้สรุปพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่บ้านศรีบุญยืน ตำบลศรีดอนมูล อำเภอเสียงแสน เนื้อที่ 3,162 ไร่ ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนได้มีมติเห็นควรพิจารณาจุดที่ตั้งอีกครั้ง โดยขยายขอบเขตพื้นที่ในการพิจารณา และมอบหมายให้ กนอ. และจังหวัดเชียงรายรับไปพิจารณาเปรียบเทียบกับพื้นที่ทางเลือกอื่นเพิ่มเติม โดยเชิญฝ่ายจีนเข้าร่วมหารือด้วยเพื่อให้ได้ข้อยุติภายใน 1 เดือน และเสนอภาพรวมแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงรายทั้งหมด การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนรูปแบบการบริหารจัดการต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับโครงการด้านการท่องเที่ยว (โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงแสน) ให้เสนอเป็นแผนงานรวมด้านการท่องเที่ยว⁹

⁸ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

⁹ <http://soc.soc.go.th/SLK/showlist3.asp?pagecode=16085&pdate=2004/03/02&pno=1&pagegroup=1> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560 และ <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-03-02.html#16> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

อนึ่งเพื่อให้การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น นักลงทุนต่างชาติจึงได้สร้างข้อผูกพันกับทางการฝ่ายไทยโดย เมื่อวันที่ 24 - 25 กันยายน พ.ศ. 2547 คณะนักลงทุนและเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นของยูนนาน ประเทศจีน จำนวน 46 คน ได้เดินทางมายังประเทศไทยเพื่อลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการบริหารนิคมเทคโนโลยีขั้นสูงระดับประเทศ นครคุนหมิง สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีนายชางชิงหัว เป็นตัวแทนฝ่ายจีน กับนายอุทัย จันทิมา รักษาการผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการร่วมมือจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่อำเภอเสียงแสน รวมทั้งร่วมมือจัดตั้งบริษัท ไทยจีนพัฒนาบริหารอุตสาหกรรมภาคเหนือแห่งประเทศไทย จำกัด¹⁰

นอกจากนี้คณะนักลงทุนและเจ้าหน้าที่จากจีนได้เดินทางไปดูพื้นที่บ้านศรีบุญยืน ตำบลศรีดอนมูล อำเภอเสียงแสน จังหวัดเชียงราย พื้นที่ 3,100 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม นายเมิง เหลง ตง กงสุลใหญ่ประเทศจีนประจำจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า มาดูพื้นที่นี้หลายครั้ง แต่ที่ผ่านมาชาวที่ออกมาจากสื่อ-รัฐบาลไทย และอีกหลายฝ่ายไม่ค่อยตรงกัน รัฐบาลจีนจึงมอบหมายให้นายหยางชงห้วย ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองมณฑลยูนนาน มาดูพื้นที่ด้วยตนเอง เพื่อนำไปรายงานต่อรัฐบาลจีนในทันทีที่กลับไปถึงประเทศจีน ทางด้านนายสุรพล ตั้งสุทธีวงศ์ ผู้แทนบริษัทไทยจีนพัฒนาบริหารอุตสาหกรรมภาคเหนือแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นฝ่ายประสานงานในเรื่องพื้นที่กับจีน กล่าวว่า พื้นที่ 3,100 ไร่ จะถูกใช้เป็นพื้นที่เขตนิคม รวม 2,000 ไร่ ที่เหลือจะกันเป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งมีการวางผังในการจัดที่ตั้งโรงงานต่างๆ แล้ว โดยแบ่งพื้นที่ตั้งแต่ 10 ไร่ขึ้นไป หลังจากนั้นจะเริ่มต้นเชิญชวนนักลงทุนจีนและไทยเข้ามาลงทุน และหากพร้อมบริษัทจะเซ็นสัญญาการก่อสร้าง กับ กนอ.ทันที ซึ่งตามแผนหากทุกอย่างราบรื่น น่าจะมีการวางศิลาฤกษ์สร้างนิคมฯได้ในปลายปี 47 หรือต้นปี 48 แต่ถ้าผู้ร่วมทุนฝ่ายจีนร่วมกันหาผู้ลงทุนจากฝ่ายจีนได้เร็วมากที่สุดเท่าใด การก่อสร้างก็จะเริ่มต้นได้เร็ว

¹⁰ <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9470000058736> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

เท่านั้น นอกจากนี้บริษัทไทยจีนพัฒนาฯ ยังได้มีแนวคิดในการหาพื้นที่อีกประมาณ 1,600 ไร่เพื่อสร้างรีสอร์ต-สนามกอล์ฟ อยู่ใกล้นิคมฯมากที่สุด เพื่อให้วิศวกรผู้ทำงานในนิคมฯได้พักอาศัย ออกกำลังกายพร้อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในตัว ซึ่งส่วนนี้ไม่เกี่ยวข้องกับนิคมฯโดยขณะนี้กำลังหาพื้นที่อยู่¹¹

บทบาทของนักลงทุนต่างชาติในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เชียงแสนเป็นมาตรการสำคัญของรัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีความก้าวหน้าและเป็นรูปธรรมตามแผนการที่รัฐวางเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามการที่นักลงทุนต่างชาติเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกที่ดินในครั้งนี้ก็เป็น การแสดงถึงความขัดกันนโยบายและมาตรการของรัฐเอง กล่าวคือรัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาการคัดค้านจากคนกลุ่มต่างๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่มีต่อนโยบายการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน

2.3 การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน

อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นอาณาบริเวณที่รัฐและนักลงทุนจากต่างประเทศได้คัดเลือกเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากมีที่ตั้งติดกับแม่น้ำโขงที่เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งทางน้ำไปยังประเทศเมียนมา จีนและลาว อีกทั้งสามารถเชื่อมโยงกับการคมนาคมทางบกผ่านชายแดนไปยังประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงได้อีกด้วย แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีความหมายในทางประวัติศาสตร์และการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์อีกด้วย การนำเอาที่ดินจำนวนหลายพันไร่ไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดินไปอย่างสิ้นเชิง รัฐเองก็ตระหนักถึงความขัดกันที่เกิดขึ้นจากการนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่ขัดขาดกับความสัมพันธ์ทางสังคมที่ยึดโยงอยู่กับที่ดิน ดังนั้นการคัดค้านจากภาคส่วนต่างๆ จึงทำให้รัฐสูญเสียความชอบธรรมและไม่สามารถนำเอาที่ดินแปลงดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้

¹¹ <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9470000058736> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

รัฐตระหนักดีว่าบทบาททางนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดินได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดการคัดค้านขึ้นมา รัฐบาลจึงได้มีความพยายามให้ประชาชนในจังหวัด เชียงรายเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีชอบแผนงาน โครงการและแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เชียงรายนั้น รัฐบาลก็ได้อนุมัติโครงการศึกษาโอกาสความร่วมมือของประชาชนต่อการดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย ที่รับผิดชอบดำเนินการ โดยมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงรายเป็นผู้ดำเนินการด้วย โดยภายใต้โครงการนี้มุ่งหวังให้ประชาชนในพื้นที่ยอมรับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

มิเพียงแต่อาศัยสถาบันการศึกษาในการทำความเข้าใจกับประชาชนเท่านั้น หน่วยงานปฏิบัติของรัฐก็มีส่วนสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดเชียงรายด้วย โดยเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2547 จังหวัดเชียงรายได้จัดการประชุมการดำเนินงานโครงการเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธานที่ประชุม และมีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ภาคเอกชน และผู้แทนสื่อมวลชน จำนวน 82 คน ร่วมประชุมและมีมติเห็นชอบให้นำพื้นที่บริเวณตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน 3,136 ไร่ มาศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และสถานีขนถ่ายสินค้า อำเภอเชียงแสน จังหวัด เชียงราย¹² แต่กระนั้นแล้วความพยายามของหน่วยงานรัฐก็มีอาจสร้างหลักประกันให้กับการดำเนินงานจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนมีความก้าวหน้าต่อไปได้ เนื่องจากการคัดค้านยังคงดำเนินต่อไปทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ในการเคลื่อนไหวคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนในระดับท้องถิ่นนั้นเมื่อเดือนมีนาคม 2547 กลุ่มรักษ์เชียงแสนซึ่งเป็นกลุ่มภาคประชาสังคม ในอำเภอเชียงแสนได้ออกมารณรงค์การอนุรักษ์เมืองเชียงแสนเป็นมรดกโลก และไม่เห็นด้วยกับการตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ตำบลศรีดอนมูล¹³ มิเพียงแต่กลุ่มประชา

¹² การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

¹³ สำนักบริการวิชาการแก่สังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2547, เอกสารประกอบเวทีเสวนา “มุมมองต่างมิติต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน”, (เอกสารอัดสำเนา)

สังคมในระดับท้องถิ่นจะแสดงถึงความเป็นห่วงต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เชียงแสนเท่านั้น ขอบเขตการคัดค้านการนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนได้ขยายออกไปยังระดับประเทศด้วย โดยเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2547 สมาชิกวุฒิสภาจังหวัด เชียงราย 3 คน นำโดย นางเตือนใจ ดีเทศน์ เข้าพบนายวรเกียรติ สมสร้อย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และตัวแทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เพื่อเสนอให้จังหวัดและ กนอ. เป็นเจ้าภาพจัดเวทีประชาพิจารณ์ รับฟังและเปิดโอกาสให้ประชาชนเชียงรายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการสร้างนิคมอุตสาหกรรมไทย-จีน ในเขต อ.เชียงแสน ทั้งนี้ สว.เชียงรายให้เหตุผลว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ยังสร้างผลกระทบต่อคนทั้งจังหวัด แต่ที่ผ่านมา กนอ.ดำเนินการให้ข้อมูลเฉพาะพื้นที่ 6 ตำบลในเขต อ.เชียงแสนเท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะเพียงพอสำหรับเวลาในการจัดเวทีนั้น อาจจัดหลังจากผลการศึกษาความเป็นไปได้และรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้นก่อน เพื่อว่าจะได้ใช้ข้อมูลทั้งสองชุด มานำเสนอต่อชาวเชียงราย ทั้งนี้ทางผู้ว่า เชียงรายรับปากจะเป็นผู้ประสานในการจัดการให้¹⁴

กระแสการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนได้ขยายวงกว้างออกไปอย่างต่อเนื่องในระดับประเทศ โดยกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองได้นำเอานโยบายนี้ไปใช้วิพากษ์วิจารณ์การบริการงานของรัฐบาลในยุคนั้นว่าจะทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายมากกว่าได้รับผลประโยชน์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มอันเนื่องมาจากการขายที่ดินสำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ดังในกรณีการจัดเวทีเสวนา เรื่อง มุมมองต่างมิติ ต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2547 ณ หอประชุมกาสะลองคำ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย นายสนธิ ลิ้มทองกุล ซึ่งเป็นผู้นำในการเคลื่อนไหวได้วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร โดยกล่าวว่า การจะตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ บ้านศรีบุญยืน ต.ศรีดอนมูล อ.เชียงแสน เพราะมีผู้ลือคสเป็ค จะขายที่ดินกัน จึงเร่งให้มีการสร้างนิคมฯ ทั้งที่จริงแล้วการสร้างนิคมอุตสาหกรรมโดยร่วมมือกับจีนด้านมณฑลยูนานแล้ว เป็นการคิดที่ผิด เพราะ

¹⁴ <https://prachatai.com/journal/2004/10/821> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

จีนยูนานนั้นเป็นกลุ่มคนจีนที่มีอุตสาหกรรมที่สกปรกและเป็นกลุ่มที่คนจีนด้วยกัน ไม่อยากคบค้าด้วยเท่าไร นอกจากนี้ประชาชนต้องตระหนักว่านักการเมืองมาแล้ว ก็จากไป สิ่งที่เหลือไว้ ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนอีกนาน สำหรับข้าราชการไทยนั้น ยังไม่ค่อยมีข้อมูลที่จะให้กับประชาชนมากนัก และมีข่าวว่าที่ปรึกษาใกล้ชิด คนในรัฐบาลบางคน มีชื่ออยู่ในกลุ่มบริษัทไทย-จีน พัฒนาด้วย ตนอยากให้คนไทยตั้งสติ เพราะประเทศจีนเป็นประเทศที่ใหญ่มาก ยุทธวิธีการพัฒนาซีกตะวันตก และ ตะวันออกไม่เหมือนกัน จีน ต้องรีบพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งนิคมฯเชียงแสน กำลังจะได้อุตสาหกรรม ยูนาน ที่สกปรกมา “เชียงแสน ไม่ใช่เมืองของใคร ไม่ใช่ของกำนัน คนใดคนหนึ่ง ที่มีที่ดินมากเท่านั้น เพราะเชียงแสน เกิดมาก่อนตระกูลของกำนัน คนนั้นอีก และคนรวยจะมีแค่กำนันคนเดียว แต่ชาวบ้านที่ขายที่ดินจะจนลงภายใน 2-3 ปี¹⁵

นอกเหนือไปจากการคัดค้านจากภาคประชาชนและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงรายเองก็ แสดงความไม่เห็นด้วยกับการนำเอาที่ดินในอำเภอเชียงแสนไปจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมด้วย ยกตัวอย่างเช่น นายจิตชัย เผ่าอินจันทร์ นักวิชาการผังเมือง จากกรมโยธาธิการและผังเมืองที่เห็นว่า อำเภอเชียงแสน มีพื้นที่ 260 ตารางกิโลเมตร หรือ 289,000 ไร่ ความสลับซับซ้อน และความหลากหลายทางประวัติศาสตร์ มีมากมาย และเมืองไทยประกาศให้อำเภอเชียงแสน เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ทำให้อำเภอเชียงแสนถูกกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีการค้าและอาจมีเขตนิคมอุตสาหกรรม ตนคิดว่าคนส่วนใหญ่ไม่มีใครอยากปฏิเสชนิคมอุตสาหกรรม เพราะพื้นที่เชียงรายมีมากกว่า 7 ล้านไร่ และที่ผ่านมามีอุตสาหกรรมน้อย ซึ่งหากจะเกิดนิคมฯน่าจะมีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อโบราณสถาน และอยากให้มีการเคลื่อนย้ายเมืองที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจออกจากเมืองเชียงแสน ซึ่งหากเสี่ยงจะสร้างนิคมอุตสาหกรรมได้ก็ควร จะเสี่ยง¹⁶

¹⁵ <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=041201062950> เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560

¹⁶ <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=041201062950> เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560

ในขณะที่เดียวกับนายสนธิ คชวัฒน์ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบและติดตามตรวจสอบ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกล่าวว่า อำเภอเชียงแสน เป็นเมืองเก่า และมีการค้นพบซากโบราณสถานจำนวนมากใน ตำบลศรีดอนมูล ซึ่งการนิคมฯจะกันไว้ให้ 25 ไร่ ซึ่งหากมีการสร้างนิคมฯ เมืองเชียงแสนจะเป็นเมืองที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัว เพราะมีทั้งอุตสาหกรรม ,เมืองท่องเที่ยว เมืองคลังและขนส่งสินค้า เมืองท่องเที่ยว ซึ่งภาพที่ออกไปต่อนักท่องเที่ยวทั่วโลกก็จะขัดแย้งกัน อาจทำให้นักท่องเที่ยวไม่มาท่องเที่ยวก็เป็นได้ เพราะความเป็นเมืองเก่าถูกทำลายลงไปมาก มีการสร้างตึกแถวติดริมฝั่งโขง และจะรถบรรทุกมาก และเรายังไม่ทราบผลการลงทุนของจีน ว่าจะมีผลตอบแทนกับสิ่งทีคนในพื้นที่คาดหวัง¹⁷

การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนที่เกิดขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ที่ผนวกประเด็นผลกระทบจากการพัฒนา การมีส่วนร่วม การเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงความหมายและการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ทำให้รัฐบาลในยุคนั้นต้องทำการทบทวนแผนการใหม่ โดยเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2547 รองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) ได้เชิญประชุมหารือผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ประชุมได้ข้อสรุปเรื่องการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจ จังหวัดเชียงราย และได้แจ้งนายกรัฐมนตรี ดังนี้ 1) ความเหมาะสมจุดที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่อำเภอเชียงแสน แม้โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นโครงการร่วมทุนระหว่างไทย - จีน จะเป็นโครงการนำร่องที่เป็นการลงทุนของภาคเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม และจะส่งผลต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายอย่างมีนัยสำคัญ แต่เนื่องจากรัฐบาลกำลังดำเนินการอนุรักษ์เมืองเชียงแสนให้เป็นมรดกโลกที่สอดคล้องกับศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย จึงเห็นควรให้พิจารณาใช้พื้นที่

¹⁷ <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=041201062950> เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560

อื่นในจังหวัดสำหรับโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยพิจารณาพื้นที่อำเภอเชียงของก่อนเป็นลำดับแรก 2) แนวทางปฏิบัติกร ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยรับไปชี้แจงทำความเข้าใจกับนักลงทุนฝ่ายจีนเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการอนุรักษ์เมืองเชียงแสนให้เป็นเมืองมรดกโลก โดยจังหวัดเชียงรายและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยพร้อมจะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนนักลงทุนรายเดิมในการจัดหาพื้นที่แห่งใหม่ โดยรัฐบาลยังคงให้สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ เหมือนเดิมทุกประการ¹⁸

ในช่วงปลายปี 2547 ต่อเนื่องจนถึงช่วงต้นปี 2548 เป็นช่วงของการยุติการดำเนินการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2547 และวันที่ 6 มกราคม 2548 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับนักลงทุนบริษัท ไทย - จีน พัฒนาการค้า จำกัด โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จังหวัดเชียงราย และกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ข้อสรุปว่า 1) การจัดหาพื้นที่สำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะประธานกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาจุดที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายแห่งใหม่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธาน และมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่ลงทุนและจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม กำหนดขนาดและประเภทอุตสาหกรรม กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการเงื่อนไข เพื่อสนับสนุนดำเนินการจัดตั้ง 2) การชี้แจงกับนักลงทุนฝ่ายจีน มีความเห็นว่าควรเดินทางไปชี้แจงกับนักลงทุนฝ่ายจีนเมื่อได้ข้อยุติและมีความชัดเจนเรื่องพื้นที่สำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่¹⁹

¹⁸ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

¹⁹ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์, 2548, การดำเนินการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย (เอกสารอัดสำเนา)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนแสดงให้เห็นถึงความขัดกันเองของรัฐในการพัฒนา ถึงแม้ว่ารัฐจะมีความตั้งใจในการสร้างการพัฒนาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนในทางเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งรัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ได้จึงถูกคัดค้านจากสังคม ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องยุติการจัดหาที่ดินในอำเภอเชียงแสนและเปลี่ยนไปจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของต่อไป

3. การจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ พ.ศ. 2548 – 2557

ถึงแม้รัฐประสบความล้มเหลวในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนไปแล้ว แต่รัฐก็ยังคงรักษานโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงรายเอาไว้ ทั้งนี้รัฐได้ทำการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจากอำเภอเชียงแสนไปยังอำเภอเชียงของ บทบาทของรัฐในช่วงนี้มีจุดเน้นที่แตกต่างจากช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือรัฐเน้นสร้างกฎหมาย กฎระเบียบอันเฉพาะเจาะจงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น และขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษครอบคลุมพื้นที่อำเภอชายแดนสามอำเภอที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงราย ส่วนมาตรการจัดหาที่ดินนั้นรัฐเป็นผู้คัดเลือกที่ดินและนักลงทุนสำหรับพัฒนาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม บทบาทและมาตรการของรัฐในช่วงนั้นนอกจากจะสร้างความขัดกันดังในกรณีการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนในตอนที่ผ่านมาแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจขึ้นมาอีก นั่นก็คือราคาที่ดินในบริเวณที่ดินเป้าหมายมีราคาพุ่งสูงขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของความหมายที่ดินที่มีได้ยึดโยงกับมิติด้านเศรษฐกิจเท่านั้น

3.1 บทบาททางนโยบายของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ

จากนโยบายของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า ยังมิได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างจากนิคมอุตสาหกรรมทั่วไปที่ดำเนินการมาในประเทศไทย ในขณะที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความจำเป็นต้องอาศัยนโยบายอันเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดหาที่ดิน อำนาจการบริหารจัดการ และสิทธิประโยชน์ในการใช้ที่ดินสำหรับการลงทุนที่ต้องมีความพิเศษมากกว่านิคมอุตสาหกรรมทั่วไป เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ บทบาททางนโยบายของรัฐในช่วงนี้จึงให้ความสำคัญกับสร้างกฎหมาย กฎระเบียบที่มุ่งให้มีผลบังคับใช้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น นอกจากนี้รัฐยังมีบทบาทสำคัญทางนโยบายอีกประการหนึ่ง คือการการขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอชายแดนสามอำเภอที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงราย อันประกอบด้วยอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงแสน

บทบาททางนโยบายของรัฐเริ่มจากการที่รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นกลไกสำคัญในการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นรูปธรรม ภายใต้ร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายเขตพิเศษ และการตั้งเขตพิเศษแต่ละแห่งต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการของเขตพิเศษให้เป็นไปตามนโยบาย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่ศึกษาถึงรายละเอียดที่จะตั้งเขตพิเศษ รวมทั้งเป็นฝ่ายวิชาการและธุรการ

ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีมาตราที่เกี่ยวกับการได้มาที่ดินและการจัดการบริหารที่ดินที่สำคัญคือ ร่างกฎหมายให้อำนาจกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สามารถนำเอาที่ดินของรัฐทุกประเภทมาใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยโดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ต่างชาติ เช่าที่ดินได้ไม่ต่ำกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 99 ปี และกำหนดให้เช่าหรือเช่าช่วงที่ดินเกิน 100 ไร่ ได้โดยไม่ต้องได้รับ

อนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดิน และเงื่อนไขสัญญาที่สามารถให้เช่าช่วงได้ หากคนไทยเข้าไปเช่าของต่างชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต กำหนดโทษให้จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท เป็นต้น

การออกกฎระเบียบว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นอีกบทบาททางนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการผลักดันให้รัฐมีความชอบธรรมในการดำเนินงาน โดยเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนายกรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบาย โดยกำหนดให้ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” หมายความว่า บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาบริการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมี คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจหน้าที่หลักของ กนพ. คือ พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ในส่วนของจังหวัดเชียงรายก็ได้มีการเตรียมความพร้อมรองรับนโยบายจากส่วนกลาง โดย เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 มติการประชุม กรอ.จังหวัดเชียงราย ครั้งที่ 1/2556 เห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ทำหน้าที่ประชุมหารือ และระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลศักยภาพ โอกาส ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชียงแสน เชียงของ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่²⁰

²⁰ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 - 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 - 119)

ในเวลาต่อมาจังหวัดเชียงรายได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธานกรรมการ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษาในพื้นที่ รวมถึงแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ด้าน เศรษฐกิจและสังคม) เป็นประธานคณะทำงาน ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด²¹

นอกจากนี้รัฐยังได้ขยายขอบเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมพื้นที่ชายแดนทั้ง 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ อีกด้วย โดยเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 นายกรัฐมนตรี ได้ตรวจติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย และได้มอบแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในเรื่องของการวางผังเมืองและเชิญภาคธุรกิจมาลงทุน และต่อมาในวันที่ 31 มีนาคม 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทาง การศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่มีศักยภาพ ซึ่งรวมพื้นที่จังหวัดเชียงรายใน 3 อำเภอ คือ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการโดยใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 งกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 50 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาวิจัยความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ²²

อนึ่งจังหวัดเชียงรายได้ดำเนินการว่าจ้างคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นที่ปรึกษาในโครงการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย ในช่วงปี 2554-2555

²¹ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 - 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 - 119)

²² แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 - 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 - 113)

โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สาย อำเภอ เชียงแสน และอำเภอเชียงของ บทบาทของแต่ละเมืองนั้นมีความต่างกันไป โดยกำหนดให้อำเภอแม่สาย ศูนย์กลางทางการค้าบริการ ท่องเที่ยว รวมไปถึง การเป็นศูนย์ รวบรวมและกระจายสินค้า (Trading City) อำเภอเชียงแสน เป็นเมืองท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และเมืองโลจิสติกส์ท่องเที่ยวทางแม่น้ำโขง (Port City) ส่วนอำเภอเชียงของ เป็นเมืองโลจิสติกส์และบริการขนส่ง และเมือง แวะผ่านสำหรับนักท่องเที่ยว (Logistics City)²³

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในช่วงการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เชียงของ รัฐมีบทบาททางนโยบายที่สำคัญคือการออกกฎหมาย และระเบียบ ซึ่งเป็นกลไกเชิงสถาบันอันจำเป็นในการขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่ เดียวกันรัฐก็ได้ขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมทั้งสามอำเภอในพื้นที่ ชายแดนของจังหวัดเชียงราย บทบาททางนโยบายของรัฐเป็นการแสดงให้เห็นถึง การสลายอำนาจและสร้างอำนาจขึ้นมาใหม่ของรัฐเหนือที่ดิน ซึ่งเนื้อหาในร่าง กฎหมายฉบับนี้สร้างความกังขาให้กับสาธารณชนเป็นอย่างมาก และเป็นเงื่อนไข หนึ่งของการคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ ดังจะได้ขยายความต่อไป ในข้อที่ 3.3 ทั้งนี้มาตรการจัดหาที่ดินของรัฐก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เชียงของ

3.2 มาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่ 2 ของว่าเมื่อรัฐเผชิญหน้ากับการคัดค้าน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน รัฐก็ได้กำหนดให้อำเภอพื้นที่เชียงของเป็นที่ตั้ง นิคมอุตสาหกรรมทดแทนที่เดิม พร้อมกันนั้นรัฐก็ได้คัดเลือกบริษัทเอกชนเพื่อเตรียม การพัฒนาพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอีกด้วย ทั้งนี้การจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคม อุตสาหกรรมเชียงของนั้น เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2548 สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณา

²³ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 - 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 - 116)

แนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ครั้งที่ 2/2548 และมีมติเห็นชอบพื้นที่ สำหรับพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย จำนวน 16,000 ไร่ ในตำบลศรีดอนชัยและตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ต่อมาวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เร่งรัดการดำเนินงาน ตามนโยบายเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะนิคมอุตสาหกรรมที่ เชียงของตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอ²⁴

พื้นที่สำหรับพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัด เชียงราย จำนวน 16,000 ไร่ หรือมีชื่อเรียกของคนในท้องถิ่นว่า “ทุ่งสามหมอน” ตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดดังกล่าวข้างต้นมีอาณาเขตติดต่อดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับ คลองส่งน้ำมาและถนนภายในชุมชนบ้านน้ำมา ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ทางหลวงหมายเลข 1020 ทิศใต้ ติดต่อกับ ทางหลวงชนบท ชร. 4019 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ทางหลวง หมายเลข 1174

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ในฐานะองค์กรผู้รับผิดชอบพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายได้คัดเลือก โครงการที่ผ่านเกณฑ์การคัดกรองพื้นที่โครงการเบื้องต้นจำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการของบริษัทหนานป๋างักัด พื้นที่ประมาณ 768 ไร่ครอบคลุมตำบลศรีดอนชัย และตำบลสถาน และโครงการของบริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์จำกัด พื้นที่ ประมาณ 479 ไร่ ครอบคลุมตำบลศรีดอนชัยและตำบลสถาน ทั้งนี้พื้นที่อำเภอ เชียงของเป็น 1 ใน 3 นิคมอุตสาหกรรมชายแดนที่ประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรม น้ำพุร้อน จังหวัดกาญจนบุรี นิคมอุตสาหกรรมแม่สอด จังหวัดตาก และนิคม อุตสาหกรรมเชียงของ จังหวัดเชียงราย กนอ.คาดว่าจะสามารถดำเนินการเสร็จก่อน เข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี 2558 นิคมอุตสาหกรรมชายแดนเชียงของ จ.เชียงราย จะเชื่อมการลงทุนจากมณฑลยูนนาน ประเทศจีน โดยก่อนหน้านี้มีการศึกษาความ

²⁴ http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program23.jsp?top_serl=206669&key_word=%E0%AA%D5%C2%A7%C3%D2%C2&owner_dep=&meet_date_dd=7&meet_date_mmm=02&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mmm2=&meet_date_yyyy2= เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560.

เป็นไปได้ในการตั้งนิคมอุตสาหกรรมชายแดนเชียงแสน แต่ชุมชนคัดค้านเพราะขัดกับวัฒนธรรมท้องถิ่น จึงมาเริ่มศึกษาที่เชียงของ²⁵

ต่อมานายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ถูกยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 การผลักดันร่าง พรบ. เขตเศรษฐกิจพิเศษและการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของก็ยุติตามไปด้วย อย่างไรก็ตามมีการผลักดันเขตนิคมอุตสาหกรรม เชียงของอีกครั้งภายหลังการเลือกตั้งเมื่อกลางปี พ.ศ.2554 ในยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเมื่อวันที่ 8 - 15 สิงหาคม 2555 คณะผู้บริหาร กนอ. และคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เดินทางเพื่อประชาสัมพันธ์และเชิญชวนนักลงทุน (Roadshow) ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยในการเดินทางครั้งนี้มีการลงนามในหนังสือแสดงเจตนาความร่วมมือกันระหว่าง กนอ. โดยนายวิโรจน์ ไซยเพิ่ม ผู้ว่า กนอ. กับ เอกชนจีนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อแสดงเจตนาความร่วมมือกันในการสร้างความสัมพันธ์ในการร่วมมือซึ่งกันและกัน กนอ. จึงได้จัดทำประกาศเชิญชวนให้ภาคเอกชนเสนอพื้นที่เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยมีมาตรการสนับสนุนจาก กนอ. คือสร้าง OSS พื้นที่ประมาณ 500 ตารางเมตร วงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท การยกเว้นค่ากำกับบริการ 2 ปี และการประชาสัมพันธ์โครงการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้นิคมอุตสาหกรรมเชียงของเป็นการพัฒนาพื้นที่ด้านโลจิสติกส์และการค้าชายแดน มีผู้เสนอโครงการ 4 โครงการ โครงการที่ผ่านการคัดกรองพื้นที่โครงการเบื้องต้นของนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ 2 โครงการ พื้นที่รวมประมาณ 1,247 ไร่ ตั้งอยู่ที่ ตำบลศรีดอนชัย ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โครงการที่ 1 พื้นที่ประมาณ 768 ไร่ โดยบริษัทนานาปัจจำกัด และโครงการที่ 2 พื้นที่ประมาณ 479 ไร่ โดยบริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์จำกัด²⁶

บริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์จำกัดในฐานะที่เป็นหนึ่งในบริษัทลงทุนทางด้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้เปิดเผยกับสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2557 ว่า ได้เตรียมที่จะพัฒนาโครงการนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ บนเนื้อที่ 497 ไร่ ตำบล

²⁵ <http://www.jpp.moi.go.th/detail.php?section=8&id=70> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

²⁶ แผนพัฒนาจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557 - 2560 (ฉบับทบทวน) หน้า 2 - 123)

สถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ใช้เงินลงทุน 1,100 ล้านบาท รูปแบบจะเน้นการลงทุนด้านโลจิสติกส์ เนื่องจากนิคมเชียงของอยู่ใกล้พื้นที่เส้นทางการขนส่งสินค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สปป.ลาว และจีนที่ค่อนข้างสะดวก โดยสามารถใช้ถนนสาย R3A เชื่อมโยงจากประเทศไทยที่อำเภอเชียงของไปยังสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ที่ได้เปิดใช้อย่างเป็นทางการไปเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2556 ที่ผ่านมา เข้าสู่บ้านห้วยแก้ว แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว และยังสามารถเชื่อมต่อเส้นทางบ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา เพื่อเข้าสู่เมืองคูนหมิง มณฑลยูนนาน ทางจีนตอนใต้ ซึ่งอยู่ห่างสะพานมิตรภาพฯ เพียง 10 กิโลเมตร สำหรับในพื้นที่นิคมเชียงของ ได้ถูกออกแบบและแบ่งพื้นที่ออกเป็น (1) โลจิสติกส์ปาร์ก โซน (2) อาคารคลังสินค้า (3) ศูนย์กระจายสินค้า (4) โรงงานอุตสาหกรรม และ (5) สำนักงานการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) นอกจากนี้จะเป็นพื้นที่สำหรับพาณิชยกรรม ระบบสาธารณูปโภค ซึ่งขณะนี้มีนักลงทุนทั้งไทย, ญี่ปุ่น, สิงคโปร์ และจีน แสดงความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่แล้ว ทั้งนี้แนวคิดของนิคมเชียงของยังเน้นเพื่อรองรับการเปิดเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC ที่จะเกิดขึ้นในปี 2558 ที่ตลาดทั้งอาเซียนจะรวมเป็นตลาดเดียวกัน ที่สำคัญจีนได้มองที่จะใช้ไทยเป็นฐานในการกระจายและขนส่งสินค้าอาเซียนทางรถยนต์ด้วย ในส่วนของสิ่งแวดล้อมอยู่ในขั้นตอนการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่คาดว่าจะยื่นเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้ภายในปีนี้ หลังจากนั้นจะเริ่มการพัฒนาที่ดินและก่อสร้างได้ในช่วงต้นปี 2558 และโครงการจะแล้วเสร็จในปี 2560 ในส่วนของเงินลงทุนรวม 1,100 ล้านบาทนั้น แบ่งเป็นเงินลงทุนของบริษัทเมืองเงินฯ ร้อยละ 30 ส่วนอีกร้อยละ 70 จะต้องดำเนินการขอกู้จากสถาบันการเงินต่อไป ทั้งนี้ในการพัฒนานิคมเชียงของดังกล่าว จะมีพันธมิตรทางธุรกิจที่มาจากวงการอสังหาริมทรัพย์ ที่มีความเชี่ยวชาญในการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง กลุ่มธุรกิจด้านโลจิสติกส์ และได้วางแผนที่จะนำเข้ารถบรรทุกหัวลากจากประเทศจีน รวมถึงจะมีกลุ่มธุรกิจด้านพลังงานจาก สปป.ลาว และกลุ่มธุรกิจด้านการบริหารจัดการระบบสาธารณูปโภคจากประเทศญี่ปุ่นเข้าร่วมลงทุนพัฒนาด้วย²⁷

²⁷ <http://thewindustry.com/logistics/detail/b454t2> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

ถึงแม้ว่าต่อมาในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แต่การผลักดัน นิคมอุตสาหกรรมเชียงของก็ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2557 ที่ประชุมคณะกรรมการ กนอ.มีมติเห็นชอบให้ กนอ. ร่วมกับเอกชนจัดตั้ง นิคมอุตสาหกรรมเชียงของ ในรูปแบบเอกชนเป็นผู้ลงทุน พัฒนา และให้บริการ ระบบสาธารณูปโภค เพื่อรองรับการขยายตัวภาคอุตสาหกรรม และรองรับการค้า การลงทุนแนวชายแดนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยนิคมอุตสาหกรรม เชียงของ พื้นที่ 460 ไร่ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ดำเนินงานโดย บริษัท เมืองเงิน ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด จะทำให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ ต่อพื้นที่ตามแนวชายแดน จังหวัดเชียงราย และอยู่ใกล้ศูนย์กลางคมนาคมหลักของประเทศ ที่เชื่อมโยงไปยัง ภูมิภาคอื่นได้สะดวก ได้แก่ ท่าอากาศยานนานาชาติเชียงราย 60 กิโลเมตร ท่าอากาศยานบ่อแก้ว สปป.ลาว 8 กิโลเมตร และสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 เชียงของ - ห้วยทราย 13 กิโลเมตร ซึ่งเป็นนิคมอุตสาหกรรมบริการโลจิสติกส์แห่งแรกของไทยที่กำหนดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น คลังสินค้า ศูนย์กระจายสินค้า ไร่อย่างครบวงจร²⁸

ต่อมาวันที่ 26 มกราคม 2558 รองผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นประธานลงนาม ในสัญญาร่วมดำเนินงาน โครงการนิคม อุตสาหกรรมเชียงของ จังหวัดเชียงราย ระหว่าง กนอ.และ บริษัท เมืองเงิน ดีเวลลอป เม้นท์ จำกัด โดย พลโท พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน กรรมการและกรรมการผู้จัดการ การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นการเตรียมความพร้อมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่เอื้อประโยชน์ และรองรับการขยายตัวการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ โดยนำ แนวคิดการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ซึ่งเป็นกรอบในการออกแบบพัฒนา โครงการฯ และจะเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมโยงระหว่าง การผลิต การค้า การบริการ และการขนส่ง ทำให้นิคมอุตสาหกรรมเป็นวงจรเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ณ สำนักงานใหญ่²⁹

²⁷ <http://thewindustry.com/logistics/detail/b45412> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

²⁸ <https://mgronline.com/business/detail/9580000009779> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม

บทบาททางนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดินของรัฐในการจัดตั้งนิคม อุตสาหกรรมเชียงของมีความแตกต่างจากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นในสองประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ประเด็นที่หนึ่งบทบาทเชิง นโยบายของรัฐในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนเน้นการออกนโยบายเพื่อ การบริหารจัดการ แต่การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของกลับเน้นไปยังการ พยายามออกกฎหมายและกฎระเบียบ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกเชิงสถาบันให้เขต เศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้สามารถปรับประยุกต์แนวคิดการพัฒนาไปยังพื้นที่อื่นๆ ของประเทศได้ ประเด็นที่สองมาตรการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน เน้นบทบาทของนักลงทุนต่างชาติ (จีน) เป็นหลัก แต่การจัดหาที่ดินตั้งนิคม อุตสาหกรรมเชียงของเน้นบทบาทของกลุ่มนักลงทุนภายในประเทศเป็นหลัก แต่ อย่างไรก็ตามความขัดกันนโยบายและมาตรการจัดหาที่ดินของรัฐก็ยังคงเป็น สิ่งที่ดำรงอยู่ในกระบวนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และส่งผลให้เกิดการต่อต้าน นโยบายการพัฒนาของรัฐ

3.3 การคัดค้านการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ

ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามดำเนินการคัดเลือกที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เชียงของมิให้ซ้ำรอยเดิมกับกรณีนิคมอุตสาหกรรมเชียงแสนที่ก่อให้เกิดแรงต่อต้าน อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดิน แต่กระนั้นแล้วบทบาททาง นโยบายของรัฐที่เน้นการออกกฎหมาย กฎระเบียบ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเกี่ยวข้องการเปลี่ยนแปลงความหมายของที่ดิน โดยเฉพาะในประเด็นสิทธิความเป็น เจ้าของและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เอื้อประโยชน์กับนักลงทุนต่างชาติ มากกว่านั้น รัฐจึงไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนาเอาไว้ ได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจในการพัฒนาขึ้นมาอีก กล่าว คือราคาที่ดินราคาที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณที่รัฐคัดเลือกให้ใช้เป็นที่ตั้งตั้งนิคม อุตสาหกรรมได้พุ่งสูงขึ้น จนนักลงทุนไม่สามารถจัดซื้อที่ดินได้ ผนวกกับการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีการยึดอำนาจรัฐบาล จึงทำให้ท้ายที่สุดแล้วนิคม

²⁹ <https://mgronline.com/business/detail/9580000009779> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560

อุตสาหกรรมเชียงของถูกยกเลิกไปโดยปริยาย ความเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายเพื่อคัดค้านการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของแทบไม่ปรากฏขึ้นเลยก็ว่าได้ นอกเสียจากการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของผู้นำภาคประชาสังคมคนสำคัญต่อประเด็นความกังวลต่อผลกระทบด้านลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายใต้การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยนายนิวัฒน์ ร้อยแก้ว (ครูตี) ได้สัมภาษณ์ความตอนหนึ่งว่า ภาคการคลังการลงทุนยังคงใช้วิธีการแบบเดิม คือคิดวางแผนจากข้างบน เพียงแต่ว่าการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีการเปิดเผยออกสู่สาธารณะเท่านั้นเอง ซึ่งที่ผ่านมา การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐมักเป็นแบบนี้มาโดยตลอด โดยไม่ได้มองว่าชาวบ้านจะคิดอย่างไรที่ผ่านๆ มา มีการออกมาพูดว่า จะเอาเชียงของเป็นเมืองนิคมอุตสาหกรรมเชิงเศรษฐกิจนิเวศ ซึ่งตนก็อยากรู้ว่ามันเป็นอย่างไร ว่าการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมแล้วมันจะสอดคล้องกับระบบนิเวศได้อย่างไร คุณลองไปถามชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด จ.ระยอง หรือนิคมฯ ลำพูน ดูสิว่านิคมอุตสาหกรรมมันดีจริงหรือ ดังนั้น การจะสร้างนิคมฯ เชียงของ จะต้องมีการอธิบายให้ชัด และต้องให้ชาวบ้านได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย” นายนิวัฒน์ กล่าวอีกว่า “ที่สำคัญ คนเชียงของจะต้องคิดให้ลึก คิดให้รอบคอบว่าเหมาะสมหรือไม่ที่จะทำให้เชียงของ ซึ่งเป็นเมืองแห่งธรรมชาติและวัฒนธรรมมาเป็นเมืองอุตสาหกรรมเชียงของ โดยเฉพาะพื้นที่จะมีการสร้างนิคมฯ เชียงของ นั้นเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ อยู่ติดกับแม่น้ำอิง ซึ่งไหลลงแม่น้ำโขง หากมีการสร้างจริง เชื่อว่าจะกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน”³⁰

ทั้งนี้การคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของเกิดขึ้นในระดับประเทศมีจุดเน้นที่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นและผูกโยงเข้ากับการเลือกตั้งระดับชาติ โดยกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองชูประเด็นขึ้นมาจากมุมมองความเป็นเจ้าของในที่ดินและความเป็นชาติ กล่าวคือในห้วงเวลานั้นเป็นช่วงรอยต่อทางการเมืองที่จะมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 จึงเกิดการเคลื่อนไหวสัดกันมิให้พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นได้กลับเข้ามาเป็นบริหารประเทศ กลุ่มภาคประชาสังคมที่เป็นหัวทอก

³⁰ <https://prachatai.com/journal/2006/07/8984> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

การรณรงค์ได้อาศัยประเด็นผลประโยชน์ของชาติเป็นเรื่องหลักในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะการต่อต้าน ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นการคัดค้านบทบาททางนโยบายของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบร่างกฎหมายก็ได้มีความเคลื่อนไหวต่อต้านอย่างหนักจากภาคประชาสังคม โดยเมื่อเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2548 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตัวแทน 30 องค์กรภาคประชาชน เปิดแถลงคัดค้านร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเรียกร้องให้พรรคไทยรักไทยออกมาประกาศอย่างชัดเจนก่อนวันเลือกตั้งว่าสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าว เป็นนโยบายพรรค และจะประกาศเป็นนโยบายรัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา หากกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลสมัยที่ 2 ต่อประชาชนทั่วประเทศโดยนางสาวรสนา โตสิตระกูล ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรภาคประชาชน กล่าวเรียกร้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ให้ออกมาประกาศก่อนการเลือกตั้ง 6 ก.พ.นี้ต่อท่าทีของพรรคไทยรักไทยในนโยบายสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นนโยบายพรรคไทยรักไทย ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาล ที่จะแถลงต่อรัฐสภา หากกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกในสมัยหน้า เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจก่อนจะลงคะแนนเสียง หากเลือกพรรคไทยรักไทย ก็หมายความว่าสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีอำนาจเหนือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตุลาการ และนิติบัญญัติ ออกโดยรัฐบาลรักษาการ น.ส.รสนา ได้กล่าวว่า “หากร่าง พ.ร.บ.นี้ผ่าน เปรียบเหมือนประชาชนเซ็นเช็คเปล่าไม่ใส่ตัวเลข ให้ไทยรักไทยหลังเลือกตั้ง สามารถเพิกถอนสภาพาธารณะสมบัติชาติ ยกเว้นภาษี สิทธิประโยชน์ ที่รัฐและประชาชนควรจะได้ เป็นการสูบบบประมาณแผ่นดินไปถล่ม หากเขตเศรษฐกิจพิเศษเจ๊ง แต่ถ้าได้กำไรกลับไปตกอยู่ที่คนบางกลุ่ม ไม่ต่างอะไรกับแข่งประเทศให้ต่างชาติ”³¹ เช่นเดียวกันกับการต่อต้านร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ของกลุ่มพันธมิตรกู้ชาติ ที่ได้หยิบยกเอาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวหานายกรัฐมนตรีในยุคนั้นออกกฎหมาย “ขายแผ่นดิน” ให้กับต่างชาติ³²

³¹ <http://www.ftawatch.org/node/2180> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

³² <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=949000036443> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจจากการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นที่ดินโดยตรงก็คือปัญหาราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นในบริเวณที่ดินที่รัฐคัดเลือกเป็นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของ รองประธานแทนหอการค้าเชียงรายประจำอำเภอ เชียงของได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนอย่างน่าสนใจว่า บริษัทเมืองเงินดีเวลลอปเม้นท์จำกัด ในฐานะที่ได้เป็นผู้พัฒนาพื้นที่เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม อยู่ระหว่างการรวบรวมที่ดินและเจรจาซื้อขายที่ดินกับชาวบ้านในพื้นที่นั้น ราคาที่ดินติดกับถนนสายเชียงราย-เชียงของบริเวณทุ่งสามหมอน พุ่งสูงขึ้นกว่าไร่ละกว่า 3 ล้านบาท ในปัจจุบันก็มีเอกชนหลายรายเข้าไปตั้งกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้บริษัทเมืองเงินแจ้งว่า ต้องการซื้อที่ดินในราคาไร่ละประมาณ 9 แสนบาท เพื่อนำไปพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรม แต่ชาวบ้านที่เป็นเจ้าของที่ดิน ต้องการให้รับซื้อในราคาไร่ละตั้งแต่ 1.2 ล้านบาทขึ้นไป จึงยังตกลงกันไม่ได้³³

ข้อสังเกตของนักธุรกิจในพื้นที่อำเภอเชียงของสอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของบริษัทลงทุนด้านนิคมอุตสาหกรรมในเวลาต่อมา โดยบริษัทเมืองเงินที่ได้เข้าชี้แจงกับที่ประชุมคณะกรรมการร่วมรัฐเอกชน (กรอ.) จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 21 ก.ค. 2558 บริษัทเมืองเงินฯ ได้แจ้งต่อที่ประชุมอีกว่า บริษัทได้ยกเลิกแผนพัฒนาพื้นที่ทุ่งสามหมอน เขต ต.ศรีดอนชัย และ ต.สถาน บนเนื้อที่ประมาณ 12,000 ไร่ ซึ่งทาง กนอ.ได้กำหนดให้เป็นเขตจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม อ.เชียงของ เพราะมีต้นทุนที่สูงมาก โดยเฉพาะเรื่องราคาที่ดิน ขณะที่สิทธิประโยชน์ของ กนอ.กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่เป็นกฎหมายคนละฉบับแต่ก็ให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุนที่ไม่แตกต่างกัน

การคัดค้านการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของที่เกิดขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติแต่ก็มีความแตกต่างกันในมุมมองที่มีต่อที่ดิน โดยในขณะที่ภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นให้ความหมายที่ดินที่ยึดโยงอยู่กับระบบนิเวศวิทยา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

³³ https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1424063789 เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560

ส่วนภาคประชาสังคมในระดับประเทศที่เคลื่อนไหวต่อต้านร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นให้ความหมายที่ดินที่เน้นกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่สัมพันธ์กับความ เป็นชาติ ถึงแม้ว่ามุมมองต่อที่ดินจากทั้งสองกลุ่มภาคประชาสังคมจะมีความแตกต่างกัน แต่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องเผชิญการต่อรองความหมายที่ดินที่มีความหลากหลาย ซับซ้อนมากกว่าความหมายที่ดินในมุมมองของรัฐที่เน้นมิติเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงของแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดกันเองในการจัดหาที่ดินในกรณีอำเภอ เชียงแสน แต่กระนั้นแล้วรัฐก็ได้สร้างความขัดกันเองขึ้นมาอีกรอบจากความพยายามผลักดันร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งสร้างผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจจากการพัฒนาขึ้นมาอีก การคัดค้านจากภาคประชาสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงความหมาย และการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน

สรุป

บทความชิ้นนี้ได้อภิปรายให้เห็นถึงความขัดกันในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดิน โดยหยิบยกเอาปัญหาการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2557 มาเป็นกรณีศึกษา โดยผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุที่รัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินได้นั้นเกิดจากนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่ชายแดนของประเทศให้เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีความพิเศษกว่าพื้นที่อื่นของประเทศด้วยการจัดหาที่ดินจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อเป้าหมายดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้มีสิทธิถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ในระยะยาว ใช้แรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่เนื่องจากการจัดหาที่ดินขนาดใหญ่ รัฐจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้คนในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติไปพร้อมๆกับการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับนักลงทุนจากต่างชาติ การดำเนินงานของรัฐในกรณีของจังหวัดเชียงรายแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐไม่สามารถรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการพัฒนา

เอาไว้ได้จึงเกิดการคัดค้านจากคนกลุ่มต่างๆ ในระดับท้องถิ่นและคนในระดับชาติ บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินทั้งที่อำเภอเชียงแสนและอำเภอเชียงของนั้นมีความหลากหลาย ทั้งที่เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เน้นการสั่งการจากส่วนกลาง การเจรจาต่อรอง การเปิดโอกาสให้นักลงทุนจัดหาและคัดเลือกที่ดิน และการใช้กลไกดึงดูดนักลงทุนทางด้านนิคมอุตสาหกรรม แต่บทบาทและมาตรการทั้งหลายที่ดำเนินการดังกล่าวขาดสร้างความชัดเจนเมื่อปฏิบัติระดับพื้นที่ รัฐจึงไม่สามารถผลักดันให้รัฐบรรลุเป้าหมายการจัดหาที่ดินได้

นอกจากนี้การจัดหาที่ดินของรัฐเป็นการลดทอนความหมายของที่ดินที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เหลือเพียงหนึ่งเดียว กล่าวคือที่ดินมีความหมายทั้งในแง่เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม หากแต่บทบาทและมาตรการของรัฐกลับทำให้ความหมายของที่ดินเหลือเพียงมิติเศรษฐกิจเท่านั้น ส่งผลให้กลุ่มคนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสามารถโต้แย้งกับรัฐ เพื่อชี้ให้เห็นความหมายที่ซ่อนกันอยู่ในที่ดิน ทั้งนี้การคัดค้านของกลุ่มคนทั้งที่อยู่ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นผลมาจากการขัดกันของบทบาทและมาตรการของรัฐเอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นการพยายามปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในที่ดินใหม่ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้ที่ดินและปรับเปลี่ยนความหมายของที่ดินใหม่อีกครั้งหนึ่ง

การจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้บริบทการพัฒนาพื้นที่ชายแดนดังเช่นที่ คสช. กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เป็นความพยายามที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว ดังเช่นในกรณีของจังหวัดเชียงราย การย้อนกลับไปพิจารณาดูบทบาทและมาตรการของรัฐในอดีตที่ประสบความสำเร็จ เป็นบทเรียนสำคัญให้รัฐได้เรียนรู้ว่าเหตุใดรัฐที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จจึงไม่สามารถจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แม้แต่แปลงเดียว

บรรณานุกรม

- ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการส่งเสริมและพัฒนาการค้า การลงทุนเชื่อมโยงสู่อาเซียน (กิจกรรมจัดทำร่างแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชน, สำนักงานจังหวัดเชียงราย.
- Borras Jr, Saturnino M., Cristóbal Kay , Sergio Gómez & John Wilkinson (2012). Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America, *Canadian Journal of Development Studies*, 33:4, 402 – 416.
- Borras Jr, Saturnino M & Jennifer C Franco, (2013). Global Land Grabbing and Political Reactions ‘From Below’, *Third World Quarterly*, 34:9, 1723 - 1747.
- Cartier, Carolyn (2001). ‘Zone Fever’, the Arable Land Debate, and Real Estate Speculation: China’s evolving land use regime and its geographical contradictions, *Journal of Contemporary China*, 10:28.
- Levien, Michael, (2013). Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones, *Development and Change* 44(2): 381–407.
- Wong, Siu-Wai, Tang, Bo-sin Tang, (2005). Challenges to the sustainability of ‘development zones’: A case study of Guangzhou Development District, *China, Cities*, Vol. 22, No. 4, p. 303–316.
- Zoomers, Annelies (2010). Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab, *Journal of Peasant Studies*, 37:2, 429-447.