

แนวทางการพัฒนาการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี

อัศกร ปานเพชร*, จีระ ประทีป

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

E-mail: assakorn@libertythailand.com*

*Corresponding author

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดกาญจนบุรีมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อวิเคราะห์การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดกาญจนบุรี ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านกระบวนการดำเนินงาน ด้านระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและ ด้านสภาพแวดล้อม และ 2. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดกาญจนบุรี การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการเอกชนและตัวแทนภาคประชาสังคม รวมถึงการศึกษาจากเอกสาร นโยบายและรายงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ตามแนวคิดของ Krippendorff (2018) เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลเชิงระบบและตรวจสอบความถูกต้องด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้า

ผลการวิจัย พบว่า 1) โครงสร้างการบริหารที่ยังคงอยู่ภายใต้ระบบราชการแบบรวมศูนย์ ส่งผลให้การตัดสินใจล่าช้าและขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ 2) กระบวนการดำเนินงานขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ขณะที่ 3) ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และ 4) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่เอื้อต่อการดึงดูดการลงทุน เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานและศักยภาพแรงงานในพื้นที่ยังไม่เพียงพอ และจากการวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์ ผู้วิจัยเสนอแนวทางการพัฒนาใน 4 ด้านสำคัญ ได้แก่ (1) การปรับโครงสร้างการบริหารโดยจัดตั้งหน่วยบริหารเฉพาะกิจระดับจังหวัดที่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง (2) การพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้มีความคล่องตัวและบริการแบบเบ็ดเสร็จ (3) การตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย และ (4) การพัฒนาสภาพแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและแรงงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายเศรษฐกิจ BCG ทั้งนี้ การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรมุ่งสู่รูปแบบการบริหารเชิงบูรณาการและธรรมาภิบาลเชิงพื้นที่ เพื่อให้สามารถเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชายแดนของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ: การพัฒนาการบริหาร, เขตเศรษฐกิจพิเศษ, จังหวัดกาญจนบุรี

Guidelines for the Development of Special Economic Development Zone Management: A Case Study of Kanchanaburi Province

Assakorn Panpetch*, Chira Prateep

Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University

E-mail: assakorn@libertythailand.com*

*Corresponding author

Abstract

Guidelines for the Development of Special Economic Zone Administration in Kanchanaburi Province. This study aimed (1) to analyze the administration of the Special Economic Zone (SEZ) in Kanchanaburi Province across four dimensions—administrative structure, operational process, legal and regulatory framework, and environmental context—and (2) to propose guidelines for its development. A qualitative research approach was employed through in-depth interviews with three key groups: government agencies, private sector entrepreneurs, and civil society representatives. Documentary research using policy papers, official reports, and related literature complemented the field data. Content analysis following Krippendorff's (2018) framework was applied with triangulation ensuring data validity.

Findings showed that SEZ administration faces major constraints (1) a centralized bureaucratic structure causing slow decisions and limited flexibility. (2) weak interagency coordination leading to redundancy and mismatch with local contexts. (3) overlapping and outdated laws hinder effective policy implementation; and (4) an economic and social environment still unsupportive of investment due to insufficient infrastructure and labor capacity. Four key development guidelines are proposed (1) establish a provincial-level special administrative unit with direct decision-making authority. (2) enhance operational flexibility through a one-stop service system. (3) enact a specific SEZ law to streamline governance and (4) develop infrastructure and human resources aligned with the Bio-Circular-Green Economy (BCG) model. In conclusion, SEZ administration should shift toward an integrated, localized governance system emphasizing coordination accountability and adaptability to strengthen its role in driving Thailand's border economic growth sustainably and effectively.

Keywords: Administrative Development, Special Economic Zone, Kanchanaburi Province

บทนำ

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) ได้กลายเป็นกลไกเชิงนโยบายที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) สร้างงาน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chains: GVCs) (World Bank, 2020) ในบริบทของประเทศไทย รัฐบาลเริ่มผลักดันนโยบาย SEZ อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี 2557 เพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ ตลอดจนเชื่อมโยงกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ในทางทฤษฎีถือเป็นกลไกของนโยบายเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ (Spatial Economic Policy) ที่มุ่งสร้างความได้เปรียบเชิงโครงสร้างและสถาบันในบางพื้นที่ เพื่อกระตุ้นการลงทุน การจ้างงาน และการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค (Farole & Akinci, 2019; Zeng, 2023) แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎี “การพัฒนาเชิงพื้นที่ไม่เท่ากัน” (Uneven Development Theory) ของ Myrdal (1957) ที่ชี้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจมักกระจุกตัวในพื้นที่ศูนย์กลาง จึงจำเป็นต้องมี “พื้นที่เร่งรัดพัฒนา” เพื่อสร้างแรงดึงดูดใหม่ให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจออกสู่ภูมิภาค ในอีกมุมหนึ่งการจัดตั้ง SEZ ยังสะท้อนแนวคิดของทฤษฎีสถาบันใหม่ (New Institutionalism) ที่เน้นบทบาทของโครงสร้างกฎระเบียบและสถาบันทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (North, 1990).

ในทางปฏิบัติ SEZ ได้กลายเป็นพื้นที่ทดลองนโยบาย (policy experimentation) ที่รัฐบาลสามารถออกแบบกลไกการบริหาร กฎหมาย หรือสิทธิประโยชน์พิเศษ เพื่อทดสอบแนวทางการพัฒนาใหม่ก่อนขยายผลสู่ระดับประเทศ (UNCTAD, 2021). ความสำเร็จของ SEZ ในหลายประเทศ เช่น จีน เงินของจีน หรือบาเตมบันของกัมพูชา เกิดจากการจัดตั้ง “องค์กรบริหารเฉพาะกิจ” ที่มีความยืดหยุ่นสูง (Chen & Xu, 2021; ILO, 2021). ขณะที่ประเทศที่มีโครงสร้างราชการรวมศูนย์ เช่น ไทย กลับพบข้อจำกัดด้านการประสานงาน กฎหมายที่ซ้ำซ้อน และการมีส่วนร่วมที่จำกัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ “ทฤษฎีระบอบราชการรวมศูนย์” (Centralized Bureaucracy Theory) ที่ชี้ว่าความซับซ้อนทางสถาบันอาจขัดขวางประสิทธิภาพของการพัฒนาในพื้นที่ (Peters, 2019).

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาในประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งเน้นเพียงด้านเศรษฐกิจและผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น การจ้างงาน การลงทุน และรายได้ (วรรณพงศ์, 2560) ขณะที่การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและกระบวนการบริหารยังมีไม่มาก นอกจากนี้ ยังขาดการประเมินกลไกธรรมาภิบาล และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ที่มีผลต่อความยั่งยืนของการดำเนินงาน SEZ (World Bank, 2025) ช่องว่างของงานวิจัยจึงอยู่ที่การขาด “กรอบวิเคราะห์เชิงสถาบันแบบองค์รวม” ที่สามารถสะท้อนทั้งมิติการบริหาร กฎหมาย และสภาพแวดล้อมในพื้นที่จริงได้อย่างครบถ้วน.

เพื่อเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงอยู่ภายใต้ กรอบการศึกษา 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) โครงสร้างการบริหาร (Administrative Structure) เน้นการวิเคราะห์รูปแบบองค์กร การแบ่งอำนาจหน้าที่ และกลไกความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับระดับพื้นที่ โดยพิจารณาว่าโครงสร้างการบริหารแบบปัจจุบันเอื้อต่อการขับเคลื่อน SEZ หรือไม่ และควรปรับอย่างไรให้มีความคล่องตัวมากขึ้น (Zeng, 2023).

2) กระบวนการดำเนินงาน (Operational Process) ศึกษาขั้นตอนการวางแผน การบริหารโครงการ และการติดตามประเมินผล เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการดำเนินงานและกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแนวคิด “One Stop Service” และการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ (Nguyen & Le, 2022).

3) ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Legal and Regulatory Framework) วิเคราะห์ระบบกฎหมายและระเบียบที่กำกับการดำเนินงานของ SEZ ว่ามีความชัดเจน โปร่งใส และทันสมัยเพียงใด รวมถึงผลกระทบของความซ้ำซ้อนทางกฎหมายต่อประสิทธิภาพของการบริหาร และแนวทางการปรับปรุงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล (World Bank, 2020; UNCTAD, 2021).

4) สภาพแวดล้อม (Environmental Context) พิจารณาปัจจัยด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และภูมิรัฐศาสตร์ของพื้นที่ชายแดน ซึ่งมีผลต่อการดำเนินนโยบาย SEZ ทั้งในแง่ศักยภาพและข้อจำกัด เช่น ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน แรงงานท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ และเสถียรภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ (Phouthavong, 2020; กรมการค้าต่างประเทศ, 2567).

การวิเคราะห์ภายใต้กรอบทั้ง 4 ประเด็นนี้มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจกลไกเชิงสถาบันและธรรมาภิบาลของการบริหาร SEZ จังหวัดกาญจนบุรี และเพื่อเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทไทยในอนาคต ดังนั้น งานวิจัยนี้มีส่วนในการขยายองค์ความรู้ด้าน “การบริหารพื้นที่พิเศษและนโยบายเชิงพื้นที่” (Territorial Governance) ซึ่งเชื่อมโยงแนวคิดของการกระจายอำนาจ (Decentralization) เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจระดับจังหวัด ซึ่งในเชิงปฏิบัติ งานวิจัยนี้มีเป้าหมายเพื่อเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่สามารถปรับใช้ได้จริง โดยเฉพาะการสร้างกลไกการบริหารแบบบูรณาการและยืดหยุ่น (Integrated and Adaptive Governance) ภายใต้คำถามหลักของผู้วิจัย คือ การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรีในปัจจุบันมีลักษณะเชิงสถาบัน กลไกการดำเนินงาน และข้อจำกัดในแต่ละมิติอย่างไร และควรพัฒนาแนวทางเชิงนโยบายอย่างไรให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและบริบทของพื้นที่ชายแดนไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดกาญจนบุรี ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านกระบวนการดำเนินงาน ด้านระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ ด้านสภาพแวดล้อม

2. เพื่อเสนอแนวทางใน การพัฒนาการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดกาญจนบุรี

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งศึกษาการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรีใน 4 มิติ ได้แก่ โครงสร้างการบริหาร กระบวนการดำเนินงาน ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสภาพแวดล้อม โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกให้ได้มาซึ่งความเข้าใจเชิงลึกของปรากฏการณ์ในบริบทจริง

1. ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)

ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ด้วยวิธีการแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาความรู้ ประสบการณ์ และบทบาทที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรี แบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย

1) กลุ่มภาครัฐ 6 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ผู้ใหญ่บ้านตำบลแก่งเสี้ยน หมู่ที่ 1 และ หมู่ที่ 7 ผู้ใหญ่บ้านตำบลบ้านเก่า หมู่ที่ 11 และหมู่ที่ 14

2) กลุ่มภาคเอกชนและผู้ประกอบการ 2 คน ได้แก่ ประธานชมรม ผู้ประกอบการค้าชายแดน ไทย-เมียนมาร์ ด่านบ้านพุน้ำร้อนและผู้ประกอบกิจการด้านเกษตรกรรมและผลผลิตจากการเกษตร

3) กลุ่มภาคประชาสังคมและชุมชน 4 คน ได้แก่ ผู้นำชุมชน ในพื้นที่ตำบลแก่งเสี้ยน ผู้นำชุมชน ในพื้นที่ตำบลบ้านเก่า ประชาชน ในพื้นที่ตำบลแก่งเสี้ยน และประชาชน ในพื้นที่ตำบลบ้านเก่า

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Research Instruments)

เครื่องมือหลักที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview Form) ซึ่งผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ครอบคลุม 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) โครงสร้าง 2) กระบวนการดำเนินงาน 3) ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4) สภาพแวดล้อม นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังใช้ แบบฟอร์มบันทึกภาคสนาม (Field Note Form) เพื่อบันทึกสภาพแวดล้อมและข้อสังเกตเพิ่มเติมระหว่างการสัมภาษณ์

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection)

การเก็บข้อมูลดำเนินการระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 ถึงมีนาคม พ.ศ. 2568 โดยใช้วิธีการหลัก 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือ เอกสารทางราชการ รายงานผลงานประจำปี รายงานการวิจัย รายงานการประเมิน วารสารที่ได้รับการเผยแพร่ รวมไปถึงวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย รายงานกรมการค้าต่างประเทศว่า

ด้วยการค้าชายแดนและโครงสร้างเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการของเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งในประเทศและต่างประเทศ และ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักตามแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยมีการนัดหมายล่วงหน้าและอธิบายวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลมีความเข้าใจและตอบอย่างเปิดเผย

4. การตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Validation and Analysis)

4.1 การตรวจสอบข้อมูล (Data Validation) ผู้วิจัยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้เทคนิค “การตรวจสอบสามเส้า” (Triangulation) ตามแนวทางของ Denzin และ Lincoln (2018)

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) การวิเคราะห์ข้อมูลใช้แนวทาง การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยอ้างอิงแนวคิดของ Krippendorff (2018) ซึ่งเป็นกระบวนการวิเคราะห์เชิงระบบ (Systematic Process)

ผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์ การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดกาญจนบุรี ใน 4 ด้าน ได้แก่ พบว่า

1) ด้านโครงสร้างการบริหารการศึกษาพบว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) จังหวัดกาญจนบุรียังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ โดยมีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ระดับชาติเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทาง แต่การดำเนินการในระดับพื้นที่ยังขาดกลไกบริหารจัดการเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่ครบถ้วน ส่งผลให้การตัดสินใจด้านการใช้ที่ดิน การจัดสรรงบประมาณ และการอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต้องผ่านหลายขั้นตอนและหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดความคล่องตัวและความรวดเร็วในการตอบสนองต่อภาคเอกชน

เมื่อเปรียบเทียบกับโมเดลของจีนและเวียดนาม พบว่า ความสำเร็จของ SEZ ในประเทศเหล่านี้เกิดจากการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารพื้นที่เฉพาะกิจ” ที่มีอำนาจเทียบเท่าระดับกระทรวง สามารถตัดสินใจและอนุมัติโครงการได้ทันที โดยไม่ต้องรอการเห็นชอบจากส่วนกลางทุกขั้นตอน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังต้องอาศัยระบบราชการหลายชั้น ความซ้ำซ้อนนี้จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการสร้างความน่าสนใจในการลงทุน

2) ด้านกระบวนการดำเนินงาน พบว่ากระบวนการดำเนินงานของ SEZ จังหวัดกาญจนบุรียังคงเผชิญความล่าช้าในหลายขั้นตอน โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ เช่น ถนน รถไฟ และด้านชายแดนที่บ้านพุน้ำร้อน แม้รัฐบาลจะมีแผนพัฒนา แต่การดำเนินงานยังไม่ต่อเนื่องและล่าช้าจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่แน่นอน นอกจากนี้ การดึงดูดนักลงทุนต่างชาติยังขาดกลยุทธ์การตลาดที่ชัดเจนและเป็นระบบ

ในด้านการประสานงาน พบว่าหน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดในการกำหนดโครงการและ

กิจกรรม แม้จะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงจากนโยบาย SEZ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับ “รับทราบ” มากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงตัดสินใจ ทำให้เกิดความรู้สึกห่างเหินระหว่างนโยบายจากส่วนกลางและการปฏิบัติจริงในพื้นที่

3) ด้านกฎหมายและระเบียบ ข้อค้นพบสำคัญคือความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา SEZ โดยเฉพาะกฎหมายที่ดิน กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายด้านแรงงาน ซึ่งบางครั้งมีการตีความไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้นักลงทุนเผชิญกับความไม่แน่นอนทางกฎหมาย เช่น การขอใช้พื้นที่ป่าสงวนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือการกำหนดมาตรฐานแรงงานสำหรับโรงงานในเขตพิเศษ

เมื่อเปรียบเทียบกับกัมพูชาและเวียดนาม พบว่าประเทศเหล่านี้ได้ออก “กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” โดยเฉพาะ เพื่อสร้างความชัดเจนและลดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย ในขณะที่ประเทศไทยยังอาศัยกฎหมายหลายฉบับประกอบกัน ซึ่งสร้างความยุ่งยากในการบังคับใช้และเปิดช่องให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติโครงการ

4) ด้านสภาพแวดล้อม

จังหวัดกาญจนบุรีมีศักยภาพเชิงยุทธศาสตร์ด้านภูมิศาสตร์ เนื่องจากเป็นประตูการค้าชายแดนที่เชื่อมโยงกับเมียนมา อีกทั้งยังมีทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และการท่องเที่ยวที่โดดเด่น อย่างไรก็ตาม การพัฒนายังเผชิญข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ การใช้พื้นที่ที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งก่อให้เกิดข้อถกเถียงด้านสิ่งแวดล้อม การพึ่งพาเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาเป็นปัจจัยสำคัญ หากสถานการณ์ชายแดนมีความไม่มั่นคง จะกระทบโดยตรงต่อการค้าชายแดน ความพร้อมด้านแรงงานท้องถิ่นยังต่ำกว่าที่ต้องการ โดยเฉพาะทักษะด้านดิจิทัลและภาษาต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม หากสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานชายแดน ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาศักยภาพแรงงานท้องถิ่นได้ จังหวัดกาญจนบุรีจะมีศักยภาพสูงในการเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุนในภูมิภาคตะวันตกของไทย

2. แนวทางในการพัฒนาการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดกาญจนบุรี

จากผลการวิเคราะห์การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรีใน 4 มิติ พบว่าการดำเนินงานยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง กฎหมาย และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ดังนั้น แนวทางในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการบริหาร SEZ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การพัฒนาโครงสร้างการบริหาร (Administrative Structure Development)

1.1 จัดตั้งคณะกรรมการบริหารพื้นที่เฉพาะ (Special Administrative Body) เพื่อให้มีอำนาจในการบริหารจัดการโดยตรง ครอบคลุมการวางแผน การอนุมัติ และการติดตามโครงการในพื้นที่ SEZ โดยลดขั้นตอนการอนุมัติจากส่วนกลาง ซึ่งจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการตัดสินใจและการดำเนินงาน

1.2 บูรณาการหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น สร้าง “ศูนย์ประสานงาน SEZ

จังหวัดกาญจนบุรี” ที่ทำหน้าที่เป็นกลไกกลางเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ ผังเมือง การลงทุน และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดเอกภาพในการดำเนินนโยบาย

1.3 กำหนดกลไกธรรมาภิบาลในระดับพื้นที่ (Local Governance Mechanism) พัฒนาโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น คณะทำงานร่วมรัฐ-เอกชน (Public-Private Working Group) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความยอมรับของประชาชนในพื้นที่

2. การปรับปรุงกระบวนการดำเนินงาน (Operational Process Enhancement)

2.1 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวของ SEZ กาญจนบุรี จัดทำ “แผนแม่บทการพัฒนา 10-20 ปี” ที่มีเป้าหมายชัดเจน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบาย BCG Economy เพื่อสร้างทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและต่อเนื่อง

2.2 พัฒนาระบบการบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) จัดตั้งหน่วยบริการครบวงจรในพื้นที่ SEZ เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการลงทุน การจดทะเบียนธุรกิจ การอนุญาตก่อสร้างและบริการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนักลงทุน ทั้งนี้ควรใช้ระบบดิจิทัลเข้ามาช่วยลดขั้นตอนและเวลา

2.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสื่อสารภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมเชิงปฏิบัติ เช่น เวทีรับฟังความคิดเห็น การประชุมประจำปีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การบริหาร SEZ เป็นไปอย่างมีส่วนร่วมและเกิดความเข้าใจร่วมกันในทุกภาคส่วน

3. การพัฒนาระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Legal and Regulatory Development)

3.1 จัดทำกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรวมอำนาจและหน้าที่จากหลายหน่วยงานให้เป็นเอกภาพ และลดปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายแรงงาน ซึ่งในปัจจุบันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินโครงการ

3.2 ปรับปรุงระเบียบด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดแนวเขตพื้นที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่ชุมชน และพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อป้องกันความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิของชุมชน พร้อมทั้งสร้างระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA)

3.3 พัฒนาแนวทางการร่วมมือภาครัฐ-เอกชน (PPP Framework) จัดทำระเบียบว่าด้วยการร่วมลงทุนของรัฐและเอกชนในพื้นที่ SEZ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

4. การพัฒนาด้านสภาพแวดล้อมและศักยภาพพื้นที่ (Environmental and Local Capacity Development)

4.1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโลจิสติกส์และด้านชายแดนเร่งรัดการก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ด้านพลังงานร้อน ถนน รถไฟ และคลังสินค้า เพื่อเพิ่มศักยภาพของกาญจนบุรีในฐานะประตูเศรษฐกิจตะวันตกของไทย

4.2 พัฒนาศักยภาพแรงงานท้องถิ่นและผู้ประกอบการส่งเสริมการฝึกอบรมทักษะแรงงานใน

ด้านดิจิทัล โลจิสติกส์ การผลิตสีเขียว และภาษาต่างประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ รวมถึงพัฒนาโครงการ “นักประกอบการรุ่นใหม่ชายแดนตะวันตก (Border Entrepreneurs Program)”

4.3 สร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในพื้นที่สนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสีเขียว (Green SEZ) โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้พลังงานหมุนเวียน และการบริหารจัดการของเสียอย่างมีระบบ รวมทั้งสร้างความรับรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในทุกขั้นตอนของการพัฒนา

อภิปรายผล

ผลการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรีชี้ให้เห็นว่า แม้พื้นที่มีศักยภาพเชิงยุทธศาสตร์สูง แต่การดำเนินงานยังถูกจำกัดด้วยโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์ (Centralized Bureaucratic Structure) กระบวนการบริหารที่ซับซ้อน และกฎหมายที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงสถาบัน (Institutional Constraints) ของระบบการบริหารภาครัฐไทยในปัจจุบัน สภาพดังกล่าวทำให้การบริหาร SEZ ขาดความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของภาคเอกชนและชุมชนในพื้นที่ ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ วรรณพงศ์ ดุรงคเวโรจน์ (2560) ที่ระบุว่าความล่าช้าเชิงสถาบันและความไม่ชัดเจนของโครงสร้างการบริหารเป็นอุปสรรคสำคัญของ SEZ ไทย และ สัญญัญญู ภาตะนันท์ (2563) ที่เสนอว่า “โครงสร้างการบริหารเฉพาะกิจ” ที่มีอำนาจตัดสินใจในพื้นที่โดยตรงเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จของ SEZ ในต่างประเทศ เช่น จีน ประเทศจีน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Chen และ Xu (2021) ที่อธิบายว่าความยืดหยุ่นของสถาบันและการกระจายอำนาจ (Decentralized Governance) เป็นตัวแปรชี้ขาดความสำเร็จของพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ในแง่ของ กระบวนการดำเนินงาน (Operational Process) ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการขาดแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวและการประสานงานระหว่างหน่วยงานทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของภารกิจ ซึ่งสอดคล้องกับ Nguyen และ Le (2022) ที่ศึกษา SEZ ในเวียดนามและพบว่า “กลไกการประสานงานแบบบูรณาการ” และ “ระบบบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)” ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดความซับซ้อนของระบบราชการ ทั้งยังสะท้อนหลักการของ ทฤษฎีธรรมาภิบาล (Good Governance Theory) ที่เน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ

ด้านระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Legal and Regulatory Framework) ผลการวิจัยพบว่าความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการตีความที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินโครงการพัฒนา SEZ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ World Bank (2020, 2025) และ Zeng (2023) ที่เน้นว่าประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะและกลไกกำกับดูแลที่

ชัดเจน เพื่อสร้างความแน่นอนทางนโยบายและความเชื่อมั่นของนักลงทุน ผลการศึกษานี้ยังเชื่อมโยงกับทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ที่มองว่าการบริหารเป็นระบบที่ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยที่สัมพันธ์กัน ทั้งโครงสร้าง กระบวนการ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการพัฒนา SEZ จำเป็นต้องพิจารณาทุกองค์ประกอบอย่างบูรณาการ หากระบบราชการยังคงทำงานแบบแยกส่วน (Fragmented System) การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่พิเศษจะไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสะท้อนมิติของ ทฤษฎีสถาบันใหม่ (New Institutionalism) ซึ่งชี้ว่ากฎระเบียบและบรรทัดฐานของสถาบันมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมขององค์กรและผลลัพธ์เชิงนโยบาย การที่ SEZ ไทยยังขาดความยืดหยุ่นทางสถาบันจึงเป็นข้อจำกัดที่ต้องได้รับการปฏิรูปในระดับนโยบาย เพื่อให้ระบบราชการสามารถทำงานแบบ “Adaptive Governance” ซึ่งเน้นการเรียนรู้ การปรับตัว และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในทุกระดับ

โดยสรุป การอภิปรายผลชี้ให้เห็นว่าการบริหาร SEZ จังหวัดกาญจนบุรีเป็นภาพสะท้อนของปัญหาเชิงโครงสร้างและสถาบันของระบบราชการไทย ที่ยังคงรวมศูนย์และขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน การพัฒนานโยบายในอนาคตจึงควรมุ่งไปสู่ การปฏิรูปเชิงสถาบัน (Institutional Reform) และ การบริหารเชิงบูรณาการ (Integrated Policy Management) เพื่อให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชายแดนและพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะการวิจัย

จากผลการศึกษาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา (Research-Based Recommendations) ผู้วิจัยลำดับตามประเด็นเร่งด่วน ดังนี้

1) การจัดตั้งหน่วยบริหารเฉพาะกิจระดับจังหวัด (Provincial SEZ Administration Unit) จากการศึกษา พบว่าข้อจำกัดหลักของการบริหาร SEZ คือความรวมศูนย์และการขาดกลไกบริหารที่ยืดหยุ่นในระดับพื้นที่ ดังนั้นควรเร่งจัดตั้งหน่วยบริหารเฉพาะกิจที่มีอำนาจหน้าที่ครบถ้วนในการตัดสินใจและประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ได้แบบบูรณาการ

2) การปรับปรุงกระบวนการบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ควรปรับปรุงกระบวนการให้บริการนักลงทุนให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมากขึ้น เพื่อดึงดูดการลงทุนและลดขั้นตอนราชการที่ซับซ้อน

3) การพัฒนากลไกธรรมาภิบาลในระดับพื้นที่ (Local Governance Mechanism) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อสร้างความโปร่งใส ความไว้วางใจ และความยั่งยืนของนโยบาย

4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและแรงงานท้องถิ่นควบคู่กันการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานชายแดนควรดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาทักษะแรงงานในพื้นที่ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations) เพื่อให้การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) การตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone Act) เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย การตีความที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานและขาดความแน่นอนทางนโยบาย กฎหมายนี้ควรระบุอำนาจ หน้าที่ และกลไกการบริหารอย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ

2) การปฏิรูประบบราชการเชิงพื้นที่ (Territorial Administrative Reform) ควรปรับโครงสร้างการบริหารจากลักษณะรวมศูนย์ (Centralized System) ไปสู่ระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Governance) เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของ SEZ แต่ละจังหวัด โดยเฉพาะการมอบอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณให้พื้นที่

3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงนโยบาย (Participatory Policy Framework) พัฒนาระบบการสื่อสารระหว่างภาครัฐกับชุมชน โดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการกำหนดและติดตามนโยบาย SEZ

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป (Suggestions for Future Research) ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) การศึกษารูปแบบการบริหาร SEZ เปรียบเทียบในระดับอาเซียน (Comparative SEZ Governance Study) ควรศึกษาหลักและโมเดลการบริหาร SEZ ในประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น เวียดนาม มาเลเซีย และจีน เพื่อสังเคราะห์เป็นแบบจำลองเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทไทย

2) การศึกษาเชิงปริมาณเพื่อประเมินประสิทธิผลของนโยบาย (Policy Impact Evaluation) โดยใช้ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ สังคม และธรรมาภิบาล เพื่อวัดผลลัพธ์ของการดำเนินงาน SEZ อย่างเป็นระบบ

3) การวิเคราะห์เชิงนโยบายแบบระบบ (Systems Policy Analysis) เพื่อสร้างแบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-กระบวนการ-กฎหมาย-สภาพแวดล้อมในระบบ SEZ ซึ่งสามารถใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายระดับประเทศในอนาคต

ข้อเสนอแนะทั้งหมดชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการ ปรับโครงสร้างเชิงสถาบัน (Institutional Reform) และพัฒนากลไกธรรมาภิบาลเชิงพื้นที่ (Local Governance Mechanism) เพื่อให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรีสามารถทำหน้าที่เป็น “ต้นแบบของการบริหารพื้นที่เศรษฐกิจแบบบูรณาการ” ที่มีทั้งประสิทธิภาพ ความยั่งยืน และความสมดุลระหว่างรัฐ เอกชนและประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- วรรณพงศ์ ดุรงค์เวโรจน์. (2560). *ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย*. (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์).
- สัญญาญัฐ ภาตะนันท์. (2563). *บทเรียนเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- Chen, L., & Xu, J. (2021). Governance and institutional design of special economic zones in China: Lessons from Shenzhen. *Asian Journal of Comparative Politics*, 6(4), 375–390. <https://doi.org/10.1177/20578911211012045>
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The SAGE handbook of qualitative research* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Farole, T., & Akinci, G. (Eds.). (2019). *Special economic zones: Progress, emerging challenges, and future directions*. Washington, DC: World Bank.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. London: Duckworth.
- Nguyen, T. H., & Le, Q. V. (2022). Governance of special economic zones in Vietnam: Policy and practice. *Journal of Asian Public Policy*, 15(2), 210–227. <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.1884009>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (5th ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Phouthavong, V. (2020). Special economic zones in Laos: Opportunities and challenges. *Journal of Greater Mekong Subregion Development Studies*, 12(1), 45–62.
- World Bank. (2020). *Special economic zones: Lessons from global experiences*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2025). *Unlocking the potential of Thailand's border provinces*. Bangkok: World Bank.
- Zeng, D. Z. (2023). *Special economic zones: Lessons and implications for sustainable development*. London: Routledge.