

## นโยบายเศรษฐกิจชายแดนไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงนโยบายของรัฐต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไทย โดยศึกษาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองชายแดน และนโยบายต่างประเทศในสมัยของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงกรอบการดำเนินการพัฒนาเมืองชายแดนและการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมทั้งศึกษาการค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่เน้นความสำคัญในพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดเชียงราย เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นศักยภาพการพัฒนาเมืองชายแดนของจังหวัดเชียงราย ที่รัฐได้เสนอการพัฒนาพื้นที่อำเภอชายแดน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ ให้เป็น “เขตเศรษฐกิจชายแดน” ทั้งนี้ ในหัวข้อสุดท้ายจะได้กล่าวถึงลักษณะของเขตเศรษฐกิจในต่างประเทศ โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินที่เป็นต้นแบบของเขตเศรษฐกิจทั่วโลก<sup>1</sup>

### 3.1 ภาพรวมนโยบายเศรษฐกิจชายแดนไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่ในจุดภูมิศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย รวม 5,502 กิโลเมตร ซึ่งติดต่อกับจังหวัดชายแดนของไทย 30 จังหวัด ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนชาวไทยกับประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านตามแนวพรมแดนต่างๆ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการติดต่อไปมาหาสู่หรือญาติที่อยู่กันคนละฝั่งแดนแล้วยังเป็นการติดต่อแลกเปลี่ยนซื้อขายระหว่างกันอีกด้วย<sup>2</sup> มูลค่าการค้าชายแดนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

ประเทศไทยได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศโดยกำหนดระยะเวลาครอบคลุมไว้แผนละ 4 ปี ริเริ่มมาตั้งแต่พ.ศ.2504 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการหลักร่วมกับรัฐบาล

---

<sup>1</sup>มีชัย ฤชุพันธุ์และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2547), หน้า 43.

<sup>2</sup>วิทยา สุจริตธนารักษ์ “การค้าชายแดน”, ใน การค้าชายแดน, วิทยา สุจริตธนารักษ์และชปา จิตต์ประทุม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537), หน้า 12.

ในแต่ละสมัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนทางการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันประเทศไทย ได้ดำเนินมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญที่จะเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศที่บรรลุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินอกจากจะสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยแล้ว ยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อมขณะนั้น ที่สะท้อนให้เห็นถึงการลำดับความสำคัญของรัฐที่มีต่อการพัฒนาประเทศด้วย<sup>3</sup>

สำหรับแผนการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในระยะแรก ที่บรรลุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-6 (พ.ศ. 2504-2534) รัฐได้ให้ความสำคัญด้านการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทยโดยเน้นเรื่องความมั่นคงและอยู่บนพื้นฐานการพึ่งตนเองเป็นหลัก<sup>4</sup> เนื่องจากในสถานการณ์ขณะนั้น ประเทศไทยอยู่ท่ามกลางกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ แต่ต่อมาภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น การเผชิญหน้ากันด้วยความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองได้คลี่คลายลง กลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในแถบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ได้แก่ ประเทศลาว พม่า กัมพูชา เวียดนาม และจีน ต่างหันกลับมาสานสัมพันธ์กันอีกครั้งพร้อมๆกับการเกิดขึ้นของแนวคิดการค้าเสรีภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์<sup>5</sup> โดยกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคนี้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก<sup>6</sup> ปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ สำหรับประเทศไทย ภาครัฐได้มีนโยบายขยายการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น พิจารณาได้จากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 โครงการ<sup>7</sup> ได้แก่

<sup>3</sup>ธนา ยศตระกูล, "หอการค้าจังหวัดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษาบทบาทหอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 19.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-24.

<sup>5</sup>ดวงกมล รัชชะกิตติ, "บทบาทของไทยในการจัดตั้งโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ" (สารนิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 1.

<sup>6</sup>พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 3

<sup>7</sup>"กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ", แหล่งที่มา: <http://www.dft.moc.go.th/level3.asp?level2=108> วันที่ 10 มีนาคม 2548.

1. โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย)
2. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจสี่ฝ่าย หรือโครงการความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (ไทย-พม่า-ลาว-จีน (มณฑลหยุนหนาน))
3. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (ไทย-พม่า-ลาว-จีน (มณฑลหยุนหนาน) กัมพูชา เวียดนาม)
4. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ BIMSTEC (บังคลาเทศ-อินเดีย-พม่า-ศรีลังกา-ไทย)

จากโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว ไม่เพียงแต่ทำให้พื้นที่ชายแดนเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังส่งผลอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับประเทศอีกด้วย จึงพบว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7<sup>8</sup> (พ.ศ. 2535-2539) เมืองชายแดนได้รับความสำคัญในฐานะที่มีบทบาทในการค้าระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ การสนับสนุนของภาครัฐนั้น นอกจากจะเป็นการเปิดด่านค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว พื้นที่ชายแดนได้รับพิจารณาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่ต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8<sup>9</sup> (พ.ศ. 2540-2544) โดยการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้ถูกรวมเข้ากับการพัฒนาพื้นที่อนุภาค เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาสทางเศรษฐกิจของพื้นที่เมือง ชุมชน และคนในพื้นที่โดยสร้างความเข้มแข็งแก่เมืองที่เป็นชุมชนศูนย์กลางของอนุภาคและเมืองชายแดน ซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติให้สามารถเชื่อมโยงกับชุมชนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ และเปิดการติดต่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอินโดจีน กลุ่มประเทศอาเซียน และนานาชาติมากขึ้น จึงเป็นที่มาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ในการกำหนดบทบาทการพัฒนาประเทศให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน และภูมิภาค โดยอาศัยทุนทางเศรษฐกิจที่ได้รับการพัฒนาขึ้นแล้ว ทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและสื่อสารโทรคมนาคมที่กระจายอย่างทั่วถึงในพื้นที่ฐานเศรษฐกิจของประเทศ<sup>10</sup>

<sup>8</sup>สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูไนเต็คนัดชั่น, 2534), หน้า 153-155.

<sup>9</sup>สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) (กรุงเทพฯ: น.จ.ก.เม็ดยรายพริณตั้ง, 2534), หน้า 93.

<sup>10</sup>สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) (กรุงเทพฯ: คุรุสภาลาดพร้าว, 2544), หน้า 16.

สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลทักษิณ 1 (พ.ศ.2544-2548) ที่ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญทางการทูตเพื่อนสานสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศแล้ว ยังมุ่งเน้นบทบาทการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจโดยมีหลักการและยุทธศาสตร์ด้านนโยบาย คือ จะต้องมียุทธศาสตร์มากขึ้นในทุกๆด้านและทุกภูมิภาคและให้ความสำคัญเป็นพิเศษโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย เพื่อทำการรักษาสถานะ (Status) ของประเทศและผลประโยชน์ของภูมิภาค ดังนั้น รัฐบาลจึงวางยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศให้เป็นเชิงรุกในทุกๆมิติ ของการดำเนินงานเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทย<sup>11</sup> มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2545 ได้เห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนหลัก 13 เมือง และให้ดำเนินโครงการนำร่องใน 3 เมือง คือ เชียงแสน แม่สาย จังหวัดเชียงราย และสะเดา จังหวัดสงขลา สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองชายแดนนำร่องโดยมุ่งเน้นพัฒนาพื้นที่เพื่อการลงทุนร่วมระหว่างประเทศ ในลักษณะเขตเศรษฐกิจชายแดนให้เป็นฐานเศรษฐกิจและประตูการค้าที่สำคัญเพื่อสนับสนุนการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ - ใต้ (North – South Economic Corridor) คือ พื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย

หากพิจารณาการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านจังหวัดเชียงราย พบว่า มีประเทศคู่ค้า 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศพม่า ประเทศลาว และมณฑลหยุนหนาน ประเทศจีน รายละเอียดดังนี้

### 3.1.1 การค้าชายแดนไทย-พม่า

จังหวัดเชียงรายสามารถติดต่อทำการค้ากับจังหวัดท่าขี้เหล็ก ประเทศพม่าโดยผ่านทางด่านศุลกากรแม่สายเป็นหลัก โดยใช้เส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ สำหรับทางบกจะใช้เส้นทางสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ที่บริเวณจุดผ่านแดนถาวรแม่สาย เขตสุขาภิบาลอำเภอแม่สาย ส่วนทางน้ำ จะใช้ช่องทางการค้ารวม 5 จุด ได้แก่ บริเวณจุดผ่อนปรนบ้านเหมืองแดง บ้านปางห้า บ้านสายลมจอย บ้านเกาะทรายและบริเวณจุดผ่านแดนชั่วคราวบ้านวังลาว โดยใช้เรือ และแพขนานยนต์ เนื่องจากมีแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก กั้นแนวเขตแดนบริเวณจุดดังกล่าว

<sup>11</sup>สรุปจากคำแถลงนโยบายต่างประเทศรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2548) แหล่งที่มา: [www.thaigov.go.th](http://www.thaigov.go.th) วันที่ 15 พฤศจิกายน 2547.

ลักษณะการค้าการค้าชายแดนไทย-พม่าบริเวณชายแดนอำเภอแม่สายมิใช่เป็นการค้าแลกเปลี่ยนเพื่อการยังชีพซึ่งกระทำกันในพื้นที่พรมแดนติดต่อกันเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นการค้าระหว่างประเทศ เพียงแต่สินค้าเข้าออกผ่านช่องทางบก และสินค้าที่พม่านำเข้าจากไทยถูกส่งไปขายต่อยังประเทศบังคลาเทศ อินเดีย และจีนตอนใต้ ลักษณะการค้าชายแดนไทย-พม่าด้านจังหวัดเชียงราย มีทั้งในและนอกระบบ ทั้งนี้การค้าส่วนใหญ่มีลักษณะปิดตัว ส่วนใหญ่พ่อค้าชายแดนไทย-พม่า มีความคุ้นเคยกันและมีเครือข่ายเป็นที่รู้จักในกลุ่ม มีความไว้วางใจที่จะให้สินเชื่อเครดิตแบบรับของก่อนจ่ายทีหลังได้ และเป็นลักษณะของการขายส่งสินค้าออกไปขายยังประเทศต่างๆ เช่น บังคลาเทศ อินเดีย และจีนตอนใต้ สินค้าที่นิยมส่งออกจากประเทศไทยเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค เช่นสินค้าประเภทอาหาร สิ่งทอ เสื้อผ้า และวัสดุก่อสร้าง ส่วนสินค้าที่นิยมนำเข้ามาจากพม่าส่วนใหญ่เป็นพวกอัญมณี และไม้แปรรูป

จากการศึกษาพบว่า การค้านอกระบบมีปริมาณที่มากกว่าการค้าในระบบ เหตุผลเพราะผู้ส่งออกส่วนใหญ่เกรงว่าการปรากฏสถิติการส่งออกกับทางราชการจะมีผลทำให้ต้องเสียภาษีเงินได้เพิ่มขึ้น และผู้นำเข้าต้องการหลบเลี่ยงการเสียภาษีอากรฯเข้าร่วมไปถึงการที่รัฐบาลของประเทศทั้งสองออกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค รวมไปถึงการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและพม่าไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมดูแลได้ทั่วถึง

การชำระสินค้าทางด้านชายแดนไทย-พม่า ด้านอำเภอแม่สายนั้นมีการชำระเงินเป็นบาททั้งหมด เนื่องจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินจ๊าด โดยการใช้เงินสดบาท และการชำระผ่านธนาคารพาณิชย์ในฝั่งไทยโดยการโอนและการใช้บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน (เช็ค) เนื่องด้วยข้อจำกัดการนำเงินบาทข้ามพรมแดนของทางการพม่า การผ่านด่านตรวจของไทย และพม่าไม่สะดวกเพราะต้องผ่านพิธีการทางศุลกากรและต้องทำใบผ่านแดน (Border Pass) ดังนั้นในปัจจุบันพ่อค้าชาวพม่าจึงใช้วิธีการนำเงินสดที่ได้จากการชำระสินค้าฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ของไทยในอำเภอแม่สาย ทั้งนี้อาจใช้เครือข่ายหรือหุ้นส่วนการค้าเปิดบัญชีเงินฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์นั้นๆ หรือไม่ก็ใช้สิทธิการถือสัญชาติไทยของตนเปิดบัญชี ซึ่งส่วนใหญ่พ่อค้าที่ทำการค้าด้านจังหวัดท่าซี้เหล็กเป็นบุคคลสองสัญชาติ

ตาราง 3.1 มูลค่าการค้าชายแดนไทย-พม่า ด้านจังหวัดเชียงราย

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)				
	2545	2546	2547	2548	2549
มูลค่ารวม	1,152.90	1,853.39	2,751.96	3,534.28	3,857.07
ส่งออก	1,056.55	1,636.71	2,236.79	3,211.09	3,363.65
นำเข้า	96.35	216.67	515.17	323.19	493.41
ดุลการค้า	960.20	1,420.04	1,721.62	2,887.90	2,870.24

ที่มา: ด้านศุลกากรอำเภอแม่สาย

### 3.1.2 การค้าชายแดนด้านลาว

จังหวัดเชียงรายมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสปป.ลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นแบ่งเขตแดน ที่อำเภอเชียงของกับแขวงบ่อแก้ว และอำเภอเชียงแสนกับเมืองต้นผึ้ง การค้าชายแดนด้านจังหวัดเชียงรายมีมูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาวที่ผ่านด่านศุลกากรมากที่สุด ในเขตภาคเหนือตอนบน<sup>12</sup> พิจารณาได้จากตารางที่ 3.2

ตาราง 3.2 มูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาวด้านจังหวัดเชียงราย

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)			
	2546	2547	2548	2549
มูลค่ารวม	804.50	1,273.15	2,001.28	1,873.73
ส่งออก	534.10	912.69	1,512.35	1,261.68
นำเข้า	270.40	360.46	488.93	612.05
ดุลการค้า	263.70	552.23	1,023.42	649.63

ที่มา: ด้านศุลกากรอำเภอเชียงของและด้านศุลกากรอำเภอเชียงแสน

<sup>12</sup> กาญจนา โชคถาวร, ปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว ในเขตภาคเหนือตอนบน (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546), หน้าบทคัดย่อ.

โดยแบ่งกลุ่มพ่อค้าออกเป็นทั้งรายใหญ่และรายย่อย จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ด้านศุลกากรเชียงของพบว่า พ่อค้ารายใหญ่ เป็นพ่อค้าไม้แปรรูป ที่เข้าไปลงทุนตั้งโรงเลื่อยที่แขวงบ่อแก้ว สำหรับพ่อค้ารายย่อย ส่วนใหญ่เป็นพ่อค้าหน้าของโรงงานอุตสาหกรรมรับซื้อวัตถุดิบป้อนโรงงาน และพ่อค้ารับซื้อพืชผลเกษตรเพื่อนำไปจำหน่าย

### 3.1.3 การค้าชายแดนไทย-จีน (ตอนใต้)

จังหวัดเชียงรายมีเส้นทางเชื่อมโยงกับมณฑลยูนหนาน ประเทศจีน ทางแม่น้ำโขง มีความเชื่อมโยงทางด้านเศรษฐกิจการค้าและการท่องเที่ยวเกี่ยวกับจังหวัดเชียงรายมาตั้งแต่ในอดีต เส้นทางการค้าเดิมนั้นเป็นการค้าที่เริ่มจากเชียงราย มณฑลยูนหนาน ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญในอดีต สินค้าที่ส่งมาขายในไทยส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นต้น เช่น ฝ้าย โลหะ ฝิ่น ของป่า ใบชาและเกลือ<sup>13</sup> จากการสัมภาษณ์พ่อค้าชายแดน พบว่า การค้าดั้งเดิมส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นการค้ากับพ่อค้าจีนโดยตรง แต่เป็นการติดต่อค้าขายผ่านพ่อค้าเชียงตุง ในรัฐฉาน ประเทศพม่าเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากการค้าในปัจจุบันที่เป็นการติดต่อค้าขายระหว่างพ่อค้าไทย-จีนโดยตรง<sup>14</sup> การค้าชายแดนไทย-จีนตอนใต้กระทำผ่านพิธีการนำเข้า-ส่งออกผ่านด่านศุลกากรอำเภอเชียงแสน ส่วนใหญ่เป็นการขนส่งสินค้าผ่านทางน้ำโขงไปยังท่าเรือในเขตปกครองพิเศษสิบสองปันนา มณฑลยูนหนาน ประเทศจีน หรือบางครั้งอาจทำการขนส่งสินค้าโดยอาศัยเส้นทางผ่านพม่าและลาว โดยทางรถยนต์<sup>15</sup>

การชำระเงินในการดำเนินธุรกิจการค้าชายแดนไทย-จีนตอนใต้ พบว่า การค้าชายแดนไทย-จีนตอนใต้ ส่วนใหญ่กระทำกันตามแนวชายแดนไทย ส่วนที่เหลือเป็นการค้าผ่านตัวแทนซึ่งมีการส่งมอบสินค้าตามความต้องการของแต่ละฝ่ายแล้วให้ตัวแทนการค้าหรือตัวแทนหักบัญชีเป็นผู้ชำระค่าสินค้า ซึ่งการทำธุรกรรมส่วนใหญ่ใช้เงินสด โดยใช้เงินสกุลบาทและหยวนเป็นสื่อกลางใน

<sup>13</sup>สำนักงานภาคและสาขาย่อยการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, การค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน 5 ประเทศ มาเลเซีย พม่า ลาว จีนตอนใต้ ลาว และกัมพูชา (กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548), หน้า 72.

<sup>14</sup>สัมภาษณ์ กิจชัย แต่แต่มวงษ์ เลขานุการหอการค้าจังหวัดเชียงรายและกรรมการชมรมพ่อค้าเชียงแสน, 12 เมษายน 2550.

<sup>15</sup>องอาจ สุขุมลวรรณ, "การค้าชายแดนไทย-จีนตอนใต้: กรณีศึกษาอำเภอแม่สาย และเชียงแสน จังหวัดเชียงราย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546), หน้า 73.

การชำระค่าสินค้าระหว่างกัน โดยมีร้านรับแลกเปลี่ยนเงินตรา (ตลาดมืด) ซึ่งไม่เป็นที่เปิดเผย สำหรับบุคคลทั่วไปที่อำเภอแม่สาย และจุดรับแลกเปลี่ยนชั่วคราวที่อำเภอเชียงแสน<sup>16</sup>

ตาราง 3.3 แสดงมูลค่าการค้าชายแดนไทย-จีน (ตอนใต้) จังหวัดเชียงราย

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)				
	2545	2546	2547	2548	2549
มูลค่ารวม	3,209.08	4,217.54	3,352.63	5,268.67	5,278.94
ส่งออก	2,738.47	3,129.36	2,110.26	4,210.85	4,189.15
นำเข้า	470.61	1,088.18	1,242.37	1,057.82	1,089.79
ดุลการค้า	2,267.86	2,041.18	867.89	3,153.03	3,099.36

ที่มา: ด้านศุลกากรอำเภอเชียงแสน

จากปริมาณการค้าชายแดนเชียงรายกับประเทศคู่ค้าทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศพม่า ลาว และมณฑลยูนหนาน ภาครัฐจึงเล็งเห็นโอกาสทางเศรษฐกิจการค้าชายแดนด้านจังหวัด เชียงรายเพื่อเป็นประตูการค้าแห่งใหม่ของประเทศ รัฐบาลจึงประกาศยกฐานะให้พื้นที่เมือง ชายแดนทั้ง 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของและอำเภอแม่สาย เป็น"เขต เศรษฐกิจชายแดน"

### 3.2 ความเป็นมา: ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษปี 2547<sup>17</sup>

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) นำมาสู่การเชื่อมโยงของเศรษฐกิจโลก อันก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงเมื่อระบบตลาดอยู่บนพื้นฐานของระบบการค้าเสรี ตลาดโลกเปิดโอกาสและ ช่องทางในการเข้าถึงสินค้าและบริการได้ง่ายยิ่งขึ้น ผ่านการเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ทั้งในกรอบพหุภาคีและทวิภาคีระหว่างประเทศต่างๆ โดยการลด อุปสรรคทางการค้า กาลดมาตรการกีดกันทางด้านภาษีและมิใช่ภาษี (Trade Liberalization) และ อำนวยความสะดวกในการค้า (Trade Facilitation) จึงเป็นการเอื้ออำนวยต่อยุทธศาสตร์

<sup>16</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 84 -106

<sup>17</sup>เป็นการศึกษาจากร่างพระราชบัญญัติจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจ พิเศษ 2547



โลกาภิวัตน์ของประเทศที่มีความพร้อมในด้านปัจจัยการผลิต สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันโดยใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ

สำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะในประเทศไทยได้ริเริ่มอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) มีเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่สำคัญคือ นำประเทศก้าวเข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมยุคใหม่โดยการปรับโครงสร้างจากการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก โดยกำหนดพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard)<sup>18</sup> ให้เป็นศูนย์กลางความเจริญและเป็นเขตประกอบอุตสาหกรรมหลักของประเทศ<sup>19</sup> ภายใต้ระเบียบข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่มีการบริหารจัดการแบบระบบประสานงานภายใต้กลไกของคณะกรรมการต่างๆ (Functional-Based Management) ผลจากการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย และทำให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นฐานการผลิตและส่งออกที่สำคัญของไทยจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาประเทศต้องคำนึงถึงศักยภาพความพิเศษที่มีความแตกต่างอันหลากหลายของแต่ละพื้นที่ ทำให้บางพื้นที่มีความพิเศษเหมาะแก่การพัฒนาไปด้านใดด้านหนึ่ง นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอก กล่าวคือ นโยบายของประเทศต่างๆ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น ที่อาจมีบทบาทและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีน ที่กำลังก้าวขึ้นสู่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับหนึ่งของโลก แต่ด้วยข้อจำกัดด้านสภาพภูมิศาสตร์ มีพื้นที่กว้างใหญ่<sup>20</sup> พื้นที่ตอนในทางตะวันตกไม่มีทางออกสู่ทะเล (Land Locked) ทำให้การขนส่งเคลื่อนย้ายสินค้าภายในประเทศจีนมีค่าใช้จ่ายสูง รัฐบาลจีนจึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ตอนในทางตะวันตกเป็นสำคัญ โดยการปฏิรูปเศรษฐกิจ เปิดประเทศ และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวพรมแดน

<sup>18</sup>พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกประกอบด้วยจังหวัดชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ประกอบกันเป็นพื้นที่รวมกันประมาณ 13,214 ตารางกิโลเมตร (ประมาณ 8.3 ล้านไร่)

<sup>19</sup> กฤช เพิ่มทันจิตต์และสุธี ประศาสนเศรษฐกิจ "พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกกับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและการพัฒนาแบบพึ่งพาของระบบเศรษฐกิจไทย" (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2530), หน้า 1-2.

<sup>20</sup>จีนมีพื้นที่ทั้งหมด 9.60 ล้านตารางกิโลเมตร มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก ที่มา: วันวัช มิ่งมณี นาคิน และคณะ, หนึ่งมณฑล หนึ่งประเทศ เศรษฐกิจจีน 11 มณฑล (กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, 2549), หน้า 2.

ติดต่อกันและเชื่อมโยงถึงกันให้มากขึ้นได้แก่ ประเทศไทย สปป.ลาว และ สปป.ลาว ผ่านทาง มณฑลยูนนาน ความร่วมมือนี้จึงเป็นโอกาสที่ไทยจะใช้ประโยชน์จากการค้าและการลงทุน ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน

### 3.2.1 ความหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>21</sup>

นิยาม "เขตพิเศษ" \* ว่าหมายถึง เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการ ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการ ต่างๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใด รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต้นแบบในการบริหารจัดการที่ดีหรือเพื่อประกอบการเสรี (มาตรา 4) ทั้งนี้เพื่อให้เขตพิเศษสามารถรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ทุกประเภท อันจะเป็น ประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่าการจำกัดประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจไว้ เฉพาะอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมส่งออกตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และเพื่อให้เขตพิเศษเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบการบริหาร จัดการที่ดี

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของการบริหารจัดการและความไม่ทันสมัยของ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นอุปสรรคในการดึงดูด นัก ลงทุนเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และการพัฒนาพื้นที่เฉพาะจุดจะสามารถเป็นตัวอย่างต่อการ พัฒนาต่อไปและทำได้ยากหากทำทั้งประเทศ<sup>22</sup> มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 มกราคม 2548<sup>23</sup> เห็นชอบรับในหลักการว่าด้วยการออกกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีสถานะภาพเป็น "ร่าง พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ" โดยมีโครงสร้างของกฎหมายร่างพระราชบัญญัติเขต

<sup>21</sup>มีชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2547 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 164

\* มีข้อสังเกตว่า คำว่า "เขตพิเศษ" ตามความหมายของคณะวิจัยบริษัทสำนักกฎหมายมีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด และคำว่า "เขตเศรษฐกิจพิเศษ" (Special Economic Zone) ที่คนส่วนใหญ่มักเรียกกัน เป็นคำที่มีความหมายเหมือนกัน ในการศึกษาจะใช้ในความหมายที่แทนกันได้

<sup>22</sup>มีชัย ฤชุพันธุ์, "แฉงตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ," ไทยโพสต์ (15 มกราคม 2548), หน้า 2.

<sup>23</sup>เป็นมติคณะรัฐมนตรีในชุดรัฐบาลทักษิณ 1 ในฐานะรัฐบาลรักษาการ จากการประชุมคณะรัฐมนตรี สภุมจรที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2548

เศรษฐกิจพิเศษพ.ศ.... ทั้งสิ้น 110 มาตรา<sup>24</sup> เพื่อให้เป็นกรอบรวมของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทยให้มีทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาประเทศและมีความยืดหยุ่นในการจัดระบบการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับความเป็นพิเศษเฉพาะพื้นที่ของเขตพิเศษแต่ละแห่ง เขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีการบริหารจัดการภายใต้กรอบกฎหมายที่เป็นพระราชกฤษฎีกาเฉพาะเขต ซึ่งทำให้การจัดตั้งเขตพิเศษแต่ละเขตทำได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพและอยู่ในกรอบที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็สามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระและคล่องตัวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละเขต<sup>25</sup>

### 3.2.2 สารระสำคัญและวัตถุประสงค์

ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2547 มีสารสำคัญ 3 ประการคือ

1. เขตพิเศษไม่จำกัดประเภทธุรกิจ โดยนอกจากการอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ที่ประกอบการภายในเขตพิเศษยังสามารถประกอบธุรกิจการเกษตร การปศุสัตว์ การประมง การขนส่ง การเคหะ และการก่อสร้าง การวิจัยและการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงตลอดจนการค้าและการบริการด้วย
2. ผู้อาศัยและประกอบธุรกิจในเขตพิเศษต้องได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร
3. องค์การบริหารเขตพิเศษต้องมีอำนาจอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ประกอบการและผู้อยู่อาศัยในเขตพิเศษทุกเรื่อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

สำหรับโครงสร้างการบริหารกำหนดให้มี "คณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ" ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายคนหนึ่งเป็นรองประธาน ส่วนกรรมการโดยตำแหน่งอื่นได้แก่รัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดให้มีและการกำกับดูแลเขตพิเศษ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์ต่อการ

<sup>24</sup>ดูรายละเอียดโครงสร้างและร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษพ.ศ.... ได้ในภาคผนวก ข.

<sup>25</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ , หน้า 148.

กำหนดนโยบายเขตพิเศษอีกไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบคนเป็นกรรมการ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้น้อยในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้) และให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ (ผู้ว่าการ กนอ.เดิม) เป็นกรรมการและเลขานุการ

### 3.2.3 กรอบการดำเนินงาน

แนวคิดนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ(พิเศษ)ชายแดนเชียงราย ที่มุ่งพัฒนาพื้นที่เมืองชายแดนหลัก 3 เมืองและกำหนดบทบาทของแต่ละอำเภอ คือ

อำเภอแม่สาย	ให้เป็นเขตการค้าและการท่องเที่ยว
อำเภอเชียงแสน	ให้เป็นพื้นที่ประกอบอุตสาหกรรมทั่วไปที่ไม่มีมลภาวะและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
อำเภอเชียงของ	ให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเกษตร

### 3.3 แบบจำลองพิมพ์นิยม: เขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงิน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศแรกที่พัฒนาเขตพิเศษขึ้นจากข้อจำกัดของนิคมอุตสาหกรรม (Industrial Zone) และเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zone) โดยนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกจำกัดประเภทธุรกิจไว้เฉพาะ "อุตสาหกรรม" "อุตสาหกรรมส่งออก" และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น ซึ่งทำให้นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกไม่สามารถรองรับธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจได้ ดังนั้น เขตพิเศษในประเทศจีนจึงไม่จำกัดประเภทธุรกิจ โดยนอกจากการอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ประกอบการภายในเขตพิเศษยังสามารถประกอบธุรกิจ การเกษตร การปศุสัตว์ การประมง การท่องเที่ยว การขนส่ง การเคหะและการก่อสร้าง การวิจัย และการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ตลอดจนการค้าและบริการด้วย

นอกจากนี้ นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออก ไม่เพียงแต่เน้นการจัดการหาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแก่ผู้ประกอบการที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจ และการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่เท่านั้น แต่การประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมหรือกำกับการประกอบธุรกิจ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้เป็น

ต้นทุนในการประกอบธุรกิจทั้งสิ้น หากกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ หรือมีขั้นตอนในการดำเนินการมากซึ่งต้องใช้เวลาในการขออนุมัติ อนุญาต ขึ้นทะเบียน ฯลฯ ก็จะทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดเข้ามาลงทุน การจัดการองค์กรที่บริหารพื้นที่พิเศษรวมทั้งประสิทธิภาพในการให้บริการจึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่จะดึงดูดนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศให้เข้ามาลงทุน ดังนั้น แนวคิดเขตพิเศษจึงให้ความสำคัญกับองค์กรบริหารเขตพิเศษเป็นอย่างมาก โดยองค์กรบริหารจัดการเขตพิเศษต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจ มีขั้นตอนการทำงานสั้นกระชับ และมีอำนาจอำนวยความสะดวกทุกเรื่องแก่ผู้ประกอบการแทนหน่วยงานตามกฎหมายเพื่อให้การอนุมัติ อนุญาต หรือการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องอื่นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอันสอดคล้องกับธรรมชาติของการประกอบธุรกิจ เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรูปธรรม เต็ง เสี่ยว ผิง เสนอให้มีการจัดตั้งเขตพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) ขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบในการดำเนินการ และให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการจัดตั้งและกำกับดูแลเขตพิเศษแก่รัฐบาลท้องถิ่น สำหรับท้องถิ่นที่เหมาะสมที่จะตั้งเขตพิเศษเพื่อนำร่องนั้น เต็ง เสี่ยว ผิง เสนอให้ใช้เมืองที่อยู่ใกล้เกาะฮ่องกง เช่น เลิ่นเจิ้น เป็นต้น เพื่อรองรับการที่อังกฤษต้องคืนเกาะ ฮ่องกงให้แก่จีนในพ.ศ. 2540<sup>26</sup> สำหรับเมืองอื่นที่ได้รับเลือกให้ตั้งเขตพิเศษ ได้แก่ ชูไห่ (Zhuhai) และซัวเถา (Shantou) ในมณฑลกว๋างตุ้ง (Guangdong) และเซี่ยะเหมิน (Xiamen) ในมณฑลฟูเจี้ยน (Fujian) และต่อมา มณฑลกว๋างตุ้งและมณฑลฟูเจี้ยนจึงได้ออกกฎหมายจัดตั้งเขตพิเศษขึ้น

เขตพิเศษทั้ง 4 แห่งมีขนาดพื้นที่แตกต่างกัน โดยเขตพิเศษเลิ่นเจิ้น (Shenzhen Special Economic Zone: SSEZ) มีขนาดใหญ่ที่สุด เดิมครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ ที่อยู่ทางตอนใต้ของเมืองเลิ่นเจิ้น<sup>27</sup> คือ อำเภอโหลหู (Luo Hu) ฟู่เทียน (Fu Tian) และหนานซาน (Nan Shan) เนื้อที่ 327.5 ตารางกิโลเมตร<sup>28</sup> ต่อมามีการขยายเขตออกไปครอบคลุมอำเภอหยวนเทียน (Yantian) อีกหนึ่งอำเภอ ปัจจุบันมีพื้นที่รวม 391.71 ตารางกิโลเมตร แต่เขตพิเศษอื่นมีขนาดเล็กกว่ามาก เช่น เขตพิเศษชูไห่ (Zhuhai) มีพื้นที่ 6.9 ตารางกิโลเมตร เขตพิเศษซัวเถา (Shantou) มีพื้นที่ 3.6 ตารางกิโลเมตร ส่วนเขตพิเศษเซี่ยะเหมิน (Xiamen) มีขนาดเล็กที่สุดเพียง 2.5 ตารางกิโลเมตร เท่านั้น อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ลักษณะร่วมของเขตพิเศษทั้ง 4 แห่ง คืออยู่ติดทะเล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการขนส่ง

<sup>26</sup> [www.shenzhenwindow.net/sez/deng.htm](http://www.shenzhenwindow.net/sez/deng.htm)

<sup>27</sup> เมืองเลิ่นเจิ้นมี 6 อำเภอ 23 แขวง 19 หมู่บ้าน

<sup>28</sup> [www.shenzhenwindow.net/sez/SEZ.htm](http://www.shenzhenwindow.net/sez/SEZ.htm)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบของเขตเศรษฐกิจไทยมีความคล้ายคลึงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินในประเทศจีน โดยเฉพาะเรื่องอำนาจการบริหารจัดการ ทั้งๆที่รูปแบบการปกครองของไทยและของจีนต่างกันอย่างสิ้นเชิง จีนมีลักษณะการปกครองแบบสังคมนิยม เมื่อต้องการเปิดประเทศเพื่อทำการค้าระหว่างประเทศก็ไม่เอื้ออำนวย นั่นจึงเป็นความพยายามของประเทศจีนที่มีรัฐบาลเป็นพรรคคอมมิวนิสต์แต่ต้องการสร้างระบบทุนนิยมภายใต้ระบบใหญ่ ดังนั้นเมื่อต้องการสร้างพื้นที่ทุนนิยมภายใต้ระบบใหญ่หรือในสังคมนิยม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษยกเว้นให้เขตนั้นไม่เป็นสังคมนิยม ที่จะมาทำลายบรรยากาศการค้า การลงทุนได้ ซึ่งปรัชญาเดิมของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีน คือ ต้องการสร้างพื้นที่ทุนนิยมขึ้นมาในระบบที่ปกครองด้วยพรรคคอมมิวนิสต์ ถ้าไม่มีพื้นที่ยกเว้นต้องใช้กฎหมายใหญ่ที่ออกโดยรัฐ (common property decorated by government) เนื่องจากระบบทุนนิยมเชื่อว่าต้องเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล (Property Rights) จึงจำเป็นต้องมีข้อยกเว้นในเขตทุนนิยมเหล่านั้น

สำหรับประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยและมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ดังนั้นจึงเป็นมิติที่น่าสนใจว่าแท้จริงแล้ว เขตเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในประเทศไทยต้องการยกเว้นหรือปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในด้านใด ผู้ศึกษาคิดว่าเป็นความพยายามที่ต้องการสร้างเงื่อนไขพิเศษ กล่าวคือ เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศทุนนิยมเต็มตัว ไม่สามารถสร้างความพิเศษด้าน Capitalism ได้ จึงจำเป็นต้องสร้างอำนาจพิเศษในการปกครองให้เกิดขึ้น (ruling power) ซึ่งก็คล้ายคลึงรูปแบบแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยและเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินในจีน