

แนวทางการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

พันธุ์รบ ราชพงศา^{1,*}, อมรวิรัช นาคทรพ²

^{1,2} คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Received: 8 December 2018

Revised: 4 February 2019

Accepted: 12 February 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์บริบทและสถานการณ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด (2) วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด และ (3) นำเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นตัวแทนจากทุกภาคส่วน ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม วิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการมีส่วนร่วมของชุมชน และการตีความเพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย

ผลการวิจัยพบว่า (1) คนตราดใช้คำว่า “ตราด เมืองแห่งความสุขสีเขียว” ตั้งแต่ก่อนการประกาศให้จังหวัดตราดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งถือเป็นตัวเชื่อมสำคัญที่ทำให้คนตราดอยู่ร่วมกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดได้ (2) ตัวแทนภาคประชาสังคมเป็นผู้กระทำการที่สะท้อนอุปนิสัยหรืออัตลักษณ์ของคนตราด ผ่านแรงขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางสังคมของคนตราด ดังนั้นภาครัฐจึงควรเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ตามอัตลักษณ์เหล่านั้น และ (3) กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน นอกจากจะต้องมีตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนแล้ว ยังจะต้องส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้าใจถึงอัตลักษณ์ของคนตราดด้วย

คำสำคัญ : ตราด เขตเศรษฐกิจพิเศษ ชุมชน การมีส่วนร่วม การพัฒนาพื้นที่

* ผู้ประสานงานหลัก; อีเมล: punrop@gmail.com

Guidelines for Promoting Community Participatory Process in Area Development Planning in Trat Special Economic Development Zone

Punrop Rajapongsa^{1,*}, Amornwich Nakornthap²

^{1,2} Faculty of Education, Chulalongkorn University

Received: 8 December 2018

Revised: 4 February 2019

Accepted: 12 February 2019

ABSTRACT

The objectives of this qualitative research were to (1) analyze community context and situation related to area development in Trat Special Economic Development Zone, (2) analyze community participatory process in area development planning in Trat Special Economic Development Zone, and (3) propose the guidelines for promoting community participatory process in area development planning in Trat Special Economic Development Zone. The key informants were representatives from local public, private, academic, and civil society sectors. Data were collected using documentary research, in-depth interviewing, focus group discussion, and observation, which were analyzed using comparative data from community participation, and interpretation to create inductive conclusions.

The research findings were (1) people of Trat used the words “Trat the Green City” before Trat province was declared as a special economic zone, which was an important mediator that made Trat’s people coexist with Trat Special Economic Development Zone; (2) representatives from civil society sector were the agents who reflected the general-dispositions (*habitus*) or identity of Trat’s people through historical and socio-structural forces; therefore, the public sector should support the identity-led area development; and (3) in the community participatory process, not only representatives from the state, private, academic, and civil society sectors must participate in the planning process, but also every sector must be promoted to understand the identity of Trat’ people.

Keywords : Trat, Special Economic Zone, Community, Participation, Area development

* Corresponding Author; Email: punrop@gmail.com

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1960 ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียเริ่มปรับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมตามอย่างประเทศพัฒนาแล้ว โดยขยายการผลิตแบบเน้นการส่งออก ซึ่งอินเดียเป็นประเทศแรกในเอเชียที่เริ่มจัดตั้ง “เขตอุตสาหกรรมส่งออก” (export processing zones: EPZs) เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งทางการค้าและเพิ่มอัตราการจ้างงาน แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ จนประเทศจีนสร้างปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ปาฏิหาริย์แห่งเงินเงิน” (miracle of Shenzhen) ซึ่งถือเป็นแบบอย่างความสำเร็จของประเทศจีนในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” (special economic zones: SEZs) จนในที่สุดประเทศอินเดียได้นำเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนไปเป็นต้นแบบ และกำหนดนโยบายเมื่อปี พ.ศ. 2543 ให้เปลี่ยนเขตอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งเป็นเพียงนิคมหรือชุมชนอุตสาหกรรม (industrial enclave) ให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความเป็นชุมชนเมืองแบบครบวงจร (integrated township) พร้อมทั้งตราพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษเมื่อปี พ.ศ. 2548 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศอินเดีย (Aggarwal, 2006)

ในทำนองเดียวกัน ประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลจากความสำเร็จของประเทศจีน จึงเริ่มสนใจแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยถูกกล่าวถึงครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลอนันต์ ปญญารชุน และนโยบายเกือบทุกรัฐบาลก็มีการกล่าวถึงมาโดยตลอด ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกกล่าวถึงด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก กล่าวถึงความสำเร็จในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินเงิน (Shenzhen Special Economic Zone) ของประเทศจีน ซึ่งถือเป็นต้นแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษสมัยใหม่ ประการที่สอง กล่าวถึงการใช้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามระเบียบเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ภายใต้โครงการของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ซึ่งช่วยส่งเสริมให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีความเป็นไปได้มากขึ้น (Office of the National Reform Council, 2015)

อย่างไรก็ดี นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นให้ความสำคัญกับการลงทุนในพื้นที่ โดยหวังว่าจะใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ในทางตรงกันข้าม นโยบายนี้อาจส่งผลกระทบต่อกรอบการครอบครองที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อย และผู้มียาได้น้อยในพื้นที่ ซึ่งการทอดทิ้งคนในพื้นที่อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ จึงไม่ใช่การพัฒนาที่ยั่งยืนและไม่ใช่ว่าการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคที่แท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการขายที่ดินให้กับคนนอกพื้นที่ (Pearce, 2012) หากศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนจะพบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษคือพื้นที่พิเศษที่จะชี้้นำให้เกิดการพัฒนา โดยมุ่งเน้นการพัฒนาในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการศึกษา และด้านการเรียนรู้ ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงควรพัฒนาโดยเน้นเศรษฐกิจฐานความรู้ (Santasombat, 2016)

สำหรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ปัจจุบันจัดตั้งโดยใช้ชื่อว่า “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งประกาศใช้หลังจากความพยายามครั้งแรกของคณะรัฐมนตรีที่มีมติอนุมัติหลักการ เพื่อประกาศใช้ “ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.” เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2548 แต่ก็ได้รับการคัดค้านและต่อต้านอย่างรุนแรง และถึงแม้จะพยายามอีกครั้งเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ยังได้รับการคัดค้านและต่อต้านเหมือนเดิม เนื่องจากหลายภาค

ส่วนเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่หนึ่งจะส่งผลให้คนในพื้นที่หมดอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากร และเขตเศรษฐกิจพิเศษจะสามารถจัดการทรัพยากรทั้งหมดในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Sugunnasil, 2017)

ในส่วนของ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด” นั้นเป็น 1 ใน 10 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2558 และในปีถัดมา บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด พร้อมทั้งเสนอผังแม่บทสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำนวน 895 ไร่ โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 โซน คือ โซนพื้นที่สีเขียว โซนพาณิชยกรรม โซนพักผ่อนหย่อนใจ และโซนอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ จึงทำให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดกลายเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแห่งแรกที่มีแผนการพัฒนาพื้นที่ แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ ทั้งนี้ อาจจะเป็นไปได้ว่าคนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนแม่บทดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยเน้นการส่งเสริมการลงทุนมากกว่าการเชื่อมโยงเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เข้ากับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และสาเหตุสำคัญของปัญหาการวางนโยบายและการวางแผนพัฒนาพื้นที่เท่าที่ผ่านมา มักเกิดมาจากกระบวนการวางแผนที่ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในทุกขั้นตอน ผลลัพธ์ของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาตามมา โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคม ซึ่งปัญหาด้านการวางแผนเหล่านี้ก็นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ จนเกิดเป็นความขัดแย้งและการต่อต้านของประชาชนที่มีต่อกระบวนการวางแผนของภาครัฐ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อวิเคราะห์บริบทและสถานการณ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด
2. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เลือกเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกที่มีเอกชนได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งถือว่ามีความชัดเจนด้านการพัฒนาพื้นที่ในระดับหนึ่ง และผู้วิจัยต้องการนำเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด จึงคัดเลือกเฉพาะตัวแทนภายในจังหวัดตราดที่เป็นผู้กระทำการ (active agency) หรือแกนนำชุมชน โดยคำว่า “ชุมชน” ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง กลุ่มคนที่มีความสนใจร่วมกันในเรื่องของการพัฒนาพื้นที่ในเขต

พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม โดยรวมกลุ่มกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

แนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

โดยทั่วไป การพิจารณาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนามักจะคำนึงถึงความสามารถได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเป็นสำคัญ โดยจะเลือกพื้นที่ที่มีแรงงานราคาถูกและไม่จำเป็นต้องมีทักษะในการผลิตที่สูงมากนัก แต่การพิจารณาในลักษณะนี้ไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น เนื่องจากเมื่อมีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment: FDI) ในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่มีการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจท้องถิ่น จะทำให้นักลงทุนจากต่างประเทศสามารถนำรายได้กลับประเทศ โดยที่คนในพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจพิเศษเลย ดังนั้น White (2011) จึงเสนอว่า การจะทำให้คนในพื้นที่ได้ประโยชน์จากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศนั้น จำเป็นที่ภาคเอกชนภายในประเทศจะต้องสร้างความเชื่อมโยงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยแรงงาน (labor) ทักษะ (skill) และเทคโนโลยี (technology) เพื่อก่อให้เกิดรายได้กับคนในพื้นที่

หากศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ประสบความสำเร็จและเป็นต้นแบบของประเทศกำลังพัฒนา จะพบว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น” ของประเทศจีน ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2523 นั้นได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด เนื่องจากประเทศจีนตระหนักว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นนโยบายจากบนลงล่าง ดังนั้นในการจัดทำแผนแม่บทของเซินเจิ้นจึงต้องคำนึงถึงบริบทของพื้นที่เป็นสำคัญ เพื่อแก้ปัญหาที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ให้ได้ก่อน (Ng, 2011)

ทั้งนี้ White (2011) กล่าวว่า การจะทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับ (1) การพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีภายในประเทศ (domestic technological capabilities) ทั้งของ บริษัทและส่วนบุคคล ซึ่งขีดความสามารถเหล่านี้ ได้แก่ ความสามารถในการพัฒนา ค้นหาความรู้ ดูดซับความรู้ และแสวงหาประโยชน์จากความรู้ที่ได้รับ (2) การรวมเศรษฐกิจท้องถิ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ (3) การเลือกที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษในภูมิภาคที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ การศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น ทำให้ทราบถึงแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะช่วยสร้างขีดความสามารถทางเทคโนโลยี และสามารถเชื่อมโยงเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เข้ากับเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยแนวทางนี้แบ่งออกเป็น 3 ระยะ

ระยะที่ 1 การก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ inception) เป็นระยะที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ เพื่อดึงดูดให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อปี พ.ศ. 2524 เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นมีการลงทุนจากต่างประเทศในด้านการท่องเที่ยวและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มากกว่า 2 ใน 3 ของการลงทุนทั้งหมด มีเพียงร้อยละ 16.3 เท่านั้นที่ลงทุนในด้านการผลิต เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษในช่วงก่อตั้งมีโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น ไฟฟ้า ประปา อาคาร และการสื่อสาร) ที่ยังไม่มีคุณภาพ อีกทั้งระบบการเงินและกฎหมายก็ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในกิจกรรมการผลิตขนาด

ใหญ่ได้ ดังนั้น รัฐบาลจีนจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมทางธุรกิจให้ดีกว่าที่จะพัฒนาในระยะต่อไป

ระยะที่ 2 การผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labor-intensive manufacturing) เป็นระยะที่เน้นการสร้างความสำเร็จเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นกับขีดความสามารถด้านการผลิตภายในประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเรียนรู้และเพิ่มขีดความสามารถทางเทคโนโลยี โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษจีนได้ประกาศแนวทางการลงทุนเมื่อปี พ.ศ. 2525 ซึ่งทำให้มีโรงงานขนาดเล็กที่เน้นการผลิตและการประกอบเข้ามาลงทุน

ที่สำคัญคือ ประเทศจีนอนุญาตให้นำสินค้าส่งออกมาขายในตลาดภายในประเทศได้ ซึ่งทำให้เกิดการยกระดับขีดความสามารถทางเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและความต้องการของตลาดภายในประเทศ การปรับผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการผลิตโดยคำนึงถึงการใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่น และการปรับผลิตภัณฑ์ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เช่น อุณหภูมิและภูมิอากาศ ซึ่งในช่วง 10 ปี ของการพัฒนาในระยะที่ 2 นี้ ส่งผลให้สถานประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษประมาณร้อยละ 70 มีการยกระดับเทคโนโลยี

ระยะที่ 3 การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้น (technology-intensive manufacturing) เป็นระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งในกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษจีนจีนนั้นเกิดการเปลี่ยนผ่านด้วยความจำเป็นจาก 2 ปัจจัย คือ (1) ราคาที่ดินที่สูงขึ้น ทำให้สถานประกอบการไม่สามารถดำเนินการผลิตโดยใช้แรงงานเข้มข้นได้อีกต่อไป และ (2) การแข่งขันภายในประเทศจีนและเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่นๆ มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจีนจึงปรับนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศโดยเน้นบริษัทที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

อย่างไรก็ดี ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้นำแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจีนไปปรับใช้กับประเทศของตนแล้ว ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดียได้ปฏิรูปอุตสาหกรรมอัญมณีในเขตเศรษฐกิจพิเศษ SEEPZ เมืองมุมไบ โดยเปลี่ยนอุตสาหกรรมในครัวเรือนให้เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ด้วยการนำเทคนิคการฝังพลอยในเทียน (wax setting technique) เข้ามาใช้ในการผลิต

เห็นได้ชัดว่า ความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นต้องเริ่มมาจากพัฒนาคนในพื้นที่เป็นสำคัญ เพราะถ้าหากคนในพื้นที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขัน และไม่พร้อมที่จะเชื่อมโยงกับคนนอกพื้นที่ที่เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ คนในพื้นที่ก็จะไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

สำหรับประชาชนตราดนั้นก็ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมภายใต้ “โครงการพลังพลเมืองร่วมสร้าง ร่วมจัดการ ร่วมขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ของสภาพัฒนาการเมือง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2558 ณ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด โดยประชาชนตราดได้ให้ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐในการจัดการปัญหาที่เกิดมาจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด เช่น “คนตราดไม่เอาโรงงานอุตสาหกรรม” โดยเรียกร้องว่า ควรกำหนดให้มีแค่การท่องเที่ยว การค้าขายแดน และการขนส่งเท่านั้น (Office of the Political Development Council, 2016)

นอกจากนี้ ในงานศึกษาของ Boonlorn (2017) ซึ่งศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประชาชน อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด ก็ยืนยันได้ค่อนข้างชัดว่า ประชาชนตราดให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นในการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกระบวนการทำประชาพิจารณ์ก่อนจะดำเนินโครงการต่างๆ ที่ผ่านมา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

โดยสรุปแล้ว การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตราด สามารถสะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนตราดและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ยังมีความคิดเห็นบางอย่างที่ไม่สอดคล้องกัน จึงอาจมองได้ว่า ทั้งสองส่วนมีลักษณะเป็นขั้วตรงข้ามกัน

ทฤษฎี Structuration

Anthony Giddens เป็นนักสังคมวิทยาอีกคนหนึ่งที่สนใจการแก้ปัญหาเกี่ยวกับทวิลักษณ์นิยม (dualism) โดยพยายามที่จะยกเลิกวิธีคิดแบบแบ่งขั้วตรงข้าม และหันมาเน้นการประสานมโนทัศน์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ Giddens (1984) เสนอว่า เราควรเปลี่ยนวิธีคิดให้อยู่ในรูปของ “ทวิภาวะของโครงสร้าง” (duality of structure) มากกว่า กล่าวคือ แทนที่จะมองมโนทัศน์ทั้งสองแยกออกจากกันและขัดแย้งกัน เราควรคิดในลักษณะมโนทัศน์เพียงอันเดียวที่มีสองลักษณะอยู่ภายใน วิธีคิดนี้ได้รับการพัฒนาจนเป็นทฤษฎีที่เรียกว่า “structuration” หรืออาจเรียกว่า ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม หมายถึง การกำหนดโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางสังคมในกาลเวลาและสถานที่ต่างๆ โดยคำนึงถึงทวิลักษณ์ของโครงสร้างนั้น

ทฤษฎี Structuration ของ Giddens นั้นเริ่มต้นด้วยการสำรวจปัญหาที่ว่าปัจเจกบุคคลหรือพลังทางสังคมอย่างไหนกันแน่ที่เป็นตัวก่อรูปความจริงทางสังคม และเชื่อว่า แม้มนุษย์จะไม่มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการเลือกกระทำสิ่งต่างๆ และความรู้ของมนุษย์มีขีดจำกัด แต่ทุกคนก็สามารถเป็น “ผู้กระทำการ” ซึ่งผลิตซ้ำโครงสร้างทางสังคมและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ แต่ในเวลาเดียวกันมนุษย์ก็ถูกตีกรอบโดยสังคม

ดังนั้น การกระทำและโครงสร้างจึงไม่สามารถวิเคราะห์แยกออกจากกันได้ เนื่องจากโครงสร้างนั้นถูกสร้างรักษาไว้ และเปลี่ยนแปลงผ่านการกระทำ กลายเป็นเงื่อนไขของการกระทำ (conditions of action) อันประกอบด้วย (1) กฎเกณฑ์ (rules) ซึ่งมีทั้งแบบเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และ (2) ทรัพยากร (resources) ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นทรัพยากรที่ใช้ในการแบ่งสรร เช่น ที่ดิน และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับสิทธิอำนาจ เช่น ตำแหน่งในลำดับชั้นของการบังคับบัญชา เงื่อนไขเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับการกระทำของมนุษย์ โดยกฎเกณฑ์จะเป็นตัวตีกรอบการกระทำของสังคม ส่วนทรัพยากรจะช่วยให้การกระทำมีความเป็นไปได้ (Giddens, 1984)

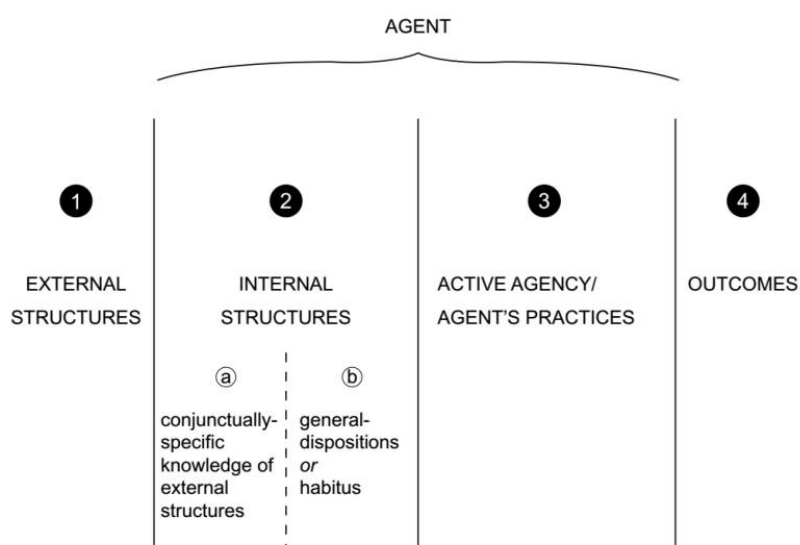
ถึงแม้ว่าทฤษฎี structuration ของ Giddens จะได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวาง แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ไม่น้อย เนื่องจาก Giddens พยายามยืนยันว่าในโครงสร้างและผู้กระทำการต่างดำรงอยู่ด้วยกันจนเป็นสิ่งเดียวกัน แต่ไม่สามารถอธิบายให้เห็นปฏิสัมพันธ์ในทางปฏิบัติหรือวิภาษวิธีระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการในเชิงประจักษ์ได้

ทฤษฎี Strong Structuration

Stones (2005) ได้วิพากษ์ทฤษฎี structuration ของ Giddens ว่ายังมีความเป็นนามธรรมอยู่มาก เพราะยังไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างภววิทยา (ontology) กับความเป็นจริงเท่าที่ควร จึงได้นำเสนอตัวแบบทฤษฎีที่เรียกว่า

“strong structuration” แต่ยังคงแนวคิดทวิภาวะของโครงสร้างเป็นหลัก แล้วนำมโนทัศน์ habitus ของ Bourdieu มาช่วยอธิบายให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทฤษฎีนี้จึงถือเป็นนวัตกรรมทางทฤษฎีอีกขั้นหนึ่งที่นำเสนอการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยา และแสดงให้เห็นว่า ปัจเจกบุคคลมีปฏิสัมพันธ์กับพลังขับเคลื่อนจากประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางสังคมอย่างไร

ตามทฤษฎี strong structuration ของ Stones (2005) ได้ต่อยอดแนวคิดของ Giddens โดยเรียกแนวคิดนี้ว่า “the quadripartite nature of structuration” ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 องค์ประกอบ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 The quadripartite nature of structuration (Stones, 2005)

องค์ประกอบที่ 1 โครงสร้างภายนอก (external structures) เป็นโครงสร้างของการกำหนดเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการกระทำของสังคม อันประกอบด้วยกฎเกณฑ์และทรัพยากร

องค์ประกอบที่ 2 โครงสร้างภายใน (internal structures) เป็นโครงสร้างภายในของผู้กระทำ การในลักษณะของความทรงจำหรือสิ่งที่ผู้กระทำารู้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ความรู้เฉพาะด้านที่เกิดมาจากโครงสร้างภายนอก (conjuncturally-specific knowledge) และอุปนิสัยทั่วไป (general-dispositions) หรือ habitus ที่เกิดมาจากการสั่งสมประสบการณ์ของผู้กระทำแต่ละคน

องค์ประกอบที่ 3 การกระทำของผู้กระทำ (active agency) ที่มีต่อสถานการณ์อันเกิดมาจากเงื่อนไขของโครงสร้างภายนอก

องค์ประกอบที่ 4 ผลลัพธ์ของการกระทำ (outcomes) อันเกิดมาจากโครงสร้างภายใน และ/หรือภายนอกของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสุดท้ายแล้วผู้กระทำอาจจะสนับสนุนหรือปฏิเสธโครงสร้างใหม่ก็ได้ และจะกลายเป็นจุดเริ่มต้นของสถานการณ์ต่อไป เมื่อโครงสร้างภายนอกสร้างเงื่อนไขใหม่

โดยสรุปแล้ว แนวคิดของ Stones ทำให้เราเข้าใจว่า ระดับความสามารถในการกระทำของผู้กระทำนั้นมีระดับที่ต่างกัน การเกิดขึ้นของสถานการณ์ต่างๆ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว

มนุษย์ไม่สามารถต่อต้านแรงกดดันหรือเงื่อนไขจากโครงสร้างภายนอกได้ แต่ก็มีการนำ “ความสามารถที่จะกระทำ การอย่างอื่น” มาใช้แทน และยังคงแนวคิดของ Giddens ที่ว่ามนุษย์เป็นผู้มีความสามารถในการกระทำและไม่ จำเป็นจะต้องตกเป็นเหยื่อของโครงสร้างเสมอไป เพราะฉะนั้น คนที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กัน ด้วยความสัมพันธ์ในระดับ ต่างๆ จะเรียนรู้ที่จะทำการ หรือเรียนรู้ภายใต้โครงสร้างที่เอื้อให้เกิดการสร้างทางเลือกด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

แบบแผนของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อสร้างแนวทางการส่งเสริม กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด โดยแบ่งวิธีดำเนินการ วิจัยออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 เป็นการศึกษาบริบทและสถานการณ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษตราด เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างและเงื่อนไขทางสังคมทั้งด้านกฎเกณฑ์และทรัพยากรของเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด โดยศึกษาจากเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของ ไทยและจังหวัดตราด เพื่อกำหนดแนวคำถามและดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ในพื้นที่จังหวัดตราด

ระยะที่ 2 เป็นการวิจัยภาคสนาม (field research) ซึ่งดำเนินการในลักษณะของการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ แบบมีส่วนร่วม เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตราด โดยผู้วิจัยทำหน้าที่ผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ในการดำเนินกิจกรรม

ระยะที่ 3 เป็นการนำเสนอและยืนยันแนวทางการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผน พัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ด้วยการตีความข้อมูลที่ได้จากการวิจัยในระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ใน ลักษณะของการถอดบทเรียน (lesson learned) และยืนยันแนวทางโดยการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ของผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่จังหวัดตราด

ตัวอย่างในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยพิจารณาเลือกตัวแทน จากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายและขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดตราด และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม โดยตัวแทนทั้ง 4 ภาคส่วน ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดตราด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม้รูด หัวหน้าสำนักงานสภามณฑลจังหวัดตราด ที่ปรึกษาสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตราด อธิการบดีมหาวิทยาลัยตราด นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดตราด รองผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนตราด ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบาย และแผน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดตราด ประธานองค์กรชุมชนคนตราด ประธานศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดตราด ฯลฯ

เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ (1) แบบสัมภาษณ์ (interview form) สำหรับการวิจัยระยะที่ 1 โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) และ (2) แบบสังเกต (observation form) สำหรับกิจกรรมการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการวิจัยระยะที่ 2 โดยใช้กรอบการสังเกตตามแนวทางของ Lofland (1971 cited in Chantavanich, 2014) ประกอบด้วย การสังเกตการกระทำของแต่ละบุคคล แบบแผนการกระทำ ความหมาย ความสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม และองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ระยะที่ 1 เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานจังหวัดตราด สำนักงานสถิติจังหวัดตราด และข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของจังหวัดตราด พร้อมทั้งตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (data triangulation) และทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจนกว่าจะมีข้อมูลเพียงพอ และระยะที่ 2 เก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสังเกตผู้เข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม

การวิเคราะห์ข้อมูล

ระยะที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการให้สัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาทำการวิเคราะห์ SWOT (SWOT analysis) และระยะที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูล (constant comparison) ที่ได้จากกิจกรรมการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม โดยวิเคราะห์ตามแนวทางของ Glaser และ Strauss (1967 cited in Chantavanich, 2014) ประกอบด้วย การเปรียบเทียบเหตุการณ์ การประมวลประเภทของข้อมูลและคุณลักษณะ การขยายวงของการเปรียบเทียบแล้วเลือกเหตุการณ์ที่สำคัญ จากนั้นจึงนำผลจากการวิเคราะห์ในระยะที่ 1 และระยะที่ 2 มาทำการตีความเพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

1. ผลการศึกษาบริบทและวิเคราะห์สถานการณ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด พบว่า การให้ความสำคัญกับการศึกษาบริบท (contextual fields) โดยเฉพาะบริบททางประวัติศาสตร์นั้นเป็นส่วนสำคัญในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการผลิตซ้ำทางสังคม ซึ่งทำให้เกิดเป็นอุปนิสัยทั่วไป หรือ habitus ของคนตราด ดังจะเห็นได้จากคนตราดใช้คำว่า “ตราด เมืองแห่งความสุขสีเขียว” (Trat the Green City) ตั้งแต่ก่อนการประกาศให้จังหวัดตราดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และนำมาเป็นจุดยืนจนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นตัวเชื่อมสำคัญที่ทำให้คนตราดอยู่ร่วมกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดได้

นอกจากนี้ยังพบว่า สถานการณ์ในปัจจุบันของจังหวัดตราด แบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านจุดแข็ง พบว่า ตราดเป็นจังหวัดที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ มีทั้งป่าไม้และทะเล อีกทั้งยังมีฝนตกเกือบทั้งปี จึงทำให้คนตราดไม่ขาดแคลนในเรื่องของอาหาร ส่งผลให้ตราดกลายเป็นจังหวัดที่มีจุดแข็งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังมีนโยบายรัฐบาลและโครงการภาครัฐที่หนุนเสริมจุดแข็งของ

ชุมชน เช่น เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ เป็นระเบียบผลไม้ภาคตะวันออก ฯลฯ

(2) ด้านจุดอ่อน พบว่า อุปนิสัยของคนตรานั้นเป็นคนชอบออม แต่ที่ไม่ชอบลงทุนทำธุรกิจทั้งที่มีศักยภาพ ซึ่งแตกต่างจากคนจันทบุรีและคนระยองที่ชอบลงทุนมากกว่า อีกทั้งคนรุ่นเก่าก็ไม่ชอบการเรียนรู้และไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

(3) ด้านโอกาส พบว่า ภาครัฐให้คนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ตามกฎหมาย โดยแต่งตั้งผู้แทนจากภาคการศึกษาและภาคประชาสังคมให้เป็นกรรมการเพิ่มเติมในคณะกรรมการนโยบายและขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดตราด นอกจากนี้ยังมีโอกาสจากชาวต่างชาติที่เข้ามาถ่ายทำรายการโทรทัศน์และภาพยนตร์ในพื้นที่ของจังหวัดตราด เช่น รายการ “Chinese Restaurant” ของประเทศจีน และภาพยนตร์เรื่อง “Senafon” ของประเทศรัสเซีย ซึ่งมีส่วนช่วยดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาจังหวัดตราดมากขึ้น

(4) ด้านอุปสรรค พบว่า บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟก จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ยังไม่ได้เริ่มพัฒนาพื้นที่ตามผังแม่บทที่เคยเสนอต่อจังหวัดตราด อีกทั้งรัฐบาลยังไม่มีมติชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขยายสนามบินตราด และการพัฒนารถไฟฟ้าความเร็วสูง เส้นทางระยอง-จันทบุรี-ตราด จึงถือเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการจะเดินทางไปจังหวัดตราด

2. ผลการวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด พบว่า จังหวัดตราดให้ความสำคัญกับการค้นหาและสร้างอัตลักษณ์ของคนตราด ผ่านการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน จนเกิดเป็นเป้าหมายสูงสุดหรือวิสัยทัศน์ที่ว่า “ตราด เมืองแห่งความสุขสีเขียว” ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่สมัยเบญจวรรณ อานเป็รื่อง เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตราดในช่วง พ.ศ. 2553-2557 และใช้คำนี้มาจนถึงปัจจุบัน จึงส่งผลให้เกิดการสร้างจุดยืนของคนตราดต่อการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ดังจะเห็นได้จากจุดยืนของภาคประชาสังคมที่ว่า คนตราดไม่ต้องการให้มีโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ แต่ต้องการให้มีแค่การท่องเที่ยว การค้าขายแดน และการขนส่งเท่านั้น (Office of the Political Development Council, 2016)

นอกจากนี้ ยังพบว่า อัตลักษณ์ของคนตรานั้นมีความเกี่ยวข้องกับแรงขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางสังคมของคนตราด ดังจะเห็นได้จากจุดยืนของคนตราดที่ต้องการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองท่องเที่ยว และพยายามอนุรักษ์สืบต่อกันมา ผ่านการขับเคลื่อนนโยบายและโครงการที่เน้นการสร้างคามยั่งยืนให้กับธุรกิจการท่องเที่ยว เนื่องจากในประวัติศาสตร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสเมืองตราดมากถึง 12 ครั้ง เนื่องด้วยเกาะช้างและหมู่เกาะต่าง ๆ ในจังหวัดตราดมีทัศนียภาพที่งดงาม และด้วยเหตุที่จังหวัดตราดเป็นเมืองท่าที่สำคัญแห่งหนึ่งในแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงทำให้มีความสัมพันธ์ด้านการค้ากับต่างประเทศ รวมไปถึงการตั้งถิ่นฐานของคนหลากหลายเชื้อชาติ เช่น ไทย จีน เขมร ญวน มอญ กุหล่า ซอง สำเร และกะซอง (Kasampolkoon, 2005)

ที่สำคัญ ผลจากการสังเกตผู้เข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดตราดแต่ละคนอยู่ในตำแหน่งเพียงช่วงเวลาสั้นๆ ทำให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดตราด ที่อยู่ในพื้นที่นานกว่า กลายเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในอุปนิสัยของคนตราดมากกว่า และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกภาคส่วน ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย

ครั้งนี้ เกือบทุกคนไม่ใช่คนตราดโดยกำเนิด แต่มีความรู้สึกชื่นชอบการใช้ชีวิตและการทำงานในจังหวัดตราด จนอุปนิสัยเปลี่ยนไปเป็นคนตราด และอยากทำทุกอย่างเพื่อรักษาความเป็นคนตราดเอาไว้ และพร้อมเป็นตัวแทนที่ทำหน้าที่สะท้อนความต้องการของคนตราด

3. ผลการนำเสนอแนวทางการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด พบว่า แนวทางที่เป็นไปได้มีทั้งสิ้น 3 แนวทาง

แนวทางแรก คือ ตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการและอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายและขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดตราด ร่วมกันวางแผนพัฒนาพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดตราดเป็นประธานกรรมการเพื่อกำกับดูแลและประสานงาน ดังที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

แนวทางที่สอง คือ การจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ขึ้นเป็นองค์การมหาชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2548 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เนื่องจากองค์การมหาชนมีความอิสระและความยืดหยุ่นมากกว่าราชการ จึงทำให้ตัดสินใจได้เร็วและทันต่อเหตุการณ์ (Siriprakob, 2010) โดยสรรหาตัวแทนจากทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในฐานะคณะกรรมการบริหาร และกำหนดให้มี “ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นผู้บริหารกิจการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

แนวทางที่สาม คือ การใช้ประโยชน์จากองค์การมหาชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพราะการจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่เป็นเรื่องยาก เนื่องจากต้องใช้งบประมาณสูง ดังนั้น องค์การมหาชนที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง โดยเข้าไปสนับสนุนการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ด้วยการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนภายใต้โครงการและกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะเป็นการเสริมพลังอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตราดได้อีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ผู้นำชุมชนและผู้เชี่ยวชาญยังสรุปอีกว่า แนวทางที่สองนี้น่าจะเหมาะสมที่สุด เนื่องจากการมี “ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะช่วยให้การพัฒนาพื้นที่ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่นั้นขึ้นอยู่กับงบประมาณและปัจจัยอีกหลายด้าน ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในปัจจุบัน จึงยังคงต้องอาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแทนที่มีความเข้าใจถึงอัตลักษณ์ของคนตราด ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม

อภิปรายผล

1. บริบทและสถานการณ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

จากผลการวิจัยที่พบว่า คนตราดใช้คำว่า “ตราด เมืองแห่งความสุขสีเขียว” เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงอุปนิสัย หรือ habitus ของคนตราด อันเกิดมาจากบริบททางประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการผลิตซ้ำทางสังคม สอดคล้องกับงานวิจัยของ Boonlorn (2017) ที่สรุปว่า ถึงแม้ประชาชนในเขตอำเภอคลองใหญ่ ค่อนข้างเห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ก็ยังยืนยันว่าควรพัฒนาในลักษณะ “ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ปฏิสัมพันธภาพ” เพราะโดยพื้นฐานคนในจังหวัดตราดอยู่กับธรรมชาติมานาน และนโยบายการพัฒนาของจังหวัดตราดได้เน้นการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากมีการดำเนินกิจการที่สร้างมลพิษ คนตราดคงไม่เห็นด้วยกับการดำเนินกิจการเหล่านั้น

2. กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด
ผลการวิจัยที่พบว่า ตัวแทนที่ร่วมวางแผนพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ส่วนใหญ่ไม่ใช่คนตราดโดยกำเนิด แต่ใช้ชีวิตและทำงานในจังหวัดตราดมานาน จนอุปนิสัยเปลี่ยนไปเป็นคนตราด จึงถือเป็นผู้กระทำการที่สามารถสะท้อนอุปนิสัยหรืออัตลักษณ์ของคนตราดได้ ผ่านแรงขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางสังคมของคนตราด สอดคล้องกับแนวคิด quadripartite nature of structuration ตามทฤษฎี strong structuration ของ Stones (2005) ที่เชื่อว่า อุปนิสัยทั่วไป หรือ habitus ของโครงสร้างภายในคือตัวเชื่อมที่ทำให้โครงสร้างภายนอกและผู้กระทำการอยู่ร่วมกันได้ ด้วยการเสนอทางเลือกใหม่ ซึ่งอาจส่งผลให้โครงสร้างภายนอกต้องกำหนดเงื่อนไขใหม่ ดังจะเห็นได้จากอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานที่ทำหน้าที่วางแนวทางให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติตาม แต่คนตราดก็สามารถแสดงจุดยืนผ่านคำว่า “ตราด เมืองแห่งความสุขสีเขียว” ซึ่งสะท้อนอุปนิสัยทั่วไปของคนตราด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ผู้กระทำการที่เป็นศูนย์กลางของชุมชน (actor-in-focus) ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่

3. แนวทางการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ผลการวิจัยที่พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคมได้รับการส่งเสริมให้เข้าใจถึงอัตลักษณ์ของคนตราดเสียก่อน เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดกับธรรมชาติของคนตราด อีกทั้งชุมชนยังต้องทำหน้าที่เสริมพลังให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตราด ซึ่งโดยปกติจะแต่งตั้งจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย หลายคนจึงมองว่าเป็นข้อจำกัดในส่วนของความรู้ความสามารถด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งเพียงไม่กี่ปี จึงอาจทำให้ไม่เข้าใจอัตลักษณ์ของคนตราดดีพอ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Warabamrungskul & Suvarnakuta (2018) ที่พบว่า หน่วยงานภาครัฐและผู้บริหารระดับสูงยังไม่สามารถยกระดับพื้นที่ให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างเนื่อง และเสนอว่าควรมีหน่วยงานบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีประสิทธิภาพ โดยอาจแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานในพื้นที่และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ให้เป็นคณะกรรมการร่วม เพื่อรองรับการพัฒนาจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง และไม่ถูกครอบงำจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 จากผลการวิเคราะห์ SWOT ที่พบว่า ความอุดมสมบูรณ์ของอาหารทะเลและผลไม้คือจุดแข็งของจังหวัดตราด จึงควรให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดกลายเป็น “World Seafood and Fruit Valley” เพื่อรองรับโอกาสจากชาวจีนและรัสเซียที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวในจังหวัดตราดมากขึ้น

1.2 จากผลการวิจัยที่พบว่า “ตราด เมืองแห่งความสุขสีเขียว” คือคำที่สะท้อนอัตลักษณ์ของคนตราด ผู้แทนจากทุกภาคส่วนจึงควรประชุมเพื่อหารือและวางแผนร่วมกับ บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ซึ่ง

ได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด โดยเน้นการวางแผนพัฒนาพื้นที่ให้เชื่อมโยงกับอาเซียนเดิมของคนในพื้นที่ เช่น การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนของอำเภอคลองใหญ่ให้เชื่อมกับหมู่เกาะทั้ง 52 เกาะ และพัฒนาให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ ด้วยการร่วมกันออกแบบและพัฒนาเมือง ทั้งการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสถาปัตยกรรม และการออกแบบผลิตภัณฑ์ชุมชนให้มีอัตลักษณ์เป็นของตนเองและบ่งบอกถึงความเป็นจังหวัดตราด

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดตราด เพื่อรองรับโอกาสจากการขยายตัวของนักท่องเที่ยว เช่น แนวทางการขยายสนามบินตราดให้สามารถรองรับเครื่องบินที่มีขนาดใหญ่กว่าเครื่องบินแบบ ATR 72 ในปัจจุบัน และศึกษาแนวทางการพัฒนาท่าเทียบเรือเนกประสงค์คลองใหญ่ให้เป็นท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับ 52 เกาะ และประเทศเพื่อนบ้าน

2.2 ควรนำอัตลักษณ์ของคนตราดที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นสินค้าและบริการแล้ว ไปวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่าข้ามพรมแดน (cross-border value chains) โดยวิจัยร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การพัฒนาการค้าและการท่องเที่ยวตามเส้นทาง R10 เพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจของ 3 ประเทศ 8 จังหวัด ประกอบด้วย ไทย 1 จังหวัด (ตราด) กัมพูชา 6 จังหวัด (เกาะกง สีหนุวิลล์ พระตะบอง โพธิ์สัต์ว์ กัมปอต และกรงแกบ) และเวียดนาม 1 จังหวัด (เกียนซาง) ซึ่งจะช่วยส่งเสริมจุดแข็งของจังหวัดตราดให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

- Aggarwal, A. (2006). Special Economic Zones: Revisiting the Policy Debate. *Economic and Political Weekly*, 41 (43/44), 4533-4536.
- Boonlom, P. (2017). *A Survey of the Attitudes of Local Residents toward Phase 1 of the Proposed Special Economic Zone Development Plan for Klong Yai District, Trat Province*. Independent Study of the Degree of Master of Public Administration Program in Local Government. Chanthaburi: Rambhai Barni Rajabhat University. (in Thai)
- Chantavanich, S. (2014). *Qualitative Research Methods*. 22nd ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. California: University of California Press.
- Kasampolkoon, A. (2005). *History of the Travel of King Chulalongkorn to Koh Chang in Trat Province*. Bangkok: Trat Provincial Cultural Office, Ministry of Culture, and Designated Areas for Sustainable Tourism Administration. (in Thai)

- Ng, M.K. (2011). Strategic Planning of China's First Special Economic Zone: Shenzhen City Master Plan (2010-2020). *Planning Theory & Practice*, 12 (4), 638-642.
- Office of the National Reform Council. (2015). *Guidelines for the Economic Development in Border Area*. Bangkok: Office of the National Reform Council. (in Thai)
- Office of the Political Development Council. (2016). *Civic Participation in Special Economic Development Zones*. Bangkok: Office of the Political Development Council. (in Thai)
- Pearce, F. (2012). *The Land Grabbers: The New Fight over Who Owns the Earth*. Boston, MA: Beacon Press.
- Santasombat, Y. (2016). *The Border*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Siriprakob, P. (2010). Autonomous Public Organization and Its Autonomy: A Preliminary Finding. *Sripatum Review: Humanities and Social Science*, 10 (2), 63-77. (in Thai)
- Stones, R. (2005). *Structuration Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sugunnasil, W. (2017). Special Economic Development Zone in Thailand: Current Situation, Possibilities, and Constraints. *Journal of Sociology and Anthropology*, 36(1), 27-55. (in Thai)
- Warabamrungrkul, T. and Suvarnakuta, K. (2018). Management Potential of Trat's Special Border Economic Zone. *Journal of Humanities and Social Sciences Mahasarakham University*, 37(4), 63-77. (in Thai)
- White, J. (2011). Fostering Innovation in Developing Economies through SEZs. In *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, 183-205. Washington DC: World Bank.