

ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นางสาวพัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE IMPACT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES ON LOCAL-ADMINISTRATION

Miss Patcharin Surakarnkul



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับ  
อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

นางสาวพัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

.....กรรมการ  
(ดร. กฤษณ์ วสันนท์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร. มาโนช นามเดช)

พัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล : ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (THE IMPACT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES ON LOCAL-ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 286 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเน้นการศึกษาในสองประเด็น คือ (1) ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) ศึกษาสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้ประกอบการจะได้รับภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลกระทบต่อหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยอีกด้วย

ผลจากการศึกษาพบว่าร่างกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยกำหนดให้มีองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษคือ อำนาจหน้าที่ดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะบางประเภท การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ ซึ่งไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษพบว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สิทธิประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นๆ ทำให้ปัจจุบันยังไม่ปรากฏรายละเอียดสิทธิประโยชน์ทางภาษี แต่เมื่อศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษในบางประเทศพบว่า ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีโดยเลือกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นโดยตรงทำให้ไม่กระทบกับการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษผ่านการเป็นคณะกรรมการบริหารและร่วมจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ รวมถึงมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยควรหลีกเลี่ยงสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เป็นภาษีท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดให้ผลผลิตที่ได้จากการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องส่งออกไปขายยังต่างประเทศทั้งหมดด้วย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....



# # 5785999034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: SPECIAL ECONOMIC ZONES / LOCAL ADMINISTRATION

PATCHARIN SURAKARNKUL: THE IMPACT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES ON LOCAL-ADMINISTRATION. ADVISOR: ASST. PROF. DR. AUA-AREE ENGCHANIL, 286 pp.

The objective of this research is to study and analyze the impact of Special Economic Zones on local administration in two aspects; 1) To compare the committee structure and authority between the administration of Special Economic Zones and local administration 2) To study preferential treatment in term of tax incentives offered to investors in The Special Economic Zones for the impact on local revenue analysis. In addition, the study of Special Economic Zones in foreign countries has been included to development guidelines of The Special Economic Zones Law in Thailand.

The Draft of Special Economic Zones Act in Thailand appoints roles and responsibilities of the committee in many aspects, disassociating with the local administration via authority to act on behalf of local administration in accordance with specific laws, public service provision and land management. As the consideration criteria of granting tax incentives to investors must conform to The Royal Decree on the Establishment of Special Economic Zones which has not yet been issued, in consequence tax incentives details have not been concluded. However, the study shows that tax incentives for investors in The Special Economic Zone in some countries has been deployed on non-local taxes in order not to affect the fiscal revenue of local administration.

The recommendations of the thesis are as followings; 1) Participation of local administration should be applied in term of Special Economic Zones' Management Committee aiming to provide public services and prescribe area usage fee. 2) Preferential treatment for investors in Special Economic Zones should not affect local taxes. Moreover, the manufactured products from the area shall be solely export to the international market.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2016

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ความรู้ คำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ และเป็นหนึ่งในผู้จุดประกายความคิดในการเรียนระดับปริญญาโทของข้าพเจ้า รวมถึงอบรมสั่งสอนและชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตให้แก่ข้าพเจ้าด้วยดีเสมอมา ข้าพเจ้าจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์มา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. กฤษณ์ วสีนนท์ และ อาจารย์ ดร. มาโนช นามเดช กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความเมตตาในการรับเป็นคณะกรรมการสอบ รวมถึงให้คำแนะนำในการปรับแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง ซึ่งได้ให้คำแนะนำในการเรียนระดับปริญญาโท และขอขอบพระคุณ คุณภูมิ คุณพีรจุจ และคุณนพร ผู้มีส่วนช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ รวมถึงเพื่อนๆ ปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน และเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณพ่อ แม่ คุณอาและพี่สาว ผู้สนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ รวมถึงคุณสุมาลีที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ดูแล และให้กำลังใจผู้เขียนตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้มาโดยตลอด

ขอบคุณวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ทำให้ข้าพเจ้าแข็งแกร่งและเติบโตมากขึ้น และขอบคุณความบันเทิงทุกประเภทที่ทำให้ข้าพเจ้าผ่านพ้นช่วงเวลานี้ไปได้ด้วยดี

ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	4
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และหลักการกระจายอำนาจ.....	5
2.1 หลักกฎหมายมหาชนในทางเศรษฐกิจ.....	5
2.1.1 ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองกับขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ.....	6
2.1.1.1 อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมที่มีต่อขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ.....	7
2.1.1.2 แนวคิดของเคนส์.....	9
2.1.1.3 แนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบผสม.....	10
2.1.2 ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	11
2.1.2.1 ภารกิจในการกำกับดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค.....	11
2.1.2.2 ภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ.....	13

2.1.2.3	ภารกิจในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและการกระจาย รายได้	15
2.1.3	วิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ .....	17
2.1.3.1	รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน .....	17
2.1.3.2	รัฐเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเอง .....	18
2.2	แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง: หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น .....	19
2.2.1	หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น .....	19
2.2.2	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	21
2.2.3	หลักความเป็นอิสระในทางการคลัง .....	22
2.3	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ .....	26
2.3.1	การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ .....	30
2.3.2	การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ .....	34
2.3.2.1	การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้ดำเนินการ .....	36
2.3.2.2	การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน ดำเนินการโดยการจัดตั้งสหการ .....	37
2.3.3	การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐมอบให้เอกชนดำเนินการ .....	38
2.4	หลักความเสมอภาคทางภาษีอากร .....	40
บทที่ 3	การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษของต่างประเทศ .....	42
3.1	ประเทศจีน .....	42
3.1.1	เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน .....	42
3.1.1.1	การลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศจีน .....	43
3.1.1.2	การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน .....	48

3.1.1.3 การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน .....	53
3.1.1.4 สิทธิประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน.....	56
(1) การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล .....	56
(2) การยกเว้นภาษีเครื่องจักร.....	58
(3) การคืนภาษีเมื่อนำผลกำไรลงทุนใหม่ในจีน .....	58
(4) การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยและค่าเช่า .....	59
(5) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม .....	59
3.1.1.5 แนวปฏิบัติของนักลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน.....	60
3.1.2 การปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ในประเทศจีน.....	61
3.1.2.1 องค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศจีน .....	62
(1) สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น.....	63
(2) รัฐบาลท้องถิ่น .....	63
3.1.2.2 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจีน.....	66
(1) ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ.....	67
(2) ภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน .....	69
3.1.2.3 รายรับทางการคลังของท้องถิ่นในประเทศจีน .....	70
(1) รายรับของท้องถิ่นที่มาจากภาษี .....	70
(2) รายรับของท้องถิ่นอื่นๆ.....	71
3.2 ประเทศฟิลิปปินส์ .....	72
3.2.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์.....	72
3.2.1.1 การลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศฟิลิปปินส์.....	73
3.2.1.2 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์.....	75

3.2.1.3 การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศฟิลิปปินส์.....	77
3.2.1.4 การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์ ..	81
3.2.1.5 สิทธิประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์.....	83
(1) การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล .....	83
(2) การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ.....	84
(3) การยกเว้นภาษีการโอนกำไรออกนอกประเทศ .....	84
(4) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม .....	84
3.2.1.6 แนวปฏิบัติของนักลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์ .....	85
3.2.2 การปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ในประเทศฟิลิปปินส์ .....	87
3.2.2.1 องค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศ ฟิลิปปินส์.....	91
(1) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น.....	91
(2) ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น .....	91
3.2.2.2 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ .....	92
(1) ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ.....	93
(2) ภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน .....	94
3.2.2.3 รายรับทางการคลังของท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์.....	96
(1) รายรับทางการคลังที่มาจากภาษี .....	96
(2) รายรับทางการคลังอื่นๆ.....	97
3.3 ประเทศพม่า.....	98
3.3.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า .....	98
3.3.1.1 การลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศพม่า.....	99
3.3.1.2 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า.....	100

3.3.1.3 การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า.....	101
3.3.1.4 สิทธิประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า.....	102
(1) สิทธิประโยชน์สำหรับผู้พัฒนาโครงการ.....	102
(2) สิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	103
3.3.1.5 แนวปฏิบัติของนักลงทุนภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศพม่า.....	104
3.3.2 การปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศพม่า.....	105
บทที่ 4 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยและอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	110
4.1 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย.....	110
4.1.1 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม.....	111
4.1.1.1 องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม.....	114
(1) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.....	114
(2) คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.....	115
(3) ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.....	117
4.1.1.2 ประเภทของนิคมอุตสาหกรรม.....	120
4.1.1.3 การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม.....	123
4.1.1.4 สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม.....	124
(1) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ.....	124
(2) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากร.....	126
4.1.2 การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	133
4.1.2.1 องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	136
(1) คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	136

(2)	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	138
(3)	คณะกรรมการบริหาร .....	138
(4)	ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ .....	140
(5)	สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	142
4.1.2.2	การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	151
4.1.2.3	สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ .....	153
(1)	สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ .....	154
(2)	สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากร .....	155
4.2	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย .....	160
4.2.1	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	161
4.2.1.1	ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน .....	162
(1)	กลุ่มกฎหมายหลัก .....	162
(2)	กลุ่มกฎหมายรอง .....	164
4.2.1.2	ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต .....	166
(1)	กลุ่มกฎหมายหลัก .....	166
(2)	กลุ่มกฎหมายรอง .....	168
4.2.1.3	ภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	169
(1)	กลุ่มกฎหมายหลัก .....	170
(2)	กลุ่มกฎหมายรอง .....	170
4.2.2	การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น.....	172
4.2.2.1	รายรับประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียม .....	173
(1)	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน.....	173
(2)	ภาษีบำรุงท้องที่.....	175



(3) ภาษีป้าย.....	176
(4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม .....	177
(5) รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียม.....	178
4.2.2.2 รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ.....	179
4.3 กรณีศึกษา: การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดตาก .....	181
4.3.1 การดำเนินการเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก .....	182
4.3.2 การบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก .....	185
4.3.2.1. คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก .....	185
4.3.2.2 คณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก .....	186
4.3.3 สิทธิประโยชน์ที่นักลงทุนจะได้รับในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก .....	189
4.3.3.1 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบกิจการทั่วไปภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ .....	189
4.3.3.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบกิจการเป้าหมายภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	190
บทที่ 5 ประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	192
5.1 การทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.....	192
5.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ .....	193
5.1.1.1 กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน.....	193
(1) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	193
(2) อำนาจในการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน.....	194

(3) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุดดิน และถมดิน .....	195
5.1.1.2 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร .....	197
(1) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น .....	198
(2) อำนาจในการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมอาคาร .....	199
(3) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร .....	200
5.1.1.3 กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข.....	203
(1) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น .....	203
(2) อำนาจในการออกใบอนุญาตสำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข.....	205
(3) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย สาธารณสุข.....	206
5.1.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	210
5.1.2.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน .....	212
(1) กลุ่มกฎหมายหลัก .....	212
(2) กลุ่มกฎหมายรอง .....	215
5.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต .....	217
(1) กลุ่มกฎหมายหลัก .....	218
(2) กลุ่มกฎหมายรอง .....	218
5.1.3 อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน .....	222
5.1.3.1 ที่ดินที่ได้มาด้วยวิธีการถมทะเล .....	224
5.1.3.2 ที่ดินที่ได้มาโดยวิธีการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	225

5.2 การยกเว้นภาษีให้แก่ผู้ประกอบการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	227
5.2.1 ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง.....	228
5.2.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน.....	228
5.2.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่.....	229
5.2.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	231
5.2.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม.....	231
5.2.3 รายได้จากภาษีการเก็บค่าธรรมเนียม.....	233
5.2.4 รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ.....	234
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	236
6.1 บทสรุป.....	236
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	246
รายการอ้างอิง.....	248
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	286

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 หลักเกณฑ์การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล .....	57
ตารางที่ 2 สัดส่วนในการแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น .....	70
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีระหว่างพื้นที่ปลอดภาษีและพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม .....	103
ตารางที่ 4 สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน .....	156



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง พื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ ซึ่งภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว นั้น จะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการรับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่งนั้น มีขึ้นเพื่อต้องการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่างๆ มิให้การพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำการพัฒนา ส่งผลให้เกิดการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียง<sup>1</sup> ซึ่งในประเทศไทยได้มีการพัฒนาการของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และมีการออกพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 ตามมา เพื่อให้การดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้นและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2525 โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program (ESB) เกิดขึ้นในรัฐบาลของ “พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์” ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) เนื่องจากภาคตะวันออกมีลักษณะโดดเด่นในเรื่องของทำเลที่ตั้ง ซึ่งมีพื้นที่เชื่อมต่อกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นแหล่งแรงงานและวัตถุดิบ พื้นที่ติดกับทะเลฝั่งอ่าวไทยซึ่งทำให้การขนส่งสินค้าเป็นไปโดยสะดวกและต้นทุนต่ำ ประกอบกับในทะเลอ่าวไทยนั้น มีการค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในทะเล ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม จึงทำให้รัฐบาลในขณะนั้นเร่งพัฒนาโครงการดังกล่าวอย่างรวดเร็ว<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านเศรษฐกิจ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557), หน้า 145.

<sup>2</sup> THAIPUBLICA, "30 ปี โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด : การพัฒนาที่ยั่งยืน?" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 16 พฤษภาคม 2559. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2012/11/30-years-eastern-seaboard-development/>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” โดยมีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบด้านงานวิชาการและธุรการของคณะกรรมการนโยบายฯ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดการดำเนินงานโดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ รวมถึงกำหนดให้มีการบริหารและการควบคุมโครงการไว้ในระเบียบฯ ด้วย

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คำสั่งฯ ดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งมีเนื้อหาในการกำหนดที่ดินตามที่ระบุไว้ในคำสั่งให้แปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุ โดยมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพที่ดินรวมไปถึงการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งจากการศึกษาในเบื้องต้นจะพบว่า เนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งฯ มีลักษณะเป็นจุดเริ่มต้นของการได้มาซึ่งที่ดินภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการเช่าที่ดิน และกำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ หรือจัดให้มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนในการเช่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาอีกด้วย

เนื่องจากแนวความคิดการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากเอกชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ รัฐจึงมีนโยบายส่งเสริมโดยการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ผู้ลงทุน โดยแบ่งออกเป็น สิทธิประโยชน์ทางภาษี ซึ่งมีลักษณะเป็นการยกเว้นภาษีต่างๆ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 8 ปี การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปี รวมไปถึงการยกเว้นอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต และสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

แม้ว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษรูปแบบต่างๆ ในประเทศไทยส่งผลให้มีการกระตุ้นการลงทุนจากผู้ประกอบการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยดีขึ้น จนทำให้รัฐบาลเร่งดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีเนื้อความในประกาศเป็นการกำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนใน 5 จังหวัด

ของประเทศไทย และออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 โดยกำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพิ่มขึ้นครอบคลุมพื้นที่บางส่วนอีก 5 จังหวัดของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีพัฒนาการในประเทศไทยมาอย่างยาวนานและเห็นได้ อย่างชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา โดยมีการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งหลักการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลเป็นการปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการออกกฎหมาย ลำดับรองเพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการ ดำเนินงานและมีหลักอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น และในส่วนของ การกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังถูก รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาแนวนโยบายรวมไปถึงการดำเนินงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการบริหาร การ ประกาศเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ การให้สิทธิประโยชน์ทั้งในส่วนที่เป็นภาษีและไม่ใช่อำนาจภาษีเพื่อจูงใจให้ผู้ลงทุนเอกชนมาลงทุน ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พบว่านโยบายและการดำเนินงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเด็น เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่ พ.ร.บ. กำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้วางหลักการไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ด้วยตัวเอง รวมไปถึงการกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้ด้วยตัวเองร้อยละ 35 โดยมีรายได้ส่วนใหญ่มาจาก การเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้น การที่รัฐจัดตั้งคณะกรรมการและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อาจก่อให้เกิดการทับซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือกลายเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างกลับไปให้รัฐ ผ่านการดำเนินงานของ คณะกรรมการและองค์กรที่มี หน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ซึ่งมีที่มาจาก การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางโดยรัฐ รวมไปถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีด้วยการยกเว้นภาษีบางประเภท ทำให้ส่งผลกระทบต่อ การ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการไม่สอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจ

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความคล้ายคลึงกันหรือไม่ เพียงใด

2. ศึกษาสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้ประกอบการจะได้รับภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าจะส่งผลกระทบต่อการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในมุมมองของกฎหมายมหาชน โดยศึกษาพัฒนาการของแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย รวมไปถึงรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจซึ่งเป็นหลักการที่พัฒนาอย่างยาวนานจนกระทั่งหลักการดังกล่าวถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงผลกระทบของอำนาจหน้าที่และนโยบายการดำเนินงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

## 1.4 สมมติฐานการวิจัย

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.5 วิธีการศึกษา

วิจัยแบบเอกสาร (Document Research)

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถอธิบายโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความคล้ายคลึงกันหรือไม่ เพียงใด

2. สามารถอธิบายสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้ประกอบการจะได้รับในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และวิเคราะห์ว่าจะส่งผลกระทบต่อการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร



## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และหลักการกระจายอำนาจ

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษก่อให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่นั้น โดยการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถือเป็นการที่รัฐเข้ามาวางแผนทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ถูกกำหนดขึ้นมา โดยเฉพาะเพื่อการขับเคลื่อนและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้ต้องมีการบริหารจัดการภายในพื้นที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไป ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่อยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ซึ่งทั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีแนวคิดทฤษฎีหรือหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่มาดั่งนั้น การศึกษาผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วย หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

#### 2.1 หลักกฎหมายมหาชนในทางเศรษฐกิจ

หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ<sup>3</sup> แต่เดิมนั้นมีแนวคิดว่ารัฐควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ตามหลักทฤษฎีที่ว่าหากปล่อยให้ประชาชนแต่ละคนได้ประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของตนโดยอิสระแล้วจะทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และสังคมจะได้รับความพอใจหรือสวัสดิการสูงสุด เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญคือ สินค้าหรือบริการต่างๆ ที่จะผลิตขึ้นในสังคมควรจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนแต่ละคนหรือปัจเจกบุคคลให้มากที่สุด ประกอบกับทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมควรจะถูกนำไปใช้ผลิตแต่เฉพาะสินค้าและบริการที่อยู่ในความต้องการของประชาชนเท่านั้นซึ่งจะช่วยให้ทรัพยากรของสังคมใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรของสังคมได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร

---

<sup>3</sup> คำว่าแทรกแซงในที่นี้จะต้องใช้ในความหมายที่กว้างที่สุดจึงหมายถึงการที่รัฐเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจในทุกรูปแบบ

ของสังคมจึงควรปล่อยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริงกลไกตลาดหรือราคานั้นไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากกลไกตลาดหรือราคาจะสามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างมีประสิทธิภาพหากลักษณะของตลาดนั้นเป็นตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ แต่ในทางที่เป็นจริงนั้นไม่มีลักษณะของตลาดตามทฤษฎีดังกล่าว มีแต่เพียงเป็นการผูกขาดมากหรือน้อยเท่านั้น เพื่อการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวรัฐจึงต้องเข้ามาวางกำหนดกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจหรือใช้มาตรการต่างๆ เพื่อช่วยให้มีการแข่งขันมากขึ้นและทำให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับเมื่อระบบเศรษฐกิจและธุรกิจการเงินได้พัฒนาอย่างเต็มที่แล้วจะเกิดกลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีอำนาจการผูกขาดและอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น และเกิดการรวมอำนาจของธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจได้ง่ายกว่าธุรกิจขนาดเล็ก รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทเพื่อป้องกันความเสียหายจากเหตุดังกล่าวด้วยการพยายามรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยชักนำหรือควบคุมบังคับให้ธุรกิจขนาดใหญ่ประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปตามแนวนโยบายหรือเป้าหมายของรัฐบาล<sup>5</sup> และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการทำหน้าที่จัดสรรสินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะและสินค้าสาธารณูปโภคที่มีลักษณะพิเศษคือ หากมีผู้ประกอบการรายเดียวจะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่าการมีผู้ประกอบการหลายรายเนื่องจากเหตุผลที่ว่าต้นทุนคงที่ในการเริ่มต้นประกอบกิจการจะสูงมากแต่เมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นต้นทุนเฉลี่ยจึงต่ำลงไปเรื่อยๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของผู้ประกอบการจะต่ำลงไปเรื่อยๆ หากมีการผลิตที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจสำหรับสินค้าบางประเภทที่มีลักษณะเป็นสินค้าและบริการบางอย่างที่ก่อให้เกิดผลภายนอกที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อสังคม เช่น การปล่อยควันดำที่มากเกินไปของโรงงาน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการผลิตสินค้าและบริการของเอกชน

### 2.1.1 ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองกับขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้นมีสาเหตุที่สำคัญมาจากการที่รัฐมีภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือภารกิจทางด้านเศรษฐกิจทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในด้านดังกล่าวโดยในบางครั้งการกระทำของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชนซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ดังนั้น การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐจึงสมควรที่จะมีขอบเขตเพื่อมิให้

<sup>4</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 4.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6

เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนมากเกินไป ซึ่งในแต่ละลัทธิเศรษฐกิจการเมืองจะยอมรับให้รัฐเข้ามาบีบบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากหรือน้อยแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1.1.1 อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมที่มีต่อขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ

ตามหลักแนวคิดแบบเสรีนิยมนั้น รัฐควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับการจัดการใช้ทรัพยากรของสังคมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ตามหลักทฤษฎีที่ว่าหากปล่อยให้ประชาชนแต่ละคนได้ประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของตนโดยอิสระแล้วจะทำให้การจัดการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และสังคมจะได้รับความพอใจหรือสวัสดิการสูงสุด เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญสองประการคือ สินค้าหรือบริการต่างๆ ที่จะผลิตขึ้นในสังคมควรจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนแต่ละคนหรือปัจเจกบุคคลให้มากที่สุด และทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมควรจะถูกนำไปใช้ผลิตแต่เฉพาะสินค้าและบริการที่อยู่ในความต้องการของประชาชนเท่านั้นซึ่งจะช่วยให้ทรัพยากรของสังคมใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรของสังคมได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำต้องมีการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของสังคมจึงควรปล่อยให้เอกชนเข้ามาบีบบทบาทให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริงกลไกตลาดหรือราคานั้นไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์ สำนักความคิดแบบเสรีนิยมแบบประโยชน์นิยม ยอมรับให้รัฐสามารถแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และเพื่อให้รัฐวางกรอบพฤติกรรมมนุษย์ให้เกิดความสุขสูงสุดสำหรับคนจำนวนมากที่สุด จึงเสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้นเพื่อวางกรอบให้เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม สำนักความคิดแบบเสรีนิยมมีแนวคิดว่าการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐควรมีข้อจำกัดเนื่องจาก

- (1.1) ในกิจการบางประการปัจเจกชนทำได้ดีกว่ารัฐบาล ดังนั้น ในกิจการอุตสาหกรรมโดยทั่วไป รัฐบาลจึงไม่ควรเข้าแทรกแซง
- (1.2) ในกิจการบางประการแม้ปัจเจกชนจะทำได้ดีรัฐบาลไม่ได้ แต่การปล่อยให้ปัจเจกชนเป็นผู้ทำมีเหตุผลคือ เพื่อให้การศึกษาแก่ปัจเจกชน
- (1.3) การให้รัฐบาลแทรกแซงโดยไม่จำกัด เป็นการเพิ่มอำนาจของรัฐบาลโดยไม่จำเป็น

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

จอห์น สจ๊วต มิลล์ เป็นนักคิดที่มีแนวคิดแบบเสรีนิยมผู้เสนอความเห็นข้างต้น โดยเขาหวังว่าการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐจะช่วยนำมาซึ่งความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ อันเป็นพื้นฐานของเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาอยู่ว่าการแทรกแซงดังกล่าวจะกระทบกระเทือนเสรีภาพมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพส่วนบุคคลในอุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงเป็นการจำกัดอำนาจรัฐลงให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยถือว่ารัฐเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนในสังคมบรรลุถึงความสุขสมบูรณ์และความชอบธรรมของอำนาจรัฐคือ การคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สิน และการแสวงหาความสุขจากประชาชน รัฐต้องปล่อยให้เอกชนทำกิจการและดำเนินชีวิตในด้านต่างๆ เอง โดยเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด รัฐจะเข้าแทรกแซงในวิถีชีวิตและการจัดระเบียบสังคมของเอกชนก็ต่อเมื่อกิจการนั้นเอกชนไม่สามารถทำเองได้แล้วเท่านั้น<sup>7</sup>

จากการที่ระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจส่งผลให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างมากขณะเดียวกันก็มีปัญหาหลายประการ ประการแรกคือพัฒนาการทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างสม่ำเสมอแต่จะมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ประการต่อมาระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินการเองโดยรัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาและความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจก็จะปิดช่องทางที่ระบบตลาดจะสามารถสนองประโยชน์ให้แก่กลุ่มต่างๆ อย่างได้ผล ประการสุดท้ายคือการตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ในการเข้าครอบครองตลาดทำให้เงื่อนไขของระบบตลาดเสรีถูกทำลายไป ระบบตลาดที่ปราศจากการแข่งขันย่อมไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้ รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้พัฒนามาเป็นแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบรัฐสวัสดิการในระบบประชาธิปไตยโดยมีทฤษฎีรากฐานมาจากระบบสังคมนิยมและระบบเสรีนิยมสมัยใหม่<sup>8</sup>

ระบบเศรษฐกิจแบบรัฐสวัสดิการในระบบประชาธิปไตยเป็นอีกสำนักหนึ่งที่อยู่ภายใต้แนวคิดแบบเสรีนิยมโดยมีข้อสมมติฐานว่าระบบเสรีนิยมมีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำกันมากในสวัสดิการทางเศรษฐกิจของคนในสังคม รัฐจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบปล่อยให้กระทำ (laissez faire) จะทำให้เกิดการออมทรัพย์มากเกินไป และการบริโภคที่ดำเนินไปทำให้

<sup>7</sup> พันธ์ ทศนียนานท์, "สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของชนชาวไทย," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 11, ฉบับที่ 3 (2526).

<sup>8</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 253.

ทรัพยากรกระจุกตัวและใช้ไม่ได้เต็มที่ส่งผลคือมีการผูกขาด รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยการกระจายรายได้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างปัจเจกชนในสังคม

นอกจากหน้าที่ของรัฐในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กระจายรายได้และกระจายทรัพยากรแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ในการรักษาระดับการว่างทำงานส่วนรวมอีกประการหนึ่ง เพราะในระบบเศรษฐกิจที่ปล่อยให้เอกชนทำแท้งจริงโดยไม่มี การแทรกแซงจากรัฐบาลอาจไม่มีการว่าจ้างทำงานเต็มที่ จึงต้องมีการรักษาระดับการว่างทำงานด้วยการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าลัทธิสวัสดิการเสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการกระจายรายได้และทรัพยากรให้เกิดความเท่าเทียม จำกัด การผูกขาด และรักษาการใช้ทรัพยากรและจ้างงานอย่างเต็มที่

### 2.1.1.2 แนวคิดของเคนส์

จอห์น เมนาร์ด เคนส์ เป็นนักคิดเศรษฐศาสตร์สำคัญผู้เสนอให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงในกิจกรรมเศรษฐกิจเพื่อรักษาระดับการว่างทำงานส่วนรวม โดยเขามีความเห็นว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่ปล่อยให้เอกชนทำแท้งจริงไม่มีการแทรกแซงจากรัฐบาลอาจไม่มีการว่าจ้างทำงานเต็มที่ เพราะอุปสงค์รวมมีไม่พอ และแม้ว่าการผลิตก่อให้เกิดรายได้ก็จริงแต่รายได้นั้นไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การใช้จ่ายซึ่งก่อให้เกิดอุปสงค์ รายได้ส่วนหนึ่งอาจถูกออมได้ ทำให้อุปสงค์รวมมีน้อยเกินไป สินค้าขายไม่ได้ ทำให้การผลิตในระยะต่อไปลดลงส่งผลให้การว่าจ้างทำงานซึ่งขึ้นอยู่กับการผลิตลดลงด้วย

ตามทฤษฎีการว่าจ้างทำงานของเคนส์ ปริมาณการผลิตทั้งหมดหรือรายได้ประชาชาติในระยะใดระยะหนึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์รวมซึ่งประกอบไปด้วยการใช้จ่ายซื้อสินค้าบริโภคและการใช้จ่ายซื้อสินค้าทุน หากอุปสงค์รวมเพิ่มขึ้นการผลิตก็เพิ่มขึ้น รายได้ประชาชาติก็จะเพิ่มขึ้น การว่าจ้างทำงานก็เพิ่มขึ้น หากอุปสงค์รวมลดลงการผลิตก็ลดลง รายได้ประชาชาติก็ลดลง ทำให้เกิดการว่างงาน ดังนั้น การรักษาระดับอุปสงค์รวมให้อยู่ในระดับที่จะทำให้เกิดการว่าจ้างทำงานเต็มที่จึงเป็นจุดหมายที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ และในทฤษฎีของเคนส์ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะใช้มาตรการทางการคลังเพื่อให้ได้ผลดังกล่าว

เคนส์สรุปว่าในเศรษฐกิจที่ร่ำรวยรายได้สูง การบริโภคจะคิดเป็นส่วนน้อยของรายได้ ส่วนที่ออมไว้จะเพิ่มมากขึ้น มีแนวโน้มที่จะเกิดสถานะที่การใช้จ่ายเงินลงทุนจะไม่สูงพอที่จะใช้ส่วนที่ออมหมดไป เมื่ออุปสงค์รวมไม่สูงพอเศรษฐกิจก็จะประสบปัญหาเกิดการผลิตไม่เต็มที่ มีการว่างงาน เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้กลไกราคาไม่สามารถปรับโดยอัตโนมัติให้มีการว่าจ้างทำงานเต็มที่ได้ ทั้งนี้โยบายการเงินก็อาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้หากอัตราดอกเบี้ยต่ำอยู่แล้ว เคนส์จึงเสนอให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยให้รัฐบาลลงทุนเพิ่มขึ้น ใช้จ่ายมากกว่ารายรับ

จะทำให้การลงทุนทั้งหมดเพิ่มขึ้น การผลิตและการว่าจ้างทำงานเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาการว่างงานในระบบที่วิสาหกิจเป็นของเอกชนโดยไม่ต้องปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ รัฐบาลเพียง ควบคุมให้ปริมาณการลงทุนมีเพียงพอที่จะทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรืองอยู่เสมอเท่านั้น โดยสรุปแล้วรัฐควร เข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เท่าเทียมกันมากขึ้น จำกัด การผูกขาด และรักษาการใช้ทรัพยากรและการจ้างงานเต็มที่

### 2.1.1.3 แนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบผสม

ในช่วงระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองระบบเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำ แสดงให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์ของระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นระบบเดี่ยว ในแต่ละประเทศจึงได้ มีการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้มีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่รัฐมีบทบาทในการเข้ามา จัดการในระบบเศรษฐกิจมากกว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยระบบเศรษฐกิจแบบผสมนั้นก็ มีลักษณะหลายรูปแบบเช่นกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ระบบตลาดแบบเสรีนิยมสมัยใหม่ ระบบนี้เป็นหลักการของระบบตลาดโดย เน้นในเรื่องเสรีภาพของปัจเจกชน อย่างไรก็ตาม รัฐเองก็มีหน้าที่ที่จะขัดขวางการทำลายตัวเองซึ่งแฝง อยู่ในระบบตลาดนี้ หลักการสำคัญของระบบตลาดประเภทนี้คือ การแข่งขันเสรีนั้นจะต้องได้รับการ ประกันโดยมีการควบคุมไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอน และแรงงานซึ่งเป็นผู้แบกภาระของระบบ เศรษฐกิจทั้งหมดอยู่นั้น จะต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความสามารถในการทำงานโดยให้มีการกระจาย รายได้ในระดับหนึ่งและรัฐเองต้องสนับสนุนเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตตามสมควรพร้อมทั้งจัดให้มี ธนาคารกลางที่มีหน้าที่ทำให้ระบบเงินตรามั่นคง<sup>9</sup>

ระบบตลาดที่เน้นสังคม ระบบนี้เน้นการปรับแต่งโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยการนำการวางแผนเข้ามาใช้คู่กับการแข่งขันโดยมีลักษณะเป็นการแข่งขันเท่าที่เป็นไปได้และ วางแผนเท่าที่จำเป็น หากการแข่งขันซึ่งตามความคิดเสรีนิยมมีความเป็นเอกเทศในตัวเอง ระบบ ตลาดที่เน้นสังคมถือเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งเท่านั้น ซึ่งลักษณะการวางแผนรัฐจะเข้าไปวางแผน ในระดับมหภาคโดยไม่เจาะลึกลงไปถึงระดับผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจในแต่ละราย ดังนั้น การ วางแผนจึงมีผลเฉพาะในทางอ้อมเท่านั้น และรัฐจะใช้วิสาหกิจมหาชนเข้าไปเป็นตัว่วงดุลกับวิสาหกิจ เอกชน และวิสาหกิจเอกชนเองก็ควรที่จะมีการควบคุมโดยให้แรงงานสามารถมีสิทธิมีเสียงในการ แสดงความคิดเห็นเรื่องการบริหารด้วย นอกจากนี้ ระบบตลาดที่เน้นสังคมยังเน้นเกี่ยวกับนโยบายทาง สังคม เช่น ความเท่าเทียมกันในแง่โอกาส และเน้นหลักการกระจายรายได้เป็นพิเศษ โดยธนาคาร

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 255.

กลางมิได้มีหน้าที่เพียงทำให้ระบบเงินตรามั่นคงเท่านั้น หากแต่มีบทบาทในการจัดปัญหาการว่างงาน และส่งเสริมให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย<sup>10</sup>

ระบบตลาดที่มีการวางแผน ระบบนี้ลักษณะพิเศษคือ รัฐมีบทบาทในการวางแผนทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง มีหน่วยราชการกลางทำหน้าที่กำหนดแผนขึ้นมา โดยมีคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากผู้ประกอบการ ลูกจ้าง นักวิชาการ และหน่วยราชการอื่นๆ ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือ แผนเศรษฐกิจที่จัดทำขึ้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งการดำเนินการตามแผนนั้นอาจดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผน กิจการเอกชนก็จะถูกชักจูงให้ลงทุนหรือผลิตตามแผนโดยวิธีการทางอ้อม เช่น ให้เครดิตหรือให้ความคุ้มครองหรือโดยการตกลงกัน ซึ่งรัฐสามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้รัฐยังดำเนินนโยบายทางการเงินและค่าของเงินโดยผ่านองค์กรกลางของรัฐซึ่งควบคุมในเรื่องกิจการสินเชื่อทั้งหมดด้วย<sup>11</sup>

### 2.1.2 ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ

สาเหตุประการสำคัญของการที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภารกิจที่สำคัญของรัฐประการหนึ่งคือภารกิจในด้านเศรษฐกิจ รัฐจะต้องมีการรับประกันความสมดุลในทางเศรษฐกิจโดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันรัฐจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเพื่อรักษาความสมดุลทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้รัฐจะต้องกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วถึงในภูมิภาคอีกด้วย ในภาพรวมสามารถจำแนกภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจได้ 3 ภารกิจคือ ภารกิจในการกำกับดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค ภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ และภารกิจในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้

#### 2.1.2.1 ภารกิจในการกำกับดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค

หน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลจะให้ความสนใจในปัญหาที่ว่าอย่างไรจึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างราบรื่น เช่น ใ้ทำอะไรจึงจะทำให้ระดับการทำงานหรือการใช้ทรัพยากรของสังคมอยู่ในอัตราที่สูง และในขณะเดียวกันก็จำต้องพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะทำให้ค่าของเงินตราหรือระดับ

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

สินค้าทั่วไปอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพรวมถึงฐานะของดุลการค้าและดุลการชำระเงินอยู่ในสภาพที่มีความสมดุลพอควรด้วย<sup>12</sup> การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องของการป้องกันรักษาและควบคุมมิให้เศรษฐกิจมีการเคลื่อนไหวไปในทางที่รวดเร็วและรุนแรงเกินไปทั้งด้านราคา การผลิต และการจ้างงาน โดยรัฐบาลต้องควบคุมดูแลทั้งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศซึ่งเป็นเรื่องของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องโดยไม่เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดจนทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวหรือหดตัวเร็วเกินไป และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดต่อกับต่างประเทศให้อยู่ในภาวะที่สมดุลโดยพิจารณาได้จากดุลการชำระเงิน อัตราแลกเปลี่ยน และฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ

เหตุผลที่รัฐบาลต้องเข้ามาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเนื่องจากเมื่อรัฐบาลมีหน้าที่ในการค้ำประกันถึงฐานะของดุลการค้า ดุลการชำระเงินของประเทศ เสถียรภาพทางการเงิน และการขยายตัวหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่เหมาะสม และในความเป็นจริงการตัดสินใจเลือกหรือประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งของมนุษย์ทุกคนย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญส่งผลให้การตัดสินใจในการที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรืองดเว้นไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของประชาชนแต่ละคนย่อมจะไม่คำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพของราคาหรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนอกจากคำนึงถึงส่วนได้เสียของตนเป็นสำคัญ ประกอบกับการตัดสินใจเพื่อดำเนินการทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่ละคนนั้นไม่เป็นไปในแนวที่จะพยายามทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างอุปสงค์รวมและอุปทานรวมของประเทศทำให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ง่าย จากเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลจึงต้องใช้อำนาจและมาตรการในการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับหรือชักนำให้ไปเป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ<sup>13</sup>

การกำกับดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาคนั้น รัฐบาลต้องปฏิบัติโดยยึดถือหลักการทางด้านการคลัง 3 ประการ ประการแรก กรณีที่เกิดการว่างงาน รัฐบาลจะต้องพยายามเพิ่มการใช้จ่ายรวมของประเทศให้สูงขึ้นจนทำให้มีการจ้างงานในระดับสูง ประการที่สอง กรณีที่เกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลจะต้องพยายามปรับระดับการใช้จ่ายรวมของประเทศให้ลดต่ำลงให้ได้สัดส่วนกับการผลิตสินค้าและบริการ และประการที่สาม กรณีที่ระดับการจ้างงานของประเทศอยู่ใน

<sup>12</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 41.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.



ระดับสูงและระดับราคาก็มีเสถียรภาพ รัฐบาลจะต้องพยายามรักษาสถานการณ์เช่นนั้นให้คงอยู่ตลอดไป<sup>14</sup>

### 2.1.2.2 ภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ

ปัญหาขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ทุกสังคมหรือทุกประเภทจะต้องเผชิญคือ ปัญหาการได้มาซึ่งทรัพยากรที่จะใช้เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมกล่าวคือ ทรัพยากรต่างๆ เช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน และวิทยาการต่างๆ ที่เราใช้ในการผลิตเป็นสินค้าและบริการเพื่อแสวงหาความสุขจากวัตถุนั้นมีขอบเขตจำกัด จึงเกิดเป็นปัญหาสำคัญว่าเราจะจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างไรจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมได้ดีที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะอย่างไรให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ซึ่งในทางที่เป็นจริงแล้วเราจะไม่สามารถจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมได้อย่างเต็มที่หรืออย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อบกพร่องในด้านการผลิตและข้อบกพร่องในการตอบสนองความต้องการของประชาชน กรณีข้อบกพร่องในด้านการผลิตเกิดจากข้อบกพร่องในการแบ่งสรรการใช้ทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลที่ในบางครั้งภาครัฐบาลหรือภาคเอกชนอาจมีบทบาทมากเกินไป ส่วนกรณีข้อบกพร่องในด้านการตอบสนองความต้องการของสังคมเกิดจากสาเหตุที่รัฐบาลไม่สามารถใช้กลไกทางการเมือง<sup>15</sup> เป็นเครื่องมือในการวัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อบริการของรัฐได้ เนื่องจากการใช้กลไกทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการวัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนนั้น ประสิทธิภาพของกลไกทางการเมืองจะดีหรือเลวขึ้นอยู่กับว่ากลไกทางการเมืองที่ใช้อยู่ในสังคมนั้น เปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็นและความต้องการของตนต่อบริการของรัฐอย่างเสรีภาพมากน้อยแค่ไหน และระดับความรู้ของประชาชนในการแสดงออกหรือตัดสินใจอยู่ในระดับใด ประกอบกับกลไกตลาดก็ไม่สามารถใช้วัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อสินค้าและบริการต่างๆ ที่ผลิตโดยเอกชนได้เช่นกัน เนื่องจากข้อจำกัดของลักษณะตลาดในความเป็นจริงที่มีลักษณะเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ และความต้องการของประชาชนที่มีต่อสินค้าและบริการต่างๆ เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ง่ายเมื่อมีปัจจัยมากระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน เมื่อการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่จะทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดนั้นจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้จริง รัฐจึงต้องเข้ามามีหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและเป็นไปตามความต้องการของสังคมมากที่สุดโดยการกำหนดนโยบายและปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของ

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

<sup>15</sup> เนื่องด้วยเหตุผลที่ประชาชนผู้ใช้ไม่ต้องทำการซื้อสินค้าและบริการสาธารณะโดยตรงทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อบริการของรัฐเป็นอย่างไรจึงมีความพยายามที่จะใช้กลไกทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง เป็นวิธีการในการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นที่แท้จริงของตนออกมา

สั่งคมหรือการเข้าไปแทรกแซงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนเพื่อจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ<sup>16</sup> โดยหลักการทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินนโยบายแทรกแซงระบบตลาด ได้แก่ สินค้าที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ, โครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์, การเกิดผลกระทบภายนอกอันเกิดจากการผลิตหรือการบริโภคของคนที่มิต่อคนอื่น ๆ และการเกิดสารสนเทศอสมมาตร

สินค้าสาธารณะ หมายถึง สินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคสามารถบริโภคร่วมกันได้ในเวลาเดียวกันและไม่สามารถกีดกันผู้ใดผู้หนึ่งออกจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้ โดยลักษณะของสินค้าสาธารณะจะเป็นสินค้าที่ไม่มีคู่แข่งในการบริโภคกล่าวคือ หากบุคคลหนึ่งบริโภคสินค้าหรือบริการชนิดนั้นแล้วก็ไม่ทำให้ผู้อื่นมีสินค้าหรือบริการเพื่อการบริโภคสินค้านั้นลดลง เช่น รายการที่ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ในช่องปกติที่ผู้บริโภคทุกคนที่มีโทรทัศน์สามารถรับชมได้ไม่จำกัด เป็นต้น และสินค้าสาธารณะจะมีลักษณะที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้หรืออาจต้องใช้ต้นทุนสูงมากในการกีดกันผู้หนึ่งผู้ใดออกจากการได้รับประโยชน์จากการบริโภคสินค้านั้นๆ เช่น การป้องกันประเทศ นับเป็นการยากมากที่จะกีดกันคนหนึ่งคนใดออกจากการได้รับความคุ้มครองเมื่อบุคคลนั้นเข้ามาในอาณาเขตของประเทศหนึ่งๆ เป็นต้น ลักษณะของสินค้าสาธารณะทำให้ผู้บริโภคต่างพากันหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินซื้อสินค้าและบริการดังกล่าวในขณะที่ยังคงได้รับผลประโยชน์จากสินค้านั้นๆ การเกิดปัญหาการบริโภคฟรีของสินค้าสาธารณะส่งผลให้ผู้ผลิตเอกชนไม่มีแรงจูงใจที่จะผลิตสินค้านี้หรือผลิตในปริมาณน้อย การบริโภคสินค้าสาธารณะจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้สินค้าหรือบริการนั้นๆ ผลิตออกมาในปริมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมสูงสุด ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการหรือมีนโยบายเกี่ยวกับการผลิตสินค้าและบริการประเภทนี้<sup>17</sup>

โครงสร้างตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์ โดยปกติแล้วระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหมายถึงระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกราคาและตลาดเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจซึ่งผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจกรรมอย่างเสรีภายใต้กฎหมายเพื่อหากำไรสูงสุด และผู้บริโภคสามารถเลือกบริโภคสินค้าและบริการเพื่อให้ได้รับความพึงพอใจสูงสุดโดยทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคต่างก็อาศัยราคาตลาดเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินใจที่จะผลิตหรือบริโภค ซึ่งในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การทำงานของตลาดจะมีประสิทธิภาพเมื่อตลาดนั้นเป็นตลาดที่มีการแข่งขัน

<sup>16</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 21-22.

<sup>17</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการและการภาษีอากร สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-8 (นันทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า 7-11.

สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงลักษณะของตลาดที่เกิดขึ้นมักเป็นตลาดที่มีโครงสร้างแข่งขันไม่สมบูรณ์โดยอาจเป็นตลาดผูกขาด ตลาดผู้ขายน้อยราย หรือตลาดกึ่งผูกขาด ซึ่งตลาดเหล่านี้ผู้ประกอบการมักสนใจที่จะจำกัดปริมาณผลผลิตให้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นเพื่อที่จะให้สินค้าในตลาดมีจำนวนน้อยกว่าความต้องการของผู้บริโภคส่งผลให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นและผู้ประกอบการได้รับกำไรเพิ่มขึ้นทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรในตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรที่นำมาใช้ในการผลิตเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพทางเทคนิค นอกจากนี้หากมองในแง่สวัสดิการทางสังคมก็ปรากฏว่าผู้บริโภคในตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ก็จะไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการบริโภคเช่นกัน

### 2.1.2.3 ภารกิจในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้

หน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้ รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่าสินค้าและบริการต่างๆ ที่สังคมผลิตขึ้นจะจำหน่ายแจกจ่ายให้ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มในลักษณะอย่างไร ซึ่งการพิจารณาถึงหน้าที่ในด้านของการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมเป็นหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการพิจารณาหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การศึกษาบทบาทของรัฐบาลในการทำหน้าที่ดังกล่าวว่าควรเป็นไปในทิศทางใดนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงระบบการกระจายที่เหมาะสมของแต่ละสังคม หากอ้างอิงถึงหลักประชาธิปไตยที่เน้นในการคำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทุกคนจึงควรได้รับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและสิทธิในทางเศรษฐกิจหรือได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสังคมอย่างเสมอภาคกัน ส่งผลให้บทบาทของรัฐบาลในการกระจายรายได้ควรจะเป็นไปในลักษณะที่ว่าประชาชนทุกคนควรจะมีโอกาสที่จะได้รับรายได้เท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงโอกาสที่ประชาชนทุกคนจะได้รับรายได้ที่เท่าเทียมกันเป็นไปได้ยากเนื่องจากมีปัจจัยทางสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ปัจจัยทางสังคมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนแต่ละคนได้รับรายได้ไม่เท่าเทียมกัน อันมีสาเหตุมาจากความเกี่ยวพันกับบุคลิกลักษณะหรือสติปัญญาที่มาจากมรดกตกทอดทางพันธุกรรมประกอบกับโอกาสในการได้รับการศึกษาอบรม รวมไปถึงโอกาสในการเข้าทำงานที่ในบางครั้งมีการกีดกันคนบางกลุ่มทำให้โอกาสในการทำงานของแต่ละคนมีมากน้อยแตกต่างกัน<sup>18</sup>

นอกจากปัจจัยทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องการกระจายรายได้ในสังคมแล้ว ปัจจัยทางเศรษฐกิจก็เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรมใน

<sup>18</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 21-22.

สังคมเช่นกัน ซึ่งปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวกำหนดรายได้และความมั่งคั่งของแต่ละคนนั้นขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทนที่ปัจจัยการผลิตแต่ละอย่างจะได้รับ ซึ่งการกำหนดอัตราผลตอบแทนที่ปัจจัยการผลิตจะได้รับจากการทำงานหรือจากการใช้ปัจจัยการผลิตนั้นจะเป็นไปอย่างยุติธรรมเมื่อกลไกตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น หากกลไกตลาดทำหน้าที่ในการกระจายรายได้ของสังคมได้โดยสมบูรณ์แล้ว รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรการกระจายรายได้ของสังคม อย่างไรก็ตาม กลไกตลาดที่สมบูรณ์จะปรากฏอยู่ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์เท่านั้นซึ่งในความเป็นจริงตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่มีปรากฏอยู่ในสังคมใดๆ ทำให้การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้เช่นกัน รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะเข้ามาแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาดและช่วยทำให้การกระจายรายได้ภายในสังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้น<sup>19</sup> และความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกันก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ในสังคม แม้ว่าการกำหนดผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตเป็นไปอย่างยุติธรรมแล้วก็ยังอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้หากทุกคนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตในจำนวนและคุณภาพที่ไม่เท่ากัน ซึ่งประเด็นดังกล่าวมักเกิดขึ้นในสังคมที่ยอมรับในระบบกรรมสิทธิ์และเปิดโอกาสให้มีการยกทรัพย์สินสมบัติเป็นมรดกตกทอดกันอย่างเสรี

หากปล่อยให้การกระจายรายได้เป็นเรื่องของกลไกตลาดหรือเป็นไปตามธรรมชาติแล้วอาจก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากขึ้นส่งผลให้ไม่เกิดความเป็นธรรมในสังคมและความมั่งคั่งจะไปกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนที่มีโอกาสในการแสวงหารายได้มากกว่า รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงในด้านเศรษฐกิจเพื่อดำเนินนโยบายในการกระจายรายได้และส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมโดยการใช้มาตรการทางอ้อม เช่น การออกกฎหมายกำหนดค่าแรงขั้นต่ำเพื่อช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน การใช้มาตรการควบคุมราคาสินค้าและมาตรฐานของสินค้าเพื่อป้องกันผู้ผลิตหรือผู้ขายเอาเปรียบผู้บริโภค การออกกฎหมายควบคุมอัตราค่าเช่าและอัตราดอกเบี้ยเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินและเจ้าของทุน หรือการออกมาตรการประกันราคาขั้นต่ำของสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น<sup>20</sup>

นอกจากมาตรการที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วรัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางการคลังเพื่อสร้างความเป็นธรรมและกระจายรายได้ในสังคมโดยการกำหนดนโยบายหรือมาตรการในด้านการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมาตรการทางด้านรายได้รัฐอาจใช้วิธีการในการเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าคือ คนที่มีฐานะหรือ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

รายได้สูงจะเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าคนที่มียาฐานะหรือรายได้ที่ต่ำกว่าแล้วนำเงินภาษีดังกล่าวมาจัดสรรสินค้าสาธารณะซึ่งทุกคนสามารถใช้ได้อย่างเท่าเทียม หรือรัฐอาจทำการจัดเก็บภาษีแบบทั่วไปแล้วนำเงินภาษีดังกล่าวมาจัดสรรบริการที่ให้ประโยชน์ส่วนใหญ่แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย เพื่อช่วยให้ความแตกต่างในการกระจายรายได้ของสังคมมีน้อยลง ในส่วนของมาตรการทางด้านรายจ่ายรัฐอาจสร้างความเป็นธรรมในสังคมด้วยการใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการและการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มพูนความสามารถและประสิทธิภาพโดยการตั้งโครงการใช้จ่ายต่างๆ เพื่อช่วยลดความเดือดร้อนของผู้มีรายได้น้อยโดยช่วยให้เขาเหล่านั้นมีโอกาสได้ใช้สินค้าและเข้าถึงบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเพื่อเป็นหลักประกันในด้านชีวิตความเป็นอยู่ เช่น โครงการรักษาพยาบาลแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย โครงการประกันสังคม โครงการประกันรายได้ขั้นต่ำให้แก่ประชาชน โครงการฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น ซึ่งมาตรการทั้งหมดของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงมักให้ความสนใจกับการประกันรายได้ขั้นต่ำมากกว่าที่จะจำกัดขอบเขตของความร่ำรวยเว้นแต่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมมักจะทำกาจำกัดทั้งรายได้และความมั่งคั่งของแต่ละบุคคลไว้ด้วย<sup>21</sup>

### 2.1.3 วิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ

รัฐมีมาตรการที่หลากหลายในการเข้าดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจเข้ามาบิบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน หรือในการประกอบกิจการบางประเภท รัฐอาจใช้วิธีการเข้ามาดำเนินงานด้วยตัวเอง อาจกล่าวได้ว่ารัฐมีวิธีการในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน และรัฐเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเอง

#### 2.1.3.1 รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน

การเข้ามายุ่งเกี่ยวกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐ เป็นการเข้าแทรกแซงโดยรัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมโดยรัฐแต่กรรมสิทธิ์ในกิจการยังเป็นของเอกชน รัฐอาจใช้วิธีการออกคำสั่งโดยการกำหนดกฎเกณฑ์แต่ฝ่ายเดียวว่าจะให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจเช่นใด ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามโดยไม่ต้องแสดงความยินยอมแต่อย่างใด โดยรัฐอาจออกเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่ง คำสั่งห้าม หรือการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับการผลิต เครื่องมือการผลิต หรือผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้รัฐอาจกำหนดให้เอกชนต้องขออนุญาตหรือต้องขออนุมัติเพื่อให้เอกชนประกอบการในทางเศรษฐกิจในกรณีที่ไม่ม่กฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด และเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ รัฐอาจอาศัยอำนาจทั่วไปที่มีอยู่ในกฎหมายต่างๆ อนุญาตหรือ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

อนุมัติให้เอกชนประกอบการทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งอย่างใดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายก็ได้ เช่น การให้สัมปทานหรือการอนุญาตให้เอกชนประมุขการประกอบการบางอย่างไปดำเนินการแทนรัฐ และในการประกอบวิชาชีพบางประเภทซึ่งรัฐเล็งเห็นว่าวิชาชีพบางประเภทอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการวางหลักเกณฑ์ควบคุมมาตรฐานและควบคุมการเข้าสู่วิชาชีพด้วยการกำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพ หรือจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นเพื่อกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพนั้นๆ โดยเฉพาะเพื่อให้แตกต่างจากวิชาชีพอื่นๆ เช่น แพทย์ สถาปนิก ทนายความ หรือผู้สอบบัญชี เป็นต้น

อีกกรณีหนึ่งคือการที่รัฐให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยกิจการบางลักษณะอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวม หรือรัฐต้องการสนับสนุนให้เอกชนริเริ่มดำเนินการบางลักษณะที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ดังนั้น รัฐอาจมีการออกมาตรการเพื่อส่งเสริมการลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทของเอกชนด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ในกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่การประกอบการ เช่น การออกมาตรการทางภาษีด้วยการงดเว้นการเสียภาษีนำเข้าสินค้าทุนหรือยกเว้นการเก็บภาษีจากกำไรที่เอกชนได้รับจากการประกอบการในระหว่างระยะเวลานั้น เป็นต้น และรัฐจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการกำกับดูแลในเรื่องการเข้าตลาด คุณภาพ ราคา ตลอดจนเรื่องอื่นๆ ที่มีลักษณะพิเศษในตลาดนั้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นคณะผู้เชี่ยวชาญและมีความเป็นอิสระ

### 2.1.3.2 รัฐเข้ามาดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจเอง

กรณีนี้คือการที่รัฐประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเองโดยรัฐเป็นเจ้าของในกิจการนั้นๆ อาจเป็นการผลิตสินค้าหรือให้บริการก็ได้ กิจการทางธุรกิจแบบนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมไปถึงวิสาหกิจแบบผสมคือ วิสาหกิจที่มีได้เป็นของรัฐอย่างเดียวแต่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยส่วนใหญ่รัฐมักจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติทั้งหลายซึ่งมีปัญหาด้านต้นทุนการผลิตตั้งแต่ขั้นตอนการดำเนินงาน จุดคุ้มทุน และผลตอบแทนเช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภคทำให้เอกชนไม่สนใจเข้าร่วมดำเนินการ<sup>22</sup>

มูลเหตุในกรณีที่รัฐเข้ามาดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจเองนั้น เนื่องจากกิจการบางอย่างเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของประเทศ กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีการร่วมมือเพื่อผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง ส่งผลให้อาจมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้สินค้าและบริการนั้นตามความพอใจทำให้ประชาชนทั่วไปเดือดร้อนได้ เช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ซึ่งกิจการดังกล่าวถือเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการและด้วยเหตุผล

<sup>22</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 243.

ที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันทำให้การจัดทำสาธารณูปโภคที่คิดค่าบริการตามลักษณะการจัดการเชิงธุรกิจอาจทำให้ประชาชนบางส่วนไม่มีโอกาสในการใช้บริการเหล่านั้น<sup>23</sup>

ในบางกรณีก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภายใต้การนำของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีนโยบายหลักว่าวัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รับผิดชอบต่อการจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน และเพื่อให้เกิดความแน่นอน รัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด<sup>24</sup>

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง: หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ด้วยการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลางซึ่งการดำเนินการจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางแต่จะเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแลจากส่วนกลาง กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลสุขภาพและทรัพย์สิน การรักษาสิ่งแวดล้อม โดยหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบไปด้วย 3 หลักคิดดังต่อไปนี้

### 2.2.1 หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในท้องถิ่น มีนัยยะที่ใกล้เคียงกับคำว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งก็คือสิทธิในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยตนเองที่เรียกว่าประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ในเมื่อท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ท้องถิ่นจึงมิใช่รัฐอิสระและดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ ท้องถิ่นจึงไม่มีคำว่าเอกราชหรืออำนาจอธิปไตย ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงมีค่าที่มีลักษณะสัมพัทธ์ หมายความว่า การใช้คำดังกล่าวก็เพื่อแสดงว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองภายในรัฐหนึ่ง แต่มิใช่มีเอกราชซึ่งเป็นของรัฐ<sup>25</sup>

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 242-243

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 243

<sup>25</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นสมัยอดีตเกิดขึ้นได้และเจริญเติบโตด้วยหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น เป็นความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นอิสระของเมืองเกิดจากที่ตั้งและปัจจัยด้านภูมิอากาศของประเทศในเขตหนาวที่ต้องการอาหาร เครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์จำนวนมากเพื่อต่อสู้กับความหนาวจัดเป็นเวลานานหลายเดือนในแต่ละปี ทำให้เกิดการค้าขายและการขนส่งเพื่อแลกเปลี่ยนระหว่างกันนำไปสู่การเจริญเติบโตทางการค้า เกิดเมืองท่าและเมืองอันเป็นจุดแลกเปลี่ยนสินค้าและเกิดชนชั้นพ่อค้าขึ้น อำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้านำไปสู่อำนาจทางการเมืองเพื่อปกครองและบริหารบ้านเมืองของตน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2521 มาตรา 180 บัญญัติว่า “การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยหยิบยกหลักดังกล่าวขึ้นมาประกอบการพิจารณาปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยขอหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2529 และระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาหลักการดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 180 มีความเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวฯ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง มีอิสระในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง<sup>26</sup>

หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในท้องถิ่น จึงหมายถึงการมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความเห็นไว้ว่าการมีอิสระของท้องถิ่นคือการทำที่ท้องถิ่นสามารถ “ดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้หรือมีเพียงแต่หน้าที่เสนอข้อเสนอนะหรือให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> เรื่องเสรีจที่ 74/2532.

<sup>27</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 130.



## 2.2.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่รัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญของแนวคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นและความต้องการภายในท้องถิ่นของตนได้ดีที่สุด ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง และร่วมกันบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนด้วยตัวเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบไปด้วยเงื่อนไข 3 ประการ<sup>28</sup> คือ

- (1.1) ต้องมีอิสรภาพ คือ มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ หากการเข้าร่วมของประชาชนเป็นไปด้วยความไม่สมัครใจแล้ว จะไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (1.2) มีความเสมอภาค ประชาชนผู้เข้าร่วมจะต้องมีความเสมอภาคกล่าวคือ ต้องมีสิทธิเท่าเทียมร่วมกับผู้อื่น
- (1.3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนผู้เข้าร่วมจะต้องมีความสามารถพอในการเข้าร่วมกิจกรรมนั้นๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในเรื่องเสรีจที่ 149/2537 เรื่อง การคัดค้านการนำน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะในพื้นที่หนึ่งมาใช้ประโยชน์ในอีกพื้นที่หนึ่ง โดยมีความเห็นว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางปกครองเป็นวิธีการที่มีประโยชน์เพราะทำให้ได้ข้อมูลครบถ้วนอันช่วยให้การตัดสินใจของฝ่ายปกครองไม่

<sup>28</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 3.

ผิดพลาด และเป็นผลทางจิตวิทยาให้ประชาชนยอมรับผลของการตัดสินใจแม้ปรากฏในภายหลังว่าจะบกพร่องในบางแง่ก็ตาม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมักปรากฏในรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีทั้งความหมายอย่างแคบและอย่างกว้าง โดยความหมายอย่างแคบถือว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการผลักดันการกำหนดนโยบายของรัฐ และถือการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่ง เพราะการเลือกตั้งจะนำเอาประชาชนจำนวนมากที่สุดเข้าร่วมและพวกเขาสามารถแสดงเจตจำนงด้วยการกำหนดว่าจะเลือกใครไม่เลือกใคร นั่นคือการแข่งขันทางการเมือง และนั่นคือโอกาสของประชาชนที่จะได้เลือก มีทางเลือก ผู้ที่สนับสนุนแนวทาง เช่นนี้เห็นว่าสังคมปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมาก ทั้งยังมีขนาดใหญ่และมีประชากรมาก การที่จะให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากมายย่อมเป็นไปได้ยากมาก ดังนั้นการคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่ดีเข้าไปทำงานการเมืองแทนคนส่วนใหญ่จึงเป็นช่องทางที่เป็นไปได้มากกว่าหนทางอื่นๆ ส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในความหมายอย่างกว้าง เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองมิใช่เป็นเครื่องมือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน การเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถกำหนดคุณภาพชีวิตของตนเองและสังคมและทิศทางของสังคมในอนาคตได้<sup>29</sup>

โดยหลักแล้ววิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนมักแสดงออกโดยการเลือกตั้ง องค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยราษฎรเพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครองซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ ดังนั้นการเลือกตั้งจึงถือเป็นหลักสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

### 2.2.3 หลักความเป็นอิสระในทางการคลัง

การใช้จ่ายเป็นเครื่องมือสำคัญทำให้งานส่วนใหญ่บรรลุวัตถุประสงค์ ท้องถิ่นก็ควรมีความเป็นอิสระในการหารายได้และกำหนดวิธีการใช้จ่ายของตนเอง การมีรายได้ที่จำกัดเนื่องจากขาดความเป็นอิสระในการกำหนดภาษีอากร หรือต้องคอยรับความช่วยเหลือที่เรียกว่าเงินให้เปล่า หรือเงิน

<sup>29</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก, หน้า 276-277.

อุดหนุน ซึ่งเป็นการให้แบบมีเงื่อนไข ท้องถิ่นต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้ในงานที่รัฐบาลกลางกำหนด ผลก็คือท้องถิ่นต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอก ถูกปัจจัยภายนอกกำหนดทิศทางการพัฒนา ตลอดจนระดับการพัฒนา ในหลายประเทศเมื่อท้องถิ่นยากจนขาดรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่น ผลที่เกิดขึ้นคือการอพยพของคนในท้องถิ่นไปสู่เมืองใหญ่ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา<sup>30</sup>

การกระจายอำนาจจะได้ผลและมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระทางการคลังกล่าวคือ มีอำนาจในการจัดหาเงินมาใช้จ่ายได้ด้วยตัวเอง เพราะถ้าหากไม่มีอำนาจดังกล่าวแล้วองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจะต้องรอเงินจัดสรรจากส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว และไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

- (1.1) เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างอิสระตามกรอบที่กำหนด
- (1.2) สร้างความรับผิดชอบทางการคลังของท้องถิ่น
- (1.3) มอบอำนาจการหารายได้ให้แก่ท้องถิ่น
- (1.4) ท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้จ่ายทั้งขนาดและประเภทได้ด้วยตัวเอง
- (1.5) ท้องถิ่นกำหนดและจัดทำงบประมาณได้ด้วยตัวเอง

การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบนจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลงมาในรูปงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 235-236.

<sup>31</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 14.

ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง<sup>32</sup>

หลักความเป็นอิสระทางการคลังหรือการกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถือเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากหากท้องถิ่นสามารถดำเนินการทางการคลังได้จะทำให้การจัดการภายในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจการคลังจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องประสิทธิภาพด้านการหารายได้ด้วย โดยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหาได้เองคือการเก็บภาษีท้องถิ่น อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการหารายได้จากการกระจายอำนาจการคลังกล่าวคือ ภาษีท้องถิ่นควรมีความเป็นกลางมากที่สุด ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดจากภาษีท้องถิ่นควรถูกจำกัดเพียงผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือต้นทุนจากภาษีเท่านั้น นอกจากนี้ผลกระทบของภาษีที่เกิดขึ้นเมื่อมีการผลักภาระไปสู่ผู้รับภาระสุดท้ายของกระบวนการภาษีนั้นต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมด้วยเพื่อมิให้ภาระภาษีสุดท้ายสร้างปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ของประชาชนที่อยู่อาศัยทั้งในและนอกท้องถิ่นนั้น ประการสุดท้ายคือโครงสร้างท้องถิ่นต้องมีความง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อนในการบริหาร<sup>33</sup>

ภายใต้กรอบการกระจายอำนาจการคลังในภาพรวมเมื่อนำมาประกอบกับหลักเกณฑ์การเก็บภาษีหรือหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มความระมัดระวังในการออกแบบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กล่าวคือในการกระจายอำนาจการคลังที่นำไปสู่การแข่งขันของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่มีการผลักภาระของภาษีหรือรายได้ข้ามเขตการจัดการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการกระทำดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของฐานภาษีที่แท้จริงข้ามเขตการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>34</sup>

หลักคิดทั้งสามประการที่อยู่เบื้องหลังของแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นแม้ดูเหมือนว่าเป็นอิสระจากกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าหลักคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน โดยหลักความเป็นอิสระทางการคลังเน้นในเรื่องการให้อิสระใน

<sup>32</sup> สกนธ์ วรรณวุฒินา, การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย (2499) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 18-19.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

การบริหารจัดการการคลังส่วนท้องถิ่นซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นจากการตรวจสอบการใช้เงินของผู้บริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังก่อให้เกิดความกระตือรือร้นในการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นของตนเองอีกด้วย ส่งผลดีต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเองผ่านทางคณะบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีที่มาจากเลือกตั้งโดยประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจปกครองต้องมีขอบเขตจำกัดกล่าวคือ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบอำนาจให้องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ ไม่ได้ จำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลหรือกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ข้อจำกัดขอบเขตของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจในทางปกครองให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้นมิได้กระจายอำนาจอื่นๆ เช่น อำนาจทางการเมืองให้ไปด้วยเหมือนกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งการกระจายอำนาจทางปกครองทำให้เกิดประโยชน์ดังนี้

- (1.1) ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะถิ่นดีขึ้น โดยบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเองเสียทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะตอบสนองคนในท้องถิ่นมากกว่า
- (1.2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นไปได้มาก เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำเองจึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

- (1.3) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั้นเองทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น

### 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของส่วนรวมของประชาชน<sup>35</sup> เป็นการตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ กิจกรรมของรัฐประเภทนี้จึงเป็นการที่รัฐจัดทำหรือจัดให้มีบริการต่างๆ ที่เป็นที่ต้องการของสังคมโดยในบางกรณีรัฐอาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐด้วยก็ได้<sup>36</sup> โดยหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลัก 3 ประการคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นรัฐมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้นหลักว่าด้วยความเสมอภาคจึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการแรกในเงื่อนไขของการจัดทำบริการสาธารณะโดยถือเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยัง

<sup>35</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108.

<sup>36</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557), หน้า 75.

หมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือการบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคาหรือประมูลเพื่อให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสเข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยการสอบเข้าแข่งขันกับบุคคลอื่นๆ โดยศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ หลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นทุกคนจึงมีความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน<sup>37</sup>

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะอาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐที่ถูกกล่าวขึ้นครั้งแรกในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสในคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยมีเนื้อความว่าความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ และหลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องจนกระทั่งในปัจจุบันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงได้กลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสก็ได้รับรองว่าความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดการทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะซึ่งความต่อเนื่องดังกล่าวนี้ไม่มีมาตรฐานแน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการสาธารณะโดยบริการสาธารณะประเภทที่ต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้จะต้องจัดทำตลอดเวลา วันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่

<sup>37</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 350-353.

จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอก็อาจต้องจัดทำโดยมีเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานสามารถกำหนดเวลาเปิด-ปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษาได้ เป็นต้น<sup>38</sup>

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีแนวคิดที่ว่าบริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์ของมหาชน ซึ่งมีการกล่าวถึงหลักดังกล่าวไว้ในข้อคิดเห็นของคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็ น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชนด้วย<sup>39</sup>

บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในภารกิจของรัฐที่มีความหลากหลายและมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกัน บางภารกิจเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากในขณะที่บางภารกิจเป็นบริการสาธารณะระดับเล็กและส่งผลกระทบต่อคนเฉพาะกลุ่ม หากรัฐบาลส่วนกลางเป็นเพียงองค์กรเดียวที่รับหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วจะทำให้ภารกิจของรัฐมีจำนวนมากเกินไปและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ รัฐจึงได้แบ่งภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะความแตกต่างของภารกิจหน้าที่ที่สองฝ่ายร่วมดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนนั้นแสดงถึงระดับความเป็นอิสระ โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องคำนึงถึงหลักคิดดังต่อไปนี้

หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความใกล้ชิดกับปัญหาหรือประชาชนมากที่สุดสมควรเป็นผู้ดำเนินการจัดการรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะนั้น เพราะย่อมมีความเข้าใจปัญหาและมีความสามารถใช้ทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุดหากเทียบกับหน่วยงานที่อยู่นอกพื้นที่ ภายใต้หลักดังกล่าวส่งผลให้เกิดความชัดเจนว่าหน่วยงานระดับใดเป็นผู้ดำเนินการภารกิจหนึ่งๆ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และมีการรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน อีก

<sup>38</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 89.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.



ทั้งการกำหนดบทบาทให้หน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่หรือปัญหาเป็นหน่วยงานแรกในการจัดทำบริการ สาธารณะรวมถึงบริการต่างๆ ย่อมทำให้เกิดความประหยัดในการใช้ทรัพยากรต่างๆ เนื่องจากมีการ แบ่งสรรบทบาทของหน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ขนาดของพื้นที่ และสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ซึ่งทำให้ลดผลกระทบภายนอก กล่าวคือ การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ตาม หลักการดังกล่าวย่อมทำให้การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรง เป็นการผนวกเอา ต้นทุนหรือผลประโยชน์ภายนอกเข้ามาเป็นต้นทุนและผลประโยชน์ภายในพื้นที่นั้นๆ ทำให้ไม่เกิดหรือ ลดผลกระทบภายนอกจากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว นอกจากนี้การกำหนดให้ภารกิจหน้าที่ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่มีขนาดเล็กที่สุด ที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่และเข้าใจปัญหาในพื้นที่ มากที่สุด เป็นผู้ดำเนินการจัดทำภารกิจเป็นเบื้องต้นตามความสามารถขององค์กรในการจัดทำ ภารกิจนั้น เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาส ให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดทำภารกิจตามศักยภาพของตนเอง<sup>40</sup>

นอกจากหลักคิดที่รองรับการแบ่งภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงาน ต่างๆ แล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักต่างๆ ดังนี้<sup>41</sup>

- (1.1) หลักผลประโยชน์มหาชน
- (1.2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ
- (1.3) หลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นในการจัดบริการ
- (1.4) หลักความสามารถของท้องถิ่น
- (1.5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด
- (1.6) หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
- (1.7) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน
- (1.8) หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการ สาธารณะ

<sup>40</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา ประเทศไทย (2499), หน้า 64-66.

<sup>41</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 172-178.

(1.9) หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

จากการศึกษาหลักการต่างๆ พบว่าการกำหนดเกณฑ์ในการแบ่งประเภทขององค์การผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภทจะคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์การโดยพิจารณาประกอบกับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและความใกล้ชิดระหว่างองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะกับประชาชน โดยหลักแล้วองค์การที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมีดังนี้

### 2.3.1 การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับเอกภาพของรัฐซึ่งพิจารณาจากบริการสาธารณะที่จัดทำจะต้องเกี่ยวข้องกับการตอบสนองภารกิจขั้นพื้นฐาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ<sup>42</sup>

- (1.1) หน้าที่ในการป้องกันประเทศเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกราน
- (1.2) หน้าที่ในการรักษาความสงบภายในเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขภายในรัฐ
- (1.3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- (1.4) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แม้บริการสาธารณะประเภทอื่นที่ไม่มีลักษณะเข้าเกณฑ์ข้างต้นแต่รัฐก็สามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่นนั้นได้ ซึ่งการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐอาจทำได้ในหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการใด โดยหลักแล้วจะมีทั้งหมด 3 ลักษณะคือ รัฐมอบอำนาจให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ รัฐตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ และรัฐตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำ

บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง โดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อยู่ในความอำนวยการและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง โดยมีลักษณะพิเศษดังนี้<sup>43</sup>

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 209-210.

<sup>43</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 116-119.

- (1.1) เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามหลักทั่วไปไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การฝ่ายปกครองด้วยสัญญาเหมือนกับลูกจ้างเอกชน แต่มีความเกี่ยวข้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายที่วางหลักบังคับไว้ก่อนสำหรับตำแหน่งหน้าที่ราชการและใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั่วไปโดยกำหนดขึ้นด้วยอำนาจกฎหมายอันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ
- (1.2) ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ไม่อยู่ใต้อำนาจบังคับแห่งหลักกฎหมายธรรมดาเหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยกฎหมายเฉพาะ จะใช้วิธีการโอนกรรมสิทธิ์เหมือนกับทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองให้ใช้ทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น
- (1.3) การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินราชการนั้นย่อมมีวิธีการแตกต่างกับการกระทำของเอกชน และอาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาาร่วมกัน
- (1.4) เนื่องจากราชการเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นซึ่งจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยมากราชการจึงเป็นกิจการที่ให้เปล่า ประชาชนได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าบริการโดยตรงนอกจากภาษีอากรอันเป็นภาระตั้งบังคับเพื่อหารายได้ให้ฝ่ายปกครองนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน แต่ก็มีบริการสาธารณะบางอย่างที่จัดทำเป็นราชการซึ่งเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการและมีได้ทำให้เปล่าเนื่องจากฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะบางอย่างควรที่จะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนั้นแทนที่รัฐจะโยนภาระค่าใช้จ่ายไปให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรทั่วไปซึ่งไม่ได้เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นโดยตรง

บริการสาธารณะที่เข้าลักษณะพิเศษทั้ง 4 ประการดังกล่าวย่อมจัดทำเป็นราชการและฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยตรง เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนและประเทศกล่าวคือมีลักษณะเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ ความมั่นคง ความ

ปลอดภัย และความเจริญของประเทศ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษและเพื่อให้ได้ผลแน่นอนจึงจัดทำเสียเองโดยตรงเป็นราชการ

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจคือองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐหรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่จะถือว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนทุนที่รัฐเข้าร่วมเป็นเกณฑ์ โดยรัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกได้เป็น 3 จำพวก คือ รัฐวิสาหกิจจำพวกที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาลและมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศแยกจากส่วนราชการโดยรัฐวิสาหกิจจำพวกนี้มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลโดยทางราชการหรือองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจอื่นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ<sup>44</sup> โดยรัฐวิสาหกิจมีขึ้นเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะและแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลายๆ ประการที่เกิดจากระบบราชการ เช่น ความล่าช้าของระบบราชการ ในการปฏิบัติงานทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน จึงต้องตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาให้การดำเนินงานที่แตกต่างจากระบบราชการเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเฉพาะของตนเองดังนี้<sup>45</sup>

- (1.1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล
- (1.2) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่
- (1.3) เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ จากการ

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 121-123.

<sup>45</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 221.

ดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

- (1.4) รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมการตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วการดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะใช้เงินลงทุนที่มาจากภาษีประชาชนจึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้เงินรั่วไหลหรือใช้ผิดวัตถุประสงค์

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมักมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ในอดีตรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐอันได้แก่ การรักษาความมั่นคง การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัย รวมทั้งการระงับข้อพิพาทต่างๆ ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาขึ้น รัฐก็ขยายขอบเขตภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป อีกประการหนึ่งคือเพื่อจัดทำสาธารณูปโภคซึ่งถือเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการและด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การจัดทำสาธารณูปโภคที่คิดค่าบริการตามลักษณะการจัดการเชิงธุรกิจอาจทำให้ประชาชนบางส่วนไม่มีโอกาสในการใช้บริการเหล่านั้น ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนในการดำเนินงาน จุดคุ้มทุน และผลตอบแทน เช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภคที่ทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้บริการ รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองและเรียกเก็บอัตราค่าบริการในระดับที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้<sup>46</sup>

องค์กรมหาชน เป็นรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำ ถือเป็นองค์กรที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีลักษณะเด่นคือ องค์กรมหาชนไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน กิจการที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรมหาชนจะต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลักซึ่งมีความแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดทำบริการสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร<sup>47</sup> การพิจารณาจัดตั้งองค์กรมหาชนสามารถแยกองค์ประกอบได้ 3 ประการคือ

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 222-223.

<sup>47</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 271-272.

- (1.1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจได้
- (1.2) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะ และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นด้วย
- (1.3) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับองค์กรของภาครัฐอื่นๆ ซึ่งได้รับงบประมาณของแผ่นดิน ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในลักษณะของการกำกับดูแลจากรัฐ โดยจะต้องมีการกำหนดให้มีการกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระนั้น มิเช่นนั้นแล้วรัฐก็ไม่อาจควบคุมองค์กรได้ ซึ่งลักษณะการกำกับดูแลแบ่งออกเป็นการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ นอกจากนี้รัฐยังมีอำนาจในการกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนผ่านการบัญญัติอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นภารกิจเฉพาะ

### 2.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ถูกโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจโดยวิธีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะมักมีลักษณะเป็นการออกกฎหมาย กล่าวคือ การออกกฎหมายจัดตั้งที่มีเนื้อความให้บัญญัติหน้าที่บางอย่างของรัฐให้เป็นของท้องถิ่น การออกกฎหมายจัดตั้งที่มีเนื้อความให้รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างให้แก่ท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งการออกกฎหมายที่มีเนื้อความกำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐ<sup>48</sup> โดยการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจะมีลักษณะดังนี้<sup>49</sup>

<sup>48</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 141-145.

<sup>49</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 203-205.

- (1.1) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นต้องไม่เป็นการกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นต้องเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์โดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ เป็นความต้องการส่วนรวมของคนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการและเป็นปัญหาสำคัญของท้องถิ่นนั้นๆ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันออกไปทั้งในแง่เนื้อหาและวิธีการจัดการภายในเขตท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งทำให้บริการสาธารณะที่สนองความต้องการและปัญหาเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งไม่อาจดำเนินการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นทุกๆ ไปได้ จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำกิจการเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตน ส่วนบริการสาธารณะใดที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งประเทศและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การยุติธรรมและการคลังของประเทศ จะต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อความมั่นคงอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการ
- (1.2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุดซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่และต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง รัฐจึงไม่ควรกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังกล่าวไปให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ และหากจำเป็นต้องทำรัฐจะเข้าไปดำเนินการเอง อย่างไรก็ตามอาจมีข้อยกเว้นได้คือในกรณีที่ท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ เพราะบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนักและมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน จึงต้องอาศัยความชำนาญของผู้ที่เป็นเจ้าพนักงานในท้องถิ่นที่รู้สภาพของท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ

- (1.3) บริการสาธารณสุขระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วไม่มีผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจและหน้าที่อิสระในการบริหารงานภายในองค์กรของตนเอง ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งจัดทำบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทั้งในเรื่องภาระหน้าที่และรายได้
- (1.4) บริการสาธารณสุขระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการและประโยชน์สูงสุดของคนในท้องถิ่นนั้น เป็นสวัสดิการทางสังคมที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดขึ้นโดยพิจารณาจากความต้องการ ความเหมาะสม ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยอื่นๆ ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นที่ได้รับจากรัฐ หากภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับดำเนินการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนก็จะไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้และเกิดประโยชน์ไม่เหมาะสม ดังนั้น รัฐจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขลักษณะใดจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และทำให้เกิดปัญหาการจัดทำบริการสาธารณสุขที่ซ้ำซ้อนกัน

การจัดทำบริการสาธารณสุขโดยรัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอาจจำแนกได้อีก 2 ลักษณะคือ การจัดทำบริการสาธารณสุขโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และการจัดทำบริการสาธารณสุขโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการโดยการจัดตั้งสหการ

### 2.3.2.1 การจัดทำบริการสาธารณสุขโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

ลักษณะการจัดทำบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นจะเป็นบริการสาธารณสุขที่ส่งผลโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่นนั่นเองซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้อย่างมี



ประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่เป็นความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชน<sup>50</sup> โดยจะต้องคำนึงถึงหลักความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นเป็นสำคัญเพื่อไม่ให้กลายเป็นการผลักภาระไปให้ท้องถิ่นและทำให้การจัดบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นเกิดความล้มเหลวได้ บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น เช่น บริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน บริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในกรณีการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท รัฐไม่สามารถจัดทำได้ด้วยเหตุผลของการไม่เข้าถึงความต้องการของคนในท้องถิ่นได้โดยตรงแต่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวจัดทำได้ จึงมีแนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### **2.3.2.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน ดำเนินการโดยการจัดตั้งสหการ**

การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป จึงต้องจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันในรูปแบบสหการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและประหยัดงบประมาณของท้องถิ่น อีกทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายท้องถิ่นบัญญัติให้แต่ละท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้ โดยสหการเป็นรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่แพร่หลายในหลายประเทศเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไปแต่เมื่อศึกษาลักษณะรูปแบบของสหการและวิธีการดำเนินงานของแต่ละประเทศแล้วพบว่ามีความคล้ายคลึงกัน โดยการจัดตั้งสหการมักจะอนุญาตให้มีการเข้าร่วมกันในระดับเทศบาล อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวมกลุ่มกับจังหวัดหรือภาคเพื่อจัดตั้งเป็นสหการได้

รูปแบบการจัดตั้งสหการจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบคือ สหการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว และสหการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่าง โดยทุกเทศบาลที่เข้าร่วมสหการจะมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการบริหารสหการในจำนวนเท่าๆ กัน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหการมาจากเทศบาลทุกแห่งที่เข้าร่วมเป็นสหการ<sup>51</sup>

<sup>50</sup> โกวิทท์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 140.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 358-364.

โดยสรุปแล้วสหการจึงหมายถึง การร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และหมายความรวมถึงการร่วมมือกันของท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้วย<sup>52</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นในการรับบริการสาธารณะ

### 2.3.3 การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐมอบให้เอกชนดำเนินการ

เป็นวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น บริการสาธารณะบางประเภทเมื่อรัฐเป็นผู้จัดทำแล้วอาจมีประสิทธิภาพที่ไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ไม่มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องชาญในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท หรือด้วยระบบการดำเนินงานของราชการที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะล่าช้าไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงมีแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐมอบให้เอกชนดำเนินการซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานในกิจการบริการสาธารณะในรูปแบบสัญญาทางปกครอง การให้สัมปทานเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน และมีเนื้อหาสาระหรือข้อความที่เป็นการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองเป็นพิเศษเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น การกำหนดไว้ในสัญญาให้มีการยกเว้นให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ต้องเสียภาษี หรือการกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เป็นต้น ซึ่งสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับฝ่ายเอกชนและมีเนื้อหาสาระที่เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองมากกว่าฝ่ายเอกชนคู่สัญญาหรือมีข้อความที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิพิเศษต่างๆ แก่คู่สัญญาที่จะได้รับยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางประเภทถือเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ลักษณะสัญญาทางปกครองที่สำคัญคือ สัญญามอบให้จัดทำบริการสาธารณะเป็นสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองมอบให้นิติบุคคลมหาชนอื่นหรือเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนตน รูปแบบที่สำคัญที่สุดของสัญญามอบให้จัดทำบริการสาธารณะคือ การให้สัมปทาน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ฝ่ายปกครองมอบกิจการบริการสาธารณะให้เอกชนไปดำเนินการ<sup>53</sup>

การให้สัมปทานเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยทุนและด้วยความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือ

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 363.

<sup>53</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 441-443.

ค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในกิจการนั้น มีข้อควรสังเกตว่าสัมปทานบริการสาธารณะนั้น มีลักษณะแตกต่างกับสัมปทานอย่างอื่น เช่น สัมปทานทำเหมืองแร่ สัมปทานทำไม้ในป่าสัมปทาน เนื่องจากสัมปทานเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการที่จะสงวนรักษาทรัพยากรของชาติไม่ให้เกิดการทำลายไป โดยไม่ได้รับประโยชน์คุ้มค่าประกอบกับเป็นการจัดทำกิจการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้รับสัมปทาน ส่งผลให้ผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายเงินค่าสิทธิเป็นการตอบแทนให้รัฐเสมอ แต่กรณีสัมปทานบริการ สาธารณะนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำกิจการเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนส่งผลให้ผู้ ได้รับสัมปทานบริการสาธารณะไม่ต้องจ่ายเงินค่าสิทธิเป็นการตอบแทนให้แก่รัฐ

วิธีให้สัมปทานบริการสาธารณะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมืออย่างใกล้ชิด ระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง โดยเอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยไม่ใช่เป็นแต่ เพียงผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่านั้น และการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นข้อยกเว้นของ วิธีจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามมีข้อจำกัดในการที่รัฐมอบหมายให้เอกชน ดำเนินกิจการบริการสาธารณะแทน กล่าวคือ ต้องเป็นบริการสาธารณะที่รัฐสามารถมอบหมายให้ ผู้อื่นจัดทำแทนได้ รัฐและเอกชนจะต้องมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบสัญญาทางปกครองซึ่งในสัญญา นั้นจะระบุสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>54</sup>

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะสามารถทำได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับขนาดของบริการ สาธารณะซึ่งจะส่งผลต่อการลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย สอดคล้องกับหลักความสามารถ ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยบริการสาธารณะบางประเภทควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเนื่องจากผล ที่ได้จะเกิดขึ้นเพียงเฉพาะพื้นที่ เพราะฉะนั้นหากให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท จะทำให้ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดทำและส่งผลให้รัฐมีภารกิจมากเกินไป

บริการสาธารณะบางประเภทหากมองตามหลักความคุ้มค่าในการจัดทำบริการ สาธารณะแล้วควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำ แต่เมื่อมองในมิติของหลักความสามารถในการ จัดทำบริการสาธารณะแล้ว ท้องถิ่นอาจไม่มีความสามารถเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพได้ จึงมีแนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะโดยความร่วมมือกัน ระหว่างท้องถิ่นหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การจัดทำบริการสาธารณะโดยความร่วมมือกันระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการจัดทำบริการสาธารณะ ระดับท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

---

<sup>54</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 269.

## 2.4 หลักความเสมอภาคทางภาษีอากร

หลักความเสมอภาคทางภาษีอากร ประกอบด้วยหลักการที่กำหนดขอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและกำหนดเงื่อนไขการชำระภาษีของผู้เสียภาษีควบคู่กัน กล่าวคือ (1) ไม่สามารถกำหนดระบบภาษีที่แตกต่างกันเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลที่มีสาระสำคัญ หรือพฤติกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเดียวกัน (2) ผู้เสียภาษีทุกคนที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันและมีสาระสำคัญหรือมีพฤติกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเดียวกันต้องอยู่ในระบบภาษีเดียวกัน และต้องชำระภาษีในจำนวนที่เท่ากัน<sup>55</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคทางภาษีมักเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 จนถึงช่วงก่อนเศรษฐกิจตกต่ำปลายศตวรรษที่ 20 ในช่วงเวลานั้น มีการยอมรับระบบภาษีที่ประกอบด้วยอัตราภาษีแบบคงที่ แต่ต่อมาในภายหลังพบว่าอัตราภาษีแบบก้าวหน้าย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางภาษีได้มากกว่า ซึ่งในปัจจุบัน หลักความเสมอภาคทางภาษีอากรเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีคำพิพากษาว่า การที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นภาษีเงินได้ในส่วนของเงินเดือนของสมาชิกรัฐสภาเป็นการให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>56</sup> หรือแนวคำพิพากษาศาลสูงของฝรั่งเศสที่คำนึงถึงหลักความเสมอภาคทางภาษีอากรกรณีมีผู้ร้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอลดจำนวนภาษีที่ดินและค้ำค่านการประเมินเรียกเก็บภาษีอากรที่อยู่อาศัยของตนโดยคำนึงถึงจำนวนเนื้อที่และจำนวนห้องในอาคารแต่อย่างใด โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเนื้อที่และจำนวนห้องในบริเวณที่ถูกจัดว่าเป็นเขตที่ได้รับการรบกวนจากเสียงเครื่องบินมากที่สุดและเป็นเขตที่ไม่มีท่อระบายน้ำสาธารณะ ซึ่งถ้าหากให้เช่าจริงอาคารที่อยู่อาศัยของตนก็จะได้อัตราค่าเช่าจริงที่ต่ำกว่าที่ทางการคำนวณได้ การเรียกเก็บภาษีในกรณีนี้จึงเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคของผู้เสียภาษีเพราะตนต้องแบกรับภาระการเสียภาษีมากกว่าที่ควร ศาลชั้นต้นยกฟ้อง ผู้ร้องจึงอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐซึ่งวินิจฉัยว่ากรณีข้ออ้างเกี่ยวกับภาษีอากรที่อยู่อาศัยนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าเช่าของอาคารที่อยู่อาศัยอื่นๆ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันและได้รับความรบกวนเช่นเดียวกันกับ

<sup>55</sup>ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), หน้า 125.

<sup>56</sup>RUPP (Han G.) *Object portée de la protection des droits fondamentaux*, Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux, Paris, Economica, 1981. Pp. 258-259 . อ้างโดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540), หน้า 53.

อาคารที่อยู่อาศัยของผู้รื้อแล้วปรากฏว่าแตกต่างกันเพียง 6% จึงวินิจฉัยให้แก้คำพิพากษาของศาล  
ชั้นต้นเฉพาะในส่วนที่ให้หลักฐานภาษาที่ใช้ในการคำนวณภาษีของผู้รื้อลงตามนั้น<sup>57</sup>

จะเห็นได้ว่า การตราบทบัญญัติกฎหมายใดก็ตามจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทาง  
สังคมและอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย ดังนั้น หากมีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมาย  
ภาษีกារที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ย่อมต้องตามความหมายแห่งหลักความเสมอภาค  
ทางภาษี<sup>58</sup>



---

<sup>57</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีการ, หน้า.127-128.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128-129.

### บทที่ 3

#### การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษของต่างประเทศ

การดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยอยู่ในช่วงระหว่าง การดำเนินการ โดย ณ ปัจจุบันการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะ ออกมาในรูปแบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและประกาศจากคณะกรรมการที่มีหน้าที่บริหาร นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และอยู่ในระหว่างขั้นตอนดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเขต เศรษฐกิจพิเศษ ในบทนี้จะทำการศึกษาการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีน ประเทศ ฟิลิปปินส์ และประเทศพม่า เนื่องจากประเทศจีนและประเทศฟิลิปปินส์มีการดำเนินการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยประเทศจีนถือว่าเป็นประเทศต้นแบบในการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษและประสบความสำเร็จในเวลาต่อมา ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์จัดตั้งเขตเศรษฐกิจ พิเศษช้ากว่าประเทศจีนและยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร รวมถึงศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษของ ประเทศพม่าเพราะถือเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก่อนประเทศไทยเพียง ไม่นาน

#### 3.1 ประเทศจีน

##### 3.1.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน

ในอดีตระบบเศรษฐกิจของประเทศจีนภายใต้การนำของประธานาธิบดี เหมาเจ๋อตุง<sup>59</sup> จะเป็นไปในลักษณะการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางและมีการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทาง เศรษฐกิจจากภาครัฐอย่างเข้มงวด ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียในหลายๆ ด้าน เช่น ความไม่ยืดหยุ่นในด้านการ ผลิตและการกำหนดราคาสินค้าที่ผลิตโดยรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าแต่ละ ประเภทโดยไม่อิงกับอุปสงค์และอุปทานของตลาด ซึ่งในบางครั้งราคาสินค้าต่ำกว่าราคาตลาด ก่อให้เกิดความต้องการซื้อมากเกินไปทำให้สินค้านั้นขาดตลาด ประกอบกับในระบบรัฐวิสาหกิจ รัฐจะ เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานซึ่งจะเพิ่มขึ้นก็ต่อเมื่อผลกำไรของรัฐวิสาหกิจเกินกว่าที่กำหนด เท่านั้น ส่วนการดำเนินงานของวิสาหกิจทั่วไปจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐทั้งภาคการผลิต การจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรเป็นไปอย่างเข้มงวด และต่างประเทศไม่สามารถเข้ามาลงทุนใน ประเทศจีนได้

<sup>59</sup> ประธานาธิบดี เหมา เจ๋อตุง ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2497 ถึงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2502

ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีเต็งเสี่ยวผิง<sup>60</sup> ได้ประกาศให้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยหัวใจสำคัญหลักของการปฏิรูปคือ หลักการพื้นฐาน 4 ประการที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้นำหลักการนี้มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปที่อาจแยกได้เป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในโดยตรงทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ส่วนที่สองเป็นนโยบายเปิดประเทศเพื่อรับเอาวิทยาการความรู้หรือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากภายนอกเพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่ออีกส่วนหนึ่ง ในยุคปฏิรูปนี้จะให้ความสำคัญกับการติดต่อหรือขยายการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีกับต่างประเทศโดยเฉพาะกับประเทศทุนนิยมซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้แสดงเจตนาที่ว่าจะไม่เปลี่ยนระบอบเศรษฐกิจไปตามประเทศอื่นๆ แต่จะรับเอาความชัดเจนของต่างประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์โดยจะยังคงความเป็นตัวของตัวเองเอาไว้อย่างอิสระ<sup>61</sup> จึงทำให้การเปิดประเทศเพื่อปฏิรูปของจีนต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวังเนื่องจากประเทศจีนเกรงว่าอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศตนกลายเป็นทุนนิยมได้ ประเทศจีนจึงเลือกที่จะใช้วิธีการในการเปิดพื้นที่เฉพาะบางส่วนซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในทางการค้าและการลงทุนทางเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ ซึ่งแต่ละพื้นที่ก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปโดยบางพื้นที่เน้นการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม พื้นที่ที่เป็นเฉพาะเขตการค้า พื้นที่ที่สร้างขึ้นมาเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีระดับสูง หรือพื้นที่สำหรับอุตสาหกรรมแปรรูป เป็นต้น

### 3.1.1.1 การลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศจีน

ภายหลังจากที่จีนเริ่มทำการเปิดประเทศให้ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนได้นั้น ประเทศจีนได้จำแนกการลงทุนโดยชาวต่างชาติออกเป็น 3 ประเภทคือ วิสาหกิจที่เป็นเงินทุนของผู้ลงทุนชาวต่างชาติทั้งหมด วิสาหกิจที่ชาวต่างชาติร่วมลงทุนกับวิสาหกิจหรือองค์กรเศรษฐกิจเอกชนของจีน และวิสาหกิจที่ชาวต่างชาติร่วมมือกับรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรเศรษฐกิจของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

วิสาหกิจที่เป็นเงินทุนของผู้ลงทุนชาวต่างชาติทั้งหมดในประเทศจีนนั้น ภายใต้อกฏหมายวิสาหกิจทุนต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นกฎหมายหลักและรายละเอียดการปฏิบัติตามกฎหมายวิสาหกิจทุนต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีลักษณะเป็นกฎหมายประกอบที่กำหนดรายละเอียดของกฎหมายฉบับแรก การลงทุนใน

<sup>60</sup> ประธานาธิบดี เต็งเสี่ยวผิง ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2524 ถึงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532

<sup>61</sup> วรศักดิ์ มหัทธโนบล, เศรษฐกิจการเมืองจีน (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 190.

ลักษณะที่ชาวต่างชาติเป็นผู้ลงทุนทั้งหมดนั้น มีขึ้นเพื่อขยายการแลกเปลี่ยนทางด้านเทคโนโลยีและความร่วมมือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ โดยกฎหมายกำหนดให้การก่อตั้งวิสาหกิจทุนต่างประเทศจะต้องเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประชาชาติของจีน<sup>62</sup> ซึ่งจะถูกพิจารณาโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบงานเศรษฐกิจและการค้าต่างประเทศของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากสำนักนายกรัฐมนตรีทำการตรวจสอบอนุมัติ<sup>63</sup> หากได้รับอนุมัติแล้วผู้ลงทุนต่างประเทศจะต้องยื่นคำร้องขอจดทะเบียนต่อองค์กรควบคุมงานปกครองอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมภายในกำหนด 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการอนุมัติเพื่อรับใบอนุญาตประกอบการ และจะต้องลงทุนในประเทศจีนภายในกำหนดเวลาที่หน่วยงานตรวจสอบอนุมัติได้ทำการอนุมัติ หากล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าว หน่วยงานควบคุมงานปกครองอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการได้<sup>64</sup> อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการตรวจสอบอนุมัติวิสาหกิจร่วมประกอบการสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รัฐบาลประชาชนของมณฑล เขตปกครองตนเอง เมืองที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการแทนได้ หากวิสาหกิจร่วมประกอบการมียอดรวมการลงทุนอยู่ในขอบเขตอำนาจการลงทุนที่สำนักนายกรัฐมนตรีอนุมัติและแหล่งที่มาของเงินทุนของผู้ร่วมประกอบการจีนได้ดำเนินการให้เป็นจริงแล้วหรือวิสาหกิจร่วมประกอบการไม่ต้องการให้รัฐเพิ่มการจัดสรรวัตถุดิบให้และไม่กระทบต่อความสมดุลทั่วประเทศโดยรวมในด้านเชื้อเพลิง พลังงาน การคมนาคมขนส่ง โควตาการส่งออกของการค้าต่างประเทศและอื่นๆ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลประชาชนของมณฑล เขตปกครองตนเอง เมืองที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เมืองที่วางแผนให้ขึ้นตรงต่อมณฑลและเขตเศรษฐกิจพิเศษเมื่ออนุมัติให้ก่อตั้งวิสาหกิจทุนต่างประเทศภายในขอบเขตอำนาจที่สำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายแล้วจะต้องรายงานให้กระทรวงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าต่างประเทศลงบันทึกภายในกำหนด 15 วันหลังจากอนุมัติ

ประเด็นที่น่าสนใจคือ กฎหมายกำหนดให้นักลงทุนต่างประเทศจะต้องมอบรายงานต่อรัฐบาลประชาชนท้องถิ่นของสถานที่ที่ประสงค์จะก่อตั้งวิสาหกิจทุนต่างประเทศระดับ

<sup>62</sup> มาตรา 3 แห่งกฎหมายวิสาหกิจทุนต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>63</sup> มาตรา 6 แห่งกฎหมายวิสาหกิจทุนต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>64</sup> อย่างไรก็ตาม หากวิสาหกิจทุนต่างประเทศถ้ามีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ไม่ให้อนุมัติ

- (1) ที่เป็นผลเสียหายต่ออธิปไตยหรือประโยชน์สาธารณะของสังคมประเทศจีน
- (2) ที่ฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของประเทศจีน
- (3) ที่ไม่ตรงกับข้อกำหนดของการพัฒนาเศรษฐกิจประชาชาติของประเทศจีน
- (4) ที่อาจจะทำให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม



อำเภอหรือระดับอำเภอขึ้นไป สาระสำคัญของรายงาน รวมถึงวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งวิสาหกิจทุนต่างประเทศ ขอบเขตของการประกอบการ ขนาดของกิจการ ผลิตภัณฑ์ที่ผลิต การติดตั้งอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีที่ใช้ ขนาดของพื้นที่ที่ดินที่ใช้ สภาพและปริมาณความต้องการใช้น้ำ ไฟฟ้า ถ่านหิน ก๊าซหรือพลังงานอื่นๆ และความต้องการสาธารณูปโภคต่างๆ ก่อนจะยื่นคำร้องก่อตั้งวิสาหกิจทุนต่างประเทศต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยรัฐบาลประชาชนท้องถิ่นระดับอำเภอหรือระดับอำเภอขึ้นไปจะต้องให้คำตอบแก่ผู้ลงทุนต่างประเทศเป็นหนังสือภายในกำหนด 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับรายงานที่ผู้ลงทุนต่างประเทศมอบให้

การลงทุนของชาวต่างชาติในประเภทที่ 2 คือ วิสาหกิจที่ชาวต่างชาติร่วมลงทุนกับวิสาหกิจหรือองค์กรเศรษฐกิจเอกชนของจีนอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายวิสาหกิจร่วมทุนประกอบการระหว่างเงินกับต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่อนุญาตให้บริษัทวิสาหกิจและองค์กรเศรษฐกิจหรือเอกชนต่างประเทศร่วมกับบริษัทวิสาหกิจหรือองค์กรเศรษฐกิจอื่นๆ ของจีน ดำเนินกิจการวิสาหกิจร่วมประกอบการในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนตามหลักการที่เสมอภาคและเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกัน<sup>65</sup> โดยกำหนดให้รูปแบบของวิสาหกิจร่วมประกอบการคือบริษัทจำกัดความรับผิดที่ผู้ประกอบการทุกฝ่ายรับผิดชอบต่อวิสาหกิจร่วมประกอบการไม่เกินจำนวนเงินทุนที่แต่ละฝ่ายตกลงยอมรับลงทุนและสัดส่วนการลงทุนของผู้ร่วมประกอบการต่างประเทศจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 25<sup>66</sup> ซึ่งต้องมีการรายงานข้อตกลง สัญญา และข้อบังคับในการร่วมประกอบการฝ่ายต่างๆ ต่อหน่วยงานควบคุมเศรษฐกิจการค้าต่างประเทศของรัฐ เพื่อทำการตรวจสอบอนุมัติ และต้องพิจารณาภายในกำหนด 3 เดือน<sup>67</sup> ในกรณีที่หน่วยงานอนุมัติให้มีการดำเนินการได้ จะต้องมีการจดทะเบียนต่อหน่วยงานควบคุมงานปกครองอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมของรัฐเพื่อรับใบอนุญาตประกอบการก่อนเริ่มประกอบการภายในกำหนด 1 เดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการอนุมัติ<sup>68</sup> อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการตรวจสอบอนุมัติวิสาหกิจร่วมประกอบการสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รัฐบาลประชาชนของมณฑล

---

<sup>65</sup> มาตรา 1 แห่งกฎหมายวิสาหกิจร่วมทุนประกอบการระหว่างเงินกับต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>66</sup> มาตรา 4 แห่งกฎหมายวิสาหกิจร่วมทุนประกอบการระหว่างเงินกับต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>67</sup> มาตรา 3 แห่งกฎหมายวิสาหกิจร่วมทุนประกอบการระหว่างเงินกับต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>68</sup> มาตรา 9 แห่งข้อบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายวิสาหกิจร่วมทุนประกอบการระหว่างเงินกับต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตปกครองตนเอง เมืองที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินการแทนได้ หากวิสาหกิจร่วมประกอบการมียอดรวมการลงทุนอยู่ในขอบเขตอำนาจการลงทุนที่สำนักนายกรัฐมนตรีอนุมัติและแหล่งที่มาของเงินทุนของผู้ร่วมประกอบการเงินได้ดำเนินการให้เป็นจริงแล้ว หรือวิสาหกิจร่วมประกอบการไม่ต้องการให้รัฐเพิ่มการจัดสรรวัตถุดิบให้และไม่กระทบต่อความสมดุลทั่วประเทศโดยรวมในด้านเชื้อเพลิง พลังงาน การคมนาคมขนส่ง โควตาการส่งออกของการค้าต่างประเทศและอื่นๆ<sup>69</sup> ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจร่วมทุนประกอบการระหว่างจีนกับต่างประเทศของประเทศไทยประชาชนจีนคือสิทธิในการใช้สถานที่และค่าใช้จ่ายของวิสาหกิจร่วมประกอบการซึ่งจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานท้องถิ่นระดับอำเภอในพื้นที่ที่ต้องการตั้งสถานที่ประกอบการ และจะต้องทำสัญญาการใช้สถานที่<sup>70</sup> เมื่อได้รับการตรวจสอบอนุมัติ

การลงทุนของชาวต่างชาติประเภทสุดท้ายคือ วิสาหกิจที่ชาวต่างชาติร่วมมือกับรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรเศรษฐกิจของประเทศไทยประชาชนจีน ซึ่งฝ่ายจีนจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรเศรษฐกิจของรัฐไม่ใช่ของเอกชน โดยการลงทุนประเภทนี้มีกฎหมายรองรับหรือบังคับให้อยู่สองฉบับ ได้แก่ กฎหมายวิสาหกิจการร่วมมือประกอบการระหว่างจีนกับต่างประเทศของประเทศไทยประชาชนจีน และรายละเอียดการปฏิบัติตามกฎหมายวิสาหกิจร่วมมือประกอบการระหว่างจีนกับต่างประเทศของประเทศไทยประชาชนจีน โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอนุมัติคำร้องขอตั้งวิสาหกิจร่วมมือคือสำนักนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่สำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายทำการตรวจสอบภายใน 45 วันนับตั้งแต่ได้รับคำร้องขอเป็นต้นไป<sup>71</sup> โดยวิสาหกิจร่วมมือที่ได้รับการอนุมัติแล้วจะต้องยื่นคำร้องขอจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตประกอบการค้าต่อองค์กรควบคุมการปกครองอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการอนุมัติ<sup>72</sup> อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการตรวจสอบอนุมัติวิสาหกิจร่วมมืออาจ

<sup>69</sup> มาตรา 6 แห่งข้อบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายวิสาหกิจร่วมทุนประกอบการระหว่างจีนกับต่างประเทศของประเทศไทยประชาชนจีน

<sup>70</sup> สัญญาจะต้องระบุรายละเอียดต่างๆ ได้แก่ เนื้อที่ของสถานที่ ตำแหน่งของสถานที่ การใช้ประโยชน์ กำหนดระยะเวลาของสัญญา ค่าใช้สิทธิในการใช้สถานที่ สิทธิและหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย หลักเกณฑ์การปรับเมื่อผิดสัญญา เป็นต้น

<sup>71</sup> มาตรา 5 แห่งกฎหมายวิสาหกิจร่วมมือประกอบการระหว่างจีนกับต่างประเทศของประเทศไทยประชาชนจีน

<sup>72</sup> มาตรา 6 แห่งกฎหมายวิสาหกิจร่วมมือประกอบการระหว่างจีนกับต่างประเทศของประเทศไทยประชาชนจีน

เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่สำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายหรือรัฐบาลประชาชนท้องถิ่น ในกรณีที่ว่าสหกิจร่วมมือมียอดรวมเงินลงทุนอยู่ในวงเงินที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานที่สำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายหรือรัฐบาลประชาชนท้องถิ่นตรวจสอบอนุมัติ หรือเป็นวิสาหกิจที่ทำการรวบรวมเงินลงทุนเองและที่ไม่ต้องการความสมดุลของปัจจัยการพัฒนาและการผลิตของรัฐ หรือเป็นวิสาหกิจที่การส่งออกผลิตภัณฑ์ไม่จำเป็นต้องได้รับการให้โควต้าและใบอนุญาตการส่งออกของหน่วยที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบการควบคุมของรัฐหรือถึงแม้ว่าจำเป็นต้องได้รับโควต้าและใบอนุญาตการส่งออก แต่ก่อนที่จะรายงานส่งหนังสือเสนอรายการได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบการควบคุมของรัฐก่อนแล้ว<sup>73</sup>

จากนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่เน้นการปฏิรูประบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเปิดประเทศอย่างมีข้อจำกัด จึงได้เกิดการทดลองใช้ระบบเศรษฐกิจโดยยึดหลักกลไกตลาดในบางพื้นที่ภายใต้แนวความคิดของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเมื่อการดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวเกิดผลสำเร็จจึงได้นำไปใช้ในเขตภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศต่อไป

เมื่อวิเคราะห์เหตุผลของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในประเทศจีนพบว่า จากประวัติศาสตร์ของประเทศจีนทำให้ต้องมีระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจในยุคประธานาธิบดีเหมาเจ๋อตงก็เผชิญกับปัญหาในหลายประการ อันมีสาเหตุมาจากการนโยบายการก้าวกระโดดไปข้างหน้าครั้งยิ่งใหญ่ซึ่งมีลักษณะเป็นการเร่งรัดพัฒนาทั้งทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรมควบคู่กัน โดยเน้นการปลุกจิตสำนึกของมวลชนกรรมากรและชาวนาให้เข้ามาช่วยกันเร่งรัดพัฒนาประเทศแต่จีนประสบกับความล้มเหลว แม้ว่าผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ค.ศ. 1958 แต่ทว่ากลับสูญเสียทรัพยากรและแรงงานในการผลิตอย่างมหาศาลทำให้ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจในระยะยาว นำไปสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคของประธานาธิบดีเติ้งเสี่ยวผิง ทำให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทดลองใช้ระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดภายในพื้นที่ พร้อมกับดึงดูดนักลงทุนชาวต่างชาติให้เข้ามาลงทุนภายในประเทศมากขึ้นด้วยการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ มากมายส่งผลให้เศรษฐกิจในประเทศจีนขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจของประเทศจีนในระยะแรกจากระบบเศรษฐกิจคอมมิวนิสต์แบบเข้มข้นไปสู่การใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่อาศัยกลไกตลาด

<sup>73</sup> มาตรา 6 แห่งรายละเอียดการปฏิบัติตามกฎหมายวิสาหกิจร่วมมือประกอบการระหว่างประเทศจีนกับต่างประเทศของพรรคสาธารณรัฐประชาชนจีน

### 3.1.1.2 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนมีที่มาจากมติที่ประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Communist Part of China: CPC) ประกาศการปฏิรูปเศรษฐกิจและเปิดประเทศของจีนเมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1978 ซึ่งนับว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อทดลองการพัฒนาแบบมองออกไปข้างนอก ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเปรียบเสมือนเป็นหน้าต่างของประเทศ ส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจสามารถเชื่อมโยงกับโลกภายนอกผ่านทางหน้าต่างนี้โดยยังไม่ต้องเปิดประตูให้กว้าง เขตเศรษฐกิจพิเศษจะรับเอาสิ่งใหม่ๆ ของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจากโลกภายนอกเพื่อทดลองและดูดซึม จากนั้นจะถ่ายทอดสู่ระบบเศรษฐกิจจีนอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน<sup>74</sup>

มณฑลกว่างตุ้งและมณฑลฝูเจี้ยนได้รับเลือกเป็นเขตทดลองนโยบายดังกล่าวด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ เป็นมณฑลที่อยู่ติดชายฝั่งมหาสมุทรซึ่งมีข้อได้เปรียบในการส่งสินค้าไปยังต่างประเทศได้สะดวก ประกอบกับมีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ได้รับการพัฒนาพอสมควร และมีทรัพยากรมนุษย์เหมาะสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมเบาที่เน้นการใช้แรงงาน ดังนั้น ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1980 ที่ประชุมคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress: NPC) มีมติให้ทดลองนำระบบเศรษฐกิจตลาดมาใช้โดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในประเทศจีนทั้งหมด 4 แห่งคือ เซินเจิ้น จูไห่ ชัวเถา ซึ่งตั้งอยู่ในมณฑลกว่างตุ้ง และเซี่ยเหมิน ตั้งอยู่ในมณฑลฝูเจี้ยน โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>75</sup>

- (1.1) เซินเจิ้น มีข้อได้เปรียบด้านการคมนาคมขนส่งที่สะดวก สามารถติดต่อทางรถยนต์โดยตรงกับฮ่องกง และเกาลูน มีหมายเลขโทรศัพท์ใช้เพียงพอ เซินเจิ้นถือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เติบโตเร็วที่สุด และการก่อสร้างขยายตัวสูงที่สุดในประเทศ
- (1.2) จูไห่ ตั้งอยู่ในมณฑลกว่างตุ้งตรงข้ามกับเกาะมาเก๊า ซึ่งจีนต้องการพัฒนาพื้นที่เมืองจูไห่ให้มีความทัดเทียมกับเมืองเซินเจิ้น รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงจูไห่จากเมืองเกษตรกรรมที่ล้าหลังเป็นเมืองการค้าและอุตสาหกรรมที่สำคัญ โดยอาศัยการวางแผนของผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

<sup>74</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ, สารานุกรมเศรษฐกิจจีน (ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม), พิมพ์ครั้งที่ 2, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2548), หน้า 248.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 249.

- (1.3) ชัวเถา มีลักษณะเป็นเมืองชายฝั่งทะเล มีความยาวชายทะเล 389 กิโลเมตร ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของมณฑลกว่างตุง ซึ่งถือเป็นมณฑลที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจของจีน ทิศเหนือติดกับมณฑลฝูเจี้ยน ทิศตะวันออกติดกับทะเลจีนใต้ ชัวเถาตั้งอยู่ในบริเวณที่แม่น้ำ 3 สายบรรจบกันและไหลลงสู่ทะเลจีนใต้ แม่น้ำทั้งสามสายคือ แม่น้ำรง แม่น้ำฮั่น และแม่น้ำเหลียน
- (1.4) เซี่ยเหมิน ตั้งอยู่ตรงข้ามเกาะไต้หวัน ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวมีนักลงทุนชาวไต้หวันเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก อุตสาหกรรมในเขตนี้มีหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมเบา อุตสาหกรรมเคมี และธุรกิจท่องเที่ยว

จากการนำร่องจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 4 แห่งในประเทศจีนมีแนวโน้มประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง ในปี ค.ศ. 1988 จีนจึงได้เปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งใหม่โดยประกาศให้เกาะไหหนานทั้งเกาะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีพื้นที่ใหญ่ที่สุดในบรรดาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 5 แห่ง คือมีเนื้อที่ทั้งหมด 34,000 ตารางกิโลเมตร และยังเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเดียวที่มีทรัพยากรการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์ ได้แก่ ยางพารา ผลไม้ เครื่องเทศ ชา และกาแฟ

ในปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลจีนดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจใหม่ผู้ตงขึ้น ผู้ตงเป็นเมืองเล็ก ๆ โดยเป็นส่วนหนึ่งของมหานครเซี่ยงไฮ้ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนกลางของชายฝั่งตะวันตก การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจใหม่ผู้ตงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางการค้า การเงิน และการติดต่อทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเขตพื้นที่ใหม่ผู้ตงแบ่งเป็น 4 เขตย่อย แต่ละพื้นที่เน้นการดำเนินเศรษฐกิจบางด้านโดยเฉพาะ ดังนี้<sup>76</sup>

- (1.1) เขตการเงินและการค้าหลุยเจียส่วย มีขนาดพื้นที่ 28 ตารางกิโลเมตร เน้นการค้าระหว่างประเทศ การเงิน และการค้าภายใน
- (1.2) เขตการผลิตเพื่อส่งออกจินเจียว มีขนาดพื้นที่ 20 ตารางกิโลเมตร เน้นการผลิตเพื่อส่งออกและบริการเกี่ยวเนื่องกับการค้า รวมถึงอุตสาหกรรมเทคโนโลยีใหม่ และเทคโนโลยีระดับสูง เช่น ชิ้นส่วน

<sup>76</sup> ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน, "มณฑลกว่างตุง " [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา: <http://www.thaibizchina.com/th/about-china/country/guangdong/city.php>

รถยนต์ ชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ ชิ้นส่วน อุปกรณ์การสื่อสาร ยารักษาโรค อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าใน คริวเรือนสมัยใหม่

- (1.3) เขตการค้าเสรีห้วยเกาเฉียว มีขนาดพื้นที่ 10 ตารางกิโลเมตร จัดเป็นเขตคลังสินค้าทัณฑ์บนที่มีความพร้อมด้านการบริหารจัดการและการบริการมากที่สุดแห่งหนึ่งของจีน โดยรัฐบาลนคร เซียงไฮ้มีเป้าหมายให้เขตคลังสินค้าทัณฑ์บนไว่เกาเฉียวเป็น ต้นแบบเขตการค้า และเป็นหน้าต่างสะท้อนจุดมุ่งหมายการพัฒนา เป็นศูนย์กลางการค้าโลกของนครเซียงไฮ้
- (1.4) อุทยานเทคโนโลยีระดับสูงฉางเจียง มีขนาดพื้นที่ 25 ตารางกิโลเมตร เน้นกิจการเกี่ยวกับแหล่งอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ IT Biomedicine รวมทั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละเมืองในระยะแรกจะเป็นการประกาศ พื้นที่บางส่วนของเมืองที่ถูกจัดตั้งให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จนเมื่อแต่ละพื้นที่ประสบความสำเร็จจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงได้มีการขยายพื้นที่ให้ครอบคลุมทั้งเมือง ตัวอย่างเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ่นเจิ้น ในระยะแรกครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต 395.81 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ เขตฝูเถียน หลัวหูหนานซานและเหยียนเถียน เมื่อเวลาผ่านไป 30 ปี จึงได้ขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษครอบคลุมทั้งเมือง<sup>77</sup>

เขตพัฒนาเฉียนไห่ ตั้งอยู่ทางตะวันตกของเขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ่นเจิ้น เป็นส่วนหนึ่งของเขตหนานซาน ซึ่งเขตดังกล่าวมีพื้นที่ประมาณ 15 ตารางกิโลเมตร มีความได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้ง เขตพัฒนาเฉียนไห่ ด้านหลังชิดภูเขาด้านหน้าติดทะเล อีกทั้งยังอยู่ใกล้กับฮ่องกง นอกจากนี้คุณสมบัติทางพื้นที่ตามธรรมชาติที่เอื้ออำนวยแล้ว ยังมีระบบการคมนาคมที่พร้อมสรรพ ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่โดดเด่นอย่างมาก จึงเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ความร่วมมือที่สำคัญระหว่างมณฑลกว่างตุ้งกับฮ่องกง มีบทบาท 4 ด้าน ได้แก่ 1) เขตนวัตกรรมระบบการบริการสมัยใหม่ 2) เขตศูนย์รวมการพัฒนาอุตสาหกรรมการให้บริการสมัยใหม่ 3) เขตแบบอย่างความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างฮ่องกงและจีนแผ่นดินใหญ่ และ 4) เขตยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตสามเหลี่ยมปากแม่น้ำจูเจียง (PRD) เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม 4 ด้าน ได้แก่ การเงิน โลจิสติกส์สมัยใหม่ การบริการด้านข้อมูลข่าวสาร และการบริการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<sup>78</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าหากพิจารณาจากพื้นที่เขต

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน.

เศรษฐกิจพิเศษที่ประเทศจีนเปิดให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุน จะพบว่าพื้นที่แทบทั้งหมดจะเรียงรายอยู่ตลอดแนวชายฝั่งทะเลและประเทศจีนก็จำกัดขอบเขตอยู่เพียงอาณาบริเวณนั้นโดยไม่ได้ขยายลึกเข้าไปถึงพื้นที่ชั้นในของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมพื้นที่เป็นไปได้โดยง่าย<sup>79</sup> การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเฉียนไห่มีประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นแนวคิดจากล่างขึ้นบน รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มทำข้อเสนอให้รัฐบาลกลางพิจารณาสนับสนุนให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตของตนเอง รวมทั้งขอให้รัฐบาลกลางให้สิทธิพิเศษต่างๆ ตามเป้าหมายของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง ซึ่งอาจจะมียุทธศาสตร์ที่ซ้อนทับกันบ้างระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษใหม่ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า เขตพัฒนาเฉียนไห่ มีลักษณะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษซ้อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ

สภาประชาชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ออกกฎหมายในระดับส่วนกลางซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอำนาจสูงสุดของรัฐ สามารถบัญญัติกฎหมายได้ทุกอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดอำนาจ รวมถึงมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนด้วย โดยสภาประชาชนแห่งชาติได้มีมติออกกฎหมายมีชื่อว่า Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เมืองเสิ่นเจิ้น จูไห่ และซัวเถา มีสถานะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมีทั้งหมด 26 มาตรา โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แนวทางการดำเนินงานของนักลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่นักลงทุนจะได้รับเมื่อเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงเงื่อนไขในการประกอบกิจการของนักลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แม้จีนจะประสบความสำเร็จในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่นโยบายการส่งเสริมการลงทุนแบบกระจุกตัวในบางพื้นที่กลับก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาและระดับรายได้ของประชาชน เพื่อให้มีการกระจายความเจริญทั่วถึงรัฐบาลจึงมีนโยบายยุติการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตพัฒนาเฉพาะพื้นที่ และเปลี่ยนมาใช้วิธีการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท และค่อยๆ ลดทอนสิทธิประโยชน์เพื่อให้ธุรกิจของทุนต่างชาติและทุนภายในมีการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน ประกอบกับการใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ โดยการกำหนดเขตเศรษฐกิจสำคัญ 10 เขต ดังนี้<sup>80</sup>

- (1.1) เขตเศรษฐกิจตะวันออกเฉิยงเหนือ กำหนดให้เป็นฐานอุตสาหกรรมหนักที่ใหญ่ที่สุดของจีน รวมทั้งเป็นเขตกสิกรรม ป่าไม้ และปศุสัตว์

<sup>79</sup> วรศักดิ์ มหัทธโนบล, เศรษฐกิจการเมืองจีน, หน้า 201.

<sup>80</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, สารานุกรมเศรษฐกิจจีน (ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม), หน้า 262.

- (1.2) เขตเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลภาคใต้ มุ่งพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและเป็นฐานเพื่อการส่งออกที่สำคัญของประเทศ
- (1.3) เขตเศรษฐกิจปากแม่น้ำแยงซีเกียงทางภาคตะวันออกของจีน จะพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพทางเทคโนโลยีสูง นอกจากนี้ จะเปิดเป็นศูนย์ข้อมูลการเงิน และการค้าของประเทศในเขตนี้
- (1.4) เขตเศรษฐกิจรอบทะเลโฉบไปไห่ทางภาคเหนือของจีน จะพัฒนาให้เป็นเขตอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยีการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการผลิตผ้า
- (1.5) เขตเศรษฐกิจทางตอนกลางของแม่น้ำฮวงโหทางภาคกลางของจีน มุ่งเน้นการสำรวจด้านทรัพยากร ถ่านหิน และเหมืองแร่ และพัฒนาให้เป็นเขตอุตสาหกรรมเคมีและอุตสาหกรรมพลังงานที่ใหญ่ที่สุดของจีน
- (1.6) เขตเศรษฐกิจทางตอนกลางของแม่น้ำแยงซีเกียง จะพัฒนาให้เป็นเขตการขนส่งทางน้ำสำหรับการขนส่งสินค้าที่มีน้ำหนักและสินค้าเพื่อการบริโภค อีกทั้งยังจะเป็นฐานการผลิตสินค้ากรรมสำหรับภาคเหนือของจีนด้วย
- (1.7) เขตเศรษฐกิจทางตอนบนของแม่น้ำฮวงโห ได้รับการจัดวางให้เป็นฐานพลังงาน วัตถุดิบ และสินค้าแปรรูป โดยจะอาศัยพลังงานไฟฟ้าและพลังน้ำ จะมุ่งเน้นให้เป็นเขตอุตสาหกรรมการผลิตอาหาร
- (1.8) เขตเศรษฐกิจทางตอนกลางของแม่น้ำแยงซีเกียง จะพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมเคมี เขตกรรม และเขตป่าไม้
- (1.9) เขตเศรษฐกิจซินเจียง จะได้รับการพัฒนาให้เป็นเขตกรรม ปศุสัตว์ เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และน้ำมัน
- (1.10) เขตเศรษฐกิจจิบต จะมุ่งเน้นการพัฒนาให้มีระบบเศรษฐกิจที่ทันสมัย



จะเห็นได้ว่า ประเทศจีนใช้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงการปฏิรูปประเทศระยะแรกเพื่อต้องการการลงทุนจากต่างประเทศประกอบกับการทดลองใช้ระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดในบางพื้นที่ เมื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4 แห่งแรกประสบผลสำเร็จจึงได้ขยายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษออกไปมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในประเทศจีนส่งผลด้านลบในบางประการโดยเฉพาะประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศ ทำให้ปัจจุบันประเทศจีนจึงเปลี่ยนนโยบายจากเดิมที่ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ เปลี่ยนมาใช้วิธีการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท โดยลดสิทธิประโยชน์บางประการลงเพื่อให้มีการแข่งขันระหว่างนักลงทุนภายในประเทศและนักลงทุนจากต่างประเทศอย่างเท่าเทียม แม้ว่ารัฐบาลจะยุตินโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใหม่ๆ แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษเดิมนั้นก็ยังอยู่และมีลักษณะการบริหารจัดการภายในพื้นที่ที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไปทั้งในเรื่ององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุนต่างชาติที่แตกต่างจากการลงทุนในพื้นที่ทั่วไปอีกด้วย

### 3.1.1.3 การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน

เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนปรากฏอยู่หลายแห่ง ซึ่งแต่ละแห่งนั้นจะมีการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่แตกต่างกัน โดยสามารถจำแนกลักษณะการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ 3 รูปแบบด้วยกันคือ การบริหารจัดการโดยการนำของรัฐบาล การบริหารจัดการแบบผสม และการบริหารจัดการในรูปแบบของบริษัท

รูปแบบแรกคือการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยการนำของรัฐบาล รูปแบบนี้มักใช้ในช่วงแรกของการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือ โดยสามารถแยกย่อยออกไปได้อีก 2 ประเภท ประเภทแรกคือการบริหารจัดการในลักษณะการร่วมมือบริหารจัดการโดยรัฐบาลท้องถิ่นในรูปแบบของการสั่งการ ซึ่งจะมีลักษณะเด่นคือ รัฐบาลท้องถิ่นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่จะมีอำนาจในการวางโครงสร้างและการจัดการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ในส่วนของการควบคุมดูแลกิจการที่ตั้งอยู่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีหน้าที่ในการประสานการดำเนินการระหว่างหน่วยงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งนั้น และประเภทที่สองคือการบริหารจัดการจากส่วนกลาง ซึ่งจะมีการตั้งคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีอำนาจเต็มภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ

พิเศษ กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการวางโครงสร้าง การพัฒนา และการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งนั้น<sup>81</sup>

รูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบที่สองคือ การบริหารจัดการแบบผสม โดยจะเป็นการบริหารจัดการแบบผสมระหว่างคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีที่มาจากส่วนกลางและบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะซึ่งจะแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกัน โดยคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ภายในพื้นที่รวมถึงการอำนวยความสะดวกหรืองานที่เกี่ยวข้องกับการบริการ ในขณะที่บริษัทเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ซึ่งในแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีรูปแบบองค์กรที่แตกต่างกัน บางแห่งจะใช้วิธีการจัดตั้งเป็นองค์กรเดียวโดยทั้งคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษและบริษัทเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจะอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษบางแห่งคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษและบริษัทเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจะแยกส่วนออกจากกันอย่างสิ้นเชิง<sup>82</sup>

รูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบที่สามคือการบริหารจัดการในรูปแบบบริษัท โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดตั้งบริษัทเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ รูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะนี้มักใช้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการแล้ว<sup>83</sup>

กรณีการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินมีการแบ่งออกเป็นสองระยะคือ ระยะก่อตั้ง และระยะถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยในระยะแรกจะใช้รูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยการนำของรัฐบาลกลาง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินกำหนดให้มีคณะกรรมการมณฑลกว้างตั้งเพื่อการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Guangdong Province Committee for Administering Special Economic Zone: GPC) กฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจ GPC ในการบริหารจัดการพื้นที่เขต

---

<sup>81</sup> UNDP, "Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา: <http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-Comparative%20Study%20on%20SEZs%20in%20Africa%20and%20China%20-%20ENG.pdf>

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน.

เศรษฐกิจพิเศษของมณฑลกว่างตุง<sup>84</sup> และกำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินอยู่ภายใต้การบริหารจัดการและขึ้นตรงต่อ GPC โดยตรง ประกอบกับในระยะแรกเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินประสบปัญหาด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านพลังงาน การสื่อสาร และการขนส่ง จึงจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลกลางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้

อำนาจหน้าที่ของ GPC ในระยะแรกคือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการดำเนินงานภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่การจัดเตรียมพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีความพร้อมต่อการรองรับการลงทุนของชาวต่างชาติ ทั้งการจัดสรรที่ดิน การวางผังเมืองและการให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ เช่น ระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ระบบการสื่อสาร และคลังสินค้า<sup>85</sup> รวมถึงจัดหาบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ GPC ยังมีอำนาจในการอนุมัติโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน อนุมัติหรืออนุญาตให้ผู้ประกอบการดำเนินการใดๆ ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษและประสานงานเพื่อดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดหาลูกจ้างหรือพนักงานให้เข้าทำงานภายในบริษัทที่ประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่อยู่ประกอบการร้องขอ ทั้งนี้ การทำสัญญาจ้างแรงงานระหว่างผู้ประกอบการและลูกจ้างหรือพนักงานภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องเป็นไปตามแบบที่ GPC กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจ GPC ในการตั้งบริษัทเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดตั้งกองทุน ลงทุนร่วมกับบริษัทอื่นเพื่อการบริหารจัดการ รวมถึงเป็นตัวแทนของเขตเศรษฐกิจพิเศษกรณีสินค้าที่ผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษไปขายภายในประเทศจีนอีกด้วย

ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงิน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐบาลท้องถิ่นเมืองเส้นเงินมีอำนาจตรากฎหมายและระเบียบต่างๆ ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินแทน GPC ส่งผลให้เป็นการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินให้แก่เมืองเส้นเงิน และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้รับรองจากสภาประชาชนเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ดังนั้น รูปแบบการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินจึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีรูปแบบการบริหารจัดการจากส่วนกลางผ่านทางคณะกรรมการฯ เป็นการบริหารจัดการในลักษณะความร่วมมือกับ

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>85</sup> Article 5 of Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province

รัฐบาลท้องถิ่น เมืองเสิ่นเจิ้นจึงเป็นทั้งองค์กรบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอำเภอ แขวง และหมู่บ้านภายในเขต 4 อำเภอที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษก็กลับมาขึ้นตรงต่อเมืองเสิ่นเจิ้นเช่นเดิม

### 3.1.1.4 สิทธิประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน

เนื่องด้วยเหตุผลประการหนึ่งของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนคือการกระตุ้นให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาประกอบการภายในประเทศ จึงมีการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหลายด้านเพื่อจูงใจนักลงทุนโดยจำแนกออกเป็น การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นภาษีเครื่องจักร การคืนภาษีเมื่อนำผลกำไรลงทุนใหม่ในจีน การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยและค่าเช่า และการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

#### (1) การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้บริษัทต่างชาติ กฎระเบียบการจัดเก็บภาษีเงินได้ต่างชาติ และจดหมายเวียนต่างๆ เกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีจากบริษัทร่วมทุนต่างชาติและบริษัทต่างชาติถือหุ้น 100% จะต้องจ่ายภาษีจากรายได้ที่มีแหล่งที่มาในจีนในอัตราร้อยละ 30 และต้องเสียภาษีท้องถิ่นเพิ่มในอัตราร้อยละ 3<sup>86</sup>

อย่างไรก็ตาม บริษัทต่างชาติที่ลงทุนและดำเนินกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่งในแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีหลักเกณฑ์พิจารณาการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนและกำหนดระยะเวลาในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลรวมถึงอัตรารลดหย่อนแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>86</sup> วันรัช มิ่งมณีนาคิน, สารานุกรมเศรษฐกิจจีน (ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม), หน้า 281.

**ตารางที่ 1 หลักเกณฑ์การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล**

การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล	หลักเกณฑ์
ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 5 ปีนับตั้งแต่ปีแรกที่มีกำไร และลดหย่อนร้อยละ 50 ในปีที่ 6-10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัทต่างชาติที่จัดตั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษไหล่าที่มีระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 15 ปี และประกอบธุรกิจด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สนามบิน ท่าเรือ อุโมงค์ทางรถไฟ ถนน โรงไฟฟ้า และเหมืองถ่านหิน</li> <li>- บริษัทต่างชาติที่จัดตั้งอยู่ใน Shanghai Pudong New Area จะต้องมีการดำเนินการ 15 ปีขึ้นไป และประกอบกิจการด้านการก่อสร้าง สนามบิน ท่าเรือ ทางรถไฟ และโครงการคมนาคม และพลังงานอื่นๆ</li> </ul>
ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในปีแรกที่มีกำไร และได้ลดหย่อนร้อยละ 50 ใน 2 ปีต่อมา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัทต่างชาติในสาขาบริการที่ตั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีเงินลงทุนตั้งแต่ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป และมีระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 10 ปี</li> <li>- สถาบันการเงินร่วมทุนหรือที่ต่างชาติถือหุ้นทั้งสิ้น ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีเงินลงทุนของฝ่ายต่างประเทศตั้งแต่ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป</li> </ul>
ยกเว้นภาษีเงินได้เป็นเวลา 3 ปี และลดหย่อนร้อยละ 50 เป็นเวลาอีก 3 ปี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัทต่างชาติซึ่งใช้เทคโนโลยีระดับสูงและทันสมัยที่ตั้งอยู่ใน Beijing New Tech Industry Development Zone</li> </ul>

กรณีประเภทกิจการที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขข้างต้นหรือกรณีครบกำหนดระยะเวลาสำหรับกิจการที่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลข้างต้นแล้ว ผู้ลงทุนชาวต่างชาติมีสิทธิได้รับการลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะได้รับในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะพิจารณาจากประเภทกิจการประกอบกับที่ตั้งของกิจการ โดยบริษัทต่างชาติที่จะเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 15 จะต้องเป็นบริษัทต่างชาติที่จัดตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษและดำเนินการด้านการผลิต, บริษัทต่างชาติที่ดำเนินการด้านการผลิตในเขตพัฒนาเศรษฐกิจและ

เทคโนโลยี (Economic and Technological Development Zone) ซึ่งรัฐบาลอนุมัติแล้ว, บริษัทต่างชาติที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และตั้งอยู่ในเขตพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงและใหม่ (High and New Technological Industry Development Zone), สถาบันการเงินที่ต่างชาติถือหุ้นทั้งสิ้นหรือร่วมทุนซึ่งตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นไปและมีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปีขึ้นไป, บริษัทต่างชาติที่ใช้เทคโนโลยีสูงหรืออยู่ในกิจการสาขาพลังงาน การคมนาคม การก่อสร้างท่าเรือในเขตเมืองเก่าในเมืองท่าเปิด เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตพัฒนาเทคโนโลยีและบริษัทที่มีเงินทุนของต่างชาติตั้งแต่ 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป จะเห็นได้ว่าการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีด้านการลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือร้อยละ 15 นั้น จะต้องเป็นประเภทกิจการที่กำหนดและประกอบธุรกิจอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม กรณีที่ไม่ได้มีการดำเนินธุรกิจตามประเภทกิจการที่กำหนดแต่บริษัทต่างชาตินั้นได้ดำเนินการอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือร้อยละ 24<sup>87</sup>

## (2) การยกเว้นภาษีเครื่องจักร

การยกเว้นภาษีเครื่องจักรสามารถแบ่งได้เป็นสองระยะ ระยะแรกคือโครงการที่ได้รับอนุมัติก่อนวันที่ 1 เมษายน 1996 จะได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรจนถึงวันที่ 1 เมษายน 1997 กรณีมีเงินลงทุนต่ำกว่า 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และถึงวันที่ 1 เมษายน 1998 กรณีมีเงินลงทุนเกิน 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในระยะที่สองคือโครงการที่ได้รับอนุมัติหลังวันที่ 1 เมษายน 1996 ซึ่งรัฐบาลจีนได้ยกเลิกสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเครื่องจักรสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้นักลงทุนต้องเสียอากรขาเข้าเครื่องจักรในอัตราร้อยละ 24<sup>88</sup>

## (3) การคืนภาษีเมื่อนำผลกำไรลงทุนใหม่ในจีน

นักลงทุนต่างชาติที่นำผลกำไรไปลงทุนใหม่ หรือนำไปจัดตั้งบริษัทใหม่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการอย่างต่ำ 5 ปี จะได้รับเงินคืนภาษีในอัตราร้อยละ 40 ของภาษีที่จ่ายไปแล้วสำหรับเงินลงทุนใหม่ ยกเว้นกรณีการจัดตั้งหรือขยายบริษัทที่ผลิตเพื่อส่งออกหรือบริษัทที่ใช้เทคโนโลยีสูง, การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดตั้งบริษัทพัฒนาด้านการเกษตรกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษไต้หวัน จะได้รับเงินภาษีที่จ่ายไปสำหรับเงินที่นำไปลงทุนใหม่คืนทั้งหมด<sup>89</sup>

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 281.

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 287-288.

#### (4) การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยและค่าเช่า

รายได้จากดอกเบี้ยหรือค่าเช่าที่บริษัทต่างชาติซึ่งมิได้จัดตั้งในประเทศไทยได้รับจากเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงเขตพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจะเสียภาษีในอัตราร้อยละ 10 ส่วนรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ให้แก่เขตเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นภาษี

#### (5) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

โดยปกติจะมีการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 17 จากหน่วยงานและบุคคลธรรมดาทั้งหมดที่มีธุรกรรมการขายสินค้า การให้บริการแปรรูป ซ่อมแซมและเปลี่ยนชิ้นส่วน และการนำสินค้าเข้ามาในจีนโดยจะปรับใช้อัตราพิเศษร้อยละ 13 สำหรับผลิตภัณฑ์บางอย่าง เช่น สาธารณูปโภค วิทยุพีซและน้ำมันพีซที่บริโภคได้ อาหารสัตว์ ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง ส่วนสินค้าส่งออกจะเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 ซึ่งอาจมีข้อยกเว้นได้ในบางกรณี

อย่างไรก็ตาม นักลงทุนอาจได้รับสิทธิในการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีการส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยบริษัทต่างชาติ, การนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก และการนำเข้าเครื่องจักร อะไหล่ และวัสดุอื่นๆ โดยนักลงทุนหรือบริษัทต่างชาติตามจำนวนที่กำหนดไว้ จะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และกฎหมายกำหนดการส่งเงินทั้งเงินได้จากการประกอบการกิจการหลังหักภาษี และเงินได้ของพนักงานและลูกจ้างที่เป็นชาวต่างชาติหลังจากหักภาษีเงินได้แล้วออกนอกประเทศผ่านทางธนาคารชาติจีน หรือธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

สิทธิประโยชน์ทางภาษีในแต่ละประเภทที่นักลงทุนชาวต่างชาติจะได้รับขึ้นอยู่กับแต่ละเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเหมือนกันก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ลงทุนต่างชาติจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทกิจการ ระยะเวลาในการดำเนินการ รวมถึงเงินลงทุนในแต่ละโครงการ ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาประกอบกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศจีนจะมีการออกกฎหมายเพื่อดึงดูดผู้ลงทุนชาวต่างชาติให้มาดำเนินกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ผู้ลงทุนชาวต่างชาติเองก็ต้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

### 3.1.1.5 แนวปฏิบัติของนักลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน

Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province ได้วางแนวปฏิบัติของบริษัทที่ประสงค์จะดำเนินกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยกำหนดให้นักลงทุนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัยแห่งชาติจีนหรือบริษัทประกันภัยอื่นที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการในประเทศจีน และหากมีความประสงค์จะเลิกกิจการก่อนกำหนดจะต้องรายงานเหตุผลต่อคณะกรรมการมณฑลกว่างตุ้งเพื่อการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ พร้อมทั้งดำเนินการตามกระบวนการยกเลิกบริษัทให้เรียบร้อย

กฎหมายกำหนดให้ผลผลิตที่ได้จากการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องส่งออกไปขายยังต่างประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อลดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นในประเทศจีน เนื่องจากในเขตเศรษฐกิจพิเศษผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มากกว่าพื้นที่ปกติทำให้ต้นทุนในการประกอบการถูกกว่าส่งผลให้อาจเกิดปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจขายสินค้าดังกล่าวภายในประเทศจีนได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดคือ ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานบริหารประจำเขตเศรษฐกิจพิเศษ และต้องเสียภาษีสินค้าตามกฎหมายศุลกากร นอกจากนี้ กฎหมายยังวางระเบียบปฏิบัติในเรื่องการส่งเงินได้หลักหักค่าใช้จ่ายและภาษีออกนอกประเทศโดยกำหนดให้การส่งเงินทั้งเงินได้จากการประกอบการกิจการหลังหักภาษีและเงินได้ของพนักงานและลูกจ้างที่เป็นชาวต่างชาติหลังจากหักภาษีเงินได้แล้วออกนอกประเทศจะต้องดำเนินการผ่านธนาคารชาติจีน หรือธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น

ในด้านการจ้างแรงงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมแรงงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตัวอย่างเช่น ในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4 แห่งที่อยู่ภายใต้กฎหมาย Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องจ้างแรงงานจีนจากบริษัทจัดหางานในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้จัดหา ซึ่งแรงงานชาวจีนนั้นจะต้องผ่านการทดสอบจากบริษัทก่อนจึงจะสามารถทำงานได้ หรือผู้ประกอบการจะดำเนินการจ้างแรงงานเองได้ภายใต้ความยินยอมขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (GPC) โดยลูกจ้างและพนักงานจะต้องผ่านการทดสอบก่อนการจ้างงานทุกครั้ง<sup>90</sup> และการกำหนดอัตราค่าจ้างรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นที่พนักงานและลูกจ้างจะได้รับต้อง

<sup>90</sup> Article 19 of Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province



ระบุไว้ในสัญญาจ้างตามที่ GPC กำหนดไว้<sup>91</sup> อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของพนักงานและลูกจ้างภายในสถานประกอบการของตนด้วย<sup>92</sup> นอกจากนี้ กฎหมายจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานชาวต่างชาติมาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ในกรณีที่แรงงานทางด้านเทคนิคและด้านการบริหารจัดการ โดยแรงงานชาวต่างชาติส่วนมากจะทำงานในระดับผู้บริหารและผู้จัดการ รวมถึงการทำงานด้านการเงินซึ่งแรงงานชาวต่างชาติจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการนำเอาครอบครัวมาอยู่อาศัยด้วยได้โดยจะมีการเปิดโรงเรียนนานาชาติและสถานศึกษาอื่นเพื่อรองรับชาวต่างชาติโดยเฉพาะ

แม้ประเทศจีนจะดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยใช้นโยบายในการผ่อนปรนกฎระเบียบบางอย่างเพื่อให้ง่ายต่อการลงทุนมากขึ้น แต่ก็เชื่อว่าในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเปิดกว้างทางด้านกฎระเบียบอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดให้นักลงทุนชาวต่างชาติจะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการควบคุมในเรื่องบางอย่าง เช่น การกำหนดให้สินค้าที่ผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้ก็ต่อเมื่อนำสินค้าออกนอกประเทศ และโดยหลักแล้วจะไม่สามารถนำสินค้านี้ไปขายในตลาดภายในประเทศจีนได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจและต้องเสียภาษีที่เกี่ยวข้องตามปกติ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างนักลงทุนชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีหลายชนิด กับนักลงทุนภายในประเทศที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่จะทำให้ต้นทุนการผลิตในสินค้าชนิดเดียวกันไม่เท่ากัน

### 3.1.2 การปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศสังคมนิยมที่ใช้อำนาจปกครองแบบประชาธิปไตยประชาชน ซึ่งตามแนวคิดมาร์กซ์อำนาจอธิปไตยเป็นของชนชั้นกรรมาชีพ โดยมีเกษตรกรเป็นพันธมิตร การนำและการสร้างความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐกระทำผ่านพรรคคอมมิวนิสต์ โดยถือว่าพรรคคอมมิวนิสต์เป็นแกนนำของชนชั้นกรรมาชีพและเป็นผู้ใช้อำนาจ อย่างไรก็ตาม ประเทศจีนก็มีระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจเช่นกันแต่เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศของประเทศจีนที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ทำให้การจัดระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศจีนมีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ โดยลักษณะเด่นของการปกครองท้องถิ่นจีนจะมีอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือการแบ่งหน่วยบริหารที่มีรายละเอียดค่อนข้างซับซ้อน

<sup>91</sup> Article 21 of Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province

<sup>92</sup> Article 22 of Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province

ประเด็นที่สองคืออำนาจทางการเมืองการปกครองที่หน่วยปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับจะมีไม่เท่ากันรวมถึงการมีอำนาจเฉพาะที่ค่อนข้างอิสระของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อาจมีไม่เหมือนกัน ซึ่งการศึกษากลไกการบริหารการเมืองการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นจะต้องศึกษาการแบ่งเขตพื้นที่การปกครองของประเทศจีนด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 30 แบ่งเขตพื้นที่การปกครองดังต่อไปนี้

- (1.1) พื้นที่ทั้งประเทศให้จัดแบ่งเป็นมณฑล เขตปกครองตนเอง และนครขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง
- (1.2) มณฑลและเขตปกครองตนเอง ให้จัดแบ่งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง อำเภอ อำเภอปกครองตนเอง และนคร
- (1.3) อำเภอ อำเภอปกครองตนเอง ให้จัดแบ่งเป็น ตำบล ตำบลชนชาติ และแขวง นครขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง หรือนครที่ค่อนข้างใหญ่ ให้จัดแบ่งเป็นเขต และอำเภอ จังหวัดปกครองตนเองให้จัดแบ่งเป็นอำเภอ อำเภอปกครองตนเอง และนคร

เขตปกครองตนเอง จังหวัดปกครองตนเอง อำเภอปกครองตนเอง ล้วนเป็นพื้นที่ปกครองตนเองของชนชาติ

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 31 บัญญัติให้จัดระบบการปกครองภายในเขตปกครองพิเศษนั้นให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยสภาประชาชนแห่งชาติเป็นผู้กำหนดและเป็นไปตามกฎหมาย

จากบทบัญญัติข้างต้นทำให้สามารถอธิบายระบบการแบ่งพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศจีน โดยมีการแบ่งระดับการปกครองออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ และตำบล ซึ่งในแต่ละระดับก็จะมีกลไกการปกครองที่เหมือนกันแต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่จะแตกต่างกันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในแต่ละท้องถิ่นก็จะมีหลายองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป

### 3.1.2.1 องค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศจีน

โดยกฎหมายการจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้แต่ละท้องถิ่นจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติและรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่

บริหาร<sup>93</sup> ซึ่งทั้งสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็เป็นองค์กรที่มีความสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นทั้งสิ้น

### (1) สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น

สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นจีนนั้นมีหลายระดับซึ่งหากแบ่งประเภทของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นจีนโดยใช้วิธีการได้มาของสมาชิกสภาฯ จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือสมาชิกสภาฯ ที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อมจะประกอบไปด้วยสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นระดับมณฑล มหานคร เมืองที่มีการจัดตั้งเขต จังหวัดปกครองตนเอง อำเภอ อำเภอปกครองตนเอง เขต โดยสมาชิกสภาฯ จะมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อมจะเป็นไปโดยให้สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นของหน่วยปกครองที่มีระดับต่ำกว่าหนึ่งระดับทำการเลือกผู้แทนขึ้นมาจำนวนหนึ่งแล้วผู้ได้รับเลือกเหล่านี้ก็จะเข้าไปเป็นผู้แทนในสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นของหน่วยปกครองที่มีระดับสูงกว่าตนหนึ่งระดับ และประเภทที่สองคือสมาชิกสภาฯ ที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงคือสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นของเมืองที่ไม่มีการจัดตั้งเขต ตำบล ตำบลปกครองตนเอง และเทศบาลตำบล โดยสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นของตน ให้ข้อเสนอหรือข้อคิดเห็นประเด็นต่างๆ การเสนอชื่อผู้แทนเพื่อแต่งตั้งหรือถอดถอนจากการเป็นคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น ผู้นำรัฐบาลท้องถิ่น ประธานศาลประชาชน และประธานอัยการประชาชนในหน่วยปกครองนั้นๆ และอำนาจหน้าที่ในการตั้งคำถามและไต่สวนประเด็นปัญหาต่างๆ รวมถึงการตรวจสอบและอนุมัติรายงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะการพิจารณาในประเด็นการทำงานว่ามีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ และการพิจารณาร่างแผนการพัฒนาสำหรับปีต่อไปว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นยังมีบทบาทในด้านการแต่งตั้งรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งองค์กรหลักที่มีความสำคัญในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น

### (2) รัฐบาลท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมีบทบัญญัติที่รองรับสถานะทางกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นกำหนดที่มา และกลไกการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นไว้โดยได้บัญญัติไว้ว่า

<sup>93</sup> มาตรา 1 แห่งกฎหมายการจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชนและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1979 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1995

“รัฐบาลท้องถิ่นฯ ในแต่ละระดับชั้นเป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์การอำนาจแห่งชาติในแต่ละระดับชั้นของท้องถิ่น เป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละระดับชั้นของส่วนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นฯ ในแต่ละระดับชั้นก่อตั้งขึ้นโดยการเลือกตั้งของที่ประชุมสมาชิกสภาฯ ท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่นฯ ในแต่ละระดับชั้นใช้ระบบความรับผิดชอบโดยผู้ว่าราชการมณฑล นายกเทศมนตรีแห่งเทศบาลนคร นายอำเภอ หัวหน้าเขตแห่งเทศบาลนคร กำหนดและผู้ปกครองเมืองเล็กในชนบท รัฐบาลท้องถิ่นฯ ในแต่ละระดับชั้นดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี”<sup>94</sup>

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นถึงที่มาของรัฐบาลท้องถิ่นโดยมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทเป็นฝ่ายนิติบัญญัติภายในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญยังกำหนดอำนาจหน้าที่หลักของรัฐบาลท้องถิ่นในด้านการเป็นองค์กรปฏิบัติและองค์กรการบริหารภายในส่วนท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ การดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่นในระดับเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในระดับเดียวกันและต้องทำรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมการบริหารราชการแผ่นดินต่อที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในระดับเดียวกันอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นทั่วประเทศถือเป็นองค์กรบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติที่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีส่งผลให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง

รัฐบาลท้องถิ่นเปรียบเสมือนเป็นฝ่ายปฏิบัติขององค์กรสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น เนื่องจากลักษณะการทำงานของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นนั้นเป็นการลงมติต่อญัตติต่างๆ ที่เสนอขึ้นมาอภิปรายเรื่องราวของการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อผ่านการอภิปรายและลงมติแล้วข้อกำหนดของที่ประชุมสมาชิกสภาท้องถิ่นระบุให้รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของที่ประชุมสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบไปปฏิบัติ รัฐบาลท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการเป็นฝ่ายปฏิบัติขององค์กรสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นยังมีบทบาทด้านการเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ความสัมพันธ์ที่รัฐบาลระดับบนมีต่อรัฐบาลระดับล่างเป็นความสัมพันธ์ในการนำ ส่วนความสัมพันธ์ที่รัฐบาลระดับล่างมีต่อรัฐบาลระดับบนเป็นความสัมพันธ์อยู่ในสังกัด ซึ่งสามารถขยายความได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์การอำนาจสูงสุดของประเทศและใน

<sup>94</sup> นรชาติ วัง, ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น มณฑลยูนนาน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2559), หน้า 45.

ขณะเดียวกันก็เป็นองค์การการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดของประเทศมีอำนาจรับผิดชอบด้านการบริหารและนำพารัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่างๆ ทั่วประเทศอย่างเป็นทางการและเป็นเอกภาพและมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งและข้อกำหนดของรัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่างๆ<sup>95</sup>

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีอยู่ในทุกระดับชั้นการปกครองท้องถิ่น การศึกษากลไกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่างๆ สามารถจำแนกได้เป็นสองประเภท ประเภทแรกคือรัฐบาลท้องถิ่นระดับบนซึ่งหมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไป ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและข้อกำหนดขององค์การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่เป็นระดับบนคือรัฐบาลท้องถิ่นที่มีระดับสูงกว่าตนเองหนึ่งระดับ รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการการบริหารราชการแผ่นดิน และดำเนินการตามท้องที่การบริหารระดับบนมอบหมาย มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานในสังกัดและรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างปฏิบัติงาน รวมถึงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ใต้สังกัดและของรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง ประเภทที่สองคือรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างซึ่งหมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นระดับตำบลและระดับเมืองเล็กในชนบท มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลท้องถิ่นระดับบนมอบหมายโดยต้องรายงานรายละเอียดของผลการปฏิบัติงานต่อรัฐบาลท้องถิ่นระดับบนด้วย<sup>96</sup>

เมื่อศึกษากลไกอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดจึงสรุปได้ว่าการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในระดับเดียวกับตน และขึ้นต่อรัฐบาลท้องถิ่นที่สูงกว่าตนหนึ่งระดับ จึงทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้นบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นด้านการกำหนดนโยบายมีความสำคัญกว่าฐานะของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในระดับเดียวกันกว่ามากเนื่องจากหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญของฝ่ายบริหารประการหนึ่งคือการรับผิดชอบจัดทำนโยบายเป็นกฎระเบียบและการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะกลางและระยะยาวไปปฏิบัติ<sup>97</sup>

จะเห็นได้ว่าองค์กรท้องถิ่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นโดยหลักจะมี 2 องค์กรด้วยกันคือ สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งทั้งสององค์กรนี้ก็มีความสัมพันธ์ระหว่างกันหลายประเด็น ประเด็นแรกคือความสัมพันธ์ในแง่จัดตั้งและรับผิดชอบ สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในแต่ละชั้นต่างมีที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-81.

<sup>97</sup> นิยม รัฐอมฤต, การปกครองท้องถิ่นจีน (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 219.

สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงกำหนดให้สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้ง และถอดถอน รัฐบาลท้องถิ่นในระดับเดียวกัน<sup>98</sup> ในส่วนของความรับผิดชอบ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชน จีนกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละชั้นต้องรับผิดชอบและรายงานการปฏิบัติหน้าที่ต่อสภาผู้แทน ประชาชนท้องถิ่นในชั้นนั้น ประเด็นที่สองคือ ความสัมพันธ์ในฐานะผู้กำหนดนโยบายกับผู้บริหาร ใน แง่ของกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นมีหน้าที่รับประกันให้มีการ ปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายรวมถึงการกำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ ประชาชาติและการพัฒนาสังคมของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทน ประชาชนท้องถิ่นคือการออกนโยบาย แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 105<sup>99</sup> ประกอบแล้วจะพบว่าเป็นเรื่องของการให้องค์กรบริหารของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลท้องถิ่นนั่นเอง ผลจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นรับภารกิจด้านการวางแผนการพัฒนา เศรษฐกิจภายในท้องถิ่นมาจากสภาประชาชนท้องถิ่นทำให้เกิดความสัมพันธ์ในประเด็นที่สามคือ ความสัมพันธ์ในด้านการตรวจสอบและถูกตรวจสอบ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน กำหนดให้สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นมีอำนาจตรวจสอบรัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจยกเลิกมติและ คำสั่งที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่นในชั้นนั้น<sup>100</sup> สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นจะตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลท้องถิ่นในแง่ที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นนั้นได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ทิศทาง และนโยบาย หรือไม่ และอีกด้านหนึ่งคือการติดตามตรวจสอบและอนุมัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาล ท้องถิ่นได้เสนอไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาทั้งอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสององค์กร จึง สรุปลงได้ว่าทั้งสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็เป็นองค์กรที่มีความสำคัญด้านการ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศจีน ซึ่งในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงภารกิจของท้องถิ่นแต่ละประเภทที่ มีความเกี่ยวข้องในแง่ของการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น

### 3.1.2.2 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจีน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในประเทศจีนนั้น ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายภายในท้องถิ่นของตนได้โดยตรง แต่การกำหนดนโยบายนั้นต้องสอดคล้องหรือเป็นไปใน ทิศทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐบาลกลาง ประกอบกับรัฐธรรมนูญหมวดที่ 3 ตอนที่ 5 กำหนดให้ สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

<sup>98</sup> มาตรา 101 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>99</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 105 กำหนดว่า รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละชั้น คือหน่วยงานแห่งอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารในท้องถิ่นแต่ละชั้นของชนชาติ คือหน่วยงานการบริหารของชาติใน ท้องถิ่น

<sup>100</sup> มาตรา 104 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน

วัฒนธรรม และกิจการอื่นๆ อย่างไรก็ตาม หากศึกษาบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจะพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การรักษาความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรม สาธารณสุข และอื่นๆ รวมถึงมีหน้าที่ในการออกกฎระเบียบให้สอดคล้องกับนโยบายเพื่อการดำเนินการด้านนโยบายให้เป็นรูปธรรม

การแบ่งส่วนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างระดับชั้นกันมีความสามารถในการทำหน้าที่ต่างกัน แต่หน้าที่ความรับผิดชอบและการจัดองค์การมีลักษณะอย่างเดียวกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับจะมีโครงสร้างหน้าที่ที่เหมือนกันกับรัฐบาลกลาง เพียงแต่จำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชั้นต่ำลงจะมีเจ้าหน้าที่จำนวนน้อยกว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นสูงขึ้นไป ซึ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ ภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

### (1) ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ

ตั้งแต่ประเทศไทยดำเนินนโยบายเปิดประเทศและปฏิรูปเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นต้นมา กำลังทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นต่างๆ มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งนั้นมิสาเหตุมาจากการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นมีการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบาทในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดแผนการหรือโครงการทางเศรษฐกิจทุกๆ 5 ปี ให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งประเทศของรัฐบาล นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังสามารถตราข้อบัญญัติหรือกฎระเบียบบางอย่างให้สอดคล้องกับความจำเป็นของท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงโครงการของรัฐบาลกลางและพฤติกรรมส่วนใหญ่ของตลาด โดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรืออนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจภายในพื้นที่ของตนรวมถึงการอนุญาตให้สร้างโรงงาน และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการรับคนเข้าทำงาน การกำหนดสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างและพนักงานที่ทำงานในบริษัทที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น และการควบคุมผลประโยชน์ของผู้บริโภคด้วย ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นเองจะมีกลุ่มงานบริหารวิชาชีพเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วยกรมอุตสาหกรรมจักรกล กรมคมนาคม กรมการค้า เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานในกลุ่มงานนี้จะตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่<sup>101</sup>

<sup>101</sup> วรศักดิ์ มัทธโนบล, ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2554),

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น และการควบคุมดูแลผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่แล้วรัฐบาลท้องถิ่นยังมีบทบาทในการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้านการลงทุนและจัดตั้งโดยอาศัยความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชอบด้วยกฎหมาย มีความเป็นเอกภาพ และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางเศรษฐกิจในการสร้างกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุดใหม่ ดังจะเห็นได้จากการที่ท้องถิ่นต่างๆ ได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงการจัดตั้งเขตพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงใหม่ เขตนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งผลจากการกระจายอำนาจการบริหารส่วนหนึ่งมาสู่รัฐบาลท้องถิ่นทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจที่ค่อนข้างมากในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรจึงเป็นวิธีการที่จะทำให้บรรลุถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นแบกรับอำนาจหน้าที่ทางเศรษฐกิจ 2 ชั้น ซึ่งเป็นทั้งองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติที่รับผิดชอบต่อรัฐบาลกลาง และรับผิดชอบต่อองค์กรบริหารราชการแผ่นดินระดับสูง รับผิดชอบในการปฏิบัติอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการเศรษฐกิจแห่งชาติทางมหภาคและการควบคุมดูแลทางด้านนโยบาย ขณะเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นยังเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการจัดตั้งเศรษฐกิจของท้องถิ่นตนโดยมีอำนาจอิสระในการสร้างสรรค์ระบบใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อผลักดันเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นตนให้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยกระดับการบริหารจัดการขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นให้มีประสิทธิผล โดยการศึกษาปัญหาหลักที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อสร้างสรรค์ระบบใหม่ทั้งในด้านการบริหารจัดการของรัฐบาลท้องถิ่นและในการควบคุมดูแลทางเศรษฐกิจของสังคม และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนการต่างๆ ในฐานะเป็นผู้บริหารและผู้ประสานงานทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น<sup>102</sup>

ผลจากการกระจายอำนาจเศรษฐกิจให้กับท้องถิ่นซึ่งทำให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น ส่งผลให้เกิดการแข่งขันด้านเศรษฐกิจระหว่างท้องถิ่นด้วยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมณฑลซึ่งถือเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และมีอำนาจหน้าที่มากที่สุดหากเทียบกับท้องถิ่นประเภทอื่นๆ โดยในแต่ละท้องถิ่นจะมีการปรับปรุงพัฒนาศักยภาพภายในพื้นที่ให้มีความพร้อมเพื่อจูงใจนักลงทุนให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ของตนด้วยวิธีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

<sup>102</sup> นรชาติ วัง, ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น มณฑลยูนนาน, หน้า 137.



## (2) การกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นภารกิจของท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการกิจทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันนี้ระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศจีนแม้จะมากด้วยปริมาณแต่ยังด้อยในเชิงคุณภาพ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่หลายโครงการ แต่บริษัทต่างๆ ในภูมิภาคยังประสบปัญหาสืบเนื่องจากเครือข่ายเส้นทางการขนส่งยังเชื่อมโยงไม่ถึงกัน

การกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยหลักแล้วสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ สาธารณูปโภคขนาดใหญ่และสาธารณูปโภคขนาดเล็ก โดยพิจารณาจากจำนวนเงินลงทุนเป็นเกณฑ์กำหนดในการแบ่งประเภท ซึ่งสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น ไฟฟ้า โทรคมนาคม รถไฟ สนามบิน ต้องการใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งเกินความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการแบกรับภาระเพื่อลงทุนจัดทำภารกิจดังกล่าว กรณีที่น่าสนใจคือ การเปิดสายการบินรถไฟความเร็วสูงระหว่างนครปักกิ่งและนครกวางโจวซึ่งเป็นเส้นทางที่ยาวที่สุดในโลก โครงการนี้รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายบริหารและดำเนินการเอง ส่วนเส้นทางรถไฟตัดผ่านท้องถิ่นใดก็ให้รัฐบาลท้องถิ่นนั้นเข้าร่วมรับผิดชอบ ส่วนการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กอื่นๆ นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง<sup>103</sup> ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นพบว่า อำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นมีลักษณะเป็นอำนาจลักษณะการให้บริการแบบเอกภาพ ซึ่งอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการและการให้บริการสังคมควบคู่กันไป โดยอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการคือการจัดการกิจการสาธารณประโยชน์ทางสังคมของท้องถิ่นและในส่วนอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการคือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเสนอการบริการกิจการสาธารณประโยชน์พื้นฐานที่เป็นหลักประกันให้แก่สังคมท้องถิ่นและเพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างสรรค์รัฐบาลในลักษณะการให้บริการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้ที่สำคัญคือการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

หลังจากเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ประเทศจีนได้ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนการเร่งรัดพัฒนาเมืองในการปรับปรุงเมืองเก่าและสร้างเมืองใหม่ ทำให้การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ภายในเมืองเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม การจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนมาก ในแต่ละท้องถิ่นจึงใช้วิธีการกักเงินในการจัดทำบริการ

<sup>103</sup> นิยม รัฐมณฑล, การปกครองท้องถิ่นจีน, หน้า 99-100.

ด้านน้ำประปา ไฟฟ้า แก๊สธรรมชาติ การทำความร้อน การคมนาคมและสิ่งสาธารณูปโภคอื่นๆ โดยท้องถิ่นจะใช้วิธีการพัฒนาเมืองของตนโดยการจัดทำระบบโครงสร้างพื้นฐานให้ครบครันและนำไปพัฒนาต่อไป และนำเงินที่ได้จากการประมูลมาจ่ายคืนเงินกู้ จะเห็นได้ว่า ท้องถิ่นในประเทศจีนแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการวางแผนทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้ภายในพื้นที่ของตนได้รับการพัฒนา โดยเน้นการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาภายในท้องถิ่นของตน

### 3.1.2.3 รายรับทางการคลังของท้องถิ่นในประเทศจีน

การจัดเก็บรายรับของท้องถิ่นในประเทศจีนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ รายรับของท้องถิ่นที่มาจากภาษีและรายรับของท้องถิ่นอื่นๆ

#### (1) รายรับของท้องถิ่นที่มาจากภาษี

ประเทศจีนได้มีการปฏิรูประบบแบ่งภาษีในปีค.ศ. 1994 เพื่อลดความซับซ้อนของโครงสร้างการส่งคืนภาษีของรัฐบาลที่ปฏิบัติต่อรัฐบาลท้องถิ่น โดยรายรับด้านภาษีของท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง เป็นภาษีท้องถิ่นที่แท้จริง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือน ภาษีการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดิน ภาษีรถและเรือ ภาษีการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ภาษียาสูบ และภาษีควบคุมการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ ประเภทที่สอง เป็นภาษีร่วมที่รัฐบาลกลางแบ่งภาษีบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของการแบ่งสัดส่วนภาษีแต่ละประเภทดังนี้<sup>104</sup>

#### ตารางที่ 2 สัดส่วนในการแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

ประเภทภาษีร่วม	สัดส่วนในการแบ่งภาษี
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	ภาษีนำเข้าเป็นของรัฐบาลกลาง ภาษีมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ รัฐบาลกลางได้ร้อยละ 75 ท้องถิ่นได้ร้อยละ 25
- ภาษีการค้า	ภาษีรถไฟ สำนักงานใหญ่ธนาคาร สำนักงานใหญ่บริษัทประกันภัย เป็นของรัฐบาลกลาง ภาษีการค้าอื่นนอกจากนี้เป็นของท้องถิ่น

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-201.

ประเภทภาษีร่วม	สัดส่วนในการแบ่งภาษี
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	จากการรถไฟ ไปรษณีย์ ธนาคารของรัฐ น้ำมันปิโตรเลียม เป็นของรัฐบาลกลาง ภาษีนิติบุคคลอื่นๆ รัฐบาลกลางได้ร้อยละ 60 ท้องถิ่นได้ร้อยละ 40
- ภาษียาสูบ	รัฐบาลกลางได้ร้อยละ 60 ท้องถิ่นได้ร้อยละ 40
- ภาษีทรัพยากร	ทรัพยากรทางทะเลและน้ำมันปิโตรเลียมเป็นของรัฐบาล ทรัพยากรอื่นเป็นของท้องถิ่น
- ภาษีบำรุงเมืองและก่อสร้างเมือง	ภาษีที่จ่ายโดยการรถไฟ สำนักงานธนาคาร สำนักงานใหญ่บริษัทประกันภัยเป็นของรัฐบาลกลาง ภาษีบำรุงและก่อสร้างเมืองจากแหล่งอื่นเป็นของท้องถิ่น
- ภาษีอากรสแตมป์	ภาษีซื้อขายหลักทรัพย์ รัฐบาลกลางได้ร้อยละ 97 รัฐบาลท้องถิ่นได้ร้อยละ 3 อากรสแตมป์อื่นเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น

## (2) รายรับของท้องถิ่นอื่นๆ

รายรับของท้องถิ่นอื่นๆ คือรายรับที่ไม่ใช่ภาษีซึ่งรายรับประเภทนี้ประกอบไปด้วย ภาษีเฉพาะกิจ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ/เงินได้จากการยึดทรัพย์ รายรับอื่นๆ และเงินโอนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งการปฏิรูประบบแบ่งภาษีส่งผลประเทศจีนมีการนำระบบการส่งคืนและปรับสมดุลการเบิกจ่ายภาษีมาประยุกต์ใช้ ซึ่งการปรับสมดุลการเบิกจ่ายภาษีคือการที่รัฐบาลกลางจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอหรืออาจเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำโครงการเป็นกรณีพิเศษ

การให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีบางประเภทนั้น ไม่กระทบต่อการหารายได้ของท้องถิ่นในประเทศจีน เนื่องจากเมื่อพิจารณาที่มาของรายรับท้องถิ่นที่มาจากภาษีประกอบกับประเภทของภาษีที่รัฐอนุญาตให้มีการยกเว้นหรือลดหย่อนได้เป็นคนละประเภทกัน เว้นแต่ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้นิติ

บุคคลที่ท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบบางส่วนเนื่องจากภาษีทั้งสองประเภทเป็นภาษีร่วมที่แบ่งกันระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ประเทศจีนใช้ระบบการปรับสมดุลการเบิกจ่ายภาษีมาประยุกต์ใช้ส่งผลให้ในกรณีที่ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลดำเนินการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นเหล่านั้น ดังนั้น หากการให้สิทธิประโยชน์ด้วยการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีแก่ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่อหารายได้ของท้องถิ่น รัฐบาลจะใช้วิธีการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นเหล่านั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### 3.2 ประเทศฟิลิปปินส์

#### 3.2.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม ประกอบกับเป็นประเทศที่ตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศสเปนและประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างยาวนานส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับชาวต่างชาติในยุคนั้นจะเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์กับประเทศเจ้าของอาณานิคมเป็นหลัก

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์เริ่มขึ้นในสมัยประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี. มาร์กอส<sup>105</sup> ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ประเทศฟิลิปปินส์เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจนต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดเงื่อนไขทั้งหมด 7 ประการ โดยหนึ่งในนั้นคือการกำหนดให้ประเทศฟิลิปปินส์ต้องมีสิ่งจูงใจนักลงทุน เช่น การปลอดภาษีและการประกันเงินทุนนำเข้าของเอกชน ซึ่งประธานาธิบดีมาร์กอสจำต้องยอมรับเงื่อนไขและขออนุมัติรัฐสภาผ่านกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการให้สิทธิประโยชน์รวมถึงการเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในกิจการหลายประเภทในประเทศฟิลิปปินส์ได้ สิ่งก็ตามมากับกฎหมายการให้สิ่งจูงใจคือการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกและนิคมอุตสาหกรรมในประเทศฟิลิปปินส์ โดยผู้ลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมจะได้รับสิทธิพิเศษดังนี้<sup>106</sup>

- (1.1) นำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตโดยไม่เสียภาษี
- (1.2) ยกเว้นการจ่ายภาษีส่งออก

<sup>105</sup> ประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี. มาร์กอส ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2508 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2529

<sup>106</sup> สีดา สอนศรี, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์ (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 79-80.

- (1.3) ยกเว้นการจ่ายภาษีเทศบาลและจังหวัด
- (1.4) ยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าใช้จ่ายในการเก็บสินค้าชิ้นส่วนที่ใช้ในการผลิต
- (1.5) ยกเว้นการจ่ายภาษีทรัพย์สินในที่ดินที่ใช้ในการผลิต
- (1.6) ส่งกำไรที่ได้จากการลงทุนในฟิลิปปินส์คืนประเทศที่มาลงทุนเมื่อไหร่ก็ได้
- (1.7) ผู้ลงทุนมีสิทธิลงทุนได้ 100 เปอร์เซ็นต์
- (1.8) ช่างผู้ชำนาญการชาวต่างชาติอาจจะรับจ้างเป็นผู้ควบคุมดูแลภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากวันจดทะเบียนของบริษัท และเจ้าหน้าที่ของประเทศผู้ลงทุนชาวต่างชาติมีได้ถึง 50 เปอร์เซ็นต์
- (1.9) ผู้ลงทุนและช่างผู้ชำนาญการสามารถเข้าออกประเทศฟิลิปปินส์ได้หลายครั้งภายในระยะเวลา 1 ปี

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะแรกของประเทศฟิลิปปินส์จึงเป็นการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบของเขตอุตสาหกรรมส่งออกและนิคมอุตสาหกรรม โดยถือว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อตกลงในการกู้ยืมเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น

### 3.2.1.1 การลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศฟิลิปปินส์

การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศฟิลิปปินส์เริ่มมีการส่งเสริมให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1991 ดังจะเห็นได้จากการตรากฎหมาย Foreign Investment Act 1991 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนชาวต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในธุรกิจด้านการส่งออกได้โดยไม่มีข้อกำหนดสัดส่วนในการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ ประกอบกับการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมการลงทุนสาขาต่างๆ คือ สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม เหมืองแร่ ยานยนต์ พลังงานทดแทนและการท่องเที่ยว โดยประเทศฟิลิปปินส์สนับสนุนให้บริษัทต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจการภายในประเทศทั้งการตั้งสาขา สำนักงาน ผู้แทน และสำนักงานใหญ่ส่วนภูมิภาคในประเทศฟิลิปปินส์ได้ ซึ่งนักลงทุนต้องยื่นจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรธุรกิจตามกฎหมายการจัดตั้งธุรกิจเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งบริษัทของนักลงทุนภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงทุนของชาวต่างชาติยังมีข้อจำกัดในการอนุญาตให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจบางประเภทปรากฏใน Foreign Investment Negative List ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือกิจการที่มีข้อจำกัดการลงทุนของต่างชาติตามบทบัญญัติแห่ง

กฎหมาย ซึ่งกำหนดกิจการบางประเภทที่ห้ามชาวต่างชาติลงทุน และกำหนดกิจการบางประเภทที่จำกัดการลงทุนของชาวต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 20 – ร้อยละ 60 และกลุ่มที่ 2 คือกิจการที่มีข้อจำกัดการลงทุนของชาวต่างชาติด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง การป้องกันประเทศ สุขภาพอนามัย วัฒนธรรมหรือเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 40<sup>107</sup>

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า Foreign Investment Act 1991 เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของกิจการได้เต็มที่ ยกเว้นธุรกิจที่มีเงื่อนไขในการลงทุนซึ่งปรากฏใน Foreign Investment Negative List ซึ่งการลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศฟิลิปปินส์จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเพื่อระบุประเภทธุรกิจซึ่งมีทั้งหมด 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1.1) กิจการที่เป็นเจ้าของคนเดียว คือกิจการที่มีบุคคลคนเดียวเป็นเจ้าของกิจการ และรับผิดชอบการดำเนินกิจการทั้งหมด
- (1.2) ห้างหุ้นส่วน คือ กิจการที่มีการร่วมทุนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลที่หุ้นส่วนทั้งหมดไม่จำกัดความรับผิดชอบในหนี้สินและส่วนของทุน หรือรูปแบบของห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ต้องมีหุ้นส่วนอย่างน้อย 1 คนไม่จำกัดความรับผิดชอบ ส่วนที่เหลือจะจำกัดความรับผิดชอบเพียงแค่มูลค่าส่วนของทุนที่ตนเองลงทุนเท่านั้น โดยกฎหมายกำหนดให้กิจการประเภทนี้ต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 3,000 เปโซ
- (1.3) บริษัทจำกัด คือ นิติบุคคลที่มีผู้ถือหุ้น 5-15 คน ซึ่งจำกัดความรับผิดชอบตามส่วนของทุน โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 5,000 เปโซ โดยหากชาวต่างชาติถือหุ้นเกินร้อยละ 40 จะจัดเป็นบริษัทต่างชาติ และหากชาวต่างชาติถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 40 จัดเป็นบริษัทท้องถิ่น
- (1.4) สำนักงานสาขา หมายถึง กิจการที่จดทะเบียนในต่างประเทศแล้วเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศฟิลิปปินส์ภายใต้การบริหารงานของสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศ โดยกฎหมายกำหนดให้กิจการ

<sup>107</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, "รอบรู้เรื่องการลงทุนในอาเซียน: สาธารณรัฐฟิลิปปินส์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา: [http://www.thaifta.com/thaifta/portals/0/investment\\_ph2557.pdf](http://www.thaifta.com/thaifta/portals/0/investment_ph2557.pdf)

ประเภทนี้ต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 200,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ยกเว้นกิจการที่มีการใช้เทคโนโลยีระดับสูงหรือจ้างแรงงานมากกว่า 50 คนจะต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ และไม่กำหนดทุนจดทะเบียนขั้นต่ำสำหรับกิจการที่ผลิตเพื่อส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 หรือบริษัทการค้าที่ซื้อสินค้าในประเทศและส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60

- (1.5) สำนักงานตัวแทน หมายถึง กิจการที่จดทะเบียนในต่างประเทศแล้วเข้ามาตั้งสำนักงานตัวแทนในประเทศฟิลิปปินส์เพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศโดยมิได้มีรายได้ในประเทศฟิลิปปินส์ โดยกฎหมายกำหนดให้กิจการประเภทนี้ต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 30,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ

### 3.2.1.2 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์

การพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลรามอส<sup>108</sup> ได้มีการพัฒนากลยุทธ์ทางเศรษฐกิจโดยมีแนวคิดในการพัฒนาเขตที่มีศักยภาพทางทรัพยากรเพื่อดึงนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยมีกฎหมายการลงทุนที่เพิ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลอาากีโนเป็นกรอบการดำเนินงาน<sup>109</sup> โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในประเทศฟิลิปปินส์ขึ้นภายใต้ Special Economic Zone Act 1995 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รวบรวมการจัดตั้งเขตส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด เช่น นิคมอุตสาหกรรม เขตการค้าเสรี คลังสินค้าทัณฑ์บน และเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ด้วยกัน กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งการกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบการภายในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นักลงทุนจะได้รับภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย

Special Economic Zone Act of 1995 กำหนดประเภทของเขตพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการในพื้นที่ไว้ทั้งหมด 4 ประเภทดังนี้

<sup>108</sup> ประธานาธิบดีฟิเดล วี รามอส ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ตั้งแต่ 30 มิถุนายน 2535 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2541

<sup>109</sup> สีดา สอนศรี, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์, หน้า 91.

- (1.1) Special Economic Zone หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาภายในพื้นที่สูง โดยมีประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหลากหลายประเภท เช่น Tourism Ecozones เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีลักษณะเพื่อการส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกพร้อม เช่น ศูนย์กีฬา แหล่งบันเทิง ที่พักอาศัย อาคารแสดงสินค้าและวัฒนธรรม ร้านอาหาร และร้านค้าพาณิชย์อื่นๆ หรือ IT Parks & IT Building เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศและบริการ ซึ่งประกอบด้วยอาคาร IT และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ลงทุนด้าน IT โดยกฎหมายกำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นอาจมีนิคมอุตสาหกรรม เขตเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก หรือเขตปลอดอากรตั้งอยู่ภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยก็ได้
- (1.2) Industrial Estate คือ นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการประกอบธุรกิจประเภทอุตสาหกรรม เช่น ถนน ระบบไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น
- (1.3) Export Processing Zone เป็นนิคมอุตสาหกรรมพิเศษซึ่งจะประกอบกิจการการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ และชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ
- (1.4) Free Trade Zone หรือเขตคลังสินค้าทัณฑ์บน โดยเป็นพื้นที่ที่มีท่าเรือและท่าอากาศยานเพื่อการนำสินค้าเข้าและออกนอกประเทศ สินค้าที่นำเข้ามาในเขตนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรอการขนถ่าย เปลี่ยนบรรจุภัณฑ์ จัดเรียงใหม่ ซึ่งจะได้รับอนุญาตไม่ต้องเสียภาษีนำเข้ายกเว้นเมื่อนำออกจากเขตนี้

Special Economic Zone Act 1995 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์โดยกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดรายละเอียดทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศทั้งการกำหนดลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ



การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงการกำหนดโครงสร้างขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

### 3.2.1.3 การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศฟิลิปปินส์

Special Economic Zone Act of 1995 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยแบ่งออกเป็นองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเรียกว่า Philippine Economic Zone Authority (PEZA) และกำหนดให้มีคณะกรรมการอยู่ในองค์กรดังกล่าวซึ่งเรียกว่า Philippine Economic Zone Authority (PEZA) Board โดยมีผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของ PEZA ในการดำเนินงานบางประการ ซึ่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### Philippine Economic Zone Authority (PEZA)

Special Economic Zone Act of 1995 กำหนดให้ Philippine Economic Zone Authority (PEZA) เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่งทั่วประเทศ รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>110</sup> โดย PEZA มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Department of Trade and Industry ส่งผลให้ PEZA มีอำนาจในการเป็นตัวแทนนิติบุคคลในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจไว้<sup>111</sup> โดยอำนาจหน้าที่ของ PEZA สามารถจำแนกได้เป็น 2 ด้านคือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานกับบริษัทที่ประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อประสานงานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

บทบาทของ PEZA ที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานกับบริษัทที่ประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้ PEZA มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อเสนอของบริษัทที่ประสงค์จะประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและให้คำแนะนำแก่บริษัทที่ประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย<sup>112</sup>

<sup>110</sup> section 13(a) of "Special Economic Zone Act of 1995."

<sup>111</sup> Section 13 (f) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>112</sup> Section 13 (b) of Special Economic Zone Act of 1995

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้ PEZA มีอำนาจในการวางแผนการพัฒนาภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยการดำเนินการด้านการจัดการระบบบริการสาธารณะที่จำเป็นในการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่ง PEZA มีหน้าที่ร่วมมือและประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในการจัดหาตัวแทนที่เหมาะสมเพื่อจัดทำและดำเนินการระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ระบบพลังงานไฟฟ้า การบริหารจัดการน้ำ การติดต่อสื่อสารและการขนส่ง ตลอดจนการสร้างอาคาร คลังเก็บสินค้า ถนน สะพาน ท่าเรือ รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการวางแผนและออกกฎระเบียบภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ สำหรับการบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ PEZA ยังมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานย่อยขึ้นมาบริหารและจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นการเฉพาะได้ ทั้งยังสามารถแต่งตั้งผู้บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละเขตเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการโดยเฉพาะด้วยก็ได้ โดยหน่วยงานย่อยดังกล่าวมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ PEZA<sup>113</sup>

### **The Philippine Economic Zone Authority (PEZA) Board**

PEZA เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่ง Special Economic Zone Act of 1995 กำหนดให้มี The Philippine Economic Zone Authority (PEZA) Board หรือ คณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งที่แบ่งออกเป็นกรรมการที่มาจากกรรมการแต่งตั้งและกรรมการโดยตำแหน่ง โดยกรรมการที่มาจากกรรมการแต่งตั้งจะประกอบด้วยผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี และรองผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมติของคณะกรรมการบริหาร ในส่วนของคณะกรรมการโดยตำแหน่งจะเป็นตัวแทนที่มาจากหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีตัวแทนจากนักลงทุนหรือผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกรรมการด้วย<sup>114</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารตามที่กำหนดใน Special Economic Zone Act of 1995 จะมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและการบริหารจัดการภายในเขต

<sup>113</sup> Section 13 (e) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>114</sup> Section 11 of Special Economic Zone Act of 1995

เศรษฐกิจพิเศษ เขตนิคมอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรมพิเศษเพื่อการประกอบกิจการการผลิตสินค้า เพื่อส่งออก และคลังสินค้าทัณฑ์บน รวมถึงการกำหนดกฎระเบียบเพื่อดำเนินการให้เป็นผลตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์ตราบเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้<sup>115</sup> พร้อมทั้งการพิจารณาข้อเสนอในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยอิงกับหลักเกณฑ์ตามที่ กฎหมายกำหนด เพื่อนำเสนอต่อประธานาธิบดีในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>116</sup>

อำนาจหน้าที่ด้านการจัดการระบบบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขต เศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศฟิลิปปินส์ให้อำนาจคณะกรรมการบริหาร ในการจัดหาระบบบริการสาธารณะและกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการภายในเขต เศรษฐกิจพิเศษ เช่น ระบบพลังงานไฟฟ้า การบริหารจัดการน้ำ การติดต่อสื่อสารและการขนส่ง ทาง ด่วน สะพาน ท่าเรือ และอื่นๆ ได้ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว คณะกรรมการบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงาน ของ PEZA ผ่านการอนุมัติงบประมาณประจำปีของ PEZA และอนุมัติแผนการพัฒนาภายในเขต เศรษฐกิจพิเศษก่อนที่ PEZA ดำเนินการ<sup>117</sup> และ คณะกรรมการบริหารยังมีหน้าที่ในการรายงานผล การดำเนินงานประจำปีของเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาอีกด้วย<sup>118</sup>

### **ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษ**

Special Economic Zone Act of 1995 กำหนดให้มีผู้อำนวยการเขต เศรษฐกิจพิเศษซึ่งถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดกล่าวคือ มี อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี มีความซื่อสัตย์ และจบการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษจำแนกได้เป็น สองประเภทคืออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และอำนาจ หน้าที่ในการบริหารงานภายใน PEZA

อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานในภาพรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

<sup>115</sup> Section 12 (e) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>116</sup> Section 12 (b) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>117</sup> Section 12 (d) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>118</sup> Section 12 (g) of Special Economic Zone Act of 1995

แผนงานและโครงการที่ดำเนินการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>119</sup> รวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สินที่เป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>120</sup> และมีอำนาจสั่งให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้ขออนุญาตตามกฎหมายทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวภายใน 60 วันนับจากวันที่ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษส่งหนังสือแจ้งเตือน อย่างไรก็ตาม หากพ้นกำหนดดังกล่าว ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจสั่งให้ตัวแทนทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้โดยเจ้าของอาคารจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ<sup>121</sup> อำนาจหน้าที่ด้านการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร<sup>122</sup> และมีบทบาทเป็นตัวแทนของเขตเศรษฐกิจพิเศษในการดำเนินงานรวมถึงการทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอกซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารต้องอนุมัติก่อนผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงจะสามารถดำเนินการได้<sup>123</sup> ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งรวมถึงการกำหนดแผนผังและจัดสรรที่ดินพร้อมทั้งการกำหนดระเบียบและข้อปฏิบัติซึ่งจะต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารเช่นกัน<sup>124</sup> อำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งของผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษคือการตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทที่ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงพนักงานและลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษว่าเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้ รวมถึงการตรวจสอบด้านการจัดเก็บรายได้และการนำรายได้ดังกล่าวมาใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้อีกด้วย<sup>125</sup>

อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษของผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารเพื่อพิจารณาในประเด็นต่างๆ เช่น การให้ข้อมูลและเสนอแนะมาตรการที่ทำให้เกิดประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>126</sup> การให้แนะนำเกี่ยวกับการอนุมัติ การ

<sup>119</sup> Section 14 of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>120</sup> Section 14 (j) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>121</sup> Section 14 (i) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>122</sup> Section 14 (g) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>123</sup> Section 14 (f) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>124</sup> Section 14 (k) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>125</sup> Section 14 (b) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>126</sup> Section 14 (d) of Special Economic Zone Act of 1995

ปฏิเสธ การสิ้นสุดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ การออกไปอนุญาต การทำสัญญาหรือข้อตกลงตามนโยบาย ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด<sup>127</sup>

อำนาจหน้าที่อีกประเภทหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายใน PEZA กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานโดยการอกระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการอกระเบียบและวิธีปฏิบัติงานนั้น ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหาร และในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงาน PEZA ส่วนภูมิภาคเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการบริหารอนุมัติ<sup>128</sup>

จะเห็นได้ว่า Special Economic Zone Act of 1995 ได้วางกลไกการบริหารงานภายในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้มีองค์กรหนึ่งที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะ ซึ่งในองค์กรนั้นจะมีคณะกรรมการบริหารชุดหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งและบริหารจัดการรวมถึงมีอำนาจกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการบริหารงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษและบริหารงานภายใน PEZA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ลักษณะการดำเนินงานขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์ตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ การดำเนินการใดๆ เพื่อเป็นการพัฒนาพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ การออกกฎระเบียบ ควบคุม และกำกับดูแลการดำเนินงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงเขตส่งเสริมการลงทุนอื่นๆ ทั่วประเทศ เว้นแต่พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษบางแห่งที่มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะภายหลังจากการบัญญัติ Special Economic Zone Act of 1995 และผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษเห็นสมควรให้กำหนดองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นๆ เป็นการเฉพาะ

### 3.2.1.4 การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า Special Economic Zone Act of 1995 กำหนดให้ PEZA เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

<sup>127</sup> Section 14 (h) of Special Economic Zone Act of 1995

<sup>128</sup> Section 14 of Special Economic Zone Act of 1995

โดยเฉพาะซึ่งการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศฟิลิปปินส์ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะรวมถึงขอบเขตของอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดคือ คณะกรรมการบริหาร และ PEZA

คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ในการจัดหาระบบบริการสาธารณะรวมถึงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมี PEZA ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานสนับสนุนคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ร่วมมือและประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในการจัดหาตัวแทนที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการจัดทำระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ระบบพลังงานไฟฟ้า การบริหารจัดการน้ำ การติดต่อสื่อสาร และการขนส่ง ตลอดจนการสร้างอาคาร คลังเก็บสินค้า ถนน สะพาน ท่าเรือ รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถจัดทำได้หลายวิธี โดยอาจจัดทำในรูปแบบของการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนในรูปแบบ Build-Operate-Transfer (BOT)<sup>129</sup> หรือดำเนินการในรูปแบบของกิจการร่วมค้าก็ได้<sup>130</sup>

การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ แม้ Special Economic Zone Act of 1995 จะกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว แต่กฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหาตัวแทนที่เหมาะสมเพื่อจัดทำและดำเนินการระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจตัดสินใจในการจัดทำภารกิจบางประการในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

<sup>129</sup> การให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนในรูปแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) คือ ภาครัฐจะให้ภาคเอกชนทำการพัฒนาและดำเนินการโครงการด้วยนอกเหนือจากการก่อสร้างโดยภาคเอกชนจะทำสัญญากับภาครัฐเมื่อเอกชนก่อสร้างเสร็จและดำเนินงานไปจนถึงระยะเวลาหนึ่งแล้ว จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้ภาครัฐ

<sup>130</sup> Section 13 (d) of Special Economic Zone Act of 1995

### 3.2.1.5 สิทธิประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์

กิจการที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ PEZA และเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ธุรกิจการผลิตต้องส่งออกสินค้าอย่างน้อยร้อยละ 70 ของสินค้าทั้งหมด หรือเป็นธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำรายได้จากต่างประเทศอย่างน้อยร้อยละ 70 ของรายได้รวมทั้งหมด หรือเป็นธุรกิจท่องเที่ยวหรือธุรกิจท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ที่มีลูกค้าหลักเป็นชาวต่างประเทศ หรืออุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกหรือธุรกิจอุตสาหกรรมผลิตพลังงานเชื้อเพลิง Bio จากวัตถุดิบสินค้าเกษตร หรือธุรกิจประเภทโลจิสติกและบริการคลังสินค้าเพื่อรองรับการขยายตัวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ PEZA ทั่วประเทศ หากการประกอบการมีลักษณะเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่กล่าวไปจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดังนี้

#### (1) การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

การเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในประเทศฟิลิปปินส์ โดยปกติแล้วผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 30 โดยอัตราดังกล่าวคำนวณจากฐานเงินได้แตกต่างกันตามประเภทการจดทะเบียน ดังนี้<sup>131</sup>

**นิติบุคคลในประเทศ (Domestic Corporation)** หมายถึง กิจการที่จดทะเบียนตามกฎหมายของฟิลิปปินส์ คำนวณภาษีเงินได้จากฐานเงินได้สุทธิ (Net Income) ที่เกิดขึ้นจากทั่วโลก

**นิติบุคคลต่างประเทศที่มีถิ่นที่อยู่ในฟิลิปปินส์ (Resident Foreign Corporation)** หมายถึง กิจการที่จดทะเบียนในต่างประเทศภายใต้กฎหมายของต่างประเทศ และเข้ามาดำเนินกิจการในฟิลิปปินส์ (เช่น สาขาของสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศ) คำนวณภาษีเงินได้จากฐานเงินได้สุทธิ (Net Income) ที่เกิดขึ้นเฉพาะในฟิลิปปินส์

**นิติบุคคลต่างประเทศที่ไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ในฟิลิปปินส์ (Non-Resident Foreign Corporation)** หมายถึง กิจการที่จดทะเบียนในต่างประเทศภายใต้กฎหมายของต่างประเทศ และมีได้เข้ามาดำเนินกิจการในฟิลิปปินส์ คำนวณภาษีจากฐานเงินได้รวม (Gross Income) ที่เกิดขึ้นเฉพาะในฟิลิปปินส์ เช่น เงินปันผล ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าชดเชย หรือค่าบริการ

<sup>131</sup> ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงมะนิลา, "ข้อมูลภาษีในฟิลิปปินส์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา: [http://cks.ditp.go.th/KM\\_Document/cab05206-65af-402e-a878-9a7040e6064b\\_2014-BC\\_Tax\\_dark.pdf](http://cks.ditp.go.th/KM_Document/cab05206-65af-402e-a878-9a7040e6064b_2014-BC_Tax_dark.pdf) ]

ต่างๆ โดยหักภาษี ณ ที่จ่าย (Withholding Tax rates) แต่ทั้งนี้บางรายการอาจมีอัตราเฉพาะ เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมต่างประเทศ อัตราภาษีร้อยละ 20 เป็นต้น

โดยผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดสามารถขอยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 4 ปี และจะขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 4 ปี และหากสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดผู้ประกอบการสามารถเลือกเสียภาษีเงินได้พิเศษ (Special Income Tax) ในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้รวม แทนการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีท้องถิ่นในอัตราทั่วไปได้

## (2) การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ

ผู้ประกอบการจะได้รับการยกเว้นภาษีเครื่องจักรเพื่อการผลิตในการดำเนินกิจการเป็นระยะเวลา 3 ปีแรก รวมถึงการยกเว้นภาษีอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป นอกจากนี้ผู้ประกอบการจะได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรอุปกรณ์ ชิ้นส่วน อะไหล่ และวัตถุดิบเพื่อการผลิตทั้งหมด รวมไปถึงการยกเว้นค่าธรรมเนียมท่าเรือ ภาษีส่งออกทุกประเภท ค่าธรรมเนียมในการนำเข้าสินค้าต่างๆ และการได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการผ่อนคลायพิธีการด้านศุลกากรต่อการดำเนินธุรกิจ โดยผู้ประกอบการจะได้รับการอำนวยความสะดวกเพื่อการส่งออก เช่น ระบบการจัดการใบอนุญาตนำเข้าสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ และระบบการจัดการเอกสารเพื่อการส่งออก เป็นต้น

## (3) การยกเว้นภาษีการโอนกำไรออกนอกประเทศ

โดยทั่วไปการโอนกำไรออกนอกประเทศของกิจการต่างชาติในประเทศฟิลิปปินส์จะต้องชำระภาษีในอัตราร้อยละ 15 ของเงินโอนโดยไม่หักค่าลดหย่อนใดๆ ยกเว้นกิจการภายใต้การดูแลของ PEZA จะได้รับการยกเว้นโดยไม่ต้องเสียภาษีดังกล่าว<sup>132</sup>

## (4) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

ประเทศฟิลิปปินส์มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 12 ซึ่งจะถูกกำหนดไว้ในการขายสินค้าทางการค้า ธุรกิจสินค้าและให้บริการ รวมถึงสถานที่ให้บริการในประเทศฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม การขายสินค้าหรือบริการบางอย่างอาจได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น การค้าหรือการนำเข้าสินค้าเกษตร ประมง ปศุสัตว์ และปศุ การนำเข้าเครื่องมือใช้เฉพาะทางธุรกิจบริการ

<sup>132</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.



บางประเภท หรือสิ่งของเครื่องใช้ นำติดตัวเข้ามาเพื่อการพำนักในประเทศโดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจำหน่าย เป็นต้น<sup>133</sup>

กรณีการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม กิจการที่ตั้งอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุน ภายใต้การกำกับดูแลของ PEZA นั้นไม่ปรากฏการยกเว้นการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้น กิจการใดที่ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ PEZA และเป็นกิจการที่กฎหมายกำหนดให้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามปกติ เว้นแต่เป็นกิจการค้าขายสินค้าเพื่อการส่งออก หรือเป็นกิจการที่จดทะเบียนกับ CDC ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม<sup>134</sup>

ในส่วนของสิทธิประโยชน์อื่น Special Economic Zone Act of 1995 ให้สิทธิผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างชาติในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ช่างเทคนิค และที่ปรึกษาได้โดยมีเงื่อนไขคือจ้างแรงงานต่างชาติได้ในระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่จดทะเบียน ยกเว้นประธานบริษัท กรรมการผู้จัดการ และผู้อำนวยการด้านการเงินที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้ โดยปกติแล้วการทำงานภายในประเทศฟิลิปปินส์ของคนต่างชาตินั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตการทำงานจากกระทรวงแรงงานและการจ้างงานซึ่งมีเงื่อนไขคือตำแหน่งงานนั้นไม่สามารถหาแรงงานชาวฟิลิปปินส์ที่มีความสามารถเฉพาะทดแทนได้ และแรงงานชาวต่างชาติจะมีความผิดหากมีการเปลี่ยนถ่ายโอนตำแหน่งงานหรือเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่แจ้งต่อกระทรวง โดยนายจ้างที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตการทำงานต้องแจ้งรายชื่อของบุคคลต่างตัวซึ่งต้องระบุข้อมูลชื่อ สัญชาติ ที่อยู่ในประเทศ และถิ่นที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ ลักษณะการทำงาน และข้อมูลสถานะการพักอาศัยในประเทศฟิลิปปินส์ แต่ถ้าหากเป็นการจ้างงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษกระทรวงสามารถออกใบอนุญาตตามคำร้องของหน่วยงานเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวได้<sup>135</sup>

### 3.2.1.6 แนวปฏิบัติของนักลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์

แม้ว่าการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศฟิลิปปินส์จะให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อเป็นการจูงใจให้นัก

<sup>133</sup> กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์, คู่มือ การค้าและการลงทุน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (กรุงเทพฯ: สำนักข่าวพาณิชย์ กรมส่งเสริมการส่งออก, 2558), หน้า 71.

<sup>134</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, คู่มือโอกาสและทิศทางการค้าการลงทุนในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, 2558), หน้า 82.

<sup>135</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

ลงทุนโดยเฉพาะชาวต่างชาติเข้ามาภายในประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายเองก็ได้กำหนดแนวปฏิบัติของผู้ประกอบการให้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามประการด้วยเช่นกัน

Special Economic Zone Act of 1995 อนุญาตให้ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถนำสินค้าที่ผลิตได้ในเขตดังกล่าวนำไปขายในประเทศฟิลิปปินส์ได้ ซึ่งอาจจะต้องเสียภาษีบางประการที่ได้รับยกเว้นไว้ในตอนแรก เช่น ภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่นๆ ที่คณะกรรมการ PEZA กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม PEZA อาจกำหนดประเภทรายการสินค้าต้องห้ามเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการฟิลิปปินส์รายอื่นๆ ในประเทศด้วยก็ได้<sup>136</sup> นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเงินได้หลังหักภาษีออกนอกประเทศ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการชาวต่างชาติต้องส่งเงินออกนอกประเทศผ่านทางธนาคารที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ออกโดยธนาคารกลางแห่งฟิลิปปินส์เท่านั้น<sup>137</sup>

ด้านการจ้างแรงงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ Special Economic Zone Act of 1995 ให้สิทธิผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างชาติในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ช่างเทคนิค และที่ปรึกษาได้โดยมีเงื่อนไขคือจ้างแรงงานต่างชาติได้ในระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่จดทะเบียน ยกเว้นประธานบริษัท กรรมการผู้จัดการ และผู้อำนวยการด้านการเงินที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้ โดยปกติแล้วการทำงานภายในประเทศฟิลิปปินส์ของคนต่างชาตินั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตการทำงานจากกระทรวงแรงงานและการจ้างงานซึ่งมีเงื่อนไขคือตำแหน่งงานนั้นไม่สามารถหาแรงงานชาวฟิลิปปินส์ที่มีความสามารถเฉพาะทดแทนได้ และแรงงานชาวต่างชาติจะมีความผิดพลาดหากมีการเปลี่ยนถ่ายโอนตำแหน่งงานหรือเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่แจ้งต่อกระทรวง โดยนายจ้างที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตการทำงานต้องแจ้งรายชื่อของบุคคลต่างตัวซึ่งต้องระบุข้อมูลชื่อ สัญชาติ ที่อยู่ในประเทศ และถิ่นที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ ลักษณะการทำงาน และข้อมูลสถานะการพักอาศัยในประเทศฟิลิปปินส์ แต่ถ้าหากเป็นการจ้างงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษกระทรวงสามารถออกใบอนุญาตตามคำร้องของหน่วยงานเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวได้<sup>138</sup> นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศฟิลิปปินส์ยังได้วางหลักเกณฑ์ของการจ้างแรงงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ โดยกำหนดให้นายจ้างจะต้องใช้แบบสัญญาจ้างแรงงานซึ่งต้องเป็นไปตามที่ PEZA กำหนด<sup>139</sup>

<sup>136</sup> Section 26 of Special Economic Zone Act 1995

<sup>137</sup> Section 28 of Special Economic Zone Act 1995

<sup>138</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, คู่มือโอกาสและทิศทางการค้าการลงทุนในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, หน้า 133.

<sup>139</sup> Section 39 of Special Economic Zone Act 1995

และเงื่อนไขในแบบสัญญาจ้างแรงงานนั้นจะกำหนดให้ลูกจ้างจะต้องได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่ประมวลกฎหมายแรงงานแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์กำหนดไว้<sup>140</sup>

โดยผู้ลงทุนและแรงงานต่างชาติที่ได้รับสิทธิในการเข้ามาทำงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถขอวีซ่าให้แก่คู่สมรสและบุตรที่มีอายุไม่เกิน 21 ปีได้ และยังให้สิทธิการพำนักถาวรแก่ผู้ประกอบการต่างชาติและครอบครัว โดยมีเงื่อนไขคือจะต้องมีเงินลงทุนเริ่มต้นในการประกอบกิจการไม่น้อยกว่า 150,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้กฎหมายจะอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด แต่กลับไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น ชาวต่างชาติที่พักอาศัยถาวรและทำงานในประเทศฟิลิปปินส์มากกว่า 180 วัน จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติโดยมีอัตราการจัดเก็บภาษีร้อยละ 0-35 ตามฐานเงินรายได้<sup>141</sup>

### 3.2.2 การปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นรัฐเดี่ยวซึ่งปัจจุบันมีการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขสูงสุดของประเทศและเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร มีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการเปลี่ยนแปลงสลับกันไปมาระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ โดยในระยะเริ่มแรกจะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ระยะต่อมาเริ่มมีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่เมื่อได้มีการประกาศกฏอัยการศึกในระหว่างปี ค.ศ. 1972-1981 ก็ได้มีการรวมอำนาจกลับคืนสู่ศูนย์กลางอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1986 ภายหลังจากปฏิวัติในประเทศฟิลิปปินส์ได้กลับมา มีการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งและได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการวางกลไกในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ ไว้อย่างสมบูรณ์ กฎหมายฉบับนี้ได้พยายามกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจหน้าที่ รวมถึงการจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นตนมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ได้ให้อำนาจในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการ

<sup>140</sup> Section 37 of Special Economic Zone Act 1995

<sup>141</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, คู่มือโอกาสและทิศทางการค้าการลงทุนในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, หน้า 121.

บริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 มีสาระสำคัญ 3 ประการใหญ่ๆ ดังนี้

- (1.1) การปกครองท้องถิ่นสามารถที่จะควบคุมการใช้งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงพัฒนาโครงการความร่วมมือของตนเองได้
- (1.2) ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นได้เพิ่มงบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมถึงการกระจายงบประมาณที่มากกว่า 30 เปอร์เซ็นต์จากการจัดสรรเงินรายได้ภายในประเทศของรัฐบาล
- (1.3) ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นได้เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชาวบ้านในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### รูปแบบการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์

เมื่อพิจารณาด้านการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มาตรา 1 ได้แบ่งพื้นที่การปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

“ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์แบ่งเขตย่อยออกเป็นจังหวัด นคร เทศบาล และตำบล และจัดตั้งเขตอิสระในชุมชนมุสลิมมินดาเนาและในชุมชนคอร์ดิลเยราส์”

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับไว้ดังนี้

#### ระดับจังหวัด

จังหวัดถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนสุดที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งจังหวัด ประกอบด้วย

- (1.1) มีรายได้เฉลี่ย 2 ปีอย่างน้อยปีละ 50 ล้านเปโซ โดยมีคำรับรองจากกระทรวงการคลัง
- (1.2) มีเขตพื้นที่ติดต่อกันอย่างน้อย 2,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีคำรับรองจากกรมที่ดิน เว้นแต่กรณีเป็นการจัดตั้งจังหวัดโดยการรวมเกาะมากกว่า 2 เกาะขึ้นไป ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน
- (1.3) มีประชากรอย่างน้อย 250,000 คน โดยมีคำรับรองจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

### ระดับนครและเทศบาล

นครและเทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับกลางในกรณีที่ขึ้นกับจังหวัด ส่วนในกรณีที่เป็นนครในเขตชุมชนหนาแน่นสูงและนครอิสระซึ่งกฎหมายกำหนดให้ขึ้นกับรัฐบาลกลางจะกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งนครและเทศบาลแตกต่างกัน ดังนี้

#### นคร

- (1.4) มีรายได้เฉลี่ย 2 ปีอย่างน้อยปีละ 20 ล้านบาท โดยมีคำรับรองจากกระทรวงการคลัง
- (1.5) มีเขตพื้นที่ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 100 ตารางกิโลเมตร โดยมีคำรับรองจากกรมที่ดิน เว้นแต่กรณีเป็นการจัดตั้งนครโดยการรวมเกาะมากกว่า 2 เกาะขึ้นไป ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน
- (1.6) มีประชากรอย่างน้อย 150,000 คน โดยมีคำรับรองจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำหรับกรณีการจัดตั้งนครในเขตชุมชนหนาแน่นสูงนั้น นอกจากจะต้องมีเขตพื้นที่ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 100 ตารางกิโลเมตรเช่นเดียวกับนครและนครอิสระแล้ว จะต้องมียาได้อย่างน้อยปีละ 50 ล้านบาท และมีประชากรอย่างน้อย 200,000 คนด้วย

#### เทศบาล

- (1.1) มีรายได้เฉลี่ย 2 ปีอย่างน้อยปีละ 2.5 ล้านบาท โดยมีคำรับรองจากคลังจังหวัด
- (1.2) มีเขตพื้นที่ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 50 ตารางกิโลเมตร โดยมีคำรับรองจากกรมที่ดิน เว้นแต่กรณีเป็นการจัดตั้งเทศบาลโดยการรวมเกาะมากกว่า 2 เกาะขึ้นไป ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน
- (1.3) มีประชากรอย่างน้อย 25,000 คน โดยมีคำรับรองจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

### ระดับตำบล

ระดับตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด ซึ่งอาจขึ้นกับนครหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

- (1.1) จะต้องมีการประชารอย่างน้อย 2,000 คน ยกเว้น ตำบลในนครและเทศบาล ในเขตมหานครมะนิลาและเขตมหานครอื่นๆ หรือนครในเขตชุมชนหนาแน่นสูง จะต้องมีการประชารอย่างน้อย 5,000 คน
- (1.2) มีขอบเขตของพื้นที่ที่แน่นอน ชัดเจน ไม่จำเป็นจะต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน หากเป็นการรวมเกาะมากกว่า 2 เกาะขึ้นไป

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลของประเทศฟิลิปปินส์พบว่ามีความแตกต่างกับหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ทั้งเรื่องการไม่ระบุเกณฑ์รายได้และการกำหนดจำนวนเขตพื้นที่ขึ้นต่ำในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทตำบล

หน่วยการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์จะแบ่งออกเป็น 5 หน่วยย่อย ซึ่งแต่ละหน่วยการปกครองนั้นจะมีอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยการปกครองที่ใหญ่กว่า โดยประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์จะกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จังหวัดจะกำกับดูแลนครและเทศบาลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ นครและเทศบาลจะกำกับดูแลตำบลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ กฎหมายได้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นหลักประกันการมีอยู่ของแต่ละหน่วยการปกครอง โดยกำหนดไว้ว่าจะไม่มีการจัดตั้ง แบ่งแยก รวมเข้าด้วยกัน ยุบเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตของจังหวัด นคร เทศบาลหรือตำบล เว้นแต่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งโดยหลักคือการเปลี่ยนแปลงหน่วยการปกครองนั้นจะต้องไม่ทำให้จำนวนประชากร เขตพื้นที่ หรือรายได้ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นลดลงต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย ซึ่งการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ทั้ง 5 หน่วยย่อยถือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับชั้น

โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์จะมีทั้ง การใช้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 3 ชั้นและโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น ซึ่งโครงสร้างการปกครองแบบ 3 ชั้นประกอบไปด้วยระดับจังหวัด ระดับนครและเทศบาล และระดับตำบล หมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลจะขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนครหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี และการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนครและเทศบาลจะขึ้นกับระดับจังหวัด และการปกครองในระดับจังหวัดจะขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง ในขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นจะใช้กับนครในเขตชุมชนหนาแน่นสูงและนครอิสระที่กฎหมายกำหนดให้ขึ้นกับส่วนกลางโดยตรง ซึ่งในประเทศฟิลิปปินส์นั้นการปกครองในระดับจังหวัดถือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนซึ่งการเลือกตั้งนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ

### 3.2.2.1 องค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์นั้น ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระดับใดก็ตามจะแบ่งรูปแบบการบริหารออกเป็นสองส่วนคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์จะมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเห็นได้ชัด

#### (1) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินงานและการบริหารจัดการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการในท้องถิ่น โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นในแต่ละระดับ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีเมือง นายกเทศมนตรีเทศบาล และบุนังหรือหัวหน้าบารังไก ซึ่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นนั้น ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นปี ค.ศ. 1991 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน โดยอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ของตนนั้น กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการขั้นพื้นฐานและจัดให้มีสาธารณูปโภคที่เพียงพอ รวมถึงการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการให้บริการต่างๆ ภายในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ แม้กระทั่งการปกครองในระดับชั้นบารังไกหรือหมู่บ้านที่ถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับที่เล็กที่สุด ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นยังให้อำนาจผู้นำฝ่ายบริหารในระดับบารังไกมีอำนาจในการเจรจาและลงนามในสัญญาในนามของบารังไกโดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาหมู่บ้าน และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีบริการขั้นพื้นฐานและส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปของประชาชนในบารังไก รวมถึงเป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมกับสภาเทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของบารังไกอีกด้วย

#### (2) ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น

ฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นแต่ละระดับ ได้แก่ สภาจังหวัด สภาเมือง สภาเทศบาล และสภาตำบล เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นพบว่า แม้อำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นคือการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและอนุมัติงบประมาณเพื่อสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้กำหนดประเภทของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนา

เศรษฐกิจภายในท้องถิ่น โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องออกและบังคับข้อบัญญัติและมติเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น การส่งเสริมแนวทางในการแสวงหารายได้เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่นๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่น และการออกข้อบัญญัติที่ส่งเสริมในเรื่องบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าทั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่นและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์นั้นต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น โดยฝ่ายบริหารท้องถิ่นจะดำเนินการในลักษณะออกนโยบายและปฏิบัติการกิจเพื่อให้ท้องถิ่นของตนเองมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นจะใช้การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นของตนเอง อย่างไรก็ตาม นอกจากฝ่ายบริหารท้องถิ่นและฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์แล้ว ยังมีองค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในด้านดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าร่วมดำเนินการหรือร่วมมือกับองค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการให้บริการพื้นฐาน การดำเนินโครงการเพื่อการดำรงชีพ รวมทั้งการพัฒนากิจการของท้องถิ่นในการเพิ่มผลิตผลและรายได้ การกระจายงานเกษตรให้มีความหลากหลาย การกระตุ้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และการสนับสนุนทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน<sup>142</sup> ซึ่งในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงภารกิจของท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีความเกี่ยวข้องในแง่ของการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น

### 3.2.2.2 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์มีหลายระดับชั้น ซึ่งในแต่ละชั้นจะมีหลักเกณฑ์กำหนดการจัดตั้งและยกฐานะโดยประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 กำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- (1.1) รายได้ จะต้องมียังจำนวนรายได้ที่เพียงพอต่อการให้บริการและการอำนวยความสะดวกพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น เมื่อเทียบกับขนาดของประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ เป็นไปตามคำรับรองจากกระทรวงการคลัง

<sup>142</sup> สมาน รังสิโยภฤกษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ 1991, 2543), หน้า 81.



- (1.2) จำนวนประชากร หมายถึง จำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามคำรับรองจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- (1.3) เขตพื้นที่ การจัดตั้งหรือการยกฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจะต้องมีเขตพื้นที่ติดต่อกันตามขนาดที่กฎหมายกำหนด (ซึ่งจะต้องเป็นขนาดที่เหมาะสมที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะให้บริการและอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง) เว้นแต่จะเป็นการจัดตั้งหรือการยกฐานะโดยการรวมเกาะมากกว่า 2 เกาะขึ้นไป กรณีนี้ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดต่อกันโดยจะต้องมีคำรับรองจากกรมที่ดิน

ตัวชี้วัดทั้ง 3 ประการดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น สอดคล้องกับหลักความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อคนในท้องถิ่นซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นด้วย เนื่องจากการบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานจะช่วยจูงใจให้คนต่างถิ่นเข้ามาลงทุนภายในท้องถิ่นนั้น ซึ่งจากหลักความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นส่งผลให้ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นให้มีความแตกต่างกัน ซึ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจและภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

### (1) ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ

ฟิลิปปินส์มีระบบเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับไทย กล่าวคือ เป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรร้อยละ 60 ประกอบอาชีพเกษตรกร<sup>143</sup> อย่างไรก็ตาม สภาภูมิประเทศที่เป็นหมู่เกาะส่งผลให้เนื้อที่ที่ใช้เพาะปลูกมีอย่างจำกัด โดยมักจะทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ราบต่ำและมีการปรับพื้นที่เนินเขาให้เป็นขั้นบันได พืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือ มะพร้าว อ้อย ปานอบากา และข้าวเจ้า<sup>144</sup> จากการที่ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศเกษตรกรรมส่งผลให้ประมวลกฎหมายการปกครอง

<sup>143</sup> 10 ประเทศเรื่องอาเซียนน่ารู้, "เศรษฐกิจประเทศฟิลิปปินส์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา: <https://nichnipa.wordpress.com>

<sup>144</sup>asean-info.com, "ฟิลิปปินส์ - ข้อมูลทางเศรษฐกิจ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา: [http://www.asean-info.com/asean\\_members/philippines\\_economics.html](http://www.asean-info.com/asean_members/philippines_economics.html)

ส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 กำหนดให้ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับเกี่ยวข้องกับกำกับการทำเกษตรกรรมเป็นหลัก

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านเศรษฐกิจนั้น กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้บริการด้านการสนับสนุนการลงทุน รวมถึงการให้บริการทางด้านสินเชื่อ การให้บริการด้านการส่งเสริมและพัฒนากิจการท่องเที่ยว การให้บริการทางด้านการศึกษา การเกษตรและอุตสาหกรรม รวมถึงการให้บริการด้านการตลาด นอกจากนี้ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ยังส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มด้วยการให้บริการด้านสหกรณ์และเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเอกชนเพื่อมาทำธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ของประเทศฟิลิปปินส์แล้วพบว่า กฎหมายดังกล่าวแม้จะมีการกระจายอำนาจในหลายด้านไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการได้เองในก็ตาม แต่ในส่วนของภารกิจทางด้านเศรษฐกิจนั้นกลับไม่ปรากฏการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นมีอำนาจหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นของตน เช่น การให้บริการทางด้านวิจัย การให้บริการด้านการสนับสนุนการลงทุนรวมถึงการให้บริการสินเชื่อ และการให้บริการด้านการตลาด เป็นต้น ซึ่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ของประเทศฟิลิปปินส์ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์สามารถวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ของตนได้เอง เว้นแต่การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านการส่งเสริมและพัฒนากิจการการท่องเที่ยวที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวภายในพื้นที่ของตนได้ ทำให้สรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์จะมีบทบาทเกี่ยวกับภารกิจทางด้านเศรษฐกิจในส่วนของการเป็นหน่วยดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น

## (2) ภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ผลจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะซึ่งเคยเป็นของหน่วยงานในส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์นั้น กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงทำให้ภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่มากนัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการด้านการไฟฟ้า การอำนวยความสะดวกด้านถนนและสะพาน การให้บริการด้านการโทรคมนาคมระหว่างเทศบาล ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนครและเทศบาลที่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับกลางนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการด้านการประปา การบำบัดน้ำเสีย การระบายน้ำ และการชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็กมีอำนาจหน้าที่ด้านการให้บริการด้านการบำรุงรักษาถนน สะพาน และระบบระบายน้ำ<sup>145</sup>

จะเห็นได้ว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ของตนด้วย เนื่องจากประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ได้วางระบบการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างขึ้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่าทำให้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์มีลักษณะเป็นพื้นที่ทับซ้อนกัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็กด้านการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ต้องดำเนินการด้านการให้บริการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานบางประเภทที่มีขนาดใหญ่ซึ่งใช้เงินลงทุนจำนวนมากเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การให้บริการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานบางประการเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือเป็นหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ภายในพื้นที่ของตนเท่านั้น

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ที่อาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยตรงคือภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดหาและให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานแก่ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจในแง่ที่ว่าแม้กฎหมายว่าด้วยเขต

<sup>145</sup> สมาน รังสิโยภักดิ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ, หน้า 68-73.

เศรษฐกิจพิเศษจะกำหนดให้ภารกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่กฎหมายดังกล่าวก็กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ร่วมมือและประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในการจัดหาตัวแทนที่เหมาะสมเพื่อจัดทำและดำเนินการระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อจัดทำภารกิจด้านดังกล่าว ในส่วนของภารกิจทางด้านเศรษฐกิจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเพียงการเป็นหน่วยงานดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและลักษณะการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์จะเป็นไปในรูปแบบจากบนลงล่างกล่าวคือ ส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่ง ดังนั้น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่มีผลกระทบในการจัดทำภารกิจทางด้านเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์แต่อย่างใด

### 3.2.2.3 รายรับทางการคลังของท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์

โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์มีแหล่งที่มาของรายได้ 2 ประเภทคือ รายรับทางการคลังที่มาจากภาษีและรายรับทางการคลังอื่นๆ ซึ่งแต่ละประเภทมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) รายรับทางการคลังที่มาจากภาษี

ในส่วนของรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและรายได้จากการจัดเก็บจากค่าธรรมเนียมนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นจะมีอำนาจในการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ และกำหนดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายที่คิดจากการใช้บริการต่างๆ ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับชั้นมีความแตกต่างกัน โดยภาษีที่ระดับจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บมีดังนี้

- (1.1) ภาษีจากการโอนอสังหาริมทรัพย์
- (1.2) ภาษีจากธุรกิจการพิมพ์และสิ่งพิมพ์
- (1.3) ภาษีจากการให้สัมปทาน
- (1.4) ภาษีจากทราย กรวด และหินต่างๆ
- (1.5) ภาษีจากการประกอบวิชาชีพ
- (1.6) ภาษีจากการบันเทิง

## (1.7) ภาษีจากรถบรรทุกสินค้าบางประเภท

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและตำบลก็มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทเช่นกัน โดยเทศบาลจะมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีธุรกิจ และตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีก นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนครและเทศบาลอาจกำหนดอัตราภาษีและจัดเก็บภาษีชุมชนทั้งในฐานะบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้อีกด้วย<sup>146</sup>

## (2) รายรับทางการคลังอื่นๆ

รายรับทางการคลังอื่นๆ ประกอบด้วยรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรมาให้และรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรมาให้ นั่นถือเป็นแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ที่สำคัญที่สุด ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรมาจากส่วนแบ่งของภาษีสรรพากรและภาษีจากความมั่งคั่งของชาติ<sup>147</sup>

ในส่วนของรายได้จากการจัดเก็บจากค่าธรรมเนียมจะมาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละองค์กรจะมีรายได้จากค่าสาธารณูปโภคและค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บจากการใช้น้ำ ท่อระบายน้ำ สะพาน เรือข้ามฟากหรือระบบโทรคมนาคมที่สร้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศฟิลิปปินส์ส่งผลกระทบต่อหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่ เนื่องจากกฎหมายให้สิทธิผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในการเลือกเสียภาษีเงินได้พิเศษ (Special Income Tax) ในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้รวม แทนการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีท้องถิ่นในอัตราทั่วไปได้ ประกอบกับรายได้ของการเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเฉพาะบริการสาธารณะที่สร้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใดก็ตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะกลายเป็นขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีหน้าที่ร่วมมือและประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในการจัดหาตัวแทนที่เหมาะสมเพื่อจัดทำ

<sup>146</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-73.

<sup>147</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

และดำเนินการระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ภายในพื้นที่ที่มีความสามารถในการหารายได้ด้วยตัวเองลดลง

### 3.3 ประเทศพม่า

#### 3.3.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า

จากการศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนและประเทศฟิลิปปินส์ทำให้เห็นมุมมองและแนวทางการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในประเทศเพื่อนบ้านของเราได้มีการดำเนินนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นกัน ดังนั้น จึงควรศึกษาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศข้างเคียงของประเทศไทยด้วย

ประเทศพม่าได้มีการเปิดประเทศเพื่อค้าขายกับประเทศอื่นและมีการเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ เพื่อให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 อย่างไรก็ตาม อดสาหกรรมที่สำคัญโดยเฉพาะการทำเหมืองแร่ ไม้สัก ปิโตรเลียม และก๊าซธรรมชาติ ก็ยังเป็นกิจกรรมที่ต้องห้ามมิให้ผู้ใดทำได้นอกจากรัฐบาล เว้นแต่จะได้รับสัมปทานหรือเป็นการร่วมลงทุนกับรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจด้านเศรษฐกิจ การเปิดการลงทุนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน ทำให้ประเทศพม่าเริ่มพัฒนาจากที่เป็นสังคมการเกษตรล้วนมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีกิจกรรมด้านอุตสาหกรรมและการให้บริการมากยิ่งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การรับเอาระบบกลไกทางการตลาดมาใช้สำหรับการจัดสรรทรัพยากร การสนับสนุนให้มีการลงทุนโดยเอกชนในกิจกรรมทางธุรกิจต่างๆ และการเปิดเศรษฐกิจให้กับการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น<sup>148</sup>

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลประเทศพม่าในการรองรับและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเป็นการจัดสรรพื้นที่และประกาศพื้นที่นั้นๆ ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยนักลงทุนที่ลงทุนภายในพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ ที่อำนวยความสะดวกต่อการลงทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ ภายในพื้นที่แต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษ นักลงทุนสามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ทำเรื่อน้ำลึกลงและระบบรางต่างๆ อันจำเป็นต่อการประกอบอุตสาหกรรม รวมถึงอาคารสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น<sup>149</sup>

<sup>148</sup> สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, คู่มือการค้าและการลงทุนในพม่า (โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา: ขอนแก่น, 2554), หน้า 28.

<sup>149</sup> บริษัท สำนักกฎหมายสากล เมียนมาพรีเมียร์ จำกัด, Myanmar Legal Handbook for Investors คู่มือกฎหมายการลงทุนในประเทศเมียนมา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559), หน้า 56.

### 3.3.1.1 การลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศพม่า

กฎหมายพม่าว่าด้วยบริษัท (Myanmar Companies Act 1914) มีบทบัญญัติซึ่งเป็นการอนุญาตให้ชาวต่างชาติมีส่วนร่วมในการลงทุนในองค์กรธุรกิจได้หลายรูปแบบ โดยชาวต่างชาติสามารถเป็นผู้ถือหุ้นในองค์กรธุรกิจได้ทั้งหมด (100% Foreign-Owned) ซึ่งสามารถเลือกได้ว่า จะจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด กรณีที่ชาวต่างชาติไม่ต้องการถือหุ้นในบริษัท 100% หรือต้องการประกอบกิจการที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการโดยตรงสามารถทำการร่วมทุนกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลชาวพม่าได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นิติบุคคลต่างชาติประเภทใดก็ตามก่อนจะดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลจะต้องมีการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่เรียกว่า “Permit to Trade” จากหน่วยงานที่มีชื่อว่า Directorate of Investment and Company Administration: DICA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ของประเทศพม่า เมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจแล้วจึงจะสามารถจดทะเบียนนิติบุคคลประเภทต่างๆ ต่อสำนักงานจดทะเบียนบริษัท (Company Registration Office: CRO)<sup>150</sup> เพื่อประกอบธุรกิจภายในประเทศพม่าได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศพม่าได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของชาวต่างชาติ (The Union of Myanmar Foreign Investment Law 1988: MFIL) เพื่อใช้บังคับกับการลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศพม่าซึ่งมีเนื้อหาเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการลงทุนโดยตรงจากนักลงทุนต่างชาติที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุน คือ<sup>151</sup>

- (1.1) เป็นการลงทุนที่จะช่วยส่งเสริมและขยายการส่งออก
- (1.2) เป็นโครงการลงทุนที่มีการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องมีการลงทุนสูงมาก
- (1.3) การลงทุนด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง ที่จะมีการสร้างและการพัฒนาด้านเทคโนโลยีให้แกพม่า
- (1.4) เป็นโครงการลงทุนที่สนับสนุนช่วยเหลือในการผลิต และการบริการที่มีมูลค่าการลงทุนสูง
- (1.5) โครงการลงทุนของต่างชาติที่มีการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก

<sup>150</sup> (Company Registration Office: CRO) เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของ กระทรวงวางแผนและพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (Ministry of National Planning and Economic Development)

<sup>151</sup> สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, คู่มือการค้าและการลงทุนในพม่า,

- (1.6) การลงทุนที่มีการพัฒนาระบบที่จะทำให้เกิดการประหยัดการใช้พลังงาน
- (1.7) การลงทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาค

### 3.3.1.2 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า

ในปี ค.ศ. 2011 ประเทศพม่าได้ออกกฎหมาย Myanmar Special Economic Zones Law (2011) โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการดำเนินธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศพม่าจะมีลักษณะเป็นการวางกรอบและกฎเกณฑ์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งนักลงทุนต่างชาติสามารถเข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศพม่าได้ 2 รูปแบบคือ การลงทุนในฐานะผู้พัฒนาโครงการและในฐานะนักลงทุน โดยหลังจากการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี ค.ศ. 2011 จนถึงปัจจุบันปรากฏเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับการประกาศและจัดตั้งไปแล้ว 3 แห่งคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวา เขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย และเขตเศรษฐกิจพิเศษเจ้าผิว โดยในแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเน้นประเภทธุรกิจที่แตกต่างกันดังนี้<sup>152</sup>

- (1.1) เขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวา: ในปัจจุบันธุรกิจที่เข้ามาตั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวากว่าร้อยละ 90 เป็นธุรกิจการผลิตโดยเป็นการผลิตสินค้าหลายชนิด เช่น เหล็ก อลูมิเนียม อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พลาสติก เสื้อผ้า กระดาษ เป็นต้น ส่วนธุรกิจบริการที่เข้ามาตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวานั้น จะเป็นการให้บริการด้านโลจิสติกส์เป็นหลัก รวมถึงธุรกิจบริการรับกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมด้วยเช่นกัน
- (1.2) เขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย: คณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายตั้งเป้าหมายที่จะก่อสร้างหลายโครงการโดยแบ่งออกเป็น เขตอุตสาหกรรม เขตเทคโนโลยีสารสนเทศ เขตการผลิตเพื่อส่งออก เขตท่าเรือ เขตวิจัยและพัฒนา ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษทวายเริ่มพัฒนาโครงการในปี พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม โครงการก่อสร้าง

<sup>152</sup> บริษัท สำนักกฎหมายสากล เมียนมาพีริเมียร์ จำกัด, Myanmar Legal Handbook for Investors คู่มือกฎหมายการลงทุนในประเทศเมียนมา, หน้า 66-73.



และพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายเกิดความล่าช้าจากแผนเดิมที่กำหนดไว้

- (1.3) เขตเศรษฐกิจพิเศษเจ้าฉวี: เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเจ้าฉวี ยังอยู่ในระหว่างการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจ ดังนั้น จำนวนนักลงทุนที่เข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเจ้าฉวีจึงเป็นนักลงทุนซึ่งประกอบธุรกิจก่อสร้าง โดยจะรับงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในส่วนต่างๆ ส่วนการประกอบธุรกิจประเภทอื่นนั้น นักลงทุนส่วนใหญ่ยังคงรอเพื่อให้โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ มีความพร้อมก่อน ทั้งนี้ เป้าหมายในอนาคตภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเจ้าฉวีมีโครงการที่จะก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม และที่พักอาศัย

### 3.3.1.3 การบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า

กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่ากำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่งเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษถือเป็นหน่วยงานบริหารและดูแลจัดการการประกอบธุรกิจในแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจในการกำหนดพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นๆ ให้เป็นพื้นที่ปลอดภาษี พื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม และพื้นที่อื่น โดยพื้นที่ปลอดภาษีเป็นพื้นที่ที่คณะกรรมการบริหารประกาศร่วมกับกรมศุลกากรแห่งประเทศเมียนมาร์ ให้เป็นพื้นที่ที่มีสถานะเสมือนตั้งอยู่นอกประเทศเพื่อนำร่องรับอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะ ส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นี้ได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากรและภาษีอื่นที่เกี่ยวข้องกับสินค้านำเข้า นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารอาจประกาศให้ธุรกิจที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกที่แม้ตั้งอยู่นอกพื้นที่ปลอดภาษีให้ได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับธุรกิจที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นี้เป็นการเฉพาะเจาะจงอีกด้วย ส่วนพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมเป็นพื้นที่ที่คณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษประกาศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อขายในพื้นที่ปลอดภาษีของเขตเศรษฐกิจพิเศษและตลาดภายในประเทศ โดยผู้ประกอบการในพื้นที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีต่างๆ ซึ่งธุรกิจในพื้นที่อาจประกอบไปด้วยธุรกิจการผลิต ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจธนาคาร ธุรกิจประกันภัย พื้นที่การลงทุน ห้างสรรพสินค้า โรงเรียน โรงพยาบาล สถานที่อำนวยความสะดวก

ความสะดวกอื่นๆ ทั้งนี้ การผลิตสินค้าในพื้นที่ต้องเป็นการผลิตสินค้าที่ใช้วัตถุดิบจากในประเทศพม่าเท่านั้น<sup>153</sup>

ในส่วนของการบริหารจัดการบริการสาธารณะภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อันได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณสุข รวมถึงการคมนาคม และขนส่ง หมายความว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่าเปิดโอกาสให้นักลงทุนสามารถเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะเป็นผู้พัฒนาโครงการ โดยจะต้องดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนดรวมถึงมีหน้าที่บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดให้ผู้พัฒนาโครงการจะได้รับสิทธิประโยชน์แตกต่างกับนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

### 3.3.1.4 สิทธิประโยชน์ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า

สิทธิประโยชน์ที่นักลงทุนชาวต่างชาติจะได้รับภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศพม่าสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทคือ (1) สิทธิประโยชน์สำหรับผู้พัฒนาโครงการ (2) สิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

#### (1) สิทธิประโยชน์สำหรับผู้พัฒนาโครงการ

ผู้พัฒนาโครงการคือนักลงทุนที่ลงทุนเพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อรองรับการลงทุนจากนักลงทุนผู้ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายความว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศพม่ากำหนดให้นักลงทุนต่างชาติที่เป็นนักพัฒนาโครงการได้รับสิทธิประโยชน์แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรกคือสิทธิประโยชน์ในการใช้ที่ดินซึ่งผู้พัฒนาโครงการมีสิทธิใช้ที่ดินหรือเช่าที่ดินถึง 50 ปี ซึ่งอาจขยายเพิ่มได้อีก 25 ปี รวมเป็น 75 ปี ประเภทที่สองคือ สิทธิประโยชน์ทางภาษี ซึ่งผู้พัฒนาโครงการจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยจะได้รับการยกเว้นสำหรับ 8 ปีแรกนับแต่เริ่มประกอบกิจการ และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้พัฒนาโครงการจะได้รับการลดหย่อนตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด<sup>154</sup> และสิทธิประโยชน์ทางภาษีอีกประเภทหนึ่งคือภาษีศุลกากร ซึ่งผู้พัฒนาโครงการจะได้รับ

<sup>153</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-58.

<sup>154</sup> เมื่อครบกำหนด 8 ปี ผู้พัฒนาโครงการจะได้รับการลดหย่อนร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี และเมื่อครบกำหนดแล้วจะได้รับการลดหย่อนอีกร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี กรณีนำผลกำไรกลับมาลงทุนอีกครั้ง

ยกเว้นเมื่อนำเข้าวัสดุการก่อสร้าง เครื่องจักรและอุปกรณ์ เครื่องจักรหนัก พาหนะและวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างสาธารณูปโภค

## (2) สิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าพื้นที่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ พื้นที่ปลอดภาษี และพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งสิทธิประโยชน์ในการใช้ที่ดินของพื้นที่ทั้ง 2 ประเภทคือ นักลงทุนมีสิทธิใช้ที่ดินหรือเช่าที่ดินถึง 50 ปี ซึ่งอาจขยายเพิ่มได้อีก 25 ปี รวมเป็น 75 ปี แต่ในกรณีสิทธิประโยชน์ทางภาษีซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีศุลกากร และภาษีการค้า หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม นักลงทุนผู้ประกอบธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าประกอบธุรกิจในพื้นที่ใด

### ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีระหว่างพื้นที่ปลอดภาษีและพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม

ประเภทสิทธิประโยชน์ทางภาษี	พื้นที่ปลอดภาษี	พื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	ปีที่ 1-7: ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ปีที่ 8-12: ได้รับการลดหย่อนร้อยละ 50 ปีที่ 13-17: ได้รับการลดหย่อนร้อยละ 50 หากนำผลกำไรกลับมาลงทุนอีกครั้ง	ปีที่ 1-5: ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ปีที่ 6-10: ได้รับการลดหย่อนร้อยละ 50 ปีที่ 11-15: ได้รับการลดหย่อนร้อยละ 50 หากนำผลกำไรกลับมาลงทุนอีกครั้ง
ภาษีศุลกากร	- ได้รับการยกเว้นเมื่อนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร อุปกรณ์ และชิ้นส่วนที่ใช้ในการผลิต วัสดุก่อสร้าง และพาหนะที่ใช้ในการก่อสร้างโรงงาน คลังสินค้า และสำนักงาน - ได้รับการยกเว้นเมื่อนำเข้าพาหนะ เครื่องยนต์และสินค้าอื่นๆ สำหรับการค้าส่ง การส่งออก และบริการโลจิสติกส์	ได้รับการยกเว้นหรือการลดหย่อนร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปีติดต่อกัน เมื่อนำเข้า เครื่องจักร อุปกรณ์ และชิ้นส่วนที่จำเป็น วัสดุการก่อสร้างสำหรับโรงงาน คลังสินค้า และสำนักงาน พาหนะ และสินค้าอื่นๆ

ประเภทสิทธิประโยชน์ทางภาษี	พื้นที่ปลอดภาษี	พื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม
ภาษีการค้าหรือภาษีมูลค่าเพิ่ม	อาจได้รับการยกเว้นสำหรับการส่งออกสินค้าที่ผลิต สินค้าที่นำเข้ามาจากพื้นที่อื่นหรือพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม	อาจได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนในช่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

### 3.3.1.5 แนวปฏิบัติของนักลงทุนภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศพม่า

กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศพม่ากำหนดให้ผู้พัฒนาโครงการจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ก็ต่อเมื่อทำตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยผู้พัฒนาโครงการต้องเข้าทำสัญญาเช่าที่ดินกับคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีค่าตอบแทน ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนดและดูแล บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และต้องเข้าทำสัญญาเช่าช่วงที่ดินให้แก่นักลงทุนเมื่อมีนักลงทุนยื่นขอประกอบธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในส่วนของสิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นักลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ก็ต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดเช่นเดียวกับกรณีสิทธิประโยชน์สำหรับผู้พัฒนาโครงการ โดยจะต้องดำเนินการทำสัญญาจองที่ดินกับผู้พัฒนาโครงการ และดำเนินการขอใบอนุญาตต่างๆ เพื่อประกอบธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษอันได้แก่ ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ<sup>155</sup> ใบอนุญาตก่อสร้าง ใบอนุญาตความปลอดภัยในอัคคีภัย รวมถึงนักลงทุนต้องยื่นขออนุญาตแผนอนุรักษ์และปกป้องสิ่งแวดล้อมซึ่งแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบตามประเภทของธุรกิจ เมื่อนักลงทุนดำเนินการขอใบอนุญาตแล้วเสร็จจึงจะสามารถเริ่มก่อสร้างโรงงานได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารจะกำหนดเวลาเริ่มประกอบกิจการหลังจากนักลงทุนได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไว้ด้วย ซึ่งหากนักลงทุนไม่อาจเริ่มประกอบกิจการได้ทันทีต้องทำการขอขยายระยะเวลาแก่คณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่หากคณะกรรมการบริหารเห็นว่าไม่สมเหตุผล อาจถอนใบอนุญาตประกอบกิจการได้

นอกจากเงื่อนไขในการดำเนินการจัดตั้งบริษัทแล้ว กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่ายังกำหนดเงื่อนไขด้านการจ้างแรงงานไว้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศพม่าคือการส่งเสริมและสร้างแรงงานชาวพม่า โดย

<sup>155</sup> เมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจแล้ว นักลงทุนต้องดำเนินการก่อตั้งบริษัทใหม่ต่อกรมการลงทุนและจัดการบริษัท

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจควบคุมด้านสิทธิหน้าที่และกำหนดค่าจ้างต่างๆ ที่แรงงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษพึงได้รับ นอกจากนี้ นักลงทุนจะต้องจัดให้มีจำนวนแรงงานฝีมือสัญชาติเมียนมาร์ตามที่กำหนดคือ ร้อยละ 25 ในปี 1-2 ร้อยละ 50 ในปี 3-4 และร้อยละ 75 ในปี 5-6<sup>156</sup> รวมถึงนักลงทุนจะต้องทำตามเงื่อนไขอื่นๆ บางประการ เช่น นักลงทุนต้องไม่โอนหรือขายเครื่องจักรอุปกรณ์หรือพาหนะที่นำเข้ามาภายในเขตออกขายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ นักลงทุนต้องดำเนินการให้การประกอบธุรกิจ บัญชี และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และนักลงทุนต้องดำเนินการให้มีมาตรฐานการดูแลสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### 3.3.2 การปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในประเทศพม่า

ประเทศพม่าถือเป็นรัฐเดี่ยวที่มีระบอบการปกครองแบบเผด็จการทางทหาร โดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศพม่าบัญญัติให้มีรัฐบาลเพียงระดับเดียวในการใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในการปกครองแบบรัฐเดี่ยวถือว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจสูงสุดและเต็มทีในการใช้อำนาจอธิปไตย แต่เพียงผู้เดียว การปกครองระดับท้องถิ่นภายใต้รูปแบบรัฐเดี่ยวถือเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลกลางเท่านั้น รัฐบาลแบ่งเขตการปกครองและในแต่ละเขตการปกครองจะส่งตัวแทนคือข้าราชการจากส่วนกลางไปประจำเพื่อดูแลหรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลางหรือตามคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำหนดเป็นแผนงานเพื่อให้ท้องถิ่นในเขตต่างๆ และหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบปฏิบัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาและสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานที่รัฐบาลกลางกำหนด<sup>157</sup>

ในส่วนขององค์กรระดับท้องถิ่น สถาปนาปฏิบัติได้พัฒนาระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่องค์กรบริหารระดับต่างๆ ผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนในระดับท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยสภาประชาชนระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล ระดับจังหวัด ระดับรัฐย่อย และระดับเขตปกครอง โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนมีขึ้นทุกๆ 4 ปี และเฉพาะผู้มีสัญชาติพม่าเท่านั้นที่มีคุณสมบัติรับเลือกตั้งได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งคือบุคคลที่มีตำแหน่งเป็นคนของพรรคในระดับต่างๆ การเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นเพียงพิธีกรรมสร้างความชอบธรรมและรับรองอำนาจที่มีอยู่แล้ว

<sup>156</sup> section 75 of Myanmar Special Economic Zone Law, 2014

<sup>157</sup> ผณิตา ไชยศร, ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), หน้า 21.

มากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง สภาประชาชนในระดับท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพียง 3 ประการคือ (1) ควบคุมประชาชน (2) การจัดกิจกรรมให้แก่พรรค (3) จัดการประชุมและรณรงค์เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าสภาประชาชนไม่มีอำนาจด้านนิติบัญญัติ และไม่มีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายแต่อย่างใด<sup>158</sup>

เมื่อพิจารณาลักษณะและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศพม่าแล้วพบว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะการรับนโยบายมาจากส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศพม่าก็ไม่ปรากฏภารกิจใดๆ ที่เป็นการพัฒนาพื้นที่ของตน ดังนั้น แม้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่า การดำเนินการขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษก็จะไม่กระทบกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่

แม้ประเทศพม่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ในประเทศพม่ายังมีปัญหาและอุปสรรคสำหรับนักลงทุน ดังต่อไปนี้<sup>159</sup>

- (1.1) การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนขาดการพัฒนาและไม่ได้มาตรฐาน จึงทำให้การเดินทางและขนส่งเป็นไปอย่างล่าช้า มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง ประกอบกับรถยนต์ที่ใช้กันอยู่ในทั่วประเทศพม่ามีสภาพเก่าและทรุดโทรม เกิดปัญหาด้านการขาดแคลนอะไหล่ ส่งผลให้การเดินทางในพม่าจะใช้ระยะเวลายาวนานกว่าปกติ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดแคลนไฟฟ้า เนื่องจากประเทศพม่ายังไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้เพียงพอกับความต้องการ ทำให้เกิดปัญหาไฟฟ้าดับอยู่เสมอรวมถึงปัญหาด้านระบบโทรคมนาคมที่ยังด้อยพัฒนา แม้ว่าประเทศพม่าจะมีระบบการติดต่อสื่อสารด้วยโทรศัพท์มือถือแล้ว แต่ยังมีราคาแพงและไม่เพียงพอกับความต้องการ ทำให้การติดต่อสื่อสารขาดหายอยู่เสมอ
- (1.2) การขาดแคลนปัจจัยสนับสนุนในการดำเนินธุรกิจ เช่น ปัญหาความล่าช้าของระบบธนาคาร การดำเนินธุรกิจต้องใช้เงินสดเป็นหลักทำให้เกิดความไม่

<sup>158</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-63.

<sup>159</sup> วริศรา ภาณุวัฒน์, เขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2556), หน้า 32-33.

สะดวกและไม่ปลอดภัย ประกอบกับรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย และนโยบายการลงทุนของนักลงทุนชาวต่างชาติอยู่เสมอ

- (1.3) การขาดแคลนแรงงานฝีมือ เนื่องจากรัฐบาลละเลยมิได้สนับสนุนการศึกษา ของประชาชนเป็นเวลานาน เนื่องจากหวั่นเกรงการเคลื่อนไหวต่อต้านทาง การเมืองของนักศึกษา ดังนั้น ประเทศพม่าจึงมีแต่แรงงานสำหรับภาค การเกษตรจำนวนมาก แต่ขาดแรงงานที่มีทักษะตามความต้องการของ โรงงานอุตสาหกรรมอย่างรุนแรง
- (1.4) มีต้นทุนแฝงที่เกิดขึ้นหลังจากการพัฒนาและปฏิรูปประเทศอยู่เป็นอัน มาก เช่น ราคาที่ดิน และค่าเช่าอาคารปรับตัวสูงขึ้นจากเดิมหลายเท่า โดยเฉพาะในเมืองสำคัญที่เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ รวมถึงแนวโน้มค่าจ้าง แรงงานและสวัสดิการของคนงานที่อาจสูงขึ้นจากการเรียกร้องของสหภาพ แรงงานพม่าที่มีบทบาทมากขึ้น

จากปัญหาและอุปสรรคข้างต้นก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่นักลงทุนในเขตเศรษฐกิจ พิเศษของประเทศพม่า เพราะถึงแม้ว่าการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะใช้วิธีการพัฒนาระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานโดยให้ผู้พัฒนาโครงการเป็นผู้ลงทุน อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวอาจยังไม่ได้รับการแก้ไข เพราะแม้ผู้พัฒนาโครงการจะวางระบบบริการสาธารณะ ภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษไว้เป็นอย่างดี แต่หากประเทศพม่ายังประสบปัญหาการขาดแคลน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขาดแคลนไฟฟ้า การพัฒนา โครงการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษก็มีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาอยู่เช่นเดิม ประกอบกับผู้พัฒนา โครงการมีหน้าที่ในการปรับปรุงและจัดหาบริการสาธารณะเฉพาะภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เท่านั้น ทำให้การแก้ไขปัญหาด้านการคมนาคมและขนส่งนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงอยู่ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้พัฒนาโครงการด้วย

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือแรงงานฝีมือกับการประกอบธุรกิจภายในเขต เศรษฐกิจพิเศษ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและสร้าง แรงงานชาวพม่า ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่าระบุให้นักลงทุน จะต้องจัดให้มีจำนวนแรงงานฝีมือสัญชาติเมียนมาร์ตามที่กำหนด แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศ พม่าประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะตามความต้องการของ โรงงานอุตสาหกรรม หากนักลงทุนจะต้องจ้างแรงงานฝีมือชาวพม่าตามที่กฎหมายว่าด้วยเขต

เศรษฐกิจพิเศษกำหนด ปัญหาด้านแรงงานฝีมือจึงส่งผลกระทบต่อนักลงทุนที่ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยตรง

จากการศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 ประเทศคือ ประเทศจีน ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศพม่าพบว่า มีลักษณะที่แตกต่างกันทั้งด้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การบริหารจัดการ และการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนในระยะแรกมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่างคือรัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจเลือกพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่เมื่อการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนประสบความสำเร็จแล้วระยะต่อมากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีลักษณะแบบล่างขึ้นบนคือท้องถิ่นเป็นผู้เสนอให้รัฐบาลประกาศให้พื้นที่ของตนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศพม่านั้น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ยังมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่างเพียงอย่างเดียว

ประการที่สอง ด้านการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเทศจีนได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยระยะแรกกำหนดให้มีองค์กรที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด ต่อมาในระยะที่สองจึงได้มีการถ่ายโอนอำนาจไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนส่งผลให้การดำเนินการทั้งหมดรวมถึงภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ ในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์นั้น แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นองค์กรที่ไม่ได้มีความยึดโยงกับท้องถิ่น แต่การจัดทำบริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐานนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประสานงานกับท้องถิ่นที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ภายในพื้นที่เพื่อร่วมกันตัดสินใจในการเลือกผู้ที่จะมาจัดทำบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่ประเทศพม่ากำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีผู้พัฒนาโครงการซึ่งเป็นนักลงทุนที่ลงทุนเพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อรองรับการลงทุนจากนักลงทุนผู้ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่าจะไม่มี ความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่แต่อย่างใด

ประการสุดท้าย การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ผู้ลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยประเทศจีนได้วางกลไกทางด้านภาษีที่ผู้ประกอบการได้รับยกเว้นหรืออาจได้รับการลดหย่อนภาษีโดยเลือกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นโดยตรงและกำหนดให้



ผลผลิตที่ได้จากการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องส่งออกไปขายยังต่างประเทศทั้งหมด เพื่อลดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นในประเทศจีน ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์กฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเลือกจ่ายภาษีเงินได้พิเศษ (Special Income Tax) ในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้รวม แทนการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีท้องถิ่นในอัตราทั่วไปทำให้ท้องถิ่นที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่นั้นได้รับรายรับทางการคลังด้านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นลดลง แม้กฎหมายอนุญาตให้ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถนำสินค้าที่ผลิตได้ในเขตดังกล่าวนำไปขายในประเทศฟิลิปปินส์ได้ แต่ผู้ประกอบการต้องเสียภาษีบางประการที่ได้รับยกเว้นไว้ในตอนแรก เช่น ภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น ส่วนสิทธิประโยชน์ทางภาษีภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่าจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ สิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุนที่เป็นผู้พัฒนาโครงการและสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ลงทุนที่ประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศพม่าถือว่าอยู่ในช่วงระยะแรกของการดำเนินการ ทำให้เกิดข้อเสียด้านต้นทุนแฝงที่เกิดขึ้นภายหลังจากการพัฒนาและปฏิรูปประเทศอยู่เป็นอันมาก เช่น ราคาที่ดิน และค่าเช่าอาคารปรับตัวสูงขึ้นจากเดิมหลายเท่า รวมถึงแนวโน้มค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการของแรงงานที่อาจสูงขึ้น เป็นต้น

## บทที่ 4

### การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยและอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีลักษณะเป็นการยกเว้นกฎหมายบางประการและสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภทภายในพื้นที่ที่ประกอบด้วยมีการบริหารภายในพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งประเทศไทยกำลังมีแนวโน้มนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีเป้าหมายหลักเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีเพียงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ส่งเสริมให้ประกอบธุรกิจประเภทอุตสาหกรรมที่เรียกว่า “นิคมอุตสาหกรรม” และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีผลเป็นการยกเว้นข้อกฎหมายด้านภาษีอากรเท่านั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจึงศึกษาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ภายในประเทศไทยและการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษประเภทการนิคมอุตสาหกรรมและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบกับการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่มีอำนาจหน้าที่อยู่ในพื้นที่ก่อนการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาควบคู่กันไปโดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีลักษณะเป็นเศรษฐกิจแบบผสม กล่าวคือ มีภาคเอกชนและภาครัฐที่ทำการผลิตสินค้าและบริการ ตามแนวทางเสรีนิยมอาศัยกลไกตลาด อย่างไรก็ตามในระบบเศรษฐกิจมีภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่แทรกแซงถ่วงดุลกับหน่วยธุรกิจเพื่อมิให้เกิดการผูกขาด<sup>160</sup> โดยรัฐมีบทบาทในการวางแผนทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง มีหน่วยราชการกลางทำหน้าที่กำหนดแผนขึ้นมา โดยมีคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากผู้ประกอบการ ลูกจ้าง นักวิชาการ และหน่วยราชการอื่นๆ ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือแผนเศรษฐกิจที่จัดทำขึ้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งการดำเนินการตามแผนนั้นอาจดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผน กิจกรรมเอกชนก็จะถูกชักจูงให้ลงทุนหรือผลิตตามแผนโดยวิธีการทางอ้อม เช่น ให้เครดิตหรือให้

<sup>160</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: พี.เอ. สี่พริ้ง, 2553), หน้า 22.

ความจำเป็นหรือโดยการตกลงกันซึ่งรัฐสามารถเลือกใช้วิธีการใดก็ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งปัจจุบันรัฐเลือกใช้วิธีการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศโดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับสิทธิพิเศษด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อการลงทุน เช่น สิทธิพิเศษทางภาษีอากร การส่งเสริมการลงทุน ความพร้อมของปัจจัยการผลิต การอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกรรมและบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ตั้งแต่ระบบขนส่ง ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น รวมทั้งจัดให้มีการตั้งชุมชนขึ้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบการ พนักงาน ลูกจ้าง และครอบครัว โดยจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆเช่นเดียวกับที่ชุมชนโดยทั่วไปพึงมี โดยพื้นที่ที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหลายประเภท เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ นิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอดอากร เป็นต้น โดยในแต่ละประเภทจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าแต่ละพื้นที่จะให้ความสำคัญกับการประกอบธุรกิจประเภทใด<sup>161</sup>

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษคือเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนภายในประเทศซึ่งถือเป็นภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดยมีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไป และมีการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนภายในพื้นที่ ในประเทศไทยมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายประเภทแต่มีลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่น่าสนใจสองประเภทที่ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะนำมาศึกษาคือ นิคมอุตสาหกรรมและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการยกเว้นข้อกฎหมายทั้งที่เกี่ยวข้องกับภาษีเพื่อเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนและข้อกฎหมายอื่นๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานภายในพื้นที่ดังกล่าว

#### 4.1.1 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

นิคมอุตสาหกรรม หมายถึง เขตพื้นที่ที่กฎหมายรองรับให้เป็นพื้นที่เพื่อประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นซึ่งต่อเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมและพื้นที่ดังกล่าวต้องมีความพร้อมด้านระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งรวมถึงถนน ไฟฟ้า ระบบประปา ระบบบำบัดน้ำเสียและระบบป้องกันมลภาวะเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมตั้งโรงงานได้โดยสะดวก อีกทั้งจะได้รับการสิทธิประโยชน์ สิ่งจูงใจและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เช่น การได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อประกอบกิจการได้ตามที่คณะกรรมการ

<sup>161</sup> ศิริเพ็ญ แต่ปรเมศามัย, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 9.

เห็นสมควรแม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงมีตามกฎหมายอื่น<sup>162</sup> หรือการได้รับสิทธิประโยชน์ทางอากรสำหรับของที่นำเข้าไปในเขตประกอบการเสรีเช่นเดียวกับของที่นำเข้าไปในเขตปลอดอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร<sup>163</sup> และอาจได้รับเพิ่มมากขึ้นสำหรับโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน<sup>164</sup> นิคมอุตสาหกรรมมีความสำคัญในแง่ของการพัฒนาอุตสาหกรรม กล่าวคือ ช่วยขจัดปัญหาที่ตั้งโรงงาน โดยที่นิคมอุตสาหกรรมได้จัดสรรที่ดินที่พัฒนาแล้วในแหล่งที่เหมาะสม เพียบพร้อมด้วยสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่จำเป็นต่อกิจการอุตสาหกรรมในราคาต่ำ ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการอยู่รวมกันของอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ อย่างเป็นสัดส่วน ในด้านวัตถุดิบ ปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิต และสินค้าต่างๆ ซึ่งเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิต เป็นแหล่งวิทยาการผลิตรที่ทันสมัย เป็นตัวอย่างในการปรับปรุงเสริมสร้างประสิทธิภาพและเพิ่มผลผลิตในการประกอบอุตสาหกรรมในทุกระดับนับตั้งแต่ระดับบริหารลงมาถึงระดับแรงงาน ทั้งยังช่วยกระตุ้นและจูงใจให้มีการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมยิ่งขึ้น<sup>165</sup>

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในประเทศต่างๆ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยอาจเป็นไปเพื่อการค้า การพัฒนาชุมชนที่ประสบปัญหาการว่างงาน ส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงาน หรือเพื่อลดต้นทุนการผลิตและคงไว้ซึ่งการแข่งขัน ขจัดภาวะการขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับโรงงานและปรับปรุงการขนส่ง กรณีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 339 ซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย ได้ระบุเหตุผลในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมว่าเกิดจากการที่รัฐต้องการแก้ไขปัญหาสถานที่ที่จะใช้เป็นที่ตั้งโรงงาน และการที่ให้เอกชนสามารถตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในที่ต่างๆ โดยเสรี ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเรื่องน้ำเสีย เสียง ฝุ่นละออง กลิ่นและควันที่เป็นพิษ และการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมเป็นไปด้วยความไม่เป็นระเบียบ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นสนับสนุนการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อส่งเสริมการใช้แรงงานของคนในประเทศจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออก และเมื่อพิจารณากฎหมายการส่งเสริมการลงทุนจะพบว่า กฎหมายการส่งเสริมการลงทุนแบ่งออกเป็น 3 เขตและให้สิทธิ

<sup>162</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>163</sup> มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>164</sup> กนกพร ดิษฐปรานีต, "ปัญหาทางกฎหมายในการร่วมดำเนินงานเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับภาคเอกชน" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 79-80.

<sup>165</sup> อาธิ ครูศากยวงศ์, เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม (กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2553), หน้า 227-228.

ประโยชน์ที่ไม่เท่ากัน โดยเขตที่ 3 ซึ่งเป็นเขตส่งเสริมการลงทุนที่อยู่ในจังหวัดที่มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างแออัดจะได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้ 100% ซึ่งการลงทุนของกฎหมายส่งเสริมการลงทุนนั้นรวมไปถึงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าในบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น จะมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อสนองนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลัก กล่าวคือ พัฒนาพื้นที่และลดช่องว่างระหว่างบริเวณชุมชนรายได้สูงกับรายได้ต่ำ ในขณะที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในประเทศได้วันนี้คือ การกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ท้องถิ่นในชนบทให้เป็นแหล่งประกอบอุตสาหกรรมขนาดใหญ่โดยเฉพาะให้อุตสาหกรรมประเภทใกล้เคียงกันเข้าไปดำเนินการอยู่ด้วยกัน

เริ่มแรกนั้นพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้นิคมอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็นสองเขตคือ เขตอุตสาหกรรมทั่วไปซึ่งกำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม และเขตอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งกำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 โดยเปลี่ยนแปลงจากเขตอุตสาหกรรมส่งออกเป็นเขตประกอบการเสรี และแก้ไขบทนิยามอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีว่าด้วยความตกลงขององค์การการค้าโลกในเรื่องความตกลงว่าด้วยการอุดหนุน โดยเขตประกอบการเสรีหมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคงของรัฐ สุสวัสดิภาพของประชาชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือความจำเป็นอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี อากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>166</sup> นอกจากนี้ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่าเขตอุตสาหกรรมทั่วไปให้ครอบคลุมถึงเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการบริการด้วย จากการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวส่งผลให้บรรดาเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อนที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติให้ถือว่าเป็นเขตประกอบการเสรีตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมาย และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีได้อ้างถึงเขตอุตสาหกรรมส่งออกให้ถือว่าอ้างถึงเขตประกอบการเสรี

<sup>166</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

#### 4.1.1.1 องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 ได้วางกลไกเกี่ยวกับการบริหารงานภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลนิคมอุตสาหกรรมโดยเฉพาะภายใต้การนำของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งมีบทบาทในการออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ทั้งภายในองค์กรการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนของการนิคมอุตสาหกรรมในการดำเนินกิจการกับบุคคลภายนอก โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและถือเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และตราเป็นพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยจัดพื้นที่สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมให้เข้าไปอยู่รวมกันอย่างเป็นระบบและมีระเบียบ และเป็นกลไกของรัฐบาลในการกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคทั่วประเทศโดยมี "นิคมอุตสาหกรรม" เป็นเครื่องมือดำเนินการ จะเห็นได้ว่า กนอ. มีลักษณะสำคัญอยู่สองประการคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและถือเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยนิติบุคคลคือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น กนอ. ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเนื่องจากจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ<sup>167</sup> และยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ<sup>168</sup> โดย กนอ. ถือเป็นรัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาล และมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศแยกจากส่วนราชการ ผลของการที่ กนอ. เป็นรัฐวิสาหกิจและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

<sup>167</sup> กนอ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>168</sup> รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐหรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานมีฐานะเป็นพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยไม่ถือเป็นข้าราชการ<sup>169</sup>

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้ กนอ. มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยสามารถดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ตลอดจนการดำเนินการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการภายในนิคมอุตสาหกรรมด้วย ลักษณะการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงเปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างผู้ประกอบการภายในนิคมอุตสาหกรรมกับผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการดำเนินการเพื่อขออนุมัติ และอนุญาตในการดำเนินงานภายในนิคมอุตสาหกรรม

## (2) คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กนอ. อยู่ภายใต้การดำเนินงานโดย “คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่เกินสิบคน รวมทั้งผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรียกเว้นตำแหน่งผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ถูกแต่งตั้งตามมติคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในนิคมอุตสาหกรรมและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

### อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในนิคมอุตสาหกรรม

คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยสามารถออกระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมรวมถึงการปรับปรุงที่ดินให้มีความเหมาะสมเพื่อดำเนินการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม การออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ รวมถึงการกำหนดราคาขาย อัตราค่าเช่า ค่าเช่าซื้อและระยะเวลาการเช่าและเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ค่าบำรุงรักษา สิ่งอำนวยความสะดวกและอัตราค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรม การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือ

<sup>169</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 122-123.

เกี่ยวเนื่องกับกิจการและการออกหลักเกณฑ์ในการร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นอกจากนี้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระเบียบการประกอบกิจการภายในนิคมอุตสาหกรรมโดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการกำหนดประเภทและขนาดของกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องที่พึงอนุญาตให้ประกอบในนิคมอุตสาหกรรม และออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับบุคคลที่เข้าไปทำงานในเขตประกอบการเสรีที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรม และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคืออำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือออกระเบียบที่เกี่ยวกับการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยคณะกรรมการฯ สามารถออกหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดและอนุญาตเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม และการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการนำของเข้ามาในราชอาณาจักรและนำเข้าไปในเขตประกอบการเสรี

#### อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

อำนาจหน้าที่อีกประเภทหนึ่งของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยคืออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายใน กนอ. โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจในการบริหารกิจการภายในหน่วยงานโดยกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งส่วนงาน วิธีปฏิบัติงาน และการเงิน การออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้ทรัพย์สิน รวมถึงมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างโดยการออกระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของ กนอ. เช่น การออกระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน<sup>170</sup> นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฯ ยังให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของ กนอ. และมีหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้วพบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในนิคมอุตสาหกรรมหรือการบริหารงานภายในการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นไปในทางเดียวกันคือการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการ

<sup>170</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522



บริหารงาน ส่วนอำนาจในการตัดสินใจตามระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนดจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

### (3) ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีที่มาจากกา  
แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ว่าการฯ มีหน้าที่บริหารกิจการของ กนอ. ให้  
เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการฯ กำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชา  
พนักงานและลูกจ้าง<sup>171</sup> อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการฯ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคืออำนาจหน้าที่ที่  
เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในนิคมอุตสาหกรรม และอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน  
ภายในการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

#### อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในนิคมอุตสาหกรรม

ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยถือเป็นตัวแทนของ  
กนอ. ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก และส่วนของการบริหารงานภายในนิคมอุตสาหกรรมนั้น  
ผู้ว่าการฯ จะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการอนุมัติหรืออนุญาตให้ผู้ประกอบการดำเนินการใดๆ ภายใน  
เขตนิคมอุตสาหกรรมตั้งแต่การจัดการพื้นที่ภายในนิคมอุตสาหกรรม โดยมีอำนาจอนุญาตให้มีการ  
จัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่ที่ประกาศเป็นนิคมอุตสาหกรรม การออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถ  
ประกอบกิจการได้ในนิคมอุตสาหกรรม รวมถึงการอนุญาตให้เข้าไปในเขตประกอบการเสรี การ  
ควบคุมของที่นำเข้าหรือส่งออกนอกเขตประกอบการเสรีการตรวจสถานที่ของผู้ประกอบการโดย  
พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ผู้ว่าการฯ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการทราบถึงการตรวจสถานที่ที่เป็น  
เวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเข้าทำการตรวจสถานที่โดยพนักงานหรือลูกจ้างที่ได้รับมอบหมายให้  
กระทำการดังกล่าว อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ว่าการฯ คือการมีอำนาจแทนเจ้าหน้าที่  
ตามกฎหมายบางประเภทในการอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน หรือการประกอบ  
กิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไป  
ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผัง  
เมือง แต่การอนุญาตซึ่งเดิมนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นให้เป็น  
อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการฯ แทน

<sup>171</sup> มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ว่าการฯ มีอำนาจในการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติงานในการทำงานของพนักงานหรือลูกจ้างและออกระเบียบในการบริหารกิจการของ กนอ. โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการฯ นอกจากนี้ ผู้ว่าการฯ ยังมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอน เลื่อน ลด และตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการฯ

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีลักษณะเป็นอำนาจเฉพาะตัวโดยเน้นในเรื่องของการอนุมัติหรืออนุญาตให้กระทำการใดๆ ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม และการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานหรือลูกจ้างของ กนอ. รวมไปถึงการออกระเบียบในการบริหารกิจการของ กนอ.อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้อนุญาตให้ผู้ว่าการฯ สามารถมอบอำนาจหน้าที่บางประการให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการฯ จะมีความแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่จะมีลักษณะเป็นการออกระเบียบและหลักเกณฑ์อย่างกว้างในการกำหนดให้มีการดำเนินการใดๆ ภายในนิคมอุตสาหกรรมและการออกระเบียบหลักเกณฑ์ในการบริหารกิจการภายใน กนอ. ซึ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้มีความคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการฯ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ กำหนดให้การออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ของผู้ว่าการฯ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาทั้งองค์กรและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงานภายในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแล้วพบว่า ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดประกอบของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรม หรือการดำเนินงานภายในการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น ไม่ปรากฏพบบัญญัติหรือข้อกำหนดให้ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าเกิดจากข้อจำกัดของลักษณะขององค์กรที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินงานภายในนิคมอุตสาหกรรมนั้นมีเพียงองค์กรเดียว และคณะกรรมการชุดเดียว แต่มีขอบเขตในการดูแลนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ดังนั้น กฎหมายจึงไม่อาจกำหนดให้ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานได้

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มี

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโดยทั่วไปของ กนอ. โดยสามารถสั่งให้ กนอ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของ คณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กนอ. นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้การดำเนินงานบางประเภทของ กนอ. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้<sup>172</sup>

ในส่วนของ การกำกับดูแลทางการเงินของ กนอ. พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ กนอ. จัดทำงบประมาณประจำปีโดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ โดยงบลงทุนจะต้อง นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ<sup>173</sup> และ กนอ. จะต้องจัดทำระบบบัญชีโดยแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ<sup>174</sup> ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีและตรวจบัญชีรวมทั้งการเงินของ กนอ.<sup>175</sup> โดยจะมีอำนาจในการ ตรวจสอบสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของ กนอ. และสามารถสอบถามประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานและลูกจ้างของ กนอ. ด้วย<sup>176</sup> ทั้งนี้ ผู้สอบบัญชี และผู้ตรวจบัญชีต้องทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาตามที่ กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีการกำกับดูแล กนอ. ทั้งในส่วนของ การดำเนินงานและการเงิน โดยการดำเนินงานนั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม หากเป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากกฎหมายจะกำหนดให้

<sup>172</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้ กนอ. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

- (1) การลงทุนเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม
- (2) การเพิ่มทุนโดยตราค่าทรัพย์สินใหม่
- (3) การลดทุน
- (4) การกู้ยืมเงินเกินสิบล้านบาท
- (5) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (6) การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกินหนึ่งล้านบาท เว้นแต่เป็นการจำหน่าย อสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม

<sup>173</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>174</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>175</sup> มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>176</sup> มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลโดยวิธีการให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ ส่วนการกำกับดูแลทางการเงินเป็นหน้าที่ขององค์กรภายนอกในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ กนอ. เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการตรวจสอบอย่างแท้จริง

#### 4.1.1.2 ประเภทของนิคมอุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งการจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขต และการยุบนิคมอุตสาหกรรมต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายประกาศด้วย โดยนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ นิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. เป็นผู้จัดตั้ง และนิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. ร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชน

นิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. เป็นผู้จัดตั้ง พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ ได้ให้อำนาจ กนอ. ในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้ ดังนี้

- (1.1) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.<sup>177</sup>
- (1.2) การปรับปรุงที่ดินดังกล่าวเพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชย์กรรม และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชย์กรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น<sup>178</sup>

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ ได้ให้อำนาจ กนอ. ในการได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนให้ตกเป็นของ กนอ. และให้มีอำนาจในการดำเนินการโอนไปยัง

<sup>177</sup> มาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>178</sup> มาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนถือเป็นข้อยกเว้นของหลักกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพประเภทหนึ่งซึ่งรัฐต้องรับรองและคุ้มครองให้ประกอบกับการเวนคืนถือเป็นรูปแบบการกำจัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติรับรองการอนุญาตให้รัฐใช้วิธีการเวนคืนในกรรมสิทธิ์ของเอกชนไว้ด้วย ซึ่งในประเทศไทยได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ให้อำนาจ กนอ. ในการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น กนอ. จึงมีอำนาจในการเวนคืนที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดย กนอ. ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548 กล่าวคือ ต้องมีการดำเนินการจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยประกอบไปด้วยสาระสำคัญคือ ประเภทกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มกิจกรรมเป้าหมาย ขนาดของการลงทุน แหล่งเงินทุน แผนการตลาด และแผนการเงิน การปรับปรุงที่ดินเพื่อจัดเป็นนิคมอุตสาหกรรมโดยมีการแสดงแผนผังการใช้ที่ดิน แผนที่สังเขปแสดงแนวเขตที่ดิน โดยต้องแสดงจำนวนเนื้อที่และรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือหลักฐานแสดงการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการเป็นนิคมอุตสาหกรรม นอกจากนี้ต้องมีข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินการให้บริการระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม<sup>179</sup> และเมื่อได้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม ให้คณะกรรมการฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายประกาศด้วย อย่างไรก็ตาม การลงทุนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดย กนอ. ถือเป็น การลงทุนที่มีแหล่งเงินทุนมาจากภาครัฐล้วนๆ ทำให้มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณต้องใช้ในทางอื่นด้วย เช่น การศึกษาและความมั่นคงก็เปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย ในส่วนของ กนอ. เองก็มีการพัฒนาเมื่อรัฐบาลไม่อาจจะขยายนิคมอุตสาหกรรมได้ด้วยตนเองก็เริ่มมีการหาแหล่งเงิน ต้องใช้เอกชนมาร่วมลงทุนกับภาคเอกชนกลายเป็นการลงทุนร่วม จึงมีกฎหมายที่ให้รัฐและเอกชนสามารถร่วมกันลงทุนได้<sup>180</sup>

<sup>179</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548

<sup>180</sup> เดชอุดม ไกรฤกษ์, คำอธิบายกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 477.

นิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. ร่วมดำเนินงานกับเอกชน พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้ กนอ. สามารถร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้<sup>181</sup> นิคมอุตสาหกรรมประเภทนี้ผู้ร่วมดำเนินงานจะต้องเป็นผู้จัดหาที่ดินและพัฒนาที่ดินภายในพื้นที่ที่ต้องการจะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ผู้ร่วมดำเนินงานจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เดียวกับกรณีที่ กนอ. จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินด้วย<sup>182</sup> นิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. ร่วมดำเนินงานกับเอกชนนั้น เอกชนอาจมีบทบาทที่มากน้อยแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแต่ละนิคมอุตสาหกรรม ในบางแห่งเอกชนอาจยินยอมให้ กนอ. เข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะภายในนิคมอุตสาหกรรม และบางแห่งเอกชนเลือกที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเองโดย กนอ. มีขอบเขตความรับผิดชอบเพียงการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งการอนุญาตให้มีการดำเนินการตามกฎหมายบางประเภทตามที่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ กำหนดไว้

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดย กนอ. และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดย กนอ. ร่วมดำเนินงานกับเอกชน มีความแตกต่างกันในแง่ของการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดย กนอ. มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่นิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. ร่วมดำเนินงานกับเอกชน เอกชนจะต้องเป็นผู้จัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเองและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เอกชนจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีความประสงค์จะจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมเพราะเอกชนไม่สามารถอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ ในการดำเนินการเวนคืนที่ดินได้

<sup>181</sup> มาตรา 6 (5) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>182</sup> หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต้องประกอบด้วย

- (1) การขออนุญาตและการอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน
- (2) การค้าประกันการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก
- (3) การก่อสร้างผูกพันแก่ที่ดินในโครงการ
- (4) การดำเนินการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอื่นแก่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม
- (5) การจัดการดูแลและรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก
- (6) การจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก

#### 4.1.1.3 การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม

นิคมอุตสาหกรรมที่ถูกจัดตั้งโดย กนอ. ถูกกำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของ กนอ. เอง ซึ่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ กำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชย์กรรม และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชย์กรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น

ในส่วนของนิคมอุตสาหกรรมที่ กนอ. ร่วมลงทุนกับเอกชน ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมกำหนดให้นิคมอุตสาหกรรมสามารถเลือกดำเนินการให้บริการระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอื่นได้ 2 วิธีคือ กนอ. เป็นผู้ให้บริการและผู้ร่วมดำเนินงานกับ กนอ. เป็นผู้ให้บริการ

กรณี กนอ. เป็นผู้ให้บริการระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอื่น ผู้ร่วมดำเนินงานต้องชำระค่าใช้จ่ายในการร่วมดำเนินงานโดยเลือกระหว่างการชำระค่าบริหารโครงการและค่ากองทุนเพื่อบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคโดยคำนวณจากค่าพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานซึ่งแบ่งสัดส่วนโดยค่าบริหารโครงการคิดเป็นจำนวนเงินร้อยละ 40 และค่ากองทุนเพื่อบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นจำนวนเงินร้อยละ 60 ของเงินค่าบริหารโครงการและค่ากองทุนเพื่อบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก หรือผู้ร่วมดำเนินงานอาจเลือกชำระค่าบริหารโครงการและค่ากองทุนเพื่อบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกโดยคิดคำนวณจากขนาดพื้นที่โครงการ

กรณีผู้ร่วมดำเนินงานเป็นผู้ให้บริการระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอื่น ผู้ร่วมดำเนินงานจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการร่วมดำเนินงานให้แก่ กนอ. ซึ่งค่าใช้จ่ายแบ่งออกเป็นค่าบริหารโครงการอันประกอบไปด้วยค่ากำกับก่อสร้างและค่ากำกับบริการโดยคำนวณจากพื้นที่โครงการและค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการขายซึ่งคำนวณตามพื้นที่ขายของพื้นที่พัฒนาในแต่ละระยะ นอกจากนี้ผู้ร่วมดำเนินงานต้องจัดให้มีหลักประกันการร่วมดำเนินงานเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมโดยจัดให้มีกองทุนเพื่อบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรมและจัดให้มีหลักประกันสัญญาเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในวงเงินค่าใช้จ่ายในการร่วมดำเนินงานและ

กองทุนเพื่อบำรุงรักษาและสร้างทดแทนระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของพื้นที่พัฒนาในแต่ละระยะ

การเลือกวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะภายในนิคมอุตสาหกรรมที่เอกชนดำเนินการเป็นหน้าที่ของเอกชนผู้ดำเนินการจัดตั้งว่าจะเลือกวิธีการไหนระหว่างให้ กนอ. เป็นผู้ให้บริการหรือผู้ร่วมดำเนินงานกับ กนอ. เป็นผู้ให้บริการ ซึ่งไม่ว่าเอกชนจะเลือกวิธีการไหนก็ตามก็ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการร่วมดำเนินงานกับ กนอ. เพื่อเป็นหลักประกันในการร่วมดำเนินงานเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการภายในนิคมอุตสาหกรรมนั่นเอง

การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจภายในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมนั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมีแค่ กนอ. และเอกชนผู้ร่วมดำเนินงานกับ กนอ. เท่านั้น และเมื่อพิจารณาข้อกำหนดหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมก็ไม่ปรากฏการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับพื้นที่ใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะเช่นกัน

#### **4.1.1.4 สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม**

เหตุผลอีกประการหนึ่งในการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมคือเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติที่เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ผู้ประกอบการได้ ซึ่งลักษณะของสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจะมีทั้งสิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นข้อกำหนดบางประการ และสิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากรภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม

##### **(1) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นข้อกำหนดบางประการ**

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อนุญาตให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมได้ตามที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเห็นสมควรแม้ว่าจะมีจำนวนเนื้อที่เกินกว่าที่กฎหมายอื่นกำหนด หรือผู้ประกอบการจะเป็นคนต่างด้าวก็ตาม แต่หากเป็นคนต่างด้าวกรณีที่เลิกประกอบกิจการหรือโอนกิจการให้แก่ผู้อื่น ผู้ประกอบการจะต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ให้แก่ กนอ. หรือผู้ประกอบการที่รับโอนแล้วแต่กรณี ภายในสามปีนับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ หากเกินเวลาที่กำหนดอธิบดีกรมที่ดินสามารถใช้อำนาจตามประมวล



กฎหมายที่ดินจำหน่ายที่ดินดังกล่าวให้แก่ กนอ. ได้<sup>183</sup> โดยได้มีการออกประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ผู้ประกอบกิจการ<sup>184</sup> ขออนุญาตถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในนิคมอุตสาหกรรมโดยจะต้องยื่นคำขอให้ กนอ. ตามแบบที่ กนอ. กำหนด พร้อมทั้งออกข้อห้ามมิให้มีการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อจัดเป็นที่พักอาศัย เว้นแต่เป็นกรณีที่ดินนั้นได้ถูกจัดไว้หรือได้รับอนุญาตให้จัดสรรเพื่อเป็นที่พักอาศัยสำหรับพนักงานและคนงานของผู้ประกอบกิจการตลอดจนครอบครัวของพนักงานและคนงานนั้นด้วย และกรณีที่ที่ดินอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่สถานประกอบการของผู้ประกอบกิจการนั้นตั้งอยู่ เว้นแต่กรณีในนิคมอุตสาหกรรมที่สถานประกอบการตั้งอยู่ดังกล่าวไม่ได้จัดให้มีพื้นที่พักอาศัยสำหรับพนักงานและคนงานไว้ ผู้ประกอบกิจการอาจได้รับพิจารณาอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมอื่นก็ได้<sup>185</sup> จะเห็นได้ว่าแม้มีบางกรณีที่ประกาศฯ อนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อจัดเป็นที่พักอาศัย แต่ก็ได้มีการกำหนดจำนวนพื้นที่ที่ผู้ประกอบกิจการมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ด้วยเช่นกัน และในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการเป็นคนต่างด้าวต้องจำหน่ายที่ดินหรืออาคารชุดที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ดังกล่าวให้แก่ กนอ. หรือ ผู้รับโอนกิจการ ภายใน 3 ปีนับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการนั้นแล้วแต่กรณี<sup>186</sup>

นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมได้ โดยผู้ประกอบการสามารถนำคนต่างด้าวซึ่งมีช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ และคู่สมรสหรือบุคคลที่อยู่ในอุปการะของช่างฝีมือและผู้ชำนาญการดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้<sup>187</sup> ทั้งนี้ จำนวนผู้ที่ได้รับอนุญาตและระยะเวลาในการอาศัยอยู่ใน

<sup>183</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

<sup>184</sup> ผู้ประกอบกิจการ หมายความว่า ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการบริการ หรือผู้ประกอบการพาณิชยกรรม ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมและเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วหรือบุคคลธรรมดาที่ได้รับอนุญาตตามที่ กนอ. ประกาศกำหนด

<sup>185</sup> "ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม "ข้อ 5

<sup>186</sup> ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม ข้อ 6

<sup>187</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

ราชอาณาจักรให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเห็นสมควร แม้ว่า จะเกินอัตราจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้า เมือง อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวผู้ซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ใน ราชอาณาจักรจะได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะตำแหน่งและหน้าที่การงานที่คณะกรรมการฯ เห็นชอบ เท่านั้น<sup>188</sup> เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ แล้วพบว่า กฎหมายดังกล่าวอนุญาตให้คนต่างด้าว สามารถเข้ามาในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กฎหมายกำหนด<sup>189</sup> และจะ ได้รับระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรที่แตกต่างกัน โดยคนต่างด้าวที่เป็นช่างฝีมือและ ผู้เชี่ยวชาญนั้นมีระยะเวลาที่จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกินหนึ่งปี<sup>190</sup> ดังนั้น การเข้า มาลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมจึงทำให้ผู้ประกอบการได้รับสิทธิในการนำช่างฝีมือและผู้ชำนาญการที่ เป็นคนต่างด้าวเข้ามาทำงานภายในนิคมอุตสาหกรรมได้โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและได้มีการออกประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทย<sup>191</sup> เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำงานของคนต่างด้าวภายในนิคมอุตสาหกรรมพร้อมทั้ง กำหนดตำแหน่งงานที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำในนิคมอุตสาหกรรม โดยประกาศดังกล่าวระบุให้ ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขอต่อ กนอ. ตามแบบที่ กนอ. กำหนดเพื่อให้ กนอ. พิจารณาอนุญาตให้ผู้ ประกอบกิจการนำคนต่างด้าวรวมถึงคู่สมรสที่ขอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวและบุคคลซึ่งอยู่ใน อุปการะของคนต่างด้าว<sup>192</sup> เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามจำนวนและระยะเวลาเพื่อทำงานในนิคม อุตสาหกรรม

## (2) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากร

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดให้ผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนภายในพื้นที่นิคม อุตสาหกรรม เนื่องจากการยกเว้นภาษีหรือค่าธรรมเนียมถือเป็นการลดต้นทุนการผลิตอีกทางหนึ่ง โดย สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรสำหรับผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

<sup>188</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>189</sup> มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522."

<sup>190</sup> มาตรา 35 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

<sup>191</sup> "ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนและ ระยะเวลาให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรและการกำหนดตำแหน่งหน้าที่การงานให้คนต่างด้าวซึ่งเป็น ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้รับอนุญาตให้ทำงานในนิคมอุตสาหกรรม."

<sup>192</sup> บุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะ หมายความว่าถึง บิดา มารดา และบุตรที่ขอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว

- (1.1) การยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรบางประเภทและการยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตตามที่ปรากฏพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (1.2) การยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (1.3) การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลของผู้ประกอบการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม

สำหรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรที่ผู้ประกอบการภายในนิคมอุตสาหกรรมมีสิทธิที่จะได้รับตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นอากรขาเข้าหรือส่งออก และสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการสามารถยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับของที่เป็นเครื่องจักร เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้าง ประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคารภายในเขตประกอบการเสรี โดยจะยกเว้นเฉพาะของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำไปในเขตประกอบการเสรีตามที่คณะกรรมการอนุมัติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ กำหนด<sup>193</sup> และได้มีการออกประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย<sup>194</sup> โดยมีสาระสำคัญคือการกำหนดชนิดประเภทของที่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต และได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากร และการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่อ กนอ. ตามแบบที่กำหนด หากคณะกรรมการฯ พิจารณาและเห็นสมควรอนุมัติให้นำของดังกล่าวเข้าไปในเขตประกอบการเสรีได้ ให้ กนอ. อนุญาตนำของนั้นเข้าไปในเขตประกอบการเสรีก่อน และแจ้งผลการพิจารณาพร้อมทั้งออกใบรับรองชนิด และปริมาณของ

<sup>193</sup> มาตรา 48(1) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>194</sup> "ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับของที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ และวัตถุดิบ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อพาณิชย์กรรม."

ของดังกล่าวแก่ผู้นำเข้าและเจ้าหน้าที่ศุลกากรทราบเพื่อปฏิบัติพิธีการศุลกากรต่อไป และผู้ประกอบการในเขตประกอบการเสรีจัดทำรายงานการนำของที่ได้รับอนุญาตจาก กนอ. ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเข้าไปในเขตประกอบการเสรีตามแบบที่ กนอ. กำหนดทุกครั้งที่น่าำของเข้าไปในเขตประกอบการเสรี และให้แจ้งรายงานนั้นต่อ กนอ. ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนของทุกๆ เดือนแต่หากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วไม่อนุมัติให้นำของดังกล่าวเข้าไปในเขตประกอบการเสรี ให้ถือว่าของนั้นไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต ผู้ประกอบการซึ่งนำเข้าไปจะต้องชำระค่าธรรมเนียมพิเศษต่อกรมศุลกากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายยังอนุญาตให้ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และนำเข้าไปในเขตประกอบการเสรีสำหรับการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชย์กรรม ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการฯ กำหนด<sup>195</sup> กรณีนี้ได้มีการออกประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ 96/2551 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับของที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต โดยแยกประเภทเป็นของที่ใช้เพื่อการผลิตสินค้าและของที่ใช้เพื่อการพาณิชย์กรรมซึ่งทั้งสองชนิดต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่ประกาศกำหนด<sup>196</sup> ซึ่งผู้ประกอบการในเขตประกอบการเสรีต้องดำเนินการขอรับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้า

<sup>195</sup> มาตรา 48(2) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>196</sup> ของที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตนอกจากจะต้องเป็นของที่ใช้เพื่อการผลิตสินค้าและของที่ใช้เพื่อการพาณิชย์กรรมแล้ว ต้องเป็นของดังต่อไปนี้

- (1) ของที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ
- (2) ของของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมในเขตประกอบการเสรี ซึ่งอยู่ในเขตเดียวกันหรือต่างเขตกัน
- (3) ของของผู้ผลิตซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน
- (4) ของจากคลังสินค้าทัณฑ์บนฯ ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- (5) ของที่ได้จากการใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482
- (6) ของจากเขตปลอดอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- (7) ของในราชอาณาจักรที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรเมื่อส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร

ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับของเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชย์กรรมโดยยื่นคำขอใบรับรองการเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการพาณิชย์ต่อ กนอ. ตามแบบที่กำหนดพร้อมด้วยสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่ออกให้โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เมื่อ กนอ. ได้ตรวจสอบและพิจารณาคำขอแล้วเห็นว่าเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการพาณิชย์ในเขตประกอบการเสรีจริง กนอ. จะออกใบรับรองการเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการพาณิชย์แล้วแต่กรณีต่อไป ทั้งนี้ ใบรับรองดังกล่าวจะมีอายุคราวละไม่เกินหนึ่งปีปฏิทินนับตั้งแต่วันที่ออกใบรับรองนั้น และกรณีบุคคลใดซึ่งมิใช่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการพาณิชย์ในเขตประกอบการเสรีมีความประสงค์จะนำของเข้าไปในเขตประกอบการเสรีในนามบุคคลอื่น ให้บุคคลนั้นยื่นคำขออนุญาตการนำของเข้าตามแบบที่ กนอ. กำหนด และทั้งสองประเภทต้องปฏิบัติตามพิธีการศุลกากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดพร้อมทั้งแสดงหลักฐานการรับรองสำหรับกรณีผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการพาณิชย์กรรม และแสดงหลักฐานการได้รับอนุญาตสำหรับกรณีบุคคลใดซึ่งมิใช่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมในเขตประกอบการเสรีมีความประสงค์จะนำของเข้าไปในเขตประกอบการเสรีในนามบุคคลอื่น

สำหรับของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำเข้าไปในเขตประกอบการเสรีสำหรับการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชย์กรรม รวมทั้งผลิตภัณฑ์สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิตในเขตประกอบการเสรี หากส่งออกไปนอกราชอาณาจักรกฎหมายอนุญาตให้ได้รับยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต<sup>197</sup>

มีข้อสังเกตว่าสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จะครอบคลุมเฉพาะภายในพื้นที่เขตประกอบการเสรีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปผู้ประกอบการมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ โดยจะต้องเสนอโครงการเพื่อขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งหากโครงการที่เสนอไปได้รับการส่งเสริมการลงทุนก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ครอบคลุมทั้งเขตประกอบการเสรีและเขตอุตสาหกรรมทั่วไป โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการฯ พิจารณออนุมัติ โดยมีเงื่อนไขว่าเครื่องจักรดังกล่าวต้องไม่เป็นเครื่องจักรที่ผลิตหรือประกอบได้ในราชอาณาจักรซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่ผลิตในต่างประเทศและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้ ซึ่งการลดหย่อนอากรสำหรับเครื่องจักรถือเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณา

<sup>197</sup> มาตรา 48 (3) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ว่าจะให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเต็มจำนวน เพียงกึ่งหนึ่ง หรือจะไม่ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเลยก็ได้ และในกรณีมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการฯ จะให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าไม่เกินร้อยละเก้าสิบ สำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิต ผสมหรือประกอบในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมโดยมีเงื่อนไขคือต้องไม่เป็นของที่ผลิตหรือมีกำเนิดในราชอาณาจักรซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้ โดยมีกำหนดเวลาลดหย่อนอากรขาเข้าคราวละไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้แล้วเพื่อส่งเสริมการส่งออก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอาจให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมได้รับสิทธิประโยชน์อันเกี่ยวเนื่องกับการผลิตเพื่อส่งออก โดยอาจได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อใช้ ผลิต ผสม หรือประกอบผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลเฉพาะที่ใช้ในการส่งออก การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับของที่ผู้ได้รับการส่งเสริมนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป และการยกเว้นอากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบ<sup>198</sup>

สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรอีกประการหนึ่งที่ผู้ประกอบการมีสิทธิได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนคือการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามที่คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนด ทั้งนี้ ให้พิจารณากำหนดเป็นสัดส่วนของเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน แต่หากกิจการใดเป็นกิจการที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประกาศกำหนด กรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมในกิจการดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมโดยมีกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด ซึ่งทั้งสองกรณีขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ ในการอนุมัติให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลาเท่าใดโดยต้องไม่เกินแปดปีตามที่กฎหมายกำหนด<sup>199</sup> และหากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าทำให้การส่งเสริมแก่กิจการใดหรือแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมรายได้ไม่สมควรให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ คณะกรรมการฯ อาจให้การส่งเสริมแก่กิจการนั้นต่อไปโดยไม่ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ได้<sup>200</sup>

<sup>198</sup> มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

<sup>199</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

<sup>200</sup> มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีด้านการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ผู้ประกอบการต้องยื่นรายงานผลการดำเนินงานการใช้สิทธิประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ก่อนการใช้สิทธิและประโยชน์ของการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และต้องมีการแยกงบบัญชีรายรับ และรายจ่ายระหว่างกิจการที่ได้รับการส่งเสริมและไม่ได้รับการส่งเสริมแยกออกจากกัน โดย ผู้ประกอบการต้องยื่นแบบคำขอการใช้สิทธิและแบบรายงานผลการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับ อนุญาตภายใน 120 วันนับจากวันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชีของปีที่ขอใช้สิทธิเพื่อให้ได้รับสิทธิเป็นผู้ ได้รับการส่งเสริมในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลของปีนั้นๆ โดยมีหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีเงินได้ นิติบุคคลเพื่อการลดหย่อน ดังนี้

- (1.1) ค่าแห่งกู้ดวิลล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่นจากผู้ ได้รับการส่งเสริมตามสัญญาที่ได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องคำนวณเพื่อเสียภาษี เงินได้มีกำหนดระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่ผู้ได้รับการ ส่งเสริมเริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการ ส่งเสริม
- (1.2) เงินปันผลจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวม คำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ตลอดระยะเวลาที่ได้รับการ ส่งเสริมได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น
- (1.3) เพื่อส่งเสริมการส่งออกคณะกรรมการอาจอนุญาตให้ผู้ ได้รับการส่งเสริมหักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงิน ได้นิติบุคคลเป็นจำนวนเท่ากับร้อยละห้าของรายได้ที่ เพิ่มขึ้นจากปีก่อน จากการส่งออกซึ่งผลิตภัณฑ์หรือผลิตผล ที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบโดยไม่รวมค่า ประกันภัยและค่าขนส่งนอกประเทศ ทั้งนี้ตามเงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด<sup>201</sup>

หากผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนประกอบกิจการในพื้นที่ที่ถูก ประกาศเป็นเขตส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอาจให้ผู้ได้รับการส่งเสริมที่

<sup>201</sup> มาตรา 36(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ประกอบกิจการภายในพื้นที่ดังกล่าวได้รับสิทธิและประโยชน์พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้คือ ผู้ได้รับการส่งเสริมมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละห้าสิบของอัตรากปกติเพิ่มเติมจากเดิมที่เคยได้รับโดยมีระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับจากวันที่สิ้นสุดการได้รับการส่งเสริมการลงทุน การได้รับอนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปาสองเท่าของจำนวนเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้เสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริม การได้รับอนุญาตให้หักเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในการติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ พิจารณากำหนดจากกำไรสุทธิรวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินที่ลงทุนแล้ว<sup>202</sup> ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ ว่าผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่ส่งเสริมการลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมอย่างไรบ้าง<sup>203</sup>

จะเห็นได้ว่าการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเอกชนภายในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมจะมีอยู่สองลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการยกเว้นกฎหมายบางประเภทเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เป็นเจ้าของการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ หรือการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาใช้แรงงานภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ลักษณะที่สองคือการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีผลเป็นการลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการมีผลเป็นการดึงดูดผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้เข้ามาลงทุนภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การลงทุนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมยังมีข้อจำกัดในเรื่องของประเภทธุรกิจที่เอกชนสามารถเข้ามาลงทุนในพื้นที่ได้ โดยจะต้องเป็นประเภทธุรกิจที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการอื่นเท่านั้น จึงมีแนวคิดในการจัดตั้งพื้นที่การลงทุนรูปแบบใหม่ที่สามารถตอบสนองความต้องการของนักลงทุนโดยไม่จำกัดเฉพาะประเภทธุรกิจ โดยมีลักษณะการบริหารภายในพื้นที่ การยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ และการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนคล้ายคลึงกับเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

<sup>202</sup> ผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีรายได้จากการลงทุน ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

<sup>203</sup> มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520



#### 4.1.2 การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

จากข้อจำกัดของประเภทธุรกิจที่สามารถดำเนินการได้ภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการพัฒนาแนวความคิดในการส่งเสริมให้มีการลงทุนภายในพื้นที่เฉพาะโดยเปิดโอกาสให้สามารถประกอบธุรกิจได้หลากหลายประเภท จึงกลายมาเป็นแนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะภายใต้ชื่อ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ”

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง พื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ ซึ่งภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนี้ จะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการและบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ตั้งแต่ระบบขนส่ง ระบบไฟฟ้า ระบบประปา นอกจากนี้ ยังจัดให้มีกิจการสนับสนุนและกิจการต่อเนื่อง ได้แก่ การจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนี้ ถือเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมท้องถิ่นนั้นให้มีความเจริญมากยิ่งขึ้น<sup>204</sup> โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ<sup>205</sup>

- (1.1) เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่มีการจำกัดประเภทธุรกิจ โดยนอกจากการอุตสาหกรรมแล้วผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถประกอบธุรกิจการเกษตร การปศุสัตว์ การประมง การท่องเที่ยว การขนส่ง การเคหะและการก่อสร้าง การวิจัยและการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ตลอดจนการค้าและการบริการด้วย
- (1.2) ผู้อาศัยและผู้ประกอบการธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร
- (1.3) องค์กรบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องมีอำนาจอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ประกอบการและผู้อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกเรื่อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

<sup>204</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านเศรษฐกิจ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ หน้า 145-146.

<sup>205</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

โดยทั่วไปแล้วเขตเศรษฐกิจพิเศษมักตั้งอยู่บริเวณชายแดนหรือพื้นที่ที่มีท่าเรือ ปัจจุบันมีการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนอย่างกว้างขวาง ในภูมิภาคเอเชียมีเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการหลายแห่ง ทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษปอยเปตโอเนียง ประเทศกัมพูชาโดยวางแผนเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับเมืองอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้วของประเทศไทย เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยวางแผนเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับชายแดนจังหวัดมุกดาหารของประเทศไทย เขตเศรษฐกิจฮาวังกุ่มพายองและเกาะวิวาของประเทศเกาหลีเหนือ เชื่อมโยงกับเมืองชายแดนแดงดองด้านตะวันตกของประเทศจีนเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยว การขนส่งสินค้าและอุตสาหกรรม เขตเศรษฐกิจชายแดนเมืองซินเจียงประเทศจีน เชื่อมโยงกับเมืองมองโก ประเทศเวียดนาม เป็นต้น

ในประเทศไทยได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีลักษณะดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ภายใต้ชื่อ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” โดยมีวัตถุประสงค์คือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ จัดทำระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และพัฒนาการให้บริการของภาครัฐให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาพื้นที่ต่างๆจะต้องพิจารณาจากศักยภาพของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นการดำเนินการในแต่ละพื้นที่จึงต้องมีความสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นด้วย โดยใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....<sup>206</sup> กำหนดให้การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเลิกเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>207</sup>

ในช่วงปี พ.ศ. 2553-2557 มูลค่าการค้าชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย ได้แก่ ประเทศเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศมาเลเซียมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยมีมูลค่าเฉลี่ยประมาณ 900,000 ล้านบาท และน่าจะมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะภายหลังการเปิดประชาคมอาเซียน ประกอบกับปัจจุบันประเภทธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับศูนย์กระจายสินค้าและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมากเริ่มสนใจไปลงทุนในพื้นที่ดังกล่าว<sup>208</sup> และเมื่อพิจารณาว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่ให้

<sup>206</sup> ร่างฉบับนี้เป็นร่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ส่งมาให้ กนอ. ตามหนังสือของ สคก. ที่ นร. 0905/184 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2558

<sup>207</sup> มาตรา 34 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>208</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, "การลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2559. แหล่งที่มา:

[http://osos.boi.go.th/index.php?page=howto\\_detail&topic\\_id=935](http://osos.boi.go.th/index.php?page=howto_detail&topic_id=935)

ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการค้าชายแดนเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนในภูมิภาคเข้ามาลงทุนในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งส่งเสริมการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนโดยให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการลงทุนและสิทธิประโยชน์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดนและการผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาคมากขึ้น คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/2558 และ 2/2558 เพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประกาศดังกล่าวอาศัยอำนาจของคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2558 ซึ่งเป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะการพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ทันทีโดยไม่ต้องรอมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งผลให้ในปัจจุบันประเทศไทยมีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด 10 แห่ง ซึ่งในแต่ละแห่งจะเน้นประเภทกิจการที่จะประกอบกิจการภายในพื้นที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1.1) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก** : เน้นการประกอบกิจการด้านศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศและเป็นเครือข่ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

(1.2) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร**: เน้นการประกอบกิจการด้านศูนย์ค้าส่งและขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

(1.3) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว**: เน้นการประกอบกิจการด้านศูนย์อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรและการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

(1.4) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา**: เน้นการประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออกและการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

(1.5) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด**: เน้นการประกอบกิจการด้านศูนย์กลางการค้าส่ง ขนส่งต่อเนื่องระหว่างประเทศ และศูนย์กลางให้บริการการท่องเที่ยวระดับภูมิภาค

(1.6) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย**: เน้นการประกอบกิจการด้านการค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว และการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

(1.7) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส**: เน้นการประกอบกิจการด้านการค้าชายแดน อุตสาหกรรมอาหาร และการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

(1.8) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย:** เน้นการประกอบกิจการด้านฐานการท่องเที่ยว แหล่งผลิตอาหาร สินค้าเกษตร ศูนย์กลางการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ และการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

(1.9) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม:** เน้นการประกอบกิจการด้านธุรกิจการค้าชายแดนและพื้นที่บริการโลจิสติกส์

(1.10) **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี:** เน้นการประกอบกิจการด้านนิคมอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การเกษตร และการค้าผ่านชายแดน

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่งนั้น จะเน้นประเภทธุรกิจที่มีความหลากหลาย โดยนอกจากจะเน้นประเภทธุรกิจด้านอุตสาหกรรมแล้ว ยังเปิดโอกาสให้มีการประกอบธุรกิจด้านอื่นๆ เช่น การขนส่ง การค้า หรือการท่องเที่ยว ภายในพื้นที่อีกด้วย

เนื่องจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีแต่เป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในช่วงแรกจึงเป็นไปในลักษณะเพียงการออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการได้โดยมิต้องรอให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมาบังคับใช้

#### 4.1.2.1 องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... กำหนดให้มีหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจหลายประเภท โดยมีทั้งรูปแบบคณะกรรมการองค์กร และตัวบุคคล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

##### (1) คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบด้วยคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายข้าราชการโดยมีตำแหน่งและหน่วยงานตามที่กำหนด<sup>209</sup> ประธานกรรมการหอการค้าไทย

<sup>209</sup> ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ

ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย และคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจำแนกได้สองประเภทคือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะคณะกรรมการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมไปถึงการเสนอแนะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละเขต และการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน อันได้แก่การร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นในกิจการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องลงทุน และการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้หรือให้กู้ยืมเงินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>210</sup> จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายฯ ในส่วนนี้จะเข้าไปในลักษณะการวางนโยบายและออกหลักเกณฑ์ในภาพรวมของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่ง เมื่อเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายที่ออกโดยรัฐบาล ดังนั้น การวางนโยบายในภาพรวมจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีที่มาจากส่วนกลาง เพื่อให้การแปลงนโยบายไม่ผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์เดิมของรัฐบาลในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายฯ อีกประเภทหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภายในองค์กรดังกล่าวทั้งหมดพร้อมทั้งการกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน รวมถึงการอนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานอีกด้วย<sup>211</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นไปในลักษณะการวางนโยบายเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งการเสนอแนะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การออกระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

---

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ

<sup>210</sup> มาตรา 10 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>211</sup> มาตรา 10 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

## (2) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายฯ จำเป็นที่จะต้องมีการตั้งองค์กรที่คอยสนับสนุนและช่วยเหลือในการดำเนินงาน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวคือ การรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนโยบายฯ ศึกษา วิจัย เปรียบเทียบ และเสนอแนะกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายฯ ซึ่งรวมไปถึงการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย<sup>212</sup>

การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ภายใต้การนำของเลขาธิการซึ่งมีที่มาจากแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายฯ เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ อำนาจหน้าที่หลักของเลขาธิการคือ บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานโดยมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง และลงโทษทางวินัยตลอดจนการให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่งตามข้อบังคับที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ยกเว้นกรณีพนักงานตำแหน่งรองเลขาธิการ ผู้บริหารระดับสูง หรือผู้ตรวจสอบภายในต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายฯ ก่อน นอกจากนี้เลขาธิการจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของสำนักงาน กรณีเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกให้เลขาธิการเป็นผู้แทนสำนักงานโดยอาจมอบให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด

## (3) คณะกรรมการบริหาร

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาพื้นที่ต่างๆ จะต้องพิจารณาจากศักยภาพของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นการดำเนินการในแต่ละพื้นที่จึงต้องมีความสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นด้วย จากข้อจำกัดของศักยภาพของแต่ละพื้นที่ที่มีมากน้อยแตกต่างกัน (ร่าง) กฎหมายฯ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารของแต่ละเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ในการวางนโยบายการดำเนินงานของพื้นที่

<sup>212</sup> มาตรา 13 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

คณะกรรมการบริหารประกอบไปด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง<sup>213</sup> และกรรมการที่มาจากการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>214</sup> ซึ่งกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด<sup>215</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... มิได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารทำให้ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและเหตุแห่งการสิ้นสุดการทำงานของคณะกรรมการบริหาร อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิไว้ว่าจะต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปี<sup>216</sup> ดังนั้น หากประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิผู้ใดอายุครบหกสิบปีก็ต้องสิ้นสุดการทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารเนื่องจากขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการบริหารและรวมไปถึงบุพการี คู่สมรส ผู้สืบสันดาน หรือบุพการีของคู่สมรสของคณะกรรมการบริหารต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียไม่เกินอัตราตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด<sup>217</sup> นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย<sup>218</sup>

<sup>213</sup> กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่

<sup>214</sup> กรรมการที่มาจากการแต่งตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคน

<sup>215</sup> กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่เกินหกสิบปี และสามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (2) เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (4) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (5) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

<sup>216</sup> มาตรา 40 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>217</sup> มาตรา 42 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>218</sup> มาตรา 43 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการบริหารคือ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารรวมทั้งควบคุมการบริหารงานและการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและอัตราดอกเบี้ยค่าปรับที่เกิดจากการชำระเงินล่าช้า นอกจากนี้หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว คณะกรรมการบริหารยังมีหน้าที่ในการออกระเบียบว่าด้วยการจัดการองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจการในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะ และมีหน้าที่ในการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กรทั้งหมดอันได้แก่ การเงิน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป การพัสดุ การตรวจสอบภายใน และการสงเคราะห์สวัสดิการต่างๆ ขององค์กร

#### (4) ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้แต่ละเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด<sup>219</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจแต่งตั้งรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยความเห็นชอบและไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจพ้นจากตำแหน่งก่อนระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาได้ถ้าหากขาดคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดหรือกระทำการใดๆ ที่เข้าเงื่อนไขการเลิกจ้างตามที่กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดไว้ และร่างกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษจำแนกได้เป็นสองประเภท ประเภทแรกคืออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>219</sup> ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีและสามารถทำงานให้แก่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้เต็มเวลาด้วย



พิเศษ และประเภทที่สองคืออำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการบริหารจัดการครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไปจนถึงการบริหารจัดการ ขณะที่มีการดำเนินงานโดยนักลงทุน โดยร่างกฎหมายกำหนดให้การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน นำส่งที่ดินที่ยังไม่มีการดำเนินการปฏิรูปให้แก่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ และให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการดำเนินการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดิน และกรณีเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่วนใดแล้ว และผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งไปยังอธิบดีกรมป่าไม้ว่าจะนำที่ดินส่วนใดไปดำเนินการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดยให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการดำเนินการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และแนวทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ซึ่งการบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารด้วย ร่างกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีบทบาทเป็นผู้แทนเขตเศรษฐกิจพิเศษในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก นอกจากนี้ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีอำนาจในการเป็นนายทะเบียนตามกฎหมายบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้ผู้เข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามที่ร่างกฎหมายกำหนดภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอีกด้วย<sup>220</sup> ส่งผลให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการ

<sup>220</sup> กฎหมายบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้ผู้เข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามที่ร่างกฎหมายกำหนดมีดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน
- (2) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- (3) กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร
- (4) กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเฉพาะตามมาตรา 82
- (5) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

อนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ในกรณีการดำเนินการใดที่ ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ หากผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นจะมอบ อำนาจให้การอนุมัติ อนุญาตเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษก็สามารถทำได้โดยมี ขอบเขตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวกำหนด

อำนาจหน้าที่อีกประเภทหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน ภายในสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้แต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษมีสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อบริหารกิจการพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและ ลูกจ้างของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยการออกระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานหรือ ลูกจ้างของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการออกระเบียบและวิธีปฏิบัติงานนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้ง กับระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษตาม ระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

#### (5) สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้แต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษมีสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อบริหารกิจการพื้นที่ที่ กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ โดยร่างกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเขต เศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่ง สามารถจำแนกได้ 2 ประเภทคือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินภายในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านอื่นๆ

สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดิน ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษซึ่งแบ่งออกเป็น การได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการถมทะเล การได้มาซึ่งที่ดินโดยการแปรสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการได้มาซึ่งที่ดินประเภทอื่น

- 
- (6) กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เฉพาะการขออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไป
  - (7) กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์
  - (8) กฎหมายว่าด้วยโรงงาน

กรณีการได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการถมทะเล หากมีความจำเป็นต้องถมทะเลเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... อนุญาตให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการถมทะเลได้ตามกฎหมายว่าด้วยการถมทะเล หากยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวให้ดำเนินการโดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาและดำเนินการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและสภาพแวดล้อม ในขั้นตอนดำเนินการถมทะเล สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และเมื่อดำเนินการถมทะเลแล้วเสร็จ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องแก้ไขหรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับผลกระทบ พร้อมกับดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานที่ถมทะเลอยู่ในเขตตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด<sup>221</sup> โดยที่ดินที่ได้มาจากการถมทะเลจะถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจใช้ จัดหาประโยชน์ และดูแลรักษาเป็นการเฉพาะ

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่ง สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภทดังนี้

(1.1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินอยู่ในเขตนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องชำระราคาค่าที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามราคาและอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้ที่ดินผืนนั้นเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(1.2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อ

<sup>221</sup> มาตรา 60 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ที่ดินตกเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(1.3) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้าทางราชการเลิกใช้หรือยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น ให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการชำระราคาที่ดินผืนนั้นแก่กระทรวงการคลังตามราคาที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้ที่ดินผืนนั้นตกเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือประมวลกฎหมายที่ดิน

(1.4) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษชำระราคาที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังตามราคาที่กระทรวงการคลังกำหนดแล้วให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การดำเนินการแปรสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ ของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีความแตกต่างกัน โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ยังใช้งานอยู่ ร่างกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่และต้องชำระราคาให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามราคา that กระทรวงการคลังกำหนด ส่วนกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ได้ใช้งานแล้วหรือเป็นที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องดำเนินการชำระราคาที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังในอัตราที่กำหนด เมื่อได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ดำเนินการชำระราคาให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือได้ทำการชำระราคาให้แก่กระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี จะถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีผลเป็นการเพิกถอนสาธารณสมบัติที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

การได้มาซึ่งที่ดินโดยประเภทอื่น (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถแปรสภาพที่ดินที่เป็นธรณีสงฆ์ โดยต้องได้รับความยินยอมจากวัดและมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง ให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการจ่ายค่าผาติกรรมให้แก่วัดตามที่มหาเถรสมาคมกำหนด เมื่อได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตกเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ อย่างไรก็ตาม กรณีที่วัดประสงค์จะให้เช่าแทนการโอนก็ให้ดำเนินการเช่าแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่ร่างกฎหมายกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ยังกำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามนโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการกำหนดราคาขาย ค่าเช่า และค่าเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์หรือค่าตอบแทนในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือสิ่งอื่นใดที่มีสิทธิเรียกค่าตอบแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด<sup>222</sup> รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านอื่นๆ ภายในบริเวณพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย โดยสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่คณะกรรมการบริหารจัดทำขึ้น เช่น การจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและสามารถเรียกเก็บค่าบริการ ค่าบำรุงรักษา ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายต่างๆ การให้บริการด้านคำปรึกษาหรือแนะนำแก่ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้สำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่น หรือตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และตามวัตถุประสงค์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

จะเห็นได้ว่ามีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหลายองค์กรด้วยกัน โดยมีการวางนโยบายมาจากคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีที่มาจากส่วนกลางทั้งหมด เนื่องจากหน้าที่หลักของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นการวางนโยบายและ

<sup>222</sup> มาตรา 69 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

กำหนดพื้นที่ที่จะให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการออกระเบียบหลักเกณฑ์การดำเนินงานทั่วไปของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่ง เพื่อวางกรอบให้การดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้การนำของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนโยบายฯ ศึกษา วิจัย เตรียมการ และเสนอแนะกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายฯ

สำหรับการดำเนินงานบริหารกิจการพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งนั้น (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้มีคณะกรรมการและองค์กรที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง 3 หน่วยงานคือ คณะกรรมการบริหาร สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ และผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารรวมทั้งควบคุมการดำเนินงานโดยวางระเบียบการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งจะมีศักยภาพของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ดังนั้น การวางนโยบายในการดำเนินงานของแต่ละพื้นที่จะต้องมีความสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารมีลักษณะเป็นการนำนโยบายของคณะกรรมการฯ มาปฏิบัติและต้องมีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารจึงมีทั้งกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายฯ และกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดที่พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่ ซึ่งหน่วยงานที่รับนโยบายของคณะกรรมการบริหารไปปฏิบัติคือ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ตั้งแต่การจัดหาที่ดินในพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษพร้อมทั้งควบคุมการใช้ประโยชน์และการกำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในพื้นที่ นอกจากการบริหารจัดการพื้นที่แล้ว สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษยังมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ ให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงสามารถร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย การดำเนินงานของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ภายใต้การนำของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร โดยผู้ว่าการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน รวมถึงการดำเนินการทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีอำนาจในการแปรสภาพที่ดินบางประเภทที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นที่ดินของสำนักงาน

เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และผู้ว่าราชการฯ ถือเป็นตัวแทนของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก และมีอำนาจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายบางประเภทในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของผู้ที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้วพบว่า ไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามาบริหารงานทางด้านการบริหารจัดการภายในพื้นที่ตั้งแต่ระดับการวางนโยบายในการดำเนินงานของแต่ละพื้นที่ไปจนถึงการดำเนินการจัดทำภารกิจภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งไม่สอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในท้องถิ่นที่ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยตนเอง จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงอำนาจในการร่วมพิจารณาและดำเนินการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและสภาพแวดล้อมกับสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษก่อนการดำเนินการถมทะเลเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ<sup>223</sup> และให้ความเห็นชอบในกรณีที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องการแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งถือเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไปเป็นส่วนหนึ่งของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ<sup>224</sup>

อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ยังไม่ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ และข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยกำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่บางส่วนของ 10 จังหวัดในประเทศไทย ดังนั้น จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 เพื่อตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยระเบียบดังกล่าวมีผลเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ 2 ชุดคือ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) และ คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.) ทั้งยังกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งสองชุด โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>223</sup> มาตรา 60(2) แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>224</sup> มาตรา 62(1) และมาตรา 60(2) แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

**คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ**  
**(คพ.)**

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 กำหนดให้มี คพ. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งอันประกอบไปด้วยรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องและตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งเสนอแนะหลักเกณฑ์และวิธีการต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้ง การดำเนินการ และการบริหารงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงเสนอพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ คพ. มีอำนาจในการอนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่ง คพ. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน รวมถึงออกระเบียบ ประกาศ คำสั่งเพิ่มเติม และมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คพ.) ด้วย

องค์ประกอบของ คพ. มีความคล้ายคลึงกับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่ระบุไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่แตกต่างกันคือ กรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง คพ. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวง ในขณะที่คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ร่างกฎหมายกำหนดให้เป็นตำแหน่งปลัดกระทรวง ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงเนื่องจากการดำเนินการในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในช่วงแรกจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง รวดเร็ว ประกอบกับลักษณะของอำนาจหน้าที่ของ คพ. ที่มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี และต้องกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานพัฒนาภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายรัฐบาล จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงกำหนดให้รัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนหนึ่งของ คพ. และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ คพ. และคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปในลักษณะเดียวกันคือ การวางหลักเกณฑ์ ระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดนโยบาย และบทบาทการเป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ



**คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ  
(คบพ.)**

จากลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คนพ.) ที่มีลักษณะเป็นการวางแนวนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลแต่ยังไม่มีกำหนดแนวทางการบริหารไว้อย่างเป็นรูปธรรม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คบพ.) เพื่อดำเนินการดังกล่าว โดยมีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีจากกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงและตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของ คบพ. นั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้การดำเนินงานของ คบพ. เป็นไปในลักษณะของการนำเอานโยบายของ คนพ. มาดำเนินการต่อไปให้เป็นรูปธรรมโดยการกำหนดแนวทางการบริหารภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการทั้งในส่วนของการใช้จ่ายเงิน การใช้กำลังคนและทรัพย์สินในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดย คบพ. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ คบพ. มีหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการเพื่อรายงานผลการดำเนินการและความคืบหน้าในการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต่อ คนพ. เป็นระยะไป และหน้าที่อีกประการหนึ่งคือ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมในส่วนงานการสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอีกด้วย

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของ คนพ. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จะมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามที่ปรากฏใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของ คบพ. กับคณะกรรมการบริหารตามที่ปรากฏใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... แล้วพบว่ามีความแตกต่างกันโดยเฉพาะประเด็นเรื่องขอบเขตของอำนาจหน้าที่ กรณีของ คบพ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้มี คบพ. เพียงหนึ่งชุดและมีขอบเขตอำนาจในการดำเนินงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวมทั้งหมด 10 พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่คณะกรรมการบริหารนั้น (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารหนึ่งชุดต่อหนึ่งพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนการดำเนินงานภายในพื้นที่เขตพัฒนา

เศรษฐกิจพิเศษให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ และอำนาจหน้าที่ของ คบพ. ที่ขาดหายไปเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารคือการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างมีความสำคัญ โดย คบพ. กลับมีอำนาจเพียงการกำหนดแนวทางการบริหารภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงิน การบริหารทรัพยากรบุคคลและทรัพย์สินต่างๆ เท่านั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า คบพ. มีขอบเขตอำนาจในการดำเนินงานมากกว่าแต่ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ให้แคบลงเมื่อเทียบกับคณะกรรมการบริหารตามที่ปรากฏใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

### สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านธุรการและสนับสนุนการดำเนินงานของ คนพ. และ คบพ. โดยมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามดูแล และประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ ตลอดจนศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเสนอต่อ คบพ. เพื่อพิจารณา ซึ่งแตกต่างกับ คบพ. ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการนั้นๆ ในกรณีนี้สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงเปรียบเสมือนเป็นหน่วยสนับสนุน คบพ. ในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย จะเห็นได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยสนับสนุนทั้งในส่วนของ คนพ. และ คบพ. ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษและคณะกรรมการบริหารตามที่ปรากฏใน(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ที่จะมียุทธศาสตร์สนับสนุนแยกจากกันเด็ดขาด ซึ่ง คบพ. จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเฉพาะส่วนของการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

เป็นที่น่าสังเกตว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 ถูกประกาศใช้เพื่อการดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนา

เศรษฐกิจพิเศษในระยะแรกเท่านั้น ดังนั้น เนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงไม่ครอบคลุมถึงการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากการไม่ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการวางหลักเกณฑ์การจัดรูปที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ภายในพื้นที่ ทำให้มีแนวโน้มว่าอาจมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มเติม

#### 4.1.2.2 การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

รัฐบาลได้มีการจัดเตรียมพื้นที่สำหรับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านบุคลากรตลอดจนระบบสาธารณูปโภค สำหรับพื้นที่เป้าหมายระยะแรกทั้ง 5 พื้นที่มีวงเงินงบประมาณรวม 10,000 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาและปรับปรุงระบบคมนาคมโดยเฉพาะการสร้างและขยายถนนเพื่อรองรับการขนส่งซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบธุรกิจภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ด้านการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษค่อนข้างมีความซับซ้อน เนื่องจากร่างกฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและกำหนดรูปแบบการดำเนินการจัดทำระบบบริการสาธารณะในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะแตกต่างจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและพื้นที่ทั่วไป ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ได้วางกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นไปในลักษณะการวางแผนการดำเนินงาน และการปฏิบัติตามแผนดำเนินงาน ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ในการจัดทำแผนผังและรายการประกอบแผนผังการแสดงโครงข่ายกิจการสาธารณูปโภคและโครงข่ายคมนาคมและขนส่งสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อคณะกรรมการบริหารจัดการและได้ประกาศใช้แผนผังและรายการประกอบแผนผังแล้วจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย นอกจากการดำเนินการจัดทำแผนผังและรายการประกอบแผนผังแล้ว (ร่าง) กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการบริหารต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>225</sup> ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกา

<sup>225</sup> มาตรา 67 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้คณะกรรมการบริหารต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกดังต่อไปนี้ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังต่อไปนี้

จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลใช้บังคับด้วย ซึ่งหากแผนปฏิบัติการมีความจำเป็นต้องมีการต่อเนื่องหรือเชื่อมโยงไปยังภายนอกพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการบริหารต้องเสนอแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในส่วนนั้นต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วร่างกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการและระยะเวลาที่กำหนดไว้

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารของแต่ละเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ด้านการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการวางแผนการดำเนินการภายในพื้นที่เท่านั้น เนื่องจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่คณะกรรมการบริหารกำหนดไว้ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคเพื่อจำหน่ายหรือให้บริการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการจัดระบบจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในพื้นที่ และ (ร่าง) กฎหมายยังเปิดโอกาสให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจำหน่ายหรือให้บริการส่วนเกินแก่บุคคลอื่นที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น<sup>226</sup> และสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าบริการรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด รวมถึงมีอำนาจในการเรียกเงินเพิ่ม เบี้ยปรับหรือดอกเบี้ยอันเกิดจากการชำระค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ล่าช้า นอกจากนี้ (ร่าง) กฎหมายยังเปิดโอกาสให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทำให้มีประเด็นพิจารณาว่าการจัดทำบริการ

- (1) ระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น
- (2) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (3) ระบบป้องกันอุบัติเหตุ
- (4) ระบบควบคุมและขจัดมลภาวะ และการรักษาสิ่งแวดล้อม
- (5) ระบบการให้บริการของรัฐแก่ผู้ประกอบการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สะดวกและรวดเร็ว
- (6) ระบบการคมนาคมและขนส่ง
- (7) สิ่งอำนวยความสะดวกอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

<sup>226</sup> มาตรา 68 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

สาธารณะในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นได้หรือไม่

กรณีการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมมีหน้าที่จัดให้มีสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตและมีหน้าที่บำรุงรักษา ปรับปรุงสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้อยู่ในสภาพดีและสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลา โดยผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจเรียกเก็บค่าบำรุงรักษา ค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงมีสิทธิกำหนดและเรียกเก็บเบี้ยปรับจากการชำระเงินล่าช้าจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมจึงเป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมไม่ใช่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ

อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ให้จัดตั้งกองทุนบำรุงรักษาสาธารณูปโภคขึ้นในสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นหลักประกันในการจัดให้มี บำรุงรักษา หรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรม<sup>227</sup> เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้รับใบอนุญาตกู้ยืมเงินกองทุนไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>228</sup> กรณีผู้รับใบอนุญาตมิได้ดำเนินการจัดให้มีหรือบำรุงรักษาหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรม ให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้รับใบอนุญาตมิได้ดำเนินการตามที่รับแจ้ง ร่างกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือบุคคลอื่นที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจ้าง มีอำนาจดำเนินการแทนโดยใช้เงินกองทุนในการจัดทำบริการสาธารณะ และผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามจำนวนที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษใช้ไปพร้อมด้วยเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือน<sup>229</sup>

#### 4.1.2.3 สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น นอกจากปัจจัยของทำเลที่ตั้งแล้วยังขึ้นอยู่กับสิทธิประโยชน์ที่รัฐเสนอให้แก่นักลงทุนเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้นักลงทุนเข้า

<sup>227</sup> มาตรา 106 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>228</sup> มาตรา 107 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>229</sup> มาตรา 109 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

มาประกอบการในพื้นที่อีกด้วย โดยสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติ เขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... และกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ และสิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากร

### (1) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... อนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นคนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด และกรณีที่มีได้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเลิกประกอบกิจการหรือมิได้อยู่อาศัยในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นต่อไป ผู้ประกอบการซึ่งเป็นคนต่างด้าวจะต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ให้แก่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ความเห็นชอบภายในเวลาที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งให้ทราบ หากเกินเวลาที่กำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งอธิบดีกรมที่ดินเพื่อใช้อำนาจดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินจำหน่ายที่ดินดังกล่าวให้แก่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือบุคคลอื่นได้<sup>230</sup>

นอกจากนี้ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ยังเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยอนุญาตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมนำคนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ และคู่สมรสหรือบุคคลที่อยู่ในอุปการะของช่างฝีมือและผู้ชำนาญการดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้ ทั้งนี้ จำนวนผู้ที่ได้รับอนุญาตและระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง<sup>231</sup> อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวผู้ซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรจะได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะตำแหน่งและหน้าที่การงานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเท่านั้นโดยให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งการอนุญาตดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเพื่อออกใบอนุญาตการทำงานให้คนต่างด้าวต่อไป<sup>232</sup> กรณีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรมซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเป็นจำนวนมากและเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีพรมแดนติดกับ

<sup>230</sup> มาตรา 78 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>231</sup> มาตรา 81 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>232</sup> มาตรา 82 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

ประเทศอื่น คณะกรรมการนโยบายฯ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้แรงงานคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อเข้ามาทำงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามจำนวน หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายฯ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนด<sup>233</sup>

## (2) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากร

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะการวางกรอบไว้อย่างกว้างๆ โดยระบุให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการอาจได้รับสิทธิในการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และสิทธิที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร<sup>234</sup> ร่างกฎหมายได้ขยายความการให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรหรือได้รับคืนภาษีอากรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยจะต้องไม่เกินสิทธิที่พึงให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้ที่ประกอบกิจการที่ประกอบกิจการภายในเขตปลอดอากรพึงได้รับตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร<sup>235</sup> ซึ่งเมื่อผู้ประกอบการได้รับสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรแล้วให้ถือว่าผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวเป็นผู้ประกอบกิจการในเขตปลอดอากรโดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

ในส่วนของการได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีการระบุหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประโยชน์ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ<sup>236</sup> โดยประกาศดังกล่าวได้จำแนกประเภทกิจการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุนไว้ 2 ประเภท คือ กรณีเป็นประเภทกิจการทั่วไปตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 และกรณีเป็นกิจการเป้าหมายตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกำหนดและตั้งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีรายละเอียดการได้รับสิทธิประโยชน์ดังนี้

<sup>233</sup> มาตรา 83 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>234</sup> มาตรา 79 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>235</sup> มาตรา 84 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>236</sup> ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2557

ตารางที่ 4 สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

สิทธิประโยชน์	กิจการทั่วไป	กิจการเป้าหมาย
1. การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	ระยะเวลาเพิ่มเติมเป็น 3 ปี แต่รวมแล้วไม่เกิน 8 ปี	ระยะเวลา 8 ปี
2. การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุน	อัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นเวลา 5 ปี *นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล * เฉพาะกิจการในกลุ่ม A๑ หรือ A๒ เท่านั้น	อัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นเวลา 5 ปี * นับ จาก วัน สิ้น สู่ ต ระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล
3. การหักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา	จำนวน 2 เท่าของค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเวลา 10 ปี *นับตั้งแต่วันเริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการ	จำนวน 2 เท่าของค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเวลา 10 ปี *นับตั้งแต่วันเริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการ
4. การหักเงินลงทุนในการติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก	จำนวนร้อยละ 25 ของเงินลงทุน นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ	จำนวนร้อยละ 25 ของเงินลงทุน นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ
5. การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร	ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร	ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร



สิทธิประโยชน์	กิจการทั่วไป	กิจการเป้าหมาย
6. การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับ วัตถุดิบและวัสดุจำเป็นเพื่อการ ส่งออก	ระยะเวลา 5 ปี	ระยะเวลา 5 ปี

จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีจะได้รับสิทธิประโยชน์ในอัตราที่เท่ากัน เว้นแต่กรณีการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งประเภทกิจการทั่วไปตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 กำหนดให้แต่ละประเภทกิจการจะได้รับระยะเวลาในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เท่ากัน ดังนั้น ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงขยายระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติมอีก 3 ปี แต่เมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมที่ได้รับยกเว้นแล้วต้องไม่เกิน 8 ปี และกรณีกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปีอยู่แล้ว จะได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตรากปกติเป็นเวลา 5 ปี นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลทดแทน ซึ่งสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนนั้น ผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขอเข้ารับการส่งเสริมการลงทุนภายในระยะเวลาที่ประกาศกำหนด

กรณีผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้รับสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ผู้ประกอบการมีสิทธิที่จะได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตรารัษฎากร (ฉบับที่ 591) ส่งผลให้เป็นการลดอัตราภาษีเงินได้สำหรับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีสถานประกอบกิจการตั้งอยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เหลือร้อยละสิบของกำไรสุทธิ สำหรับรายได้ที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือรายได้ที่เกิดจากการให้บริการและใช้บริการนั้นภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นระยะเวลาสิบรอบระยะเวลาบัญชีต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพากรประกาศกำหนด<sup>237</sup>

อย่างไรก็ตาม ผลการประชุมมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... และ (ร่าง) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม 2 ฉบับ ของกระทรวง

<sup>237</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตรารัษฎากร (ฉบับที่ 591)

อุตสาหกรรม และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ มีดังนี้

#### (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

(1.1) กำหนดนิยามคำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” หมายถึง เขตพื้นที่เฉพาะที่ คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด เพื่อให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคอันจำเป็นและการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จในเขตพื้นที่นั้น รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การค้า การบริการ หรือบริการอื่นใด ที่ประกอบกิจการในเขตพื้นที่นั้น

(1.2) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย ประกาศกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ติดตามและประเมินผล ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่างๆ

(1.3) ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีการศึกษาความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของพื้นที่ แล้วจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลและประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บท และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการ หรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีที่พื้นที่นั้นมีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จเป็นการเฉพาะก็ได้

(1.4) คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งได้รับสิทธิประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ การยกเว้นหรือการลดหย่อนภาษี การนำคนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร เป็นต้น

(1.5) กำหนดให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

เดิมมีแนวทางที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แล้วนำมาบัญญัติรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ฉบับที่กระทรวงอุตสาหกรรม ขอถอนไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2559 ซึ่งปัจจุบันการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเองอยู่แล้ว 10 แห่ง และร่วมดำเนินการกับภาคเอกชนอยู่อีก 45 แห่ง สมควรให้ กนอ. ดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับ กนอ. เป็นองค์กรที่สามารถเป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจต่อไปได้ด้วยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยใช้พื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กนอ. เสียในคราวเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... โดยมีประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ดังนี้

(1.1) กำหนดวัตถุประสงค์ของ กนอ. ให้ดำเนินกิจการอันเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมากยิ่งขึ้น เช่น ดำเนินกิจการทำเรืออุตสาหกรรม จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับกิจการของ กนอ. เป็นต้น

(1.2) กำหนดให้ กนอ. มีอำนาจอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย จากเดิมที่มีอยู่ 3 ฉบับ เป็น 9 ฉบับ เพื่อให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมสอดคล้องกับบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... (ฉบับใหม่)

(1.3) กรณีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม และเป็นคนต่างด้าวเมื่อเลิกกิจการหรือโอนกิจการให้แก่ผู้อื่นหากเป็นการจำหน่ายที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์และส่วนควบให้ กนอ. คิดราคาจากผู้ประกอบการนั้นซื้อมา และให้ใช้ในกรณีอาคารชุดด้วยโดยอนุโลม

(1.4) กำหนดให้การนำของเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำวัตถุดิบภายในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรีเพื่อพาณิชย์กรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งออกภายนอกราชอาณาจักร ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายในบังคับของกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกภายนอกราชอาณาจักร การครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ซึ่งของดังกล่าว หรือเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพการประทับตราหรือเครื่องหมายใดๆ

เมื่อเปรียบเทียบลักษณะของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับนิคมอุตสาหกรรมพบว่า แม้แนวคิดในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยมีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดของประเภทธุรกิจที่สามารถดำเนินการได้ภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม และประเภทกิจการที่สามารถประกอบการในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีความหลากหลายมากกว่า แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์

การให้สิทธิประโยชน์ของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนที่กำหนดบัญชีประเภทกิจการ เป้าหมายในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 13 กลุ่มกิจการที่เน้นการประกอบธุรกิจประเภท อุตสาหกรรมทำให้เกิดประเด็นว่านโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม้จะเปิดโอกาสให้นักลงทุนสามารถประกอบกิจการได้หลายประเภทแต่สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่นักลงทุนจะได้รับมากที่สุด กลับเป็นกิจการประเภทอุตสาหกรรมซึ่งอาจส่งผลให้ประเภทกิจการที่ดำเนินการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอาจเน้นไปที่การประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งทำให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะมี ลักษณะคล้ายกันกับนิคมอุตสาหกรรมได้

การดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองประเภทที่ปรากฏในประเทศไทยคือ การจัดตั้ง นิคมอุตสาหกรรม และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แม้ว่าจะมีขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนทำให้ เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันก่อนการ ประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งในด้านการบริหารจัดการและการหารายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เมืองค์กรเฉพาะในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะ ประกอบกับการยกเว้นสิทธิประโยชน์ทางภาษีบางประการซึ่งเป็นที่มา ของแหล่งรายได้ของท้องถิ่น โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนต่อไป

#### 4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองตนเองที่กฎหมายรองรับ ทำหน้าที่ บริหารทรัพยากรภายในท้องถิ่น ได้แก่ การผลิตสินค้าสาธารณะเพื่อเป็นบริการให้ประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม มีอำนาจการออกข้อบัญญัติ ของท้องถิ่น และมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีสำนักงานและพนักงานในแ่งโครงสร้างองค์กรมี ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นซึ่งทำงานร่วมกันและถ่วงดุลอำนาจกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความอิสระในการทำงานแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของชาติ รายได้และรายจ่าย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการคลังภาครัฐ การใช้จ่ายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีระบบตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ ถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงิน แห่งชาติเช่นเดียวกับกระทรวงและกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ทำหน้าที่ ร่วมกับรัฐบาลในลักษณะที่เสริมกันมิใช่แข่งขันกัน หน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติ ได้แก่ การกำหนด เป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค การรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน ดูแลภาวะเงินเฟ้อ สนับสนุนการ เจริญเติบโตและกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ฯลฯ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่ผลิต

บริการสาธารณะท้องถิ่น เพราะหน่วยงานท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ คือ การทำงานใกล้ชิดกับประชาชน รู้ข้อมูลความต้องการ และตอบสนองต่อปัญหาท้องถิ่นรวดเร็วกว่า โดยฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งและถูกตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น การผลิตบริการของท้องถิ่นมีลักษณะที่หลากหลายตามสภาพแต่ละท้องถิ่น และหากการบริหารของท้องถิ่นด้อยประสิทธิภาพก็จะไม่ได้รับเลือกตั้งในโอกาสต่อไป<sup>238</sup> ในประเทศไทยมีการแบ่งประเภทของการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ และรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปทั้งหมด 3 ประเภทคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะซึ่งไม่สามารถพบได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศแต่จะพบในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ที่ทำให้หากนำรูปแบบทั่วไปมาใช้จะเกิดความไม่เหมาะสมจึงต้องกำหนดรูปแบบพิเศษขึ้น โดยในประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่ทั้งหมด 2 พื้นที่คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ<sup>239</sup>

#### 4.2.1 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นการกระจายอำนาจปกครองรูปแบบหนึ่งโดยวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต โดยให้ท้องถิ่นต่างๆ ปกครองตนเองกล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้นและตามหลักทั่วไปแล้วจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลายๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกและดำเนินการตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายทั้งกฎหมายเฉพาะและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดภารกิจที่ท้องถิ่น

<sup>238</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, หน้า 169.

<sup>239</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549), หน้า 387-388.

สามารถดำเนินกิจการเองได้ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปซึ่งคาดว่าจะอาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยภารกิจที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำจำแนกเป็น 3 ด้านคือ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในภารกิจแต่ละประเภคนั้นผู้ศึกษาจะทำการศึกษากลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือกฎหมายหลักอันได้แก่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น กลุ่มที่สองคือกฎหมายรองซึ่งหมายถึงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.2.1.1 ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ เนื่องจากการจัดทำหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยถูกแบ่งออกเป็นหลายประเภท ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับขนาดและความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานคือการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก<sup>240</sup> อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานคือ การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีการบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และอำนาจหน้าที่ด้านการผังเมือง<sup>241</sup>

##### (1) กลุ่มกฎหมายหลัก

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขนาดและความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยเทศบาลตำบลมีหน้าที่ในการจัดให้

<sup>240</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>241</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ<sup>242</sup> เทศบาลเมืองมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น<sup>243</sup> และเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่สุด กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เหมือนกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง และเพิ่มหน้าที่ในการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ และหน้าที่ในการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้างเพิ่มเติมด้วย<sup>244</sup> นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทสามารถเลือกจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขนาดและความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นเช่นกัน โดยเทศบาลตำบลสามารถเลือกจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีและการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ และการจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ส่วนเทศบาลเมือง พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้เทศบาลเมืองสามารถเลือกจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานคือ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และการจัดให้มีสาธารณูปการ<sup>245</sup>

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย และรื้อถอนอาคาร<sup>246</sup> เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลนรายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ได้ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>247</sup> อย่างไรก็ตาม หากผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าว หรือมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามไว้ในที่

<sup>242</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515

<sup>243</sup> มาตรา 53(2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517

<sup>244</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>245</sup> มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511

<sup>246</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>247</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว<sup>248</sup> โดยหากการกระทำอันมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน<sup>249</sup> หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจส่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วันเช่นกัน<sup>250</sup>

## (2) กลุ่มกฎหมายรอง

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นภารกิจด้านการคมนาคมและขนส่ง ภารกิจด้านสาธารณสุข ภารกิจด้านสาธารณสุขการ และภารกิจด้านการวางผังเมือง

ภารกิจด้านการคมนาคมและขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลการคมนาคมและขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ แผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมผ่านการเป็นคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัดและการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในสถานีขนส่งจังหวัดในเขตพื้นที่อีกด้วย หน้าที่อีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการจัดการจราจรในเขตพื้นที่โดยมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก และมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการจัดทำ ติดตั้ง หรือปรากฏให้มีสัญญาณจราจรโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่มีการติดตั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมจราจรในเขตพื้นที่อยู่แล้ว เช่น สัญญาณไฟจราจร ป้ายเครื่องหมายจราจร ให้ถ่ายโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดทำวิศวกรรมจราจรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจรและระบบการจัดการจราจรและกำกับการดำเนินการขององค์กร

<sup>248</sup> มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>249</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>250</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522



ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐาน สำหรับภารกิจจัดการดูแลทางน้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำและบำรุงรักษาร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก เช่น การกำจัดขยะ การขุดลอกทางน้ำ การก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพัง การติดตั้งและบำรุงรักษาเครื่องหมายการเดินเรือ และการก่อสร้างท่าเทียบเรือสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปและไม่มีการเรียกเก็บเงินค่าใช้ท่าเทียบเรือ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโอนมาจากกรมเจ้าท่า อย่างไรก็ตาม กรมเจ้าท่าจะกำหนดประเภท ลักษณะ ขนาดของสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุญาต

ภารกิจด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำภายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพื้นที่อยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการบ่อน้ำบาดาลตั้งแต่การจัดทำคำขอและความต้องการเจาะบ่อน้ำบาดาล สรรวจและจัดลำดับความสำคัญด้านการขาดแคลนน้ำและศักยภาพบ่อน้ำบาดาล ดำเนินการเจาะบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ที่ต้องการให้เป็นไปตามเป้าหมายการอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว และการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานไปจนถึงการจัดเก็บข้อมูลและทำประวัติบ่อน้ำบาดาล นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสถานีสูบน้ำและการซ่อมบำรุงรักษาคลองส่งน้ำที่อยู่ภายในพื้นที่ด้วย ส่วนอำนาจหน้าที่ในด้านสาธารณสุขการ อำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำคือการจัดให้มีและควบคุมตลาดที่อยู่ภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ภารกิจด้านการผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองหรือร่วมจัดทำผังเมืองกับกรมการผังเมือง โดยอำนาจหน้าที่ในการผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของผังเมือง โดยการจัดทำผังเมืองขนาดเล็กหรือผังเมืองที่มีลักษณะครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยตรง แต่ถ้าผังเมืองนั้นครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไปก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตผังเมืองนั้นจัดทำร่วมกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายได้ให้อำนาจกรมการผังเมืองในการจัดทำแผนการจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและจำเป็น และให้ดำเนินการปรับปรุงโดยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองด้วย

นอกจากภารกิจด้านการผังเมืองแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมอาคารโดยการมีส่วนร่วมผ่านการเป็นคณะกรรมการควบคุมอาคาร และมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

อำนาจหน้าที่ด้านการจัดการโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น เดิมกฎหมายจัดตั้งจะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่บางประการส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจได้ไม่มากนัก จนเมื่อมีแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องรับการถ่ายโอนภารกิจบางประการจากหน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายหรือมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการได้ด้วยตัวเอง

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษคือ อำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคเพื่อจำหน่ายหรือให้บริการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการจัดระบบจราจร รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับผิดชอบหรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งแต่เดิมกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษแทน จะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานบางประการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทำให้ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง

#### 4.2.1.2 ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ภารกิจประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลักษณะของงานด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดให้มีหน้าที่ต้องจัดทำนั้น มักเป็นภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง รวมไปถึงการส่งเสริมด้านการศึกษาซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐให้ความสำคัญ

##### (1) กลุ่มกฎหมายหลัก

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานส่งเสริม

คุณภาพชีวิตคือ การรักษาความสะอาดสถานที่ต่างๆ ที่อยู่ภายในท้องถิ่นของตน รวมไปถึงภารกิจด้านการกำจัดขยะ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ และการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม<sup>251</sup>

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับขนาดและความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยเทศบาลตำบลมีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดการศึกษาอบรมให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น และการส่งเสริมการพัฒนสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ<sup>252</sup>

เทศบาลเมืองมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตคือ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจเหมือนเทศบาลตำบล และเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้<sup>253</sup> ส่วนเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจเหมือนเทศบาลเมือง และเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก และกิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข<sup>254</sup>

แม้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จะกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน แต่จากการวิเคราะห์แล้วพบว่าในเทศบาลทุกประเภท กฎหมายจะกำหนดให้มีการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข และการส่งเสริมด้านการศึกษาหรือการฝึกอบรม โดยอาจใช้วิธีการหรือการจัดทำภารกิจที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดทำภารกิจของเทศบาลแต่ละประเภท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติสาธารณสุขกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการกำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือทุกกิจการ ให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนิน

<sup>251</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>252</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515

<sup>253</sup> มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517

<sup>254</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ<sup>255</sup> ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการที่มีกิจการที่กำหนดไว้ข้างต้นต้องทำการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน จึงจะสามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้<sup>256</sup> นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมดูแลตลาด และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขทั้งสิ้น รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องออกใบอนุญาต และกระทำการใดๆ อันเป็นการระงับเหตุในกรณีที่มีการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้

## (2) กลุ่มกฎหมายรอง

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยเน้นในเรื่องของสวัสดิการสังคม การศึกษา และสาธารณสุข เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และสามารถแก้ปัญหากรณีการย้ายที่อยู่อาศัยออกจากพื้นที่เดิมได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ และมีหน้าที่ในการส่งเสริมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส โดยการส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน การจัดสวัสดิการและสงเคราะห์แก่เด็กและเยาวชน การจัดให้มีศูนย์บริการทางสังคมและสถานสงเคราะห์ของผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์ การฌาปนกิจสงเคราะห์ นอกจากการพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องส่งเสริมกิจกรรมประเพณีอันดีงามโดยการทำให้มีสนามกีฬาระดับจังหวัดและสนามกีฬาระดับรองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย

หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการจัดการศึกษา การสาธารณสุข และการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย แผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระบบให้แก่เด็กตั้งแต่การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษานอกระบบโดยการทำให้มีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต แต่มีเงื่อนไขคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมก่อนจึงจะจัดตั้ง

<sup>255</sup> มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>256</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนได้ ในส่วนของการสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริมทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต โดยต้องส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมายพร้อมทั้งการพัฒนาบุคลากรและชุมชนและปฏิบัติการเพื่อเฝ้าระวังป้องกันโรคติดต่อ การวินิจฉัยและรักษาพยาบาลเบื้องต้น สนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน รวมไปถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านอาหารและยา เสริมสร้างศักยภาพผู้บริหารโรคด้านความรู้ในการบริโภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม สร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของผู้บริโภคในท้องถิ่น การส่งเสริมสุขภาพของประชาชนทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเด็กวัยเรียน กลุ่มวัยทำงาน ไปจนถึงกลุ่มวัยผู้สูงอายุ และงานวางแผนครอบครัวและพัฒนาประชากร

อำนาจหน้าที่ดั้งเดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีการดำเนินงานด้านการศึกษาและการสาธารณสุขเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเมื่อมีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น โดยขยายภารกิจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาพร้อมกับสถานที่ที่ส่งเสริมด้านการพัฒนาความรู้ให้แก่คนในท้องถิ่น และการประชาสัมพันธ์หรือเผยแพร่ความรู้ในเรื่องของสุขภาพหรือสุขอนามัยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย

เมื่อเปรียบเทียบภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... พบว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดอำนาจหน้าที่การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขซึ่งแต่เดิมกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เปลี่ยนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษแทน

#### 4.2.1.3 ภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ปัจจุบันแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมุ่งให้ความสำคัญกับภาคประชาชนและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ พร้อมทั้งได้มีการพัฒนานโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ รวมทั้งกลไกของกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในการจัดการ

ให้สอดคล้องกับแนวโน้มและพัฒนาการของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน<sup>257</sup> ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ของตนมากขึ้น

### (1) กลุ่มกฎหมายหลัก

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม<sup>258</sup> และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเช่นกัน<sup>259</sup>

### (2) กลุ่มกฎหมายรอง

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยจำแนกได้เป็น 3 ประเภทคือ

(1.1) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาป่าชุมชน ควบคุมไฟป่า และการปรับปรุงพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(1.2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และกิจกรรมต่อเนื่องพร้อมทั้งดำเนินการตามกฎหมาย รวมถึงการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเฝ้าระวัง ป้องกัน ฟื้นฟู และบำบัดสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม การ

<sup>257</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, "ชุมชนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน," วารสารนักษิรา ปีที่ 35, ฉบับที่ 1, มกราคม-มิถุนายน 2558 (2558): 105.

<sup>258</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>259</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

สนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ควบคุม ตรวจสอบ และจัดการมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และมลพิษทางเสียง การบำบัดน้ำเสีย และการจัดการขยะมูลฝอย

- (1.3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ ประโยชน์ประเทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่า

กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำภารกิจด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดไว้เพียงกรอบกว้างๆ เท่านั้น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่ง ระบุลักษณะของภารกิจไว้ชัดเจนมากขึ้น

การจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กฎหมายจะกำหนดโดยพิจารณาจากความสามารถในการจัดทำภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อสังเกตว่ากรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจบางประการ แต่ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ ต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่นั้น หน่วยงานใดจะเป็นผู้จัดทำภารกิจนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีความสามารถในการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาจากลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแล้วพบว่า มีลักษณะเป็นการทับซ้อนกันของพื้นที่ในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดเพื่อจัดทำกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้เขตขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด จึงส่งผลให้พื้นที่ขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาล และองค์กรการบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินหรือให้องค์กรการบริหารจัดทำตามที่กำหนดใน

กฎกระทรวง นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้นๆ<sup>260</sup> จะเห็นได้ว่ากฎหมายเน้นให้มีการประสานงานกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกัน ดังนั้น หากการดำเนินการจัดทำภารกิจใดที่มีความสำคัญต่อประชาชนในพื้นที่นั้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการดำเนินงานก็จะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินการจัดทำภารกิจดังกล่าวแทน

จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนที่ตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการระบบสาธารณสุขโรค ระบบสาธารณสุขการ หรือแม้กระทั่งภารกิจด้านการผังเมืองที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยผังเมืองซึ่งกำหนดให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การจัดทำภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในบางประเภทก็มีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเช่นกัน ทำให้มีข้อสังเกตว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลถึงการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมมากน้อยเพียงใด และจะส่งผลกระทบต่อการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

#### 4.2.2 การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น

ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปรากฏหลักคิดในเรื่องความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงการที่ท้องถิ่นมีระบบการจัดหารายได้และการจัดการรายจ่ายของตนเองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการคลังของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้นั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานจัดทำภารกิจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะการมีรายได้เป็นของตนเองจะทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินนั้นในการดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ หากท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองแต่ต้องรับการสนับสนุนเงินงบประมาณจากทางภาครัฐ การใช้จ่ายเงินย่อมต้องถูกควบคุมสั่งการให้ปฏิบัติตามภารกิจที่รัฐมอบหมาย ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางด้าน การคลังไว้ในรัฐธรรมนูญ โดย

<sup>260</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น หน้า 441.



รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งที่มาทั้งหมด 4 ประเภทคือ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ เงินอุดหนุน และเงินกู้

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยมีผลเป็นการ ยกเว้นการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภท ประกอบกับถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการ สาธารณะบางประการให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นบางประเภทที่อาจได้รับผลกระทบดังกล่าว ดังนี้

#### 4.2.2.1 รายรับประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญประเภทหนึ่งคือ รายรับ ประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ในส่วนของภาษีอากรสามารถแยกย่อยได้เป็น 3 ประเภท คือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็ม จำนวน อย่างไรก็ตาม ภาษีที่อาจได้รับผลกระทบเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ภายในพื้นที่จะเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ เพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาษีประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จัดเก็บเองหรือที่เรียกว่าภาษีท้องถิ่นเป็นภาษีที่รัฐบาลอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ จัดเก็บได้เองโดยไม่ต้องนำส่งรายได้ให้แก่รัฐบาล เนื่องจากภาษีดังกล่าวมีลักษณะเป็นภาษี ทรัพย์สินซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีส่วนเกินของรายได้ โดยเป็นการจัดเก็บภาษีบนฐานทรัพย์สินสุทธิที่ได้ มีการหักรายจ่ายต่างๆ ที่จำเป็นแก่การครองชีพแล้ว การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินมีลักษณะเป็นการ จัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่ครอบครอง และเป็นการจัดเก็บรายได้หรือทรัพย์สินสมบัติซึ่งบุคคลได้สะสมไว้ ในรูปแบบของทรัพย์สิน ซึ่งการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นภาษีท้องถิ่นและอาจได้รับ ผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีทั้งหมด 3 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย กรณีภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจ ได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

##### (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินประเภท โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินที่เช่าต่อเนื่องโดยที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเองแต่ให้เช่าหรือใช้เป็น สถานที่ประกอบธุรกิจการค้า จะต้องเสียภาษีในอัตราที่กำหนด ทรัพย์สินที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสีย

ภาษีโรงเรือนและที่ดินมี 3 ประเภทคือโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น<sup>261</sup> ที่ดินซึ่งปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น<sup>262</sup> อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้มีข้อยกเว้นการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากสิ่งปลูกสร้างบางประเภท คือ พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อผลกำไรส่วนบุคคลและใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือที่อยู่ของสงฆ์ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้า และโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่เฝ้ารักษาและซึ่งมิได้ใช้เป็นสถานที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งเจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (กรณีที่ดินและโรงเรือนเป็นคนละเจ้าของ) เป็นผู้มีหน้าที่นำค่าภาษีไปชำระต่อพนักงานเก็บภาษี ณ สถานที่ที่กฎหมายกำหนด โดยในกรณีเขตเทศบาลให้ชำระ ณ สำนักงานท้องถิ่น กล่าวคือ สำนักงานเทศบาล ศาลาว่าการเมืองพัทยา ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ว่าการอำเภอหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตั้งอยู่ หรือสถานที่อื่นที่นายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา นายอำเภอ แล้วแต่กรณีเป็นผู้กำหนด<sup>263</sup> โดยพระราชบัญญัติรายได้เทศบาลกำหนดให้ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บในเขตเทศบาลใด ให้ตกเป็นรายได้ของเทศบาลนั้น

ในประเด็นเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในท้องถิ่นนั้น เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้เริ่มแรกนั้นพื้นที่ทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานเขตที่เศรษฐกิจพิเศษซึ่งจากการวิเคราะห์แล้วองค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการขายหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้แก่นักลงทุนที่เข้ามาดำเนินกิจการภายในพื้นที่ หากมีการขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินแก่นักลงทุน กรณีนี้จะไม่เกิดผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ เนื่องจากนักลงทุนจะมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินดังกล่าวซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงเรือนและที่ดินมีหน้าที่เสียภาษีดังกล่าว เมื่อศึกษา (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจ

<sup>261</sup> โรงเรือน หมายถึง ตึก บ้านเรือน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าไปอยู่หรือใช้สอยได้ และให้หมายความถึงแพด้วย

<sup>262</sup> หมายถึง ที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกันและตามปกติต้องใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

<sup>263</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), หน้า 153.

พิเศษ พ.ศ. .... และกฎหรือระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ปรากฏการยกเว้นการชำระค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินให้แก่กลุ่มทุนแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเลือกใช้วิธีการให้นักลงทุนเช่าอสังหาริมทรัพย์แทนการขาย กรณีนี้จะเกิดผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในท้องที่นั้น เนื่องจากสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะยังมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้นภาษีโรงเรือน และที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจสำหรับพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้ ซึ่งหากรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินผืนนั้น

## (2) ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอยู่ในที่ดิน ไม่ว่าจะที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินประเภทใดหรือใช้เพื่อการพักอาศัย การพาณิชย์ อุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า ก็ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ทั้งสิ้น โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคมของปีใด เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระภาษีหลังจากได้มีการตีราคาปานกลางของที่ดิน และเจ้าพนักงานประเมินได้คำนวณภาษีและได้รับแจ้งการประเมินภาษี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การดังกล่าวกระทำภายในเดือนมีนาคม โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องนำเงินไปชำระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล หรือสถานที่อื่นที่นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีกำหนดภายในเดือนเมษายนของทุกปี ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับชำระเงินต้องลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินที่มอบให้แก่ผู้ชำระภาษีที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย หรือจะชำระภาษีทางธนาณัติหรือการส่งตัวแลกเงินของธนาคารโดยทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนก็ได้ โดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด นอกจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเหนือเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดเกณฑ์ลดหย่อนเนื้อที่การคำนวณเพื่อเสียภาษีได้

โดยสรุปแล้ว ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดิน ที่ดินทุกประเภทจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ไม่ว่าจะใช้ประโยชน์เองหรือให้ผู้เช่า ซึ่งอัตราภาษีบำรุงท้องที่จะแตกต่างกันไปตามราคาที่ดิน อย่างไรก็ตาม มีที่ดินบางประเภทที่ถูก

กำหนดให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งมักเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ เช่น ที่ดินของรัฐและของศาสนา เป็นต้น หากที่ดินใดเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้วก็ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก

### (3) ภาษีป้าย

ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้ายฯ โดยกำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีจากป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจกรรมอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษรภาพหรือเครื่องหมายที่เขียนและสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น โดยเจ้าของป้ายหรือผู้ครอบครองป้ายต้องเสียภาษีเป็นรายปีภายในวันที่ 15 มีนาคมของทุกปี นับแต่วันที่ติดตั้งป้ายใหม่หรือเปลี่ยนแปลงป้ายเดิม อย่างไรก็ตาม มีป้ายบางประเภทที่กฎหมายอนุญาตให้ไม่ต้องเสียภาษี คือ ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพและบริเวณของโรงมหรสพเพื่อวัตถุประสงค์ในการโฆษณามหรสพนั้น ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ของสินค้า ป้ายที่แสดงไว้ที่ยานพาหนะ ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าซึ่งมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ตารางเมตร ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐบาล และธนาคารที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ป้ายที่เกี่ยวข้องกับการศาสนา สมาคมหรือมูลนิธิ และป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ภาษีป้ายถือเป็นภาษีท้องถิ่นประเภทหนึ่งซึ่งเรียกเก็บจากเจ้าของป้าย โดยหลักแล้วป้ายทุกชนิดจะต้องเสียภาษี เว้นแต่ป้ายบางประเภท เช่น ป้ายของทางราชการ ศาสนา ป้ายชั่วคราว รวมทั้งป้ายที่มีได้เจตนาหาประโยชน์ที่กฎหมายยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษี โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าของป้ายต้องชำระภาษีป้ายปีละ 1 ครั้ง ณ สำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ป้ายนั้นตั้งแสดงอยู่

กรณีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาพตำบลตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด<sup>264</sup> นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรสำหรับพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นโดยสามารถเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ไม่เกิน 1 ใน 9 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บ

<sup>264</sup> มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ตามประมวลรัษฎากร แต่ถ้าหากประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 ให้  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บร้อยละ 0<sup>265</sup>

#### (4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม อยู่ในกลุ่มประเภทภาษีประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม  
และจัดสรรให้ โดยมีลักษณะเป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของสินค้าหรือบริการส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละ  
ขั้นตอนของการผลิต และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการชนิดต่างๆ โดยมูลค่าที่เพิ่มเป็นมูลค่าของส่วน  
ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนในการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการซึ่งก็คือค่าของผลต่าง  
ระหว่างราคาสินค้าหรือบริการ ผลิตหรือจำหน่ายกับราคาสินค้าหรือบริการที่ซื้อมาใช้ในการผลิต หรือ  
ในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อการส่งออก เนื่องจาก  
ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม สินค้าส่งออกใช้วิธีอัตราศูนย์ (Zero Rating) คือ ผู้ส่งออกไม่ต้องเสีย  
ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ และจะได้รับคืนภาษีที่ยังอยู่ในตัวสินค้า  
ส่งออกทั้งหมด<sup>266</sup> และกรณีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่นำเข้าไป  
ในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเฉพาะสินค้าที่ได้รับการยกเว้นอากรนำเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย<sup>267</sup>

ปัจจุบันมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม 2 อัตรา คืออัตราร้อยละ 7 ซึ่งใช้  
สำหรับการประกอบกิจการด้านการขายสินค้า การให้บริการ และการนำเข้า ซึ่งการเก็บอัตรา  
ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 นั้นได้รวมภาษีท้องถิ่นไว้แล้ว โดยแบ่งเป็นสัดส่วนเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 6.3  
และภาษีท้องถิ่นร้อยละ 0.7 อย่างไรก็ตาม ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีเนื้อหามาเป็นการกำหนดแผนและ  
ขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการกระจาย  
อำนาจในการจัดหารายได้ไปยังท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย ส่งผลให้มีการเพิ่มสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่  
ท้องถิ่นจาก 0.7% เป็น 2.1%

การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มอัตราร้อยละ 0 สำหรับกรณีการส่งออก  
สินค้า ซึ่งแยกย่อยได้เป็น 3 กรณีคือ การส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักร การนำสินค้าเข้าไปในเขต  
อุตสาหกรรมส่งออก และการขายสินค้าของคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากร และ  
รวมถึงการให้บริการที่กระทำในราชอาณาจักร และได้มีการใช้บริการนั้นในต่างประเทศ โดยให้รวมถึง

<sup>265</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

<sup>266</sup> สุกัลยา ปรีชา, ภาษีมูลค่าเพิ่ม (กรุงเทพฯ: ทริปเพิ้ล กรุ๊ป, 2551), หน้า 6.

<sup>267</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

การให้บริการที่กระทำในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิตสินค้าในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อการส่งออก และการให้บริการที่กระทำในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อใช้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกด้วย

สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... คือการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการประกอบกิจการภายในพื้นที่ ทำให้เกิดประเด็นปัญหากรณีจำนวนของการประกอบธุรกิจที่ตั้งอยู่ภายในพื้นที่กับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สัมพันธ์กัน

#### (5) รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียม ซึ่งปรากฏการให้อำนาจดังกล่าวไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเฉพาะ รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่คือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ซึ่งในประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกรรมอื่นๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษพบว่า ได้มีการออกบทบัญญัติให้สำนักเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทั้งปวงสำหรับการได้มาซึ่งที่ดินบางกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ และกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องเสียภาษีจากการได้มาหรือแลกเปลี่ยนซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้นภาษีดังกล่าว

รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข ให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่กฎหมาย ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติว่าด้วยการนั้นกำหนดให้เรียกเก็บได้ และเมื่อสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหักค่าใช้จ่ายของสำนักงานซึ่งไม่เกินร้อยละสิบตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดแล้ว ให้นำส่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น

#### 4.2.2.2 รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการได้ ซึ่งอาจมีที่มาจากทำให้เช่าทรัพย์สินต่างๆ หรือการเรียกเก็บค่าบริการจากการพาณิชย์และการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาซึ่งเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชนิดที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือครองในลักษณะเดียวกับที่เอกชนถือครองทรัพย์สินและไม่ถูกนำมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ทรัพย์สินนั้นแสวงหารายได้ในลักษณะเดียวกับเอกชน และอีกประเภทหนึ่งคือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชนิดที่โดยสภาพหรือโดยการกำหนดมีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชน คือมีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน<sup>268</sup> ซึ่งคำว่าประโยชน์มหาชนในบริบทนี้มีอยู่สองความหมาย ความหมายแรกหมายถึง ประโยชน์ที่มหาชนได้รับโดยตรง เช่น การที่ราษฎรในท้องถิ่นเข้าใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตรง ส่วนความหมายที่สอง

<sup>268</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น หน้า 79.

หมายถึงประโยชน์ที่มหาชนได้รับโดยอ้อม คือการที่ราษฎรในท้องถิ่นใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผ่านหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินพบว่า การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน และประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้พร้อมๆ กัน โดยไม่จำกัดการใช้เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การใช้จะมีลักษณะไม่คงทนถาวรเพราะประชาชนแต่ละคนจะเข้าใช้ได้เพียงชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น มิได้มีสิทธิในการใช้อย่างถาวร และต้องใช้ทรัพย์สินนั้นตามสภาพปกติของทรัพย์สินโดยห้ามมิให้ใช้ผิดวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม มิได้มีสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปรากฏหลักเกณฑ์การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะราย ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้สิทธิเอกชนรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้นที่มีสิทธิพิเศษในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องถิ่นแต่ผู้เดียว เนื่องจากเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจดูแล นอกจากนี้แล้วยังสามารถใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทรัพย์สินนั้นก็ได้ และยังเป็น การตัดสิทธิผู้อื่นมิให้ใช้ทรัพย์สินนั้นด้วย ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเฉพาะรายจำเป็นต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์สินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะรายนี้จะต้องมีกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้และต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษเฉพาะกรณีไป<sup>269</sup>

กรณีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจำเป็นที่จะต้องรวบรวมที่ดินให้มีลักษณะเป็นผืนเดียวกัน ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินอยู่ในเขตนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องชำระราคาค่าที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามราคาและอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนด และกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ที่ดินตกเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>269</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-84.



(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถแปรสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถือว่าเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นที่ดินตั้งอยู่ได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความเห็นชอบและสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องชำระราคาค่าที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือจัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน แล้วแต่กรณี

#### 4.3 กรณีศึกษา: การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดตาก

จังหวัดตากตั้งอยู่ภาคเหนือตอนล่างของประเทศ มีพื้นที่ทั้งหมด 16,406.65 ตารางกิโลเมตร เป็นจังหวัดที่มีขนาดเป็นอันดับ 4 ของประเทศและเป็นอันดับ 2 ของภาคเหนือ สภาพภูมิประเทศของจังหวัดตากเป็นพื้นที่ตามแนวเทือกเขา ซึ่งสภาพพื้นที่จะถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ โดยมีเทือกเขาดอนนรงค์ชัยกั้นกลาง ส่วนที่ 1 ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันออก ประกอบด้วย 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองตาก อำเภอบ้านตาก อำเภอสามเภา และอำเภอวังเจ้า สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงและที่ราบสูงลาดเอียงลงไปทางทิศตะวันออกสู่มแม่น้ำปิงและแม่น้ำวัง ทำให้เกิดพื้นที่ราบแคบริมสองฝั่งของแม่น้ำ และส่วนที่ 2 ตั้งอยู่ทางด้านทิศตะวันตก ประกอบด้วย 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด อำเภออุ้มผาง และอำเภอท่าสองยาง ซึ่งส่วนที่ 2 มีอาณาเขตติดกับประเทศพม่า จังหวัดตากมีลักษณะภูมิประเทศที่เหมาะสมกล่าวคือ สามารถเชื่อมโยงกับเขตเศรษฐกิจเมียวดีของประเทศพม่าซึ่งตั้งอยู่ห่างออกไปเพียง 10 กิโลเมตร และมีพื้นที่ตั้งอยู่ปลายแนวเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (East-West Economic Corridor: EWEC) เป็นจุดตัดระหว่างแนวเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ North-South Economic Corridor (NSEC) มีโครงข่ายการคมนาคมทางบกที่สนับสนุนการขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้า มีสนามบินพาณิชย์ เป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรและแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่มีความโดดเด่นเฉพาะตัว ตลอดจนเป็นประตูสู่อันดามัน และประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงคือเมียนมาร์ และจีน และสามารถเชื่อมโยงกับเส้นทางการค้าขายเป็นประตูสู่ยุโรปได้<sup>270</sup> พื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ในฝั่งตะวันตกสามารถเป็นประตูเชื่อมโยงไปยังเมืองย่างกุ้งซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาร์ และสามารถเชื่อมต่อไปยังอินเดียและจีนตอนใต้ นอกจากนี้พื้นที่ชายแดนฝั่งเมียนมาร์ ยังมีแรงงานจำนวนมากพร้อมรองรับการพัฒนาที่แม่สอด รวมทั้งสามารถร่วมดำเนินกิจการในลักษณะอุตสาหกรรมการผลิตร่วม (co-production) กับนิคมอุตสาหกรรมเมียวดีของประเทศเมียนมาร์<sup>271</sup> ซึ่ง

<sup>270</sup>เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก, "ศักยภาพของจังหวัดตาก" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน 2559. แหล่งที่มา: <http://www.taksej.com/th/page/takpotential.html>

<sup>271</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, "เจาะลึกศักยภาพพื้นที่ 10 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ" [ออนไลน์].[16 เมษายน 2559]

เมืองเมียวดีถือเป็นเมืองหน้าด่านทางด้านชายแดนภาคตะวันออกสุดของประเทศเมียนมาร์ที่จะกระจายสินค้าไปยังเมืองต่างๆ โดยมีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตของรัฐกะเหรี่ยง เมียวดีถือเป็นชุมชนด้านการค้า การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม และถือเป็นเมืองประวัติศาสตร์ด้านการรบบระหว่างไทยกับเมียนมาร์ในอดีต ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลเมียนมาร์กำลังเร่งจัดตั้งเมืองเมียวดีให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีพื้นที่ประมาณ 1,860,000 ตารางเมตร แบ่งออกเป็นพื้นที่สำหรับสำนักงาน ศูนย์กระจายสินค้า ส่วนตรวจสอบสินค้า ช่องทางสำหรับพิธีการศุลกากรแบบครบวงจร ประกอบด้วย ศุลกากร สรรพากร ธนาคารพาณิชย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และในอนาคตจะมีแผนลงทุนด้านการท่องเที่ยว ที่พักอาศัย และโรงแรม อีกด้วย

จังหวัดตากมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นไปในลักษณะการทำอุตสาหกรรมและบริการ ด้านการค้าปลีกและค้าส่ง โดยเฉพาะอำเภอแม่สอดที่ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางในการค้าหลัก เนื่องจากเป็นช่องทางในการขนส่งสินค้าเข้าประเทศเมียนมาร์ ประกอบกับจังหวัดตากมีพื้นที่พรมแดนติดกับพม่าทำให้มีแรงงานต่างชาตินี้มาจากชายแดน เช่น มอญ ไทยใหญ่ รวมทั้งแรงงานที่มาจากส่วนกลางของประเทศเมียนมาร์เข้ามาทำงานในพื้นที่จังหวัดตากเป็นจำนวนมากโดยมักทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจุบันอำเภอแม่สอดเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นทำให้เกิดการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมขึ้นมาส่งผลให้ธุรกิจได้รับประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาดมากขึ้น นอกจากนี้จังหวัดตากจะมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เน้นด้านอุตสาหกรรมแล้ว ยังเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในด้านการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวอีกด้วย เนื่องจากมีพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงาม มีความเหมาะสมกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทั้งในฝั่งประเทศไทยและประเทศเมียนมาร์ รวมทั้งมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมทำให้เป็นจุดเด่นในการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาภายในพื้นที่

จากข้อมูลทางด้านลักษณะของพื้นที่ โครงสร้างเศรษฐกิจ และองค์ประกอบอื่นๆ ทำให้จังหวัดตากเป็นอีกจังหวัดที่ถือได้ว่ามีศักยภาพต่อการเป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนากิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงกำหนดให้จังหวัดตากเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในระยะเริ่มแรกมีการปรับปรุงพื้นที่ภายในอำเภอแม่สอดให้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้นในการรองรับนักลงทุนที่จะเข้ามาประกอบกิจการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเน้นในเรื่องการสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ เช่น การขุดเจาะอุโมงค์เส้นทางรถไฟ การขยายถนนระหว่างพื้นที่จังหวัดตากและอำเภอแม่สอด การปรับปรุงสนามบินแม่สอด เป็นต้น

#### 4.3.1 การดำเนินการเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก

แม่ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมดตั้งแต่วิธีการจัดตั้ง การบริหารดำเนินงาน สิทธิประโยชน์

ฯลฯ ยังไม่ออกเป็นกฎหมายทำให้ไม่มีผลบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ตามมีการออกคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการฯ ได้อาศัยอำนาจดังกล่าวในการประกาศให้พื้นที่บางส่วนของจังหวัดตากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากขึ้น และได้มีการออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากตามมาเป็นจำนวนมาก

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เกิดขึ้นโดยผลจากประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยประกาศดังกล่าวมีผลให้พื้นที่ 14 ตำบลที่ติดชายแดนใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาดตามที่กำหนดในประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก<sup>272</sup> รวม 1,419 ตารางกิโลเมตร (886,875 ไร่) การประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากมีวัตถุประสงค์ให้พื้นที่ดังกล่าวเน้นในประเภทธุรกิจที่เกี่ยวกับศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศเครือข่ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

การประกาศให้พื้นที่เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นครอบคลุมพื้นที่เขตป่าสงวน เขตป่าไม้ถาวร และรวมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงได้มีประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งประกาศดังกล่าวมีเนื้อความเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีผลให้ที่ดินที่ปรากฏแนวเขตอยู่ท้ายประกาศฯ กลายสภาพเป็นที่ราชพัสดุโดยกำหนดให้กรมธนารักษ์จัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ หรือจัดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนเช่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา นอกจากนี้ในกรณีที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงใดซึ่งมีผลทำให้ที่ราชพัสดุดังกล่าวมีพื้นที่ไม่ต่อเนื่องกัน คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการนำที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุ

<sup>272</sup> ข้อ 1 ให้ท้องที่ตำบลท่าสายลวด ตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลแม่กาษา ตำบลแม่กู่ ตำบลแม่ดาว ตำบลแม่ปะ ตำบลแม่สอด และตำบลมหาวัน อำเภอแม่สอด ตำบลช่องแคบ ตำบลพบพระ และตำบลวาลีย์ อำเภอพบพระ ตำบลชนะเจือ ตำบลแม่จะระ และตำบลแม่ระมาด อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดตาก

ดังกล่าวแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนรายนั้น และในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการจะสั่งชดใช้เงินให้แทนการแลกเปลี่ยนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้<sup>273</sup>

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกคือการจัดหาที่ดินพร้อมปรับปรุงพื้นที่เพื่อให้เหมาะสมกับการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และระยะที่สองคือการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนภายในพื้นที่ด้วยวิธีการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ

การจัดหาที่ดินเพื่อประกาศเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากนั้น ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ระบุพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และได้กำหนดการจัดรูปที่ดินที่อยู่ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยการใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ<sup>274</sup> ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมไปถึงการกำหนดให้มีการเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนที่ดินกับเอกชนเจ้าของพื้นที่เพื่อให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวมเป็นผืนเดียวกัน

ต่อมาได้มีการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบางประการที่ใช้บังคับอยู่ในพื้นที่นั้นไม่สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการและบริหารจัดการพื้นที่ จึงได้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ส่งผลให้ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้รับการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม การวางผังเมือง

<sup>273</sup> ข้อ 5 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558

<sup>274</sup> คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

และการควบคุมอาคารภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย<sup>275</sup> และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง<sup>276</sup> แทน

#### 4.3.2 การบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษออกมาบังคับใช้ แต่ได้มีการประกาศให้บางส่วนของพื้นที่จังหวัดตากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว จึงได้มีการออกคำสั่งจังหวัดตากเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ดังนี้

##### 4.3.2.1. คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจตาก มีผู้ว่าราชการจังหวัดตาก เป็นประธานกรรมการและตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดตากเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ถือปฏิบัติเพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก รวมทั้งการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบ้านพี่เมืองน้องระหว่างแม่สอดและเมียวดีเป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำแผนงาน โครงการ และแผนปฏิบัติการการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ (กนพ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการภายในพื้นที่เพื่อรายงานผลการดำเนินงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตาก

เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ระบุให้นายกเทศมนตรีนครแม่สอดเป็นกรรมการด้วย ซึ่งการกำหนดให้ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในคณะกรรมการระดับกำหนดนโยบายส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น ในขณะที่คณะกรรมการบริหารตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ไม่ปรากฏให้ท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพัฒนาพื้นที่แต่อย่างใด

<sup>275</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

<sup>276</sup> ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

#### 4.3.2.2 คณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก แล้ว ยังได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากทั้งหมด 7 คณะทำงาน ดังนี้

- (1.1) **คณะทำงานด้านสิทธิประโยชน์ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน** มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อหาแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก พร้อมทั้งจัดตั้งและขับเคลื่อนศูนย์บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนในพื้นที่
- (1.2) **คณะทำงานด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง** มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป – กลับ พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จด้านแรงงานต่างด้าว โดยครอบคลุมงานสาธารณสุข ตรวจคนเข้าเมือง การจัดสวัสดิการด้านแรงงานและค่าจ้างในพื้นที่ รวมถึงดำเนินการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานไทยและต่างด้าวในพื้นที่
- (1.3) **คณะทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านศุลกากร** มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากและบริเวณใกล้เคียง ให้สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายหลักของประเทศได้พร้อมทั้งพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก การดำเนินการในการพัฒนาด้านศุลกากรและจุดผ่านแดนให้เกิดความสะดวกและได้มาตรฐานสากล การดำเนินการตามแนวทางการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมและแนวทางการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่และความต้องการของประชาชน

- (1.4) **คณะกรรมการด้านการกำหนดขอบเขตพื้นที่ และการจัดหาที่ดิน** มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอพื้นที่ของทางราชการที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์พร้อมทั้งพิจารณาและเสนอแนวทางการจัดทำผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและดำเนินการตามแผนการนำที่ดินของทางราชการมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก รวมถึงดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ตามระเบียบและขั้นตอนของทางราชการ
- (1.5) **คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ การฝึกทักษะ และการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน** มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักสูตรการอบรมให้ความรู้ทางด้านภาษา และการฝึกทักษะด้านวิชาชีพแก่ประชาชนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก รวมถึงสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแก่ประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น
- (1.6) **คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี และการสาธารณสุข** มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และป้องกันผลกระทบจากการพัฒนาในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ทั้งด้านคุณภาพชีวิตด้วยการกำหนดแนวทางและแผนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านประเพณี ด้วยการจัดกิจกรรมสืบสานการอนุรักษ์วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีพื้นบ้านและการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากและพื้นที่ใกล้เคียง รวมถึงการจัดกิจกรรมส่งเสริมการสานความสัมพันธ์บ้านพี่เมืองน้องระหว่างจังหวัดตากและจังหวัดเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์
- (1.7) **คณะกรรมการการบริหารสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และศูนย์ประสานงานบ้านพี่เมืองน้องระหว่างแม่สอดและเมียวดี** มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเตรียมอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสำนักงานเขต

พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และศูนย์ประสานงานบ้านพี่เมืองน้องระหว่างแม่สอดและเมียวดี รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลภายในสำนักงานเขตพัฒนาพิเศษตาก พร้อมทั้งให้การต้อนรับและอำนวยความสะดวกคณะกรรมการศึกษาดูงาน การตรวจเยี่ยม และการจัดประชุมสัมมนาภายในสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

คณะทำงานทั้ง 7 ด้านถูกกำหนดให้ต้องจัดประชุมเพื่อติดตามความคืบหน้าและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานเพื่อรายงานผลให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากทราบเป็นประจำทุกสัปดาห์ เว้นแต่คณะทำงานด้านการบริหารสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และศูนย์ประสานงานบ้านพี่เมืองน้องระหว่างแม่สอดและเมียวดีที่ถูกกำหนดให้รายงานความคืบหน้าและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากทราบทุกระยะ เป็นที่น่าสังเกตว่ามีการกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีนครแม่สอดซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะทำงานทั้งหมด 2 ด้านคือ คณะทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร และคณะทำงานด้านการบริหารสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และศูนย์ประสานงานบ้านพี่เมืองน้องระหว่างแม่สอดและเมียวดี

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากและคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากทั้ง 7 ด้าน มีหน่วยสนับสนุนในการขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากคือ “ศูนย์อำนวยการเพื่อการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก” ซึ่งแบ่งการทำงานออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนบริหารและส่วนปฏิบัติงาน โดยส่วนบริหารมีหน้าที่กำกับดูแลกำหนดนโยบาย และบริหารงานในศูนย์อำนวยการเพื่อการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากให้เป็นไปตามภารกิจและนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่ส่วนปฏิบัติงานมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของส่วนบริหารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยส่วนปฏิบัติงานแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่ประสานการปฏิบัติงาน และติดตามผลการดำเนินงานของผู้บริหารของจังหวัดและส่วนกลางทราบ และฝ่ายปฏิบัติการ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายอำนวยการ และเป็นหน่วยสนับสนุนด้านธุรการ รวมถึงประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่

ลักษณะการบริหารงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากมีการวางระบบการทำงานที่แยกส่วนจากกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ มีคณะกรรมการนโยบายที่มีหน้าที่ในการ



วางนโยบายการดำเนินงานภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากโดยให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากทั้งหมด 7 ด้าน ทำหน้าที่ในการพิจารณาและดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ซึ่งทั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากนั้นจะมีศูนย์อำนวยการเพื่อการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินงานโดยทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินงานในระยะแรกของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากนั้นกำหนดให้นายกเทศมนตรีเมืองแม่สอดซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินงานตั้งแต่การวางนโยบายภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากทั้งในส่วนของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ซึ่งถือเป็นสัญญาณที่ดีในการให้ท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามา มีบทบาทเพราะแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง

#### 4.3.3 สิทธิประโยชน์ที่นักลงทุนจะได้รับในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

สิทธิประโยชน์ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดตากที่ออกมาในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับภาษีกว่าคือ ผู้ที่เข้ามาประกอบกิจการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากจะได้รับยกเว้นหรือลดภาษี โดยแบ่งออกเป็น สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบกิจการทั่วไปภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบกิจการเป้าหมายภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

##### 4.3.3.1 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบกิจการทั่วไปภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบกิจการทั่วไปภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้มีการออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากร<sup>277</sup> อนุญาตให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราภาษี สามารถแจ้งการขอใช้สิทธิต่ออธิบดีกรมสรรพากรภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะทำให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลได้ลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยมีเงื่อนไขว่า

<sup>277</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 262) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการลดอัตราภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ต้องมีการยื่นแผนธุรกิจเพื่อประกอบการพิจารณาพร้อมแบบแจ้งการใช้สิทธิต่ออธิบดีกรมสรรพากร แผนธุรกิจต้องมีรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (1.1) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ และเลขประจำตัวนิติบุคคลของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- (1.2) รายละเอียดธุรกิจที่ขอจดแจ้งการใช้สิทธิทางประโยชน์ทางภาษี<sup>278</sup>
- (1.3) วิสัยทัศน์และเป้าหมายธุรกิจในระยะยาว
- (1.4) แผนการดำเนินงานในปัจจุบัน
- (1.5) แผนการจัดหาเงินทุน
- (1.6) ประมาณการรายได้ และรายจ่ายจากการประกอบกิจการ

#### 4.3.3.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบการเป้าหมายภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบการเป้าหมายภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สิทธิประโยชน์ประเภทนี้จะประกาศออกมาโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กิจการเป้าหมายของแต่ละเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของพื้นที่ โดยกิจการที่จะได้รับส่งเสริมการลงทุนของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแบ่งออกเป็น 8 หมวด<sup>279</sup> ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่กิจการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการบริการและสาธารณสุข โภค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กนพ.ได้กำหนดบทบาทของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เป็น “ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศ/เครือข่ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน

<sup>278</sup> รายละเอียดธุรกิจที่ขอจดแจ้งการใช้สิทธิทางประโยชน์ทางภาษี ประกอบด้วย

- (1) ประเภทกิจการผลิต ได้แก่ การผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า การผลิตสินค้าเพื่อส่งออกเป็นหลัก หรือการผลิตสินค้าที่มีแนวโน้มจะสูญเสียการแข่งขัน
- (2) ประเภทสินค้าที่ผลิต ทั้งนี้ หากเป็นการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกเป็นหลัก ให้ระบุสัดส่วนการผลิตเพื่อการส่งออกในแผนธุรกิจด้วย
- (3) รายละเอียดอื่นๆ (ถ้ามี)

<sup>279</sup> ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ๒/๒๕๕๘ เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก

เข้มข้น” โดยกำหนดโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นสัดส่วนคือ ด้านบริการ 51.47% ด้านเกษตร 24.94% ด้านอุตสาหกรรม 16.93% มีผลผลิตในพื้นที่ ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าว ถั่วเขียวถั่วดำ ถั่วเหลือง พืชผัก ประมงน้ำจืด อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เกี่ยวกับเครื่องแต่งกาย เกษตร และสิ่งทอ ในขณะที่ภาคบริการเป็นขายส่ง/ขายปลีก ดังนั้นหากผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจเข้าข่ายประเภทที่กล่าวมาข้างต้นจะทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีมากกว่าผู้ประกอบการประเภทธุรกิจอื่น

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากในปัจจุบันยังไม่ค่อยมีความชัดเจน เนื่องจากการดำเนินการในปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการพัฒนาพื้นที่ที่มีความพร้อมทั้งทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการบริการสาธารณะภายในพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเปิดพื้นที่เพื่อรองรับการลงทุนที่จะส่งผลให้มีคนเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมาก การออกกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในตอนนี้จึงยังมีไม่มากนัก เป็นที่น่าสังเกตว่าหาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... บังคับใช้อาจทำให้หลักเกณฑ์ วิธีการในการออกสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีความชัดเจนมากขึ้น

## บทที่ 5

### ประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีลักษณะเป็นการให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่เฉพาะและมีการบริหารจัดการที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไป และมีการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่นักลงทุนส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่โดยตรง ตั้งแต่การจัดเตรียมพื้นที่เพื่อพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจนถึงการบริหารจัดการภายในพื้นที่ โดย (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>280</sup> ซึ่งมีที่มาจากส่วนกลางและไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ (1) การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ (2) การยกเว้นภาษีให้แก่ผู้ประกอบการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละประเด็นมีรายละเอียด ดังนี้

#### 5.1 การทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

แนวความคิดการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากเอกชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ โดยในประเทศไทยมีการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีเนื้อความในประกาศเป็นการกำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนใน 5 จังหวัดของประเทศไทย และออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 โดยกำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นครอบคลุมพื้นที่บางส่วนอีก 5 จังหวัดของประเทศไทย ซึ่งการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นจะเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด โดย ณ ปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยยังมีสถานะเป็น (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ซึ่งจากการศึกษา (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวพบว่าการบริหารจัดการ

<sup>280</sup> องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง บุคคลหรือหน่วยงานที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษก่อให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ โดยแบ่งออกเป็น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน

### 5.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งตามกฎหมายบางประเภทที่ระบุไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ จากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายเฉพาะบางฉบับที่เมื่อผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการแทนแล้วจะส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎหมายเฉพาะดังกล่าวประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

#### 5.1.1.1 กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งจำแนกอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 3 ประเภทคือ อำนาจในการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน

#### (1) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินวางหลักให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการขุดดินและถมดินมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขุดดินตามรายละเอียดที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน<sup>281</sup> อย่างไรก็ตาม กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

<sup>281</sup> มาตรา 6: เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

- (1) บริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน
- (2) ความสัมพันธ์ของความลาดเอียงของบ่อดินหรือเนินดินตามชนิดของดิน ความลึกและขนาดของบ่อดินที่จะขุดดิน ความสูงและพื้นที่ของเนินดินที่จะถมดิน และระยะห่างจากขอบบ่อดินหรือเนินดินถึงเขตที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของบุคคลอื่น
- (3) วิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้หากเข้าเงื่อนไขที่กำหนดคือ กรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้ และหากต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิกและให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับต่อไปได้<sup>282</sup> นอกจากนี้ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะสองประการ ประการแรกคือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว ประการที่สองคือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้จะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการขุดดินและถมดินและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

เมื่อพิจารณาจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... พบว่า ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน ทั้งยังกำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายสำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินอีกด้วย ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามเดิม

## (2) อำนาจในการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน

พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ในการรับแจ้งต่อผู้ที่มีความประสงค์จะขุดดินหรือถมดินที่มีขนาดหรือพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการแจ้ง อย่างไรก็ตาม กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการประกาศ

(4) วิธีการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่คนงานและบุคคลภายนอก

(5) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นในการขุดดินหรือถมดิน

<sup>282</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

กำหนดขนาดหรือพื้นที่ดังกล่าวได้<sup>283</sup> โดยผู้ที่มีความประสงค์จะขุดดินและถมดินต้องยื่นเอกสารแจ้งข้อมูลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งแก่บุคคลดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และผู้แจ้งจะเริ่มต้นการขุดดินหรือถมดินตามที่แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง กรณีการแจ้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการแจ้ง และถ้าผู้แจ้งไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้แจ้งได้รับแจ้งให้แก้ไขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้การแจ้งนั้นเป็นอันสิ้นผล เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ตรงส่วนนี้ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่ปรากฏใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ที่อนุญาตให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน มีอำนาจในการรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอยู่เดิมตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ดังนั้นอำนาจหน้าที่ด้านการรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงถูกถ่ายโอนจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปยังผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน โดยมีเงื่อนไขในการดำเนินงานคือจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐซึ่งในที่นี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน<sup>284</sup>

### (3) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน

พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ที่มีการขุดดินหรือถมดินในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่<sup>285</sup> นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่ขุดดินหรือถมดินและรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ในกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินหรือถมดินยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินนั้น กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า การขุดดินหรือถมดินก่อให้เกิดความเสียหายหรืออาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ ให้รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ขุดดิน

<sup>283</sup> มาตรา 17 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

<sup>284</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>285</sup> มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร<sup>286</sup>

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้ง รวมถึงการกำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น<sup>287</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่ด้านการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกถ่ายโอนจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปยังผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน

กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินกำหนดให้ลักษณะการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าการที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนมีฐานะเป็นทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินได้ เนื่องจากด้วยลักษณะของบทบัญญัติตามกฎหมายเดิมนั้นกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการมีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินเพื่อปฏิบัติงานภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย แต่การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีลักษณะเป็นการจัดตั้งภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรมีการส่งพนักงานเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินร่วมกับองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

<sup>286</sup> มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

<sup>287</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....



จากการศึกษาพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ประกอบกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... พบว่าหากมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินจะถูกถ่ายโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ซึ่งหมายถึงอำนาจในการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินและอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน ส่วนอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยังคงเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเดิม

### 5.1.1.2 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ<sup>288</sup> ประกอบกับกฎหมายกำหนดให้มีนายช่างและนายตรวจ ซึ่งเป็นบุคคลที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น นายตรวจ และนายช่าง มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>289</sup> โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 ประเภท ประเภทแรกคืออำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประเภทที่สองคืออำนาจในการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และประเภทที่สามคืออำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

<sup>288</sup> “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

<sup>289</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

### (1) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์รวมถึงวิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารและเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้หากเข้าเงื่อนไขที่กำหนดคือ กรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้ และหากต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิกและให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับต่อไปได้<sup>290</sup> นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นภายหลังจากการออกกฎกระทรวงได้หากเข้าเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งในสองประการ ประการแรกคือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว ประการที่สองคือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้จะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร<sup>291</sup> นอกจากนี้ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการตอบข้อหารือกรณีที่มีผู้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีข้อสงสัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติตาม โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องตอบข้อหารือนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ามีความจำเป็นต้องขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการควบคุมอาคารก็ให้ขยายกำหนดเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสามสิบวัน<sup>292</sup>

เมื่อพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... พบว่าไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจเขตเศรษฐกิจพิเศษในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือระเบียบหลักเกณฑ์ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับ (ร่าง)

<sup>290</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>291</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>292</sup> มาตรา 13 ตรี แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้ที่ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีอำนาจดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้<sup>293</sup> ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงยังเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามเดิม

## (2) อำนาจในการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบอนุญาตสำหรับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร<sup>294</sup> รวมถึงการออกใบอนุญาตเพื่อรื้อถอนอาคารที่มีส่วนสูงเกินสิบห้าเมตรซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคารและอาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าสองเมตร<sup>295</sup> โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้ แล้วแต่กรณี<sup>296</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตสำหรับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่รับแจ้งกรณีผู้ที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารเลือกใช้วิธีแจ้งการดำเนินการแทนการยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้ โดยจะต้องแจ้งตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนด พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว<sup>297</sup> เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับข้อมูลรวมถึงเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดและผู้แจ้งได้ชำระค่าธรรมเนียมครบถ้วนแล้วจะต้องออกใบรับแจ้งภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ได้รับชำระค่าธรรมเนียม กรณีออกใบรับแจ้งแล้วแต่หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบเหตุไม่ถูกต้องภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้ง

<sup>293</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ...

<sup>294</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>295</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>296</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>297</sup> มาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

หรือนับแต่วันที่เริ่มดำเนินการตามที่ได้ทำการแจ้ง แล้วแต่กรณี เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ออกหนังสือแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้แจ้งทราบและดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน หากผู้แจ้งไม่ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งยกเลิกใบรับแจ้งที่ได้ออกไว้ หากครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันและเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้แจ้งทราบให้ถือว่ากรอก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว เว้นแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่ากรอก่อสร้างของผู้แจ้งเป็นกรณีเกี่ยวกับการรुकล้าที่สาธารณะ หรือกรณีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแจ้งข้อทักท้วงได้ตลอดเวลา<sup>298</sup>

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน มีอำนาจในการรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอยู่เดิมตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังนั้น อำนาจหน้าที่ด้านการรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงถูกถ่ายโอนจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปยังผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน โดยมีเงื่อนไขในการดำเนินงานคือจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐซึ่งในที่นี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน<sup>299</sup>

### (3) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยหากผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าว หรือมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว<sup>300</sup> โดยหากการกระทำอันมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือ

<sup>298</sup> มาตรา 39 ตรี แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>299</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ...

<sup>300</sup> มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>301</sup> และหากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจส่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>302</sup> ซึ่งถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่รื้อถอนอาคารตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง<sup>303</sup> รวมถึงมีอำนาจในการตรวจสอบอุปกรณ์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาคารซึ่งถ้าหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอุปกรณ์ดังกล่าวมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้อุปกรณ์นั้น และมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขอุปกรณ์ประกอบต่างๆ นั้น ให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและใช้งานได้ตามระยะเวลาที่กำหนด<sup>304</sup>

นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้กำหนดให้มีนายช่างและนายตรวจซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ขอใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ว่าได้ดำเนินการถูกต้องหรือไม่ โดยขณะที่มีการก่อสร้างนายช่างและนายตรวจมีอำนาจเข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อน ย้ายอาคาร เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ รวมถึงมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น กรณีที่การก่อสร้างแล้วเสร็จแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดซึ่งได้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายเสร็จแล้วนั้น ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดมีการใช้หรือเปลี่ยนการใช้โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด นายช่างมีอำนาจเข้าไปตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารนั้นได้ และมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายช่างและนายตรวจดำเนินการได้เฉพาะเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกดินหรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าวเท่านั้น

<sup>301</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>302</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>303</sup> มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>304</sup> มาตรา 48 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ที่กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้ง รวมถึงการกำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น<sup>305</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่ด้านการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกถ่ายโอนจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปยังผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน รวมถึงการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอีกด้วย อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้มีนายช่างและนายตรวจซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดคุณสมบัติของนายช่างให้มาจากข้าราชการหรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น หรือเป็นวิศวกรหรือสถาปนิกที่อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองแต่งตั้งให้เป็นนายช่าง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าหากร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษขยายอำนาจให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจแต่งตั้งนายช่างและนายตรวจเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจะส่งผลให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเกินขอบเขตและไปกระทบกับการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เนื่องจากผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งถือเป็นผู้บริหารในองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ควรมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีนี้มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... อนุญาตให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญด้านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต รับจดทะเบียน และรับแจ้งตามกฎหมายเฉพาะมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษจะระบุเฉพาะอำนาจหน้าที่บางประการ แต่ก็แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินงานร่วมกันได้ในลักษณะการให้ความร่วมมือกัน ดังนั้น ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ควรมีอำนาจขยายไปถึงการแต่งตั้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรเป็นไปในลักษณะการร่วมมือกันระหว่างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>305</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

เมื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับการศึกษา (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....พบว่า หากมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จะส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งแต่เดิมเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเฉพาะในส่วนของอำนาจหน้าที่ด้านการอนุญาตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และอำนาจหน้าที่ด้านการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยังเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเดิม

### 5.1.1.3 กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขซึ่งกฎหมายได้แบ่งออกเป็น 7 ด้าน<sup>306</sup> โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวโดยจำแนกออกเป็น อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น อำนาจในการออกใบอนุญาตสำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข

#### (1) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดให้ราชการท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตลอดจนกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

<sup>306</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขแบ่งออกเป็น 7 ด้าน ดังนี้

- (1) การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
- (2) สุขลักษณะของอาคาร
- (3) เหตุรำคาญ
- (4) การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์
- (5) กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (6) ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร
- (7) การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

ไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวงรวมถึงการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจะพึงเรียกเก็บได้

ด้านการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของพื้นที่เขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือกำหนดมาตรการในการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทด้วยก็ได้<sup>307</sup>

ด้านกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้นปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ<sup>308</sup>

ด้านการจำหน่ายสินค้า สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลตลาด และในส่วนของกาจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยาบรรณมีอำนาจออกประกาศเพื่อกำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ดังกล่าวเพื่อเป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้า<sup>309</sup> นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะในการจำหน่ายสินค้าและหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในพื้นที่อีกด้วย<sup>310</sup>

อำนาจหน้าที่ด้านการสาธารณสุขถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักอีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวไว้ค่อนข้างมาก เพื่อความสะดวกในการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

<sup>307</sup> มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>308</sup> มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>309</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>310</sup> มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535



(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ให้อำนาจเขตเศรษฐกิจพิเศษในการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย การควบคุมและจัดมลพิษ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย<sup>311</sup> ประกอบกับเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขซึ่งให้อำนาจราชการท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขภายในพื้นที่ ส่งผลให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การรักษาความสะอาดภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกถ่ายโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย

## (2) อำนาจในการออกใบอนุญาตสำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต หรือออกใบอนุญาตสำหรับผู้ที่ต้องการดำเนินการใดๆ ก็ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องมีการขอใบอนุญาตก่อนการดำเนินการ ประกอบด้วย การดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย การดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการค้า การจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสวยอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช้การขายของในตลาด ซึ่งผู้ที่มีความประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องทำการขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ในกรณีจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลา

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต หรือออกใบอนุญาตแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้หากผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ และมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีกหรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ หรือไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง

<sup>311</sup> มาตรา 69(6) แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

ตามกฎหมายนี้ อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อ  
สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการ  
เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน มีอำนาจในการ  
อนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต รับแจ้ง หรือรับจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแทน  
เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอยู่เดิมตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535  
ดังนั้น อำนาจหน้าที่ด้านการรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ  
พิเศษจึงถูกถ่ายโอนจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปยังผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขต  
เศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน โดยมีเงื่อนไขในการดำเนินงานคือจะต้องปฏิบัติตาม  
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐซึ่งในที่นี้คือ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน<sup>312</sup> และ  
รวมถึงอำนาจในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตและมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตกรณีที่ได้รับ  
ใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนด

### (3) อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข  
พ.ศ. 2535 กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไป  
ตามกฎหมาย โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อ  
ประโยชน์ในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข เจ้าพนักงาน  
ท้องถิ่นถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย<sup>313</sup>  
รวมถึงอำนาจในการออกหนังสือเพื่อเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจง  
เป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา การเข้าไปใน  
อาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อ  
ตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัติ การยึดหรืออายัด  
สิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีเพื่อนำไป  
ทำลายในกรณีจำเป็น มีอำนาจเก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกต้องลักษณะหรือจะ  
ก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการ

<sup>312</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ...

<sup>313</sup> มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา<sup>314</sup> รวมถึงอำนาจในการห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญตลอดจนการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ<sup>315</sup> นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการแก้ไขหรือปรับปรุงกรณีที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนตามกฎหมายนี้ หากผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไขหรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้<sup>316</sup>

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น<sup>317</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่ด้านการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกถ่ายโอนจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปยังผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน รวมถึงการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่โดยตรง ทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีแนวคิดในการปรับปรุงพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดย (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการด้านการสาธารณสุขภายในพื้นที่มากขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัดทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ และให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญเพื่อป้องกันมิให้มีการก่อปัจจัยที่อาจทำให้เกิดเหตุรำคาญและสามารถแก้ไขได้อย่างทันที่

<sup>314</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>315</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>316</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>317</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

(ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่..) พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัด<sup>318</sup> โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และให้คำปรึกษา สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพในการดำเนินการของส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามโครงการที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย<sup>319</sup> จะเห็นได้ว่าบทบาทของคณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัดจะเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแลรวมถึงการพัฒนาศักยภาพราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขภายในพื้นที่ ซึ่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เน้นการมีส่วนร่วมของราชการส่วนท้องถิ่นโดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ประกอบกับมีบทบัญญัติที่ระบุให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพการดำเนินการของส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นตามโครงการที่คณะกรรมการกำหนด แสดงให้เห็นว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ให้ความสำคัญกับราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินการด้านการสาธารณสุขภายในพื้นที่ของตน เมื่อพิจารณาประกอบกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษฯ ที่ส่งผลให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การรักษาความสะอาดภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกถ่ายโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงมีความเป็นไปได้ว่าหากมีการจัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัดขึ้น อาจทำให้อำนาจหน้าที่ด้านการให้คำแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีผลขยายไปถึงการมีอำนาจในการให้คำแนะนำแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การรักษาความสะอาดภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย

นอกจากการกำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัดซึ่งส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านสาธารณสุขมากขึ้นแล้ว (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ยังเพิ่มกลไกให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญเพื่อระงับเหตุดังกล่าวในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้าง รวมถึงให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต<sup>320</sup> ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขไว้ค่อนข้างมาก แต่ก็ไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่ด้านการกำหนดพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ ดังนั้น (ร่าง)

<sup>318</sup> มาตรา 17/1 (3) แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

<sup>319</sup> มาตรา 17/3 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

<sup>320</sup> มาตรา 28/1 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงมีผลเป็นการขยายอำนาจการควบคุมดูแลด้านสาธารณสุขของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งหาก (ร่าง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มีผลบังคับใช้จะส่งผลให้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญเพื่อระงับเหตุดังกล่าวในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะถูกถ่ายโอนไปเป็นอำนาจของเขตเศรษฐกิจพิเศษแทน เนื่องจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข<sup>321</sup> ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหมายความรวมถึงการกำหนดพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญด้วย

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาททั้งในส่วนของการส่วนท้องถิ่นและบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยกฎหมายเฉพาะให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้อำนาจราชการท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ในส่วนของบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะทั้ง 3 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น อำนาจในการอนุญาตให้กระทำการใดๆ ตามกฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ รวมถึงมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตหากมีการดำเนินการที่เป็นการฝ่าฝืนตามกฎหมายหรือการดำเนินการที่เป็นเหตุให้มีการเพิกถอนตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นเฉพาะการอนุมัติอนุญาต ออกใบอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งตามกฎหมายที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ นอกจากนี้ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ยังมีบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายอำนาจให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงาน

<sup>321</sup> มาตรา 71 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย แสดงให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหมายความถึงอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ หรืออำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... เปิดโอกาสให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งก็ได้<sup>322</sup> ดังนั้น หากมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด การดำเนินการด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะจึงสมควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตามกฎหมายเฉพาะดั้งเดิม เพื่อมิให้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินไป ดังนั้น การดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงควรเป็นไปในลักษณะการร่วมมือกันระหว่างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในพื้นที่นั้น

### 5.1.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประเทศต่างๆ มักจะกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบและหลายลำดับชั้น ด้วยประสงค์จะให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและพอเพียง แต่ทั้งนี้ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบและหลายลำดับชั้นก็จำเป็นจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้อย่างชัดเจน และสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่งคือ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมาย โดยการจัดลำดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไปในตัว กล่าวคือ การพิจารณาแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มักพิจารณาจากขนาดหรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย โดยจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับสูงกว่าซึ่งจะมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทที่ต้องติดต่อประสานงานกันหลายท้องถิ่น หรือเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำพอสมควร เช่น การให้บริการด้านขนส่งระหว่างท้องถิ่น

<sup>322</sup> มาตรา 73 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็จะจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นการบริการประชาชนภายในท้องถิ่น เช่น การขนส่งภายในท้องถิ่น การจัดทำถนน ดูแลรักษาแหล่งน้ำภายในท้องถิ่น เป็นต้น<sup>323</sup>

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ซึ่งเป็นการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ถือว่าเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลายๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะเป็นพื้นที่ทับซ้อน กล่าวคือ มีการกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบและหลายลำดับชั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับสูงกว่าจะมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งและมีบทบาทเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทที่ต้องติดต่อประสานงานกันหลายท้องถิ่น หรือเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำพอสมควร

ในประเทศไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ประกอบกับ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. .... กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แสดงให้เห็นว่าแม้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังคงมีอยู่ต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญพบว่า มีการกำหนดขอบเขตอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกลุ่มกฎหมาย 2 ประเภท ประเภทแรกคือกลุ่มกฎหมายหลัก ซึ่งหมายถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติเทศบาล และหมายถึงกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

<sup>323</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 40.

ประเภทที่สองคือกลุ่มกฎหมายรอง หมายถึง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบต้องดำเนินการจัดทำ จะสังเกตได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในกลุ่มกฎหมายจัดตั้งจะไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนส่งผลให้ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปในลักษณะการดูแลภาพรวมเน้นการประสานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพ โดยไม่เน้นการให้บริการสาธารณะย่อยๆ ขนาดเล็ก ซึ่งจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำหน้าที่ในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ร้องขอและได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ปรากฏในกฎหมายประเภทต่างๆ ประกอบกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... พบว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ด้านคือ (1) อำนาจหน้าที่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) อำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

#### 5.1.2.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ เนื่องจากการจัดทำหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยถูกแบ่งออกเป็นหลายประเภท ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับขนาดและความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น

##### (1) กลุ่มกฎหมายหลัก

กฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค



สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดทำบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ต้องใช้เงินลงทุนสูง ดังนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงได้แบ่งประเภทการจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ออกเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำ

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีเทศบาล 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาล เมือง และเทศบาลนคร ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดทำ กรณีการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง พื้นฐาน เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การจัดให้มีน้ำสะอาด และการประปา การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ การจัดให้มี และบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น<sup>324</sup> และในกรณีเทศบาลขนาดใหญ่ กฎหมายกำหนดให้มี อำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้างเพิ่มเติมด้วย<sup>325</sup> ในขณะที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้อง กับโครงสร้างพื้นฐานคือการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก<sup>326</sup> จะเห็นได้ว่า องค์การบริหาร ส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินลงทุน ไม่สูงมากนัก ซึ่งจะเป็นไปในลักษณะการดูแลและบำรุงรักษา อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจัดทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานคือ การจัดให้มีน้ำเพื่อการ อุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีการบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและ บำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และอำนาจหน้าที่ด้านการผังเมือง<sup>327</sup>

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนด รายละเอียดการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมี หน้าที่ในการจัดทำแผนผังและรายการประกอบแผนผังการแสดงโครงข่ายกิจการสาธารณูปโภคและ โครงข่ายคมนาคมและขนส่งสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อคณะกรรมการบริหาร

<sup>324</sup> มาตรา 53(2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517

<sup>325</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>326</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>327</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

จัดทำและได้ประกาศใช้แผนผังและรายการประกอบแผนผังแล้วจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่ จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย รวมถึงคณะกรรมการบริหารต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านระบบสาธารณูปโภค ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลใช้บังคับด้วย<sup>328</sup> จะเห็นได้ว่า หากมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งการดำเนินการจัดทำแผนผังและรายการประกอบแผนผังการ แสดงโครงข่ายกิจการสาธารณูปโภค การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้าน ระบบสาธารณูปโภค และการจัดให้มีระบบไฟฟ้า ประปาเพื่อจำหน่ายและให้บริการภายในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษจะถูกถ่ายโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษแทน ประเด็นที่ต้อง พิจารณาต่อไปคือการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษนั้นมีขอบเขตการถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเพียงใด เมื่อพิจารณาจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ที่กำหนดภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยใช้คำว่า“การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่ง อำนวยความสะดวกต่างๆ ด้านระบบสาธารณูปโภค รวมถึงการให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจ ในการจัดให้มีระบบไฟฟ้า ประปาเพื่อจำหน่ายหรือให้บริการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งคำว่าระบบสาธารณูปโภค หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนใน สิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต ดังนั้น คำว่าระบบสาธารณูปโภคที่ปรากฏอยู่ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... จึงครอบคลุมประเภทของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำหรืออาจจัดทำตามที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั้งหมด ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า หากมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใด อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กร เขตเศรษฐกิจพิเศษจะครอบคลุมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นทั้งหมด

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ด้านการจัดทำภารกิจทางด้านโครงสร้าง พื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจีนซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ สาธารณูปโภค ขนาดใหญ่และสาธารณูปโภคขนาดเล็ก โดยพิจารณาจากจำนวนเงินลงทุนเป็นเกณฑ์กำหนดในการ แบ่งประเภท ซึ่งสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น ไฟฟ้า โทรคมนาคม รถไฟ สนามบิน ต้องการใช้จ่ายเงิน

<sup>328</sup> มาตรา 67 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

ลงทุนจำนวนมากซึ่งเกินความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการแบกรับเพื่อลงทุนจัดทำภารกิจดังกล่าว ส่วนการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กอื่นๆ เช่น การให้บริการด้านการประปา การบำบัดน้ำเสีย การระบายน้ำ การชลประทาน เป็นต้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง<sup>329</sup> ในขณะที่ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีลักษณะการปกครองท้องถิ่นแบบเป็นพื้นที่ทับซ้อนกัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็กด้านการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ต้องดำเนินการด้านการให้บริการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานบางประเภทที่มีขนาดใหญ่ซึ่งใช้เงินลงทุนจำนวนมากเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การให้บริการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานบางประการเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือเป็นหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ภายในพื้นที่ของตนเท่านั้น ดังนั้น เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้รับผลกระทบด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กตามหลักความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วย

## (2) กลุ่มกฎหมายรอง

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นภารกิจด้านการคมนาคมและขนส่ง ภารกิจด้านสาธารณสุข ภารกิจด้านสาธารณูปโภค ภารกิจด้านสาธารณูปการ และภารกิจด้านการวางผังเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่แผนปฏิบัติการฯ กำหนดเพิ่มเติมจากกลุ่มกฎหมายหลักเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา

ภารกิจด้านการคมนาคมและขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลการคมนาคมและขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ แผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมผ่านการเป็นคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัดและการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในสถานีขนส่งจังหวัดในเขตพื้นที่อีกด้วย หน้าที่อีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการ

<sup>329</sup> นิยม รัฐอมฤต, การปกครองท้องถิ่นจีน, หน้า 99-100.

จัดการจราจรในเขตพื้นที่โดยมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก และมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการจัดทำ ตัดตั้ง หรือปรากฏให้มีสัญญาณจราจรโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่มีการติดตั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับวิศวกรรมจราจรในเขตพื้นที่อยู่แล้ว เช่น สัญญาณไฟจราจร ป้ายเครื่องหมายจราจร ให้ถ่ายโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำวิศวกรรมจราจรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจรและระบบการจัดการจราจรและกำกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐาน

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและขนส่ง โดยให้คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่จัดทำแผนผังและรายการประกอบแผนผังแสดงโครงข่ายคมนาคมและขนส่ง พร้อมกับการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านระบบคมนาคมและขนส่ง อีกทั้งยังให้อำนาจสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษในการประกอบการขนส่งหรือจัดให้มีผู้ประกอบการขนส่งหรือระบบขนส่ง เปรียบเทียบกับแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัดและการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด ผ่านการเป็นคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในสถานีขนส่งจังหวัดในเขตพื้นที่ของตน แสดงให้เห็นว่าโดยหลักแล้วการดำเนินการประกอบการขนส่งในเขตพื้นที่จังหวัดใดจะต้องดำเนินการขออนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดก่อนจึงจะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ในการดำเนินการด้านการประกอบการขนส่ง หากกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการเรื่องใดต้องได้รับอนุญาต เมื่อสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายได้ทราบแล้วให้ถือว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น ส่งผลให้การดำเนินการด้านประกอบการขนส่งภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกถ่ายโอนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเพียงแค่นำดำเนินการแจ้งต่อคณะกรรมการควบคุมการขนส่งประจำจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายได้ทราบก็สามารถดำเนินการได้ทันที อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับผู้ได้รับอนุญาตทั่วไปต้องปฏิบัติด้วย

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ด้านการจัดทำวิศวกรรมการจราจร สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการจัดระบบจราจรภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดทำวิศวกรรมจราจรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าภารกิจที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดทำวิศวกรรมการจราจรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมการจราจร และระบบการจัดการจราจรและกำกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐาน ดังนั้น กรณีการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการจัดระบบจราจรภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อให้การวางระเบียบด้านวิศวกรรมการจราจรเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดด้วย

ภารกิจด้านการผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองหรือร่วมจัดทำผังเมืองกับกรมการผังเมือง โดยอำนาจหน้าที่ในการผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของผังเมือง โดยการจัดทำผังเมืองขนาดเล็กหรือผังเมืองที่มีลักษณะครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยตรง แต่ถ้าผังเมืองนั้นครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไปก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตผังเมืองนั้นจัดทำร่วมกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้อำนาจกรมการผังเมืองในการจัดทำแผนการจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและจำเป็น และให้ดำเนินการปรับปรุงโดยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้การจัดทำผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการประกาศให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสิ้นผลบังคับ ประกอบกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการจัดทำแผนผังและรายการประกอบแผนผังกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมถึงแผนผังอื่นๆ สำหรับที่ดินของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แสดงให้เห็นว่า องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วยเช่นกัน

### 5.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ภารกิจประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ให้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลักษณะของงานด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดให้มีหน้าที่ต้องจัดทำนั้น มักเป็นภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง รวมไปถึงการส่งเสริมด้านการศึกษาซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐให้ความสำคัญ

### (1) กลุ่มกฎหมายหลัก

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตพบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะให้ความสำคัญในด้านการสาธารณสุข เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่และแหล่งเสื่อมโทรม<sup>330</sup> นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมด้านการศึกษา และการบำรุงศิลปวัฒนธรรมภายในพื้นที่อีกด้วย

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านระบบควบคุมและขจัดมลภาวะ และการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีอำนาจในการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย การควบคุมและขจัดมลพิษ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการถ่ายโอนมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะการควบคุมดูแลเรื่องเกี่ยวกับด้านการสาธารณสุขเท่านั้น

### (2) กลุ่มกฎหมายรอง

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยเน้นในเรื่องของสวัสดิการสังคม การศึกษา และสาธารณสุข เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และสามารถแก้ปัญหากรณีการย้ายที่อยู่อาศัยออกจากพื้นที่เดิมได้

อำนาจหน้าที่ดั้งเดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีการดำเนินงานด้านการศึกษาและ

<sup>330</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การสาธารณสุขเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวนั้นย้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น โดยขยายภารกิจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาพร้อมกับสถานที่ที่ส่งเสริมด้านการพัฒนาความรู้ให้แก่คนในท้องถิ่น และการประชาสัมพันธ์หรือเผยแพร่ความรู้ในเรื่องของสุขภาพหรือสุขอนามัยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย

เมื่อเปรียบเทียบภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....พบว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ด้านการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย การควบคุมและขจัดมลพิษ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงอำนาจหน้าที่การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับผิดชอบหรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขซึ่งแต่เดิมกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เปลี่ยนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษแทน

จะเห็นได้ว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... จะกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะด้านการสาธารณสุขเท่านั้น และไม่ปรากฏการจัดการกิจการด้านการศึกษาหรือการส่งเสริมพัฒนาความรู้ให้แก่คนในพื้นที่แต่อย่างใด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนจึงยังเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นที่น่าสนใจคือ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ เปิดโอกาสให้คณะกรรมการบริหารสามารถกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสามารถต่อเนื่องเชื่อมโยงไปยังภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยคณะกรรมการบริหารจะต้องเสนอแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในส่วนนั้นเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการและ

ระยะเวลาที่กำหนดไว้<sup>331</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหากคณะกรรมการบริหารซึ่งมาจากองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเห็นควรให้มีการใช้แผนปฏิบัติการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการบริหารสามารถส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติได้โดยมิต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น ซึ่งถ้าหากเกิดกรณีนี้ขึ้นจะกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รวมถึงการวางแผนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนด้วย และ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ การจัดให้มีระบบไฟฟ้า ประปา และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อจำหน่ายหรือให้บริการภายในพื้นที่ การดำเนินการประกอบกิจการขนส่งหรือจัดให้มีผู้ประกอบการขนส่งหรือระบบขนส่ง ซึ่งหากการดำเนินการใดจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทำการแจ้งหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้นและให้ถือว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้นแล้ว<sup>332</sup> โดยองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเรียกเก็บค่าบริการระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และยังมีอำนาจในการเรียกเก็บเงินเพิ่ม เบี้ยปรับ หรือดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากการชำระค่าบริการ ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ล่าช้าอีกด้วย<sup>333</sup>

นอกจากการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ยังให้อำนาจเขตเศรษฐกิจพิเศษในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างนอกเขตพื้นที่คือ การจัดให้มีระบบไฟฟ้า ประปา และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะจำหน่ายหรือให้บริการส่วนเกินแก่บุคคลอื่นที่อยู่นอกพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น<sup>334</sup> จะเห็นได้ว่าแม้ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ จะอนุญาตให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทนอกเขตพื้นที่ได้ แต่การดำเนินการในส่วนนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดโดยไม่มีกรยกเว้นข้อกำหนดเพื่อความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนเช่นการดำเนินการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่อย่างใด

<sup>331</sup> มาตรา 68 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>332</sup> มาตรา 70 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>333</sup> มาตรา 69 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>334</sup> มาตรา 69 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....



วิธีการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ในการดำเนินการใดตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการมอบหมายนั้นอาจดำเนินการโดยวิธีจ้าง หรือให้บุคคลอื่นเป็นผู้ลงทุนและเรียกเก็บค่าบริการจากเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือจากผู้ใช้บริการตามระยะเวลาที่ตกลงกัน หรือวิธีอื่นใดที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและผู้ให้บริการก็ได้ หรือองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นดำเนินการแทนโดยองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการจัดตั้งขึ้นเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น รวมตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือผู้ให้บริการก็ได้<sup>335</sup>

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยแม้จะมีเนื้อที่ไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เช่น กรณีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากซึ่งมีพื้นที่รวม 1,419 ตารางกิโลเมตร แต่เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งมีลักษณะเป็นแบบหลายลำดับชั้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับสูงกว่าจะมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง การกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นการกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อพิจารณาถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ปรากฏใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... พบว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจเต็มแก่องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษก็มีอำนาจดำเนินการนอกพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ ดังนั้น อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นเกิดขึ้นทับซ้อนภายในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ แต่เมื่อมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง การที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่ได้

<sup>335</sup> มาตรา 75 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

หากคณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงจะต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้นด้วย ทำให้สรุปได้ว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นเพื่อดำเนินการอื่นใดที่ทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการจัดตั้งร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับเมื่อศึกษาการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนพบว่ารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบบริษัทโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดตั้งบริษัทเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นโดยดำเนินการในรูปแบบบริษัท และเมื่อพิจารณาจากวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป จึงต้องจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันในรูปแบบสหการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและประหยัดงบประมาณของท้องถิ่น อีกทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการจัดตั้งสหการจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายท้องถิ่นบัญญัติให้แต่ละท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้ และในประเทศไทยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับบุคคลอื่นในรูปแบบสหการได้ ดังนั้น เพื่อให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปและให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงควรเป็นไปในลักษณะความร่วมมือกันระหว่างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการจัดตั้งสหการ

### 5.1.3 อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้หรือเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน ซึ่งได้แก่การมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยหลักแล้วทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือครองอยู่แบบเดียวกับที่เอกชนถือครองทรัพย์สินไม่ใช่ทรัพย์สินที่ถูกนำมาใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ และ (2) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการจัดตั้งเขตพัฒนา

เศรษฐกิจพิเศษนั้นจะส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการได้มาและใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งแต่เดิมนั้นถือเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชนิดที่โดยสภาพหรือโดยการกำหนดมีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชนคือมีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน<sup>336</sup> สาธารณสมบัติของแผ่นดินถือเป็นทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย จึงเกิดหลักความคุ้มครองของสาธารณสมบัติของแผ่นดินของท้องถิ่นขึ้นเพื่อประโยชน์ของมหาชนหรือบริการสาธารณะให้มีอยู่ตลอดไป สมบูรณ์ และไม่ขาดตอนหลักดังกล่าวก่อให้เกิดการพิทักษ์เอกสิทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของประชาชนทุกคนโดยอัตโนมัติ<sup>337</sup> โดยหลักการห้ามโอนถือเป็นหลักความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินประการหนึ่งซึ่งพิจารณาจากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสาเหตุผลที่ต้องมีหลักการนี้เกิดขึ้นเพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม การมีหลักการห้ามโอนจะช่วยรักษาสภาพการใช้ดังกล่าวให้คงมีอยู่ได้ตลอดไป อย่างไรก็ตาม หลักการห้ามโอนก็มีข้อยกเว้นคือ เมื่อใดที่ทรัพย์สินนั้นหมดสภาพการเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้วแล้วก็สามารถโอนแก่กันได้ ซึ่งโดยหลักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการถอนสภาพก่อนเสมอเมื่อประสงค์จะโอน<sup>338</sup>

เมื่อพิจารณานิยามความหมายและลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ซึ่งหมายถึง พื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ โดยในพื้นที่ดังกล่าวจะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงต้องรวมถึงการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ให้อำนาจหน้าที่องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการได้มาและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการจัดซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือแลกเปลี่ยนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้ง ขยาย ดำเนินการหรือบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>339</sup> อย่างไรก็ตาม กรณี

<sup>336</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 79.

<sup>337</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

<sup>338</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79-80.

<sup>339</sup> มาตรา 57 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

ที่ไม่อาจได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นด้วยวิธีการจัดซื้อ แต่มีความจำเป็นอย่างยั้งที่ต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งหรือดำเนินการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการเวนคืนนั้นอาจกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>340</sup> โดยอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือที่ดินที่ได้มาด้วยวิธีการถมทะเล และที่ดินที่ได้มาโดยวิธีการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 5.1.3.1 ที่ดินที่ได้มาด้วยวิธีการถมทะเล

(ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ให้อำนาจสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษในการถมทะเลเพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาและดำเนินการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและสภาพแวดล้อม และเมื่อดำเนินการถมทะเลแล้วเสร็จ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานที่ถมทะเลอยู่ในเขตตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด<sup>341</sup> โดยที่ดินที่ได้มาจากการถมทะเล ร่างกฎหมายกำหนดให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจใช้ จัดหาประโยชน์ และดูแลรักษาเป็นการเฉพาะ

กรณีการบริหารจัดการที่ดินที่ได้มาจากการถมทะเลภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ให้อำนาจสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษในการบริหารจัดการที่ดินประเภทนี้ตั้งแต่การตัดสินใจให้มีการดำเนินการถมทะเลเป็นที่น่าสังเกตว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษในการพิจารณาการดำเนินการถมทะเลเพียงองค์กรเดียว ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพียงการร่วมมือกับองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษในการพิจารณาและดำเนินการเฉพาะการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่เท่านั้น ส่วนอำนาจในการใช้ จัดหาประโยชน์ รวมถึงหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินที่ได้จากการถมทะเลเป็นขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินประเภทนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีในการใช้ที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานที่ถมทะเลอยู่ในเขตตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด แสดงให้เห็นว่าแม้

<sup>340</sup> มาตรา 59 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>341</sup> มาตรา 60 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินที่ได้มาจากการถมทะเล แต่ที่ดินประเภทนี้ก็ยังถือเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ดินที่ได้มาจากการถมทะเลนั้นถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเนื่องจากลักษณะการใช้ที่ดินประเภทนี้ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษถือเป็นการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะราย โดยผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สาธารณสมบัติแผ่นดินแบบเฉพาะรายจะต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์สินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีในการใช้ที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินประเภทนี้ตั้งอยู่

### 5.1.3.2 ที่ดินที่ได้มาโดยวิธีการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับประเภทที่ดินที่ได้มาโดยวิธีการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่ง สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีวิธีการดำเนินการ ดังนี้

- (1.1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินอยู่ในเขตนั้นให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องชำระราคาค่าที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามราคาและอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้ที่ดินผืนนั้นเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (1.2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ที่ดินตกเป็นของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การดำเนินการแปรสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ ของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีความแตกต่างกัน โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ยังใช้งานอยู่ (ร้าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่และต้องชำระราคาให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามราคาที่กระทรวงการคลังกำหนด ส่วนกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ได้ใช้งานแล้วหรือเป็นที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องดำเนินการชำระราคาค่าที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังในอัตราที่กำหนด เมื่อได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ดำเนินการชำระราคาให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือได้ทำการชำระราคาให้แก่กระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี จะถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีผลเป็นการเพิกถอนสาธารณสมบัติที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว (ร้าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ยังกำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามนโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการกำหนดราคาขาย ค่าเช่า และค่าเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์หรือค่าตอบแทนในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือสิ่งอื่นใดที่มีสิทธิเรียกค่าตอบแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด<sup>342</sup>

อำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินภายในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ที่ดินประเภทที่ได้มาจากการถมทะเล โดยหากองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการถมทะเลเพื่อนำที่ดินที่ได้จากการถมทะเลมาใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการถมทะเลโดยประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหาวิธีป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่ และองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินประเภทนี้และมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดินรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับที่ดินประเภทที่สอง คือ ที่ดินที่ได้มาจากการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่จัดการดูแลและเป็นเจ้าของในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

<sup>342</sup> มาตรา 69 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ได้ให้อำนาจองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษในการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและดำเนินการชำระราคาค่าที่ดินให้แก่กระทรวงการคลัง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามราคาและอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนดในกรณีที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หากเป็นกรณีที่พลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และเมื่อดำเนินการตามที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดแล้ว ให้ที่ดินผืนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลายเป็นขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ กรณีการชำระราคาค่าธรรมเนียมรายปีในการใช้ที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานที่ถมทะเลอยู่ในเขต (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้การชำระราคาค่าที่ดินให้เป็นไปตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจเด็ดขาดแก่คณะกรรมการนโยบายในการกำหนดราคาค่าธรรมเนียมอาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีการกำหนดราคาค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดินที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นไปในลักษณะใดลักษณะหนึ่งใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดราคาค่าธรรมเนียมการใช้ที่ดินเหมือนอย่างกรณีการให้กระทรวงการคลังกำหนดราคาค่าที่ดินของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ลักษณะที่สองคือ การให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดราคาค่าธรรมเนียมในการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน

## 5.2 การยกเว้นภาษีให้แก่ผู้ประกอบการภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปราบกฎหลักคิดในเรื่องความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงการที่ท้องถิ่นมีระบบการจัดหารายได้และการจัดการรายจ่ายของตนเองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการคลังของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้นั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานจัดทำภารกิจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะการมีรายได้เป็นของตนเองจะทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินนั้นในการดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ หากท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองแต่ต้องรับการสนับสนุนเงินงบประมาณจากทางภาครัฐ การใช้จ่ายเงินย่อมต้องถูกควบคุมสั่งการให้ปฏิบัติตามภารกิจที่รัฐมอบหมาย ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนิน

กิจการต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางด้านการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งที่มาทั้งหมด 4 ประเภทคือ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ เงินอุดหนุน และเงินกู้

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยมีผลเป็นการยกเว้นการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภท ประกอบกับถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อกรหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่ โดยประเภทของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่คือ (1) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง (2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียม (4) รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ

### 5.2.1 ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง

ภาษีประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเองหรือที่เรียกว่าภาษีท้องถิ่นเป็นภาษีที่รัฐบาลอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองโดยไม่ต้องนำส่งรายได้นั้นให้แก่รัฐบาล เนื่องจากภาษีดังกล่าวมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีส่วนเกินของรายได้ โดยเป็นการจัดเก็บภาษีบนฐานทรัพย์สินสุทธิที่ได้มีการหักรายจ่ายต่างๆ ที่จำเป็นแก่การครองชีพแล้ว การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินมีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่ครอบครอง และเป็นการจัดเก็บรายได้หรือทรัพย์สินสมบัติซึ่งบุคคลได้สะสมไว้ในรูปแบบของทรัพย์สิน ซึ่งการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นภาษีท้องถิ่นและอาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีทั้งหมด 2 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่

#### 5.2.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินประเภทโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องโดยที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเองแต่ให้เช่าหรือใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจการค้า จะต้องเสียภาษีในอัตราที่กำหนด ทรัพย์สินที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินมี 3 ประเภทคือโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น<sup>343</sup> ที่ดินซึ่งปลูกสร้าง

<sup>343</sup> โรงเรือน หมายถึง ตึก บ้านเรือน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าไปอยู่หรือใช้สอยได้ และให้หมายความถึงแพด้วย



โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น<sup>344</sup> โดยพระราชบัญญัติรายได้เทศบาลกำหนดให้ภาษีโรงเรือน และที่ดินที่จัดเก็บในเขตเทศบาลใด ให้ตกเป็นรายได้ของเทศบาลนั้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะได้รับการยกเว้นในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ในประเด็นเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในท้องที่นั้น เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้เริ่มแรกนั้นพื้นที่ทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการขายหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้แก่นักลงทุนที่เข้ามาดำเนินกิจการภายในพื้นที่ หากมีการขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินแก่นักลงทุนกรณีนี้จะไม่เกิดผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ เนื่องจากนักลงทุนจะมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินดังกล่าวซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงเรือนและที่ดินมีหน้าที่เสียภาษีดังกล่าว เมื่อศึกษา (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... และกฎหรือระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ปรากฏการยกเว้นการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่นักลงทุนแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเลือกใช้วิธีการให้นักลงทุนเช่าอสังหาริมทรัพย์แทนการขาย กรณีนี้จะเกิดผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในท้องที่นั้น เนื่องจากองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะยังมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจสำหรับพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้ ซึ่งหากรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินผืนนั้น

### 5.2.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีท้องถิ่นประเภทหนึ่งเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินที่ดินทุกประเภทจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ไม่ว่าจะใช้ประโยชน์เองหรือให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ ซึ่งอัตรา

<sup>344</sup> สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หมายถึง ที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกันและตามปกติต้องใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

ภาษีบำรุงท้องที่จะแตกต่างกันไปตามราคาที่ดิน โดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่กำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเหนือเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดเกณฑ์ลดหย่อนเนื้อที่การคำนวณเพื่อเสียภาษีได้ อย่างไรก็ตาม มีที่ดินบางประเภทที่ถูกกำหนดให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งมักเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ เช่น ที่ดินของรัฐและของศาสนา เป็นต้น หากที่ดินใดเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้วก็ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก กรณีการบริหารจัดการที่ดินภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ดินภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถือเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หากองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษใช้วิธีการขายที่ดินให้แก่กลุ่มทุนเพื่อประกอบกิจการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็นของเอกชนกลุ่มทุน ซึ่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... และกฎหรือระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ปรากฏการยกเว้นการชำระค่าภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่กลุ่มทุนแต่อย่างใด แต่ถ้าหากองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเลือกใช้วิธีการให้นักลงทุนเช่าที่ดินภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะยังคงเป็นขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจะกลายเป็นประเด็นว่าการที่รัฐวิสาหกิจให้เอกชนเช่าพื้นที่เพื่อลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะถือว่าการนำที่ดินไปใช้ในกิจการของรัฐหรือไม่ เพราะถ้าหากไม่ถือว่าการนำที่ดินไปใช้เพื่อกิจการของรัฐแล้วที่ดินที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษก็ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เช่นเดียวกับที่ดินประเภทอื่นๆ เมื่อพิจารณาจากกรณีที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้จัดหาที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปจัดให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ตามแนวทางการปฏิรูป ที่ดินของ ส.ป.ก. เหล่านี้ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งโดยปกติจะได้รับการยกเว้น อย่างไรก็ตาม กรมการปกครองได้มีหนังสือที่ มท. 0309/ว.89455 ลงวันที่ 4 กันยายน 2522 เรื่องการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา 8(1) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 จะต้องเป็นกรณีที่น่าที่ดินไปใช้ในกิจการของรัฐ หรือสาธารณะ โดยมีได้ผลประโยชน์เท่านั้น กรณี ส.ป.ก. นำที่ดินไปให้ราษฎรเช่า ถือว่าได้นำไปจัดหาผลประโยชน์ จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่แต่อย่างใด<sup>345</sup> เมื่อเปรียบเทียบกรณีที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับกรณีที่ดินขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีการใช้

<sup>345</sup> ปนัดดา หมื่นเป็ง, "ปัญหากฎหมายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 184-185.

ประโยชน์ที่ดินในลักษณะเดียวกัน ดังนั้น กรณีที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ได้รับยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่แต่อย่างใด

## 5.2.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรสำหรับพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นโดยสามารถเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ไม่เกิน 1 ใน 9 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร แต่ถ้าหากประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บร้อยละ 0<sup>346</sup>

### 5.2.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม อยู่ในกลุ่มประเภทภาษีประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ โดยมีลักษณะเป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของสินค้าหรือบริการส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการผลิต และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการชนิดต่างๆ โดยมูลค่าที่เพิ่มเป็นมูลค่าของส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนในการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการซึ่งก็คือค่าของผลต่างระหว่างราคาสินค้าหรือบริการ ผลิตหรือจำหน่ายกับราคาสินค้าหรือบริการที่เข้ามาใช้ในการผลิต หรือในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อการส่งออก เนื่องจากในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม สินค้าส่งออกใช้วิธีอัตราศูนย์ (Zero Rating) คือ ผู้ส่งออกไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ และจะได้รับคืนภาษีที่ยังอยู่ในตัวสินค้าส่งออกทั้งหมด<sup>347</sup> และกรณีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่นำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเฉพาะสินค้าที่ได้รับการยกเว้นอากรนำเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย<sup>348</sup>

ปัจจุบันมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม 2 อัตรา คืออัตราร้อยละ 7 ซึ่งใช้สำหรับการประกอบกิจการด้านการขายสินค้า การให้บริการ และการนำเข้า ซึ่งการเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 นั้นได้รวมภาษีท้องถิ่นไว้แล้ว โดยแบ่งเป็นสัดส่วนเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 6.3 และภาษีท้องถิ่นร้อยละ 0.7 อย่างไรก็ตาม ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีเนื้อหาคำสั่งกำหนดแผนและขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการกระจาย

<sup>346</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

<sup>347</sup> สุกัลยา ปรีชา, ภาษีมูลค่าเพิ่ม, หน้า 6.

<sup>348</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

อำนาจในการจัดการรายได้ไปยังท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย ส่งผลให้มีการเพิ่มสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นจาก 0.7% เป็น 2.1%

การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มอัตราร้อยละ 0 สำหรับกรณีการส่งออกสินค้า ซึ่งแยกย่อยได้เป็น 3 กรณีคือ การส่งออกนอกราชอาณาจักร การนำสินค้าเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก และการขายสินค้าของคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากร และรวมถึงการให้บริการที่กระทำในราชอาณาจักร และได้มีการใช้บริการนั้นในต่างประเทศ โดยให้รวมถึงการให้บริการที่กระทำในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิตสินค้าในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อการส่งออก และการให้บริการที่กระทำในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อใช้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกด้วย

สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... คือการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการประกอบกิจการภายในพื้นที่ ทำให้เกิดประเด็นปัญหากรณีจำนวนของการประกอบธุรกิจที่ตั้งอยู่ภายในพื้นที่กับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สัมพันธ์กัน

กรณีผลกระทบจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุนภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ปรากฏแน่ชัด เนื่องจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจนั้น แสดงให้เห็นว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งจะกำหนดสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการภายในเขตพื้นที่ของตนจะได้รับแตกต่างกัน และข้อเท็จจริงปรากฏว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ยังมิได้มีการประกาศใช้ ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏการประกาศพื้นที่ใดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนพบว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนจะเป็นการได้รับยกเว้นหรืออาจได้รับการลดหย่อนภาษีโดยเลือกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นโดยตรง เช่น การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นภาษีเครื่องจักร ทำให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนจึงไม่ส่งผลกระทบต่อรายรับทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยจึงควรกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นเพื่อมิให้กระทบกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

แม้ประเทศจะเงินออกกฏระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหลาย ด้านเพื่อจูงใจนักลงทุนโดยจำแนกออกเป็น การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล การ ยกเว้นภาษีเครื่องจักร การคืนภาษีเมื่อนำผลกำไรลงทุนใหม่ในจีน การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้ จากดอกเบียและค่าเช่า และการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้มีการวางแผนปฏิบัติ ของนักลงทุนต่างชาติที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ โดยกำหนดให้ ผลผลิตที่ได้จากการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อลดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับ ผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นในประเทศจีน เนื่องจากในเขตเศรษฐกิจพิเศษผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิ ประโยชน์ทางภาษีที่มากกว่าพื้นที่ปกติทำให้ต้นทุนในการประกอบการถูกกว่าส่งผลให้อาจเกิดปัญหา การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจขายสินค้า ดังกล่าวภายในประเทศจีนได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดคือ ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงาน บริหารประจำเขตเศรษฐกิจพิเศษ และต้องเสียภาษีสินค้าตามกฎหมายศุลกากร ดังนั้น ในประเทศไทย จึงควรมีมาตรการกำหนดให้ผลผลิตที่ได้จากการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องส่งออก ไปขายยังต่างประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อลดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในเขต เศรษฐกิจพิเศษกับผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นในประเทศตามหลักความเสมอภาคทางภาษีอากรด้วย

### 5.2.3 รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียม ซึ่ง ปรากฏการให้อำนาจดังกล่าวไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น กฎหมายเฉพาะ รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการ จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่คือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติ กรรมในอสังหาริมทรัพย์ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการ สาธารณสุข

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นฯ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ตามประมวลกฎหมายที่ดินและ กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ซึ่งในประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้การดำเนินการออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่ง (ร่าง)

พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทั้งปวงสำหรับการได้มาซึ่งที่ดินบางกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องเสียภาษีจากการได้มาหรือแลกเปลี่ยนซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้นภาษีดังกล่าว

รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับผิดชอบ เบิก หรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข ให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่กฎหมาย ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติว่าด้วยการนั้นกำหนดให้เรียกเก็บได้ และเมื่อสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหักค่าใช้จ่ายของสำนักงานซึ่งไม่เกินร้อยละสิบตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดแล้ว ให้นำส่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม<sup>349</sup>

#### 5.2.4 รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ ซึ่งอาจมีที่มาจากทำให้เช่าทรัพย์สินต่างๆ หรือการเรียกเก็บค่าบริการจากการพาณิชย์และการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในขณะที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการเรียกเก็บเงินเพิ่ม เบี้ยปรับ หรือดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากการชำระค่าบำรุงรักษา ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ค่าเช่าด้วย<sup>350</sup> เมื่อองค์กร

<sup>349</sup> มาตรา 74 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>350</sup> มาตรา 69 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการดำเนินการจัดทำระบบขนส่งภายในพื้นที่เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหา รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้

จากการศึกษาผลกระทบในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อองค์ปกครอง ส่วนท้องถิ่นพบว่า การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลกระทบในด้านอำนาจหน้าที่และรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่นั้น อันเป็นการไม่ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งการดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศ ไทยควรควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยการให้ผู้บริหารท้องถิ่นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่เป็นคณะกรรมการบริหารเขต เศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะภายในพื้นที่โดยเป็นไปในลักษณะความร่วมมือกันระหว่างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการจัดตั้งสหการ และการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ว่าจะเป็นการได้รับยกเว้นหรืออาจได้รับการลดหย่อนภาษี ควรจะกำหนดประเภทภาษีที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นโดยตรงเพื่อมิให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ส่งผลกระทบต่อหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

ในปัจจุบันประเทศไทยมีนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งหมายถึง พื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ โดยภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนั้น จะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการรับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่งนั้น มีขึ้นเพื่อต้องการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่างๆ มิให้การพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำการพัฒนา ส่งผลให้เกิดการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียง แต่เดิมนั้น ประเทศไทยมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเป็นเขตพื้นที่ที่กฎหมายรองรับให้เป็นพื้นที่เพื่อประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นซึ่งต่อเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมและพื้นที่ดังกล่าวต้องมีความพร้อมด้านระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งรวมถึงถนน ไฟฟ้า ระบบประปา ระบบบำบัดน้ำเสียและระบบป้องกันมลภาวะเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมตั้งโรงงานได้โดยสะดวก ซึ่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 ได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการบริหารงานภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลนิคมอุตสาหกรรมโดยเฉพาะภายใต้การนำของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งมีบทบาทในการออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ทั้งภายในองค์กรการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนของการนิคมอุตสาหกรรมในการดำเนินกิจการกับบุคคลภายนอก เหตุผลอีกประการหนึ่งในการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมคือ เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ มีบทบัญญัติที่เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ผู้ประกอบการได้ การให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเอกชนภายในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมจะมีอยู่สองลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการยกเว้นกฎหมายบางประเภทเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เป็นเจ้าของการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ หรือการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาใช้แรงงานภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ลักษณะที่สองคือการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี



แก่ผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมภายในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีผลเป็นการลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการมีผลเป็นการดึงดูดผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมให้เข้ามาลงทุนภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมากขึ้น<sup>351</sup>

อย่างไรก็ตาม การลงทุนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมยังมีข้อจำกัดในเรื่องของประเภทธุรกิจที่เอกชนสามารถเข้ามาลงทุนในพื้นที่ได้ โดยจะต้องเป็นประเภทธุรกิจที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการอื่นเท่านั้น จึงมีแนวคิดในการจัดตั้งพื้นที่การลงทุนรูปแบบใหม่ที่สามารถตอบสนองความต้องการของนักลงทุนโดยไม่จำกัดเฉพาะประเภทธุรกิจ โดยมีลักษณะการบริหารภายในพื้นที่ การยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ และการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนคล้ายคลึงกับเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ<sup>352</sup> ในประเทศไทย ภายใต้ชื่อ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ จัดทำระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และพัฒนาการให้บริการของภาครัฐให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดย (ร่าง) กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะ

<sup>351</sup> สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรสำหรับผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

- (1.1) การยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรบางประเภทและการยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตตามที่ปรากฏพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (1.2) การยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (1.3) การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลของผู้ประกอบการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม

<sup>352</sup> เขตเศรษฐกิจพิเศษมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

- (1.1) เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่มีการจำกัดประเภทธุรกิจ โดยนอกจากการอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถประกอบธุรกิจการเกษตร การปศุสัตว์ การประมง การท่องเที่ยว การขนส่ง การเคหะและการก่อสร้าง การวิจัย และการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ตลอดจนการค้าและการบริการด้วย
- (1.2) ผู้อาศัยและผู้ประกอบการธุรกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร
- (1.3) องค์การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องมีอำนาจอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ประกอบการและผู้อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกเรื่อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย วิธีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการควรจะได้รับภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีเนื้อหาเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และกำหนดให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหลายองค์กรด้วยกันคือ คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการบริหาร สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ และผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เนื่องด้วย (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... อนุญาตให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในนิคมอุตสาหกรรมจะแตกต่างจากการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั่วไป โดยการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารของแต่ละเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ด้านการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการวางแผนการดำเนินการภายในพื้นที่เท่านั้น และสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่คณะกรรมการบริหารกำหนดไว้ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคเพื่อจำหน่ายหรือให้บริการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการจัดระบบจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในพื้นที่ นอกจากนี้ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจำหน่ายหรือให้บริการส่วนเกินแก่บุคคลอื่นที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น<sup>353</sup> โดยสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด รวมถึงมีอำนาจในการเรียกเงินเพิ่ม เบี้ยปรับ หรือดอกเบี้ยอันเกิดจากการชำระค่าบำรุงรักษา ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ล่าช้า ในส่วนของวิธีการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ เปิดโอกาสให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเลือกได้ว่าจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเองหรือจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นได้

<sup>353</sup> มาตรา 68 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

กรณีการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมมีหน้าที่จัดให้มีสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตและมีหน้าที่บำรุงรักษา ปรับปรุงสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้อยู่ในสภาพดีและสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลา โดยผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจเรียกเก็บค่าบำรุงรักษา ค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงมีสิทธิกำหนดและเรียกเก็บเบี้ยปรับจากการชำระเงินล่าช้าจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมจึงเป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมไม่ใช่หน้าที่ของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่อย่างใด

ด้านสิทธิประโยชน์ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับเมื่อประกอบกิจการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ เช่น การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นคนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด การอนุญาตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมนำคนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ และคู่สมรสหรือบุคคลที่อยู่ในอุปการะของช่างฝีมือและผู้ชำนาญการดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร และ (2) สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากร ซึ่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... บัญญัติเรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรในลักษณะการวางกรอบไว้อย่างกว้างๆ โดยระบุให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการอาจได้รับสิทธิในการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และสิทธิที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร<sup>354</sup> โดย (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ได้ขยายความการให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรหรือได้รับคืนภาษีอากรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นๆ<sup>355</sup>

<sup>354</sup> มาตรา 79 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

<sup>355</sup> สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับจะต้องไม่เกินสิทธิที่พึงให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้ที่ประกอบกิจการที่ประกอบกิจการภายในเขตปลอดอากรพึงได้รับตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

นอกจากสิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษีอากรตามที่ปรากฏใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ผู้ประกอบการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนด้วย ซึ่งมีการระบุหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประโยชน์ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ<sup>356</sup> โดยประกาศดังกล่าวได้จำแนกประเภทกิจการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุนไว้ 2 ประเภท คือ กรณีเป็นประเภทกิจการทั่วไปตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 และกรณีเป็นกิจการเป้าหมายตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกำหนดและตั้งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

เมื่อพิจารณาแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนจะพบว่า แม้ประเทศจีนจะออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหลายด้านเพื่อจูงใจนักลงทุนโดยจำแนกออกเป็น การยกเว้นและลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นภาษีเครื่องจักร การคืนภาษีเมื่อนำผลกำไรลงทุนใหม่ในจีน การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยและค่าเช่า และการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้มีการวางแนวปฏิบัติของนักลงทุนต่างชาติที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ โดยกำหนดให้ผลผลิตที่ได้จากการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องส่งออกไปขายยังต่างประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อลดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นในประเทศจีน เนื่องจากในเขตเศรษฐกิจพิเศษผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มากกว่าพื้นที่ปกติทำให้ต้นทุนในการประกอบการถูกกว่าส่งผลให้อาจเกิดปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจขายสินค้าดังกล่าวภายในประเทศจีนได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดคือ ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานบริหารประจำเขตเศรษฐกิจพิเศษ และต้องเสียภาษีสินค้าตามกฎหมายศุลกากร ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์กฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเลือกจ่ายภาษีเงินได้พิเศษ (Special Income Tax) ในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้รวม แทนการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีท้องถิ่นในอัตราทั่วไปทำให้ท้องถิ่นที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่นั้นได้รับรายรับทางการคลังด้านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นลดลง

แม้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากเอกชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ แต่การบริหารจัดการภายในเขต

<sup>356</sup> ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2557

เศรษฐกิจพิเศษก่อให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ ซึ่งแบ่งออกเป็น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาททั้งในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นและบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยกฎหมายเฉพาะให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้อำนาจราชการท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ในส่วนของบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะทั้ง 3 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น อำนาจในการอนุญาตให้กระทำการใดๆ ตามกฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ รวมถึงมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตหากมีการดำเนินการที่เป็นการฝ่าฝืนตามกฎหมายหรือการดำเนินการที่เป็นเหตุให้มีการเพิกถอนตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยแม้จะมีเนื้อที่ไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เช่น กรณีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากซึ่งมีพื้นที่รวม 1,419 ตารางกิโลเมตร แต่เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งมีลักษณะเป็นแบบหลายลำดับชั้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับสูงกว่าจะมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง การกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นการกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อพิจารณาถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ปรากฏใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... พบว่าองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเต็มในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้

ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษก็มีอำนาจดำเนินการนอกพื้นที่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ ดังนั้น อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นเกิดขึ้นทับซ้อนภายในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ แต่เมื่อมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดทำบริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่ได้หากคณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงจะต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้นด้วย ทำให้สรุปได้ว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นเพื่อดำเนินการอื่นใดที่ทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการจัดตั้งร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับเมื่อศึกษาการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนพบว่ารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ้นเงินเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบบริษัทโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดตั้งบริษัทเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ้นเงินเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นโดยดำเนินการในรูปแบบบริษัท ในขณะที่วิธีการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ในการจัดหาระบบบริการสาธารณะรวมถึงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมี PEZA ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานสนับสนุนคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ร่วมมือและประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในการจัดหาตัวแทนที่เหมาะสมเพื่อจัดทำและดำเนินการระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยกฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถจัดทำได้หลายวิธี โดยอาจจัดทำในรูปแบบของการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนในรูปแบบ Build-Operate-

Transfer (BOT)<sup>357</sup> หรือดำเนินการในรูปแบบของกิจการร่วมค้าก็ได้<sup>358</sup> จะเห็นได้ว่าการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งของประเทศจีนและประเทศฟิลิปปินส์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วยกันทั้งสิ้น

กรณีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินภายในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ที่ดินประเภทที่ได้มาจากการถมทะเล โดยหากองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการถมทะเลเพื่อนำที่ดินที่ได้จากการถมทะเลมาใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการถมทะเลโดยประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหาวิธีป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่ และองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินประเภทนี้และมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดินรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับที่ดินประเภทที่สอง คือ ที่ดินที่ได้มาจากการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่จัดการดูแลและเป็นเจ้าของในสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ได้ให้อำนาจองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษในการแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและดำเนินการชำระราคาค่าที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามราคาและอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนดในกรณีที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หากเป็นกรณีที่พลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหน้าที่ในการจัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และเมื่อดำเนินการตามที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดแล้ว ให้ที่ดินผืนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลายเป็นขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ กรณีการชำระราคาค่าธรรมเนียมรายปีในการใช้ที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานที่ถมทะเลอยู่ในเขต (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้การชำระราคาค่าที่ดินให้เป็นไปตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

<sup>357</sup> การให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนในรูปแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) คือ ภาครัฐจะให้ภาคเอกชนทำการพัฒนาและดำเนินการโครงการด้วยนอกเหนือจากการก่อสร้างโดยภาคเอกชนจะทำสัญญากับภาครัฐเมื่อเอกชนก่อสร้างเสร็จและดำเนินงานไปจนถึงระยะเวลาหนึ่งแล้ว จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้ภาครัฐ

<sup>358</sup> Section 13 (d) of Special Economic Zone Act of 1995

การที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดราคา ค่าธรรมเนียมอาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีการกำหนดราคาค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดินที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นไป ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดราคาค่าธรรมเนียมการใช้ที่ดิน เหมือนอย่างกรณีการให้กระทรวงการคลังกำหนดราคาค่าที่ดินของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ลักษณะที่สองคือ การกำหนดราคาค่าธรรมเนียมในการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน ระหว่างองค์กรเขต เศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่ แต่การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษโดยมีผลเป็นการยกเว้นการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภท ประกอบกับถ่ายโอน ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจส่งผลกระทบต่อหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษภายในพื้นที่ โดยประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบต่อ การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่มีดังนี้

(1.1) รายได้ประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง เช่น กรณีที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้ในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจากกฎหมายเปิดโอกาสให้ รัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจสำหรับพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้นตามที่ รัฐมนตรีประกาศ กำหนดได้ ซึ่งหากรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่องค์กรเขต เศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและ ที่ดินภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินผืนนั้น

(1.2). ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีผู้ ประกอบกิจการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มใน อัตราร้อยละ 0 ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มถือเป็นภาษีประเภทรัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการประกอบกิจการภายในพื้นที่ เกิดผลกระทบต่อปริมาณจำนวนของการประกอบธุรกิจที่ตั้งอยู่ภายในพื้นที่กับการจัดเก็บรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สัมพันธ์กัน



(1.3) รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียม กรณีการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ ความเห็นชอบ รับผิดชอบ หรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วย สาธารณสุขแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะอำนาจเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมในการดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน พื้นที่ใด (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของผู้ว่า การเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่กฎหมาย ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติว่าด้วยการนั้นกำหนดให้เรียกเก็บได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษหักค่าใช้จ่ายของสำนักงานซึ่งไม่เกินร้อยละสิบตามที่ คณะกรรมการนโยบายกำหนดแล้ว ให้นำส่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(1.4) รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหา รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการได้ ซึ่งอาจมีที่มาจากทำให้เช่าทรัพย์สินต่างๆ หรือการเรียกเก็บ ค่าบริการจากการพาณิชย์และการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในขณะที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้สำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการ เรียกเก็บค่าบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการเรียกเก็บเงินเพิ่ม เบี้ยปรับ หรือดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากการชำระค่าบำรุงรักษา ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ค่าเช่าด้วย<sup>359</sup> เมื่อองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการดำเนินการจัดทำระบบขนส่งภายใน พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ สามารถหารายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายด้านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการในเขต เศรษฐกิจพิเศษกับประเด็นเรื่องรายรับทางการคลังของท้องถิ่นของประเทศจีนและประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า ประเทศจีนได้วางกลไกทางด้านภาษีที่ผู้ประกอบการได้รับยกเว้นหรืออาจได้รับการลดหย่อน ภาษีโดยเลือกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ประเด็นด้านการให้สิทธิ ประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนไม่กระทบกับรายรับ ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์กฎหมายกำหนดอย่าง ชัดเจนให้ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเลือกจ่ายภาษีเงินได้พิเศษ (Special Income Tax) ในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้รวม แทนการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีท้องถิ่นใน

<sup>359</sup> มาตรา 69 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

อัตราทั่วไปทำให้ท้องถิ่นที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่นั้นได้รับรายรับทางการคลังด้านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นลดลง

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

(1.1) เมื่อพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... ที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นเฉพาะการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งตามกฎหมายที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ และยังมีบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายอำนาจให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย แสดงให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหมายความถึงอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ หรืออำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งก็ได้<sup>360</sup> ดังนั้น หากมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด การดำเนินการด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะจึงสมควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตามกฎหมายเฉพาะดังเดิม เพื่อมิให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินไป ดังนั้น การดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงควรเป็นไปในลักษณะการร่วมมือกันระหว่างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ในพื้นที่นั้น

(1.2) การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลกระทบในด้านอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในพื้นที่นั้น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ การดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงควรควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีนที่มีการถ่ายโอนอำนาจไปยังรัฐบาลท้องถิ่น กรณีที่ประเทศไทยประสบความสำเร็จในนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว การบริหารจัดการภายในพื้นที่ดังกล่าวจึงควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่กลับไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม อย่างไรก็ตาม การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีการดำเนินการบางประการที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไปอาจทำให้เกิดปัญหาได้

<sup>360</sup> มาตรา 73 แห่ง (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....

ดังนั้น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่แรก โดยการให้ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นตั้งอยู่เป็นคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่โดยเป็นไปในลักษณะความร่วมมือกันระหว่างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการจัดตั้งสหการ

(1.3) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดินที่องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีในการใช้ที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรเป็นไปในลักษณะการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ที่ดินร่วมกันระหว่างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.4) การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ว่าจะเป็นการได้รับยกเว้นหรืออาจได้รับการลดหย่อนภาษีควรที่จะกำหนดประเภทภาษีที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นโดยตรงเพื่อให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลกระทบต่อหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีมาตรการกำหนดให้ผลผลิตที่ได้จากการประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องส่งออกไปขายยังต่างประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อลดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษกับผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางภาษีอากรด้วย

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยแม้จะมีประโยชน์ด้านการส่งเสริมการลงทุนจากเอกชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ แต่การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านอำนาจหน้าที่ การหารายได้ รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทที่เป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจและสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในกฎหมายต่างๆ อย่างไรก็ตาม หากการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมในกรณีที่มีการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จและมีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการภายในพื้นที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภายหลังดังเช่นกรณีของประเทศจีน ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้นโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

## รายการอ้างอิง

### หนังสือ

- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. คู่มือโอกาสและทิศทางการค้าการลงทุนในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, 2558.
- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. คู่มือ การค้าและการลงทุน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวพาณิชย์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2558.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังท้องถิ่น รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง, 2553.
- เดชอุดม ไกรฤทธิ์. คำอธิบายกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2553.
- นรชาติ วัง. ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น มณฑลยูนนาน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2559.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- นิยม รัฐอมฤต. การปกครองท้องถิ่นจีน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- บริษัท สำนักกฎหมายสากล เมียนมาพรีเมียร์ จำกัด. Myanmar Legal Handbook for Investors คู่มือกฎหมายการลงทุนในประเทศเมียนมา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ผณิตา ไชยสร. ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการและการภาษีอากร สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 1-8 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจอรัฐ. กรุงเทพฯ: มติชน, 2554.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. เศรษฐกิจการเมืองจีน. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- วริศรา ภาณุวัฒน์. เขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย. กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2556.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. สารานุกรมเศรษฐกิจจีน (ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม). 2, พ., บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2548.
- ศุภลักษณ์ พิณภูวดล. คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.
- ศุภลักษณ์ พิณภูวดล. คำอธิบายกฎหมายมหาชน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย (2499). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.

สมาน รังสิโยภุชฎ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ 1991, 2543.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านเศรษฐกิจ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ  
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. คู่มือการค้าและการลงทุนในพม่า. โรงพิมพ์  
คลังนานาวิทยา: ขอนแก่น, 2554.

สีดา สอนศรี. การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบ  
ไฟ, 2542.

สุกัลยา ปรีชา. ภาษีมูลค่าเพิ่ม. กรุงเทพฯ: ทริปเพิ้ล กรุ๊ป, 2551.

อาธิ ครูศากยวงศ์. เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2553.

### วิทยานิพนธ์

กนกพร ดิษฐปราณีต. ปัญหาทางกฎหมายในการร่วมดำเนินงานเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมของการ  
นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับภาคเอกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต,  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2542.

ปนัดดา หมื่นเป็ง. ปัญหาทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2542.

ศิริเพ็ญ แต่ปรเมศามัย. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ. วิทยานิพนธ์  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549.

### ข้อมูลออนไลน์

asean-info.com. ฟิลิปปินส์ - ข้อมูลทางเศรษฐกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.asean-info.com/asean\\_members/philippines\\_economics.html](http://www.asean-info.com/asean_members/philippines_economics.html)

[เข้าถึงเมื่อ 3 ธันวาคม 2559]

THAIPUBLICA. 30 ปี โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด : การพัฒนาที่ยั่งยืน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://thaipublica.org/2012/11/30-years-eastern-seaboard-development/>

[เข้าถึงเมื่อ 16 พฤษภาคม 2559]

UNDP. Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China [ออนไลน์].

2015. แหล่งที่มา:

<http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-Comparative%20Study%20on%20SEZs%20in%20Africa%20and%20China%20-%20ENG.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2559]

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. รอบรู้เรื่องการลงทุนในอาเซียน: สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ [ออนไลน์]. 2015. แหล่งที่มา:

[http://www.thaifta.com/thaifta/portals/0/investment\\_ph2557.pdf](http://www.thaifta.com/thaifta/portals/0/investment_ph2557.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2559]

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก. ศักยภาพของจังหวัดตาก [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.taksez.com/th/page/takpotential.html> [เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน 2559]

10 ประเทศเรื่องอาเซียนน่ารู้. เศรษฐกิจประเทศฟิลิปปินส์ [ออนไลน์]. 2015. แหล่งที่มา:

<https://nichnipa.wordpress.com> [เข้าถึงเมื่อ 3 ธันวาคม 2559]

ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน. มณฑลกว่างตุง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/about-china/country/guangdong/city.php> [เข้าถึงเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2559]

ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงเทพมหานคร. ข้อมูลภาษีในฟิลิปปินส์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[:http://cks.ditp.go.th/KM\\_Document/cab05206-65af-402e-a878-9a7040e6064b\\_2014-BC\\_Tax\\_dark.pdf](http://cks.ditp.go.th/KM_Document/cab05206-65af-402e-a878-9a7040e6064b_2014-BC_Tax_dark.pdf) ] [เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2559]

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. การลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: [http://osos.boi.go.th/index.php?page=howto\\_detail&topic\\_id=935](http://osos.boi.go.th/index.php?page=howto_detail&topic_id=935) [เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2559]

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. เจาะลึกศักยภาพพื้นที่ 10 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://osos.boi.go.th/index.php?page=howto\\_detail&topic\\_id=993](http://osos.boi.go.th/index.php?page=howto_detail&topic_id=993) [เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2559]

## วารสาร

พนัส ทัศนียานนท์. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของชนชาวไทย. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 11, ฉบับที่ 3 (2526).

อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์. ชุมชนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. วารสาร  
นักบริหาร ปีที่ 35, ฉบับที่ 1, มกราคม-มิถุนายน 2558 (2558).

### กฎหมาย

"Special Economic Zone Act of 1995."

"ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยกเว้น  
ค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรักษาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และ  
ภาษีสรรพสามิตสำหรับของที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ และวัตถุดิบ รวมทั้ง  
ส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อพาณิชย์กรรม."

"ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ถือ  
กรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม ".

"ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนและระยะเวลาให้  
คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรและการกำหนดตำแหน่งหน้าที่การงานให้คนต่างด้าวซึ่ง  
เป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้รับอนุญาตให้ทำงาน  
ในนิคมอุตสาหกรรม."

"พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522."



ภาคผนวก



ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว  
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๗๔/๒๕๕๘

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
พ.ศ. ....

#### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ

#### เหตุผล

โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ จัดทำระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และพัฒนาการให้บริการของภาครัฐให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่โดยที่พื้นที่แต่ละแห่งของประเทศมีศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกัน การพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ จึงย่อมต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย นอกจากนี้ โดยที่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบกิจการดังกล่าวเท่านั้น อีกทั้งบทบัญญัติบางประการของกฎหมายไม่เอื้อต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งในระดับอาเซียน ระดับภูมิภาค และระดับโลก และการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ สมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เฉพาะมีความสอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



๒

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
 “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
 “คณะกรรมการบริหาร” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑  
 บททั่วไป

มาตรา ๖ เมื่อมีกรณีที่เหมาะสมส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวก รวมตลอดทั้ง  
 ให้สิทธิประโยชน์บางประการภายในเขตพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการต่าง ๆ อันได้แก่  
 การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใดอย่างใดอย่างหนึ่ง  
 หรือหลายอย่าง ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบาย  
 เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- (๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย จำนวนไม่เกินสองคน

เป็นรองประธานกรรมการ

- (๓) รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย จำนวนไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ

(๔) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงคมนาคม  
 ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม  
 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริม  
 การลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้บัญชาการตำรวจ  
 แห่งชาติ เป็นกรรมการ

(๕) ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย  
 และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือเชี่ยวชาญอันจะเป็น  
 ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในการประชุม คณะกรรมการนโยบายจะเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่  
 โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณาให้เข้าร่วมประชุมในฐานะเป็นกรรมการเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้  
 ในกรณีเช่นนั้น ให้รัฐมนตรีซึ่งได้รับเชิญและมาประชุมมีฐานะเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่งสำหรับ  
 การประชุมครั้งที่ได้รับเชิญนั้น

มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้ง  
 อีกได้

การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือการแต่งตั้งเพิ่ม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๙ การประชุมและการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการนโยบาย ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการนโยบายมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะคณะกรรมการรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(๒) เสนอแนะคณะกรรมการรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แต่ละเขต

(๓) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นในกิจการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องลงทุน

(๔) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้หรือให้กู้ยืมเงินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(๕) ออกระเบียบว่าด้วยการจัดองค์กร การเงิน การใช้จ่ายเงิน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป การพัสดุ การตรวจสอบภายใน รวมถึงลดทอนทั้งการสงเคราะห์และสวัสดิการต่าง ๆ ของสำนักงาน

(๖) อนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน

(๗) กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และสามารถตรวจสอบได้

(๘) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

(๙) ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ระเบียบตาม (๓) (๔) (๕) (๗) และ (๙) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๑ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๒ กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่า

๔

ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๑๓ สำนักงานมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนโยบาย

(๒) ศึกษา วิจัย เตรียมการ และเสนอแนะกิจการต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่

ของคณะกรรมการนโยบาย

(๓) ศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจและการเงินในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขต แนวทางในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนผลกระทบและแนวทางหรือมาตรการป้องกันแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าว และความคุ้มค่าที่ประชาชนในพื้นที่และรัฐจะได้รับจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจนั้น เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรี

หรือคณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

มาตรา ๑๔ การดำเนินกิจการของสำนักงานต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ

และประชาชน หลักการบริหารกิจการที่ดี และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และโดยเฉพาะ

ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ (๓) สำนักงานต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

มาตรา ๑๕ ให้สำนักงานมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการนโยบายเป็นผู้แต่งตั้ง

มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการนโยบาย

มาตรา ๑๖ เลขาธิการต้องมีสัญชาติไทย มีอายุไม่เกินหกสิบปี และสามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒) เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น

ของรัฐหรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๔) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๕) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่

ของพรรคการเมือง

(๖) เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๒๕

(๗) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(๘) เคยต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ

หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๙) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก

มาตรา ๑๗ การแต่งตั้งเลขาธิการให้ทำเป็นสัญญาจ้างตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยประธานกรรมการนโยบายเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

สัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน การประเมินผลงาน การพ้นจากตำแหน่ง การเลิกจ้าง ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ

มาตรา ๑๘ เลขาธิการอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๑๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง เลขาธิการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖
- (๔) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๕) ถูกเลิกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง
- (๖) คณะกรรมการนโยบายมีมติให้เลิกจ้างเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย

มาตรา ๒๐ ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบในการดำเนินกิจการทั้งปวงของสำนักงาน

มาตรา ๒๑ เลขาธิการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานตำแหน่งรองเลขาธิการ ผู้บริหารระดับสูง หรือผู้ตรวจสอบภายใน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายก่อน
- (๒) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือมติที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๒๒ ให้มีรองเลขาธิการตามจำนวนที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เพื่อช่วยเลขาธิการในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่เลขาธิการมอบหมาย

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของรองเลขาธิการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๒๓ ในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการ เป็นผู้แทนสำนักงาน และเพื่อการนี้เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งรองเลขาธิการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ ในกรณีที่ไม่มีรองเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ

ให้ผู้รักษาการแทนเลขาธิการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับเลขาธิการ

มาตรา ๒๕ เลขาธิการและรองเลขาธิการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับสำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้น ไม่เกินอัตราตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

บุพการี คู่สมรส ผู้สืบสันดาน หรือบุพการีของคู่สมรสของเลขาธิการ หรือรองเลขาธิการผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเลขาธิการหรือรองเลขาธิการผู้นั้น มีส่วนได้เสียในกิจการของสำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่เลขาธิการหรือรองเลขาธิการได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการนโยบายให้เป็นกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่สำนักงาน หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้ถือหุ้น

นิติกรรมใดที่ได้ทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา นี้ไม่มีผลผูกพันสำนักงาน เว้นแต่คณะกรรมการนโยบายจะได้ให้สัตยาบัน

มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ

มาตรา ๒๗ ในแต่ละปี ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตจัดสรรเงินรายได้ตามอัตรา ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดไม่เกินร้อยละสองของรายได้ทั้งหมดก่อนหักรายจ่ายของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นรายได้ของสำนักงาน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน

ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือในกรณีที่เงินที่ได้รับ การจัดสรรตามวรรคหนึ่งไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานตามสมควร

มาตรา ๒๘ บรรดารายได้ที่สำนักงานได้รับตามมาตรา ๒๗ หรือที่ได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของสำนักงาน และเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษาและค่าเสื่อมราคา ประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการนโยบายและพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน เงินสมทบกองทุน



เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการ และเงินสำรองเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงานแล้ว เหลือเท่าใด  
ให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

มาตรา ๒๙ ให้สำนักงานจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมกับกิจการเพื่อจัดทำบัญชี  
แสดงผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงตามมาตรฐานการบัญชี  
และหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปตามประเภทของเงินนั้น ๆ

มาตรา ๓๐ ให้สำนักงานจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ  
ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน  
เป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการตรวจสอบภายในต่อคณะกรรมการนโยบาย  
ในการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในรายงานผลการตรวจสอบภายใน  
โดยตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบตามวรรคสอง  
การประชุมและการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจสอบตามวรรคสอง  
ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๓๑ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงาน  
การตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงาน

มาตรา ๓๒ ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลของการสอบบัญชีของสำนักงานเสนอต่อ  
คณะกรรมการนโยบายภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้สำนักงานเผยแพร่รายงาน  
ประจำปีที่เกี่ยวข้องไปนั้น แสดงงบการเงินซึ่งผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่  
วันสิ้นปีบัญชี

#### หมวด ๒

#### เขตเศรษฐกิจพิเศษ

#### ส่วนที่ ๑

#### การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขต และยุบเลิกเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการนโยบายเห็นสมควรให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น  
เพื่อวัตถุประสงค์ใด ให้สำนักงานศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ที่สมควรจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
ความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจและการเงินในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แนวทางการพัฒนาพื้นที่  
ที่จะจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผลกระทบและแนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจ  
เกิดขึ้นต่อประชาชนและสภาพแวดล้อมทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และความคุ้มค่า  
ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเสนอรายงานการศึกษาดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบาย  
เพื่อประกอบการพิจารณาในการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไป  
ให้สำนักงานเผยแพร่รายงานการศึกษาตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศ  
ของสำนักงานเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา ๓๔ การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเลิกเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๓๕ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา ๓๔ อย่างน้อย  
ต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยให้มีคำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” นำหน้า
- (๒) วัตถุประสงค์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (๓) เขตพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
ไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย
- (๔) ทุนประเดิมในการจัดตั้งตามที่รัฐบาลจัดสรรให้และที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จะร่วมจัดสรรให้ ถ้ามี
- (๕) สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการหรืออยู่อาศัยในที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
จะได้รับตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ เขตเศรษฐกิจพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ  
แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และให้  
นำความในมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๗ พระราชกฤษฎีกายุบเลิกเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ  
ในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และพนักงานและลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้  
ใช้ชื่อหรือถ้อยคำในประการที่น่าจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

## ส่วนที่ ๒

### คณะกรรมการบริหาร

มาตรา ๓๙ ในแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้มีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่ง  
ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัด  
หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ และกรรมการบริหาร  
ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคน

ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร  
ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคำนึงถึงความรู้ ความชำนาญ ความสามารถ ความสุจริต และประโยชน์สูงสุด  
ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับ โดยให้แต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหาตามระเบียบที่คณะกรรมการ  
นโยบายกำหนด

การประชุม การพ้นจากตำแหน่ง เบี่ยงประชุม และประโยชน์ตอบแทนอื่น  
ของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด



๑๐

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่ประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหารได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารให้เป็นกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้ถือหุ้น

มาตรา ๔๓ ให้ประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

### ส่วนที่ ๓

#### ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๔๔ ในแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้มีผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในการบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหาร

มาตรา ๔๕ การแต่งตั้งผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ทำเป็นสัญญาจ้างตามแบบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยประธานกรรมการบริหารเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง สัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน การประเมินผลงาน การพ้นจากตำแหน่ง การเลิกจ้าง ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๔๖ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร จะแต่งตั้งรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการบริหารกำหนด เพื่อช่วยเหลือผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้

การแต่งตั้งรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ทำเป็นสัญญาจ้างกับเขตเศรษฐกิจพิเศษตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร โดยให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

ให้นำความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่สัญญาจ้างรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยอนุโลม

มาตรา ๔๗ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษและรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๐ แล้ว ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มีอายุไม่เกินหกสิบปี

๑๑

(๒) สามารถทำงานให้แก่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้เต็มเวลา  
 ให้นำความในมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับแก่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษและรองผู้ว่าการ  
 เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน  
 ในสัญญาจ้างซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๔๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง  
 ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษและรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๗
- (๔) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๕) ถูกเลิกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

มาตรา ๕๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๙ รองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
 พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีคำสั่งให้เลิกจ้างโดยความเห็นชอบ  
 ของคณะกรรมการบริหาร
- (๒) ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๕๑ รองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้ว่าการ  
 เขตเศรษฐกิจพิเศษพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๙ (๔) หรือ (๕) หรือเพราะเหตุตามมาตรา ๕๐ (๑)  
 จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นได้เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี

มาตรา ๕๒ ค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
 และรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยคำนึงถึงความรู้  
 ความสามารถ ประสบการณ์ และภาระของงาน และเทียบเคียงกับอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหาร  
 ในตำแหน่งลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันของภาคเอกชน

มาตรา ๕๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ ให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ  
 มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ออกระเบียบในการบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งระเบียบ  
 และวิธีปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ  
 ระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด
- (๒) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด หรือตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ตลอดจนงบบุ  
 ทางการเงินแก่พนักงานและลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

มาตรา ๕๔ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นผู้แทนเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเพื่อการนี้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมอบอำนาจให้บุคคลใด กระทำการแทนก็ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

นิติกรรมที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง ย่อมไม่มีผลผูกพันเขตเศรษฐกิจพิเศษ เว้นแต่คณะกรรมการบริหารจะได้อภัย

มาตรา ๕๕ ในกรณีที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่คณะกรรมการบริหารกำหนดเป็นผู้รักษาการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง กรรมการบริหารหรือพนักงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ให้ผู้รักษาการแทนผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๕๖ ให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษและรองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### ส่วนที่ ๔ การได้มาและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

มาตรา ๕๗ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งอสังหาริมทรัพย์อื่น เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้ง ขยาย ดำเนินการ หรือบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้สำนักงานในกรณีการจัดตั้งหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษในกรณีอื่น ดำเนินการโดยวิธีการจัดซื้อ เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน เวนคืน หรือโดยวิธีการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๘ เมื่อพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลใช้บังคับ ให้ที่ดินที่สำนักงานได้มาโดยการจัดซื้อตามมาตรา ๕๗ เป็นส่วนหนึ่งของทุนประเดิมในการจัดตั้งที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา ๓๕ (๔)

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่เมื่ออาจได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งอสังหาริมทรัพย์อื่นด้วยวิธีการจัดซื้อ แต่มีความจำเป็นอย่างอื่นที่ต้องได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งอสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งหรือดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการเวนคืนนั้นอาจกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้สำนักงานและเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๖๐ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องถมทะเลเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการถมทะเลได้ตามกฎหมายว่าด้วยการถมทะเล ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว ให้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษถมทะเลได้เมื่อได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

(๒) ก่อนดำเนินการถมทะเลตาม (๑) เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาและดำเนินการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและสภาพแวดล้อม และเมื่อดำเนินการถมทะเลแล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องแก้ไขหรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการถมทะเล และต้องดำเนินการเพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมด้วย

(๓) ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานที่ถมทะเลอยู่ในเขต ตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ให้ที่ดินที่เกิดขึ้นจากการถมทะเลตามวรรคหนึ่ง เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจใช้ จัดหาประโยชน์ และดูแลรักษาเป็นการเฉพาะ

มาตรา ๖๑ เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเช่าที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์จากบุคคลอื่น ให้ทำสัญญาเช่าเป็นระยะเวลาคราวหนึ่งไม่น้อยกว่าห้าสิบปี โดยมีให้นำมาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ

การเช่าที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์อื่นโดยมีเงื่อนไขห้ามให้เช่าช่วงจะกระทำมิได้ การเช่าที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะโดยมิได้มุ่งหมายให้บุคคลอื่นเช่าช่วงอาจเช่าเป็นระยเวลาน้อยกว่าห้าสิบปีได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๖๒ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

(๑) ถ้าภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบและเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ชำระราคาที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามราคาและอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ถ้าภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบและเขตเศรษฐกิจพิเศษได้จัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ถ้าภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้าทางราชการเลิกใช้หรือยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ชำระราคาที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังตามราคาที่กระทรวงการคลังกำหนดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) ถ้าภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ชำระราคาที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังตามราคาที่กระทรวงการคลังกำหนดแล้วให้ที่ดินนั้นตกเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(๕) ถ้าที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินนำส่งที่ดินที่ยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินส่วนนั้น และให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการดำเนินการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดิน

(๖) ถ้าที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใดแล้ว ให้มีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรเฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติโดยชัดแจ้งให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรในส่วนนั้นแล้ว

(๗) ถ้าที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใดแล้ว เมื่อผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แจ้งไปยังอธิบดีกรมป่าไม้ว่าจะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดยให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการดำเนินการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

(๘) ถ้าที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นที่ธรณีสงฆ์ เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับความยินยอมจากวัดและมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และได้จ่ายค่าผดุงกรรมให้แก่วัดตามที่มหาเถรสมาคมกำหนดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตกเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ หรือในกรณีที่วัดประสงค์จะให้เช่าแทนการโอน ก็ให้ดำเนินการเช่าระยะยาวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ ได้

ก่อนดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะมีผลตาม (๕) (๖) หรือ (๗) ให้คณะรัฐมนตรีรับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย และในกรณี (๖) และ (๗) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อเป็นป่าเสื่อมโทรม

มาตรา ๖๓ ที่ดินที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจใช้หรือจัดหาประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ แต่ในกรณีการจัดหาประโยชน์ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้



๑๕

- (๑) ที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๕๘ หรือจากการจัดซื้อ เช่าซื้อ หรือแลกเปลี่ยน เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือแลกเปลี่ยนได้
- (๒) ที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจให้เช่าได้
- (๓) ที่ดินที่ได้มาโดยการเช่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจนำไปให้เช่าช่วงได้
- (๔) ที่ดินที่ได้มาโดยประการอื่นนอกจาก (๑) (๒) และ (๓) เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือแลกเปลี่ยนได้

มาตรา ๖๔ ในกรณีที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษให้บุคคลอื่นเช่าที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และเป็นกรณีที่ให้เช่าเกินหนึ่งร้อยไร่ ให้กระทำได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน

การให้เช่าตามวรรคหนึ่งไม่ถือเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

มาตรา ๖๕ บรรดาสิ่งหาริมทรัพย์ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้มาตามส่วนนี้ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทั้งปวง และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องเสียภาษีจากการได้มาหรือการแลกเปลี่ยนซึ่งสิ่งหาริมทรัพย์นั้น ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้นภาษีดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษโอนสิ่งหาริมทรัพย์ให้แก่นิติบุคคลที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจัดตั้งขึ้นหรือที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาและจำหน่ายหรือเพื่อประโยชน์อื่นใดด้วย

#### ส่วนที่ ๕

##### อำนาจของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๖๖ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ละเขตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการทำแผนผังและรายการประกอบแผนผังต่อไปนสำหรับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลใช้บังคับ

- (๑) แผนผังกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (๒) แผนผังแสดงโครงข่ายกิจการสาธารณูปโภค
- (๓) แผนผังแสดงโครงข่ายคมนาคมและขนส่ง
- (๔) แผนผังแสดงที่โล่ง

เมื่อคณะกรรมการบริหารได้ประกาศใช้แผนผังและรายการประกอบแผนผังตามวรรคหนึ่งแล้ว จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงก็ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย

ในกรณีที่มีการกำหนดผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใช้บังคับและผังเมืองนั้นครอบคลุมที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้ผังเมืองดังกล่าวสิ้นผลบังคับสำหรับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๖๗ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการบริหารต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกดังต่อไปนี้ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- (๑) ระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น
- (๒) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (๓) ระบบป้องกันอุบัติเหตุ
- (๔) ระบบควบคุมและขจัดมลภาวะ และการรักษาสัตว์เลี้ยง
- (๕) ระบบการให้บริการของรัฐแก่ผู้ประกอบการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สะดวกและรวดเร็ว
- (๖) ระบบการคมนาคมและขนส่ง
- (๗) สิ่งอำนวยความสะดวกอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๖๘ ถ้าแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๖๗ มีความจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องหรือเชื่อมโยงไปยังภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่หรืออำนาจของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ให้คณะกรรมการบริหารเสนอแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในส่วนนั้นต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อความเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการและระยะเวลาที่กำหนดไว้

มาตรา ๖๙ เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และแผนปฏิบัติการที่คณะกรรมการบริหารจัดทำขึ้นตามมาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจ

- (๑) จัดสรรที่ดินภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาต แต่ในการดำเนินการต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน
- (๒) จัดให้มีระบบไฟฟ้า ประปา และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อจำหน่ายหรือให้บริการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในกรณี เขตเศรษฐกิจพิเศษจะจำหน่ายหรือให้บริการส่วนเกินแก่บุคคลอื่นที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น
- (๓) จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นตามมาตรา ๖๗ (๗)
- (๔) ประกอบการขนส่งหรือจัดให้มีผู้ประกอบการขนส่ง หรือระบบขนส่ง เพื่อประโยชน์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ประกอบการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (๕) ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามนโยบายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (๖) วางระเบียบเพื่อประโยชน์ในการจัดระบบจราจร การรักษาสภาพแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย การควบคุมและขจัดมลพิษ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (๗) เรียกเก็บค่าบริการรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด รวมตลอดทั้งเงินเพิ่ม เบี้ยปรับ หรือดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากการชำระค่าบริการรักษา ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ค่าเช่า

(๘) ลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๙) ตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และตามวัตถุประสงค์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(๑๐) ให้บริการด้านคำปรึกษาหรือแนะนำ ด้านการผลิต การตลาด การบริหาร การจัดการแก่ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(๑๑) กำหนดราคาขาย ค่าเช่า และค่าเช่าซื้อสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์หรือค่าตอบแทนในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาของเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ มีสิทธิเรียกค่าตอบแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

(๑๒) กู้ยืมเงินเพื่อใช้ในกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๑๓) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๑๔) ดำเนินการอื่นใดอันเกี่ยวเนื่อง หรือเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๗๐ ในการดำเนินการตามมาตรา ๖๙ (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการเรื่องใดต้องได้รับอนุญาตเมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายได้ทราบแล้ว ให้ถือว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น แต่ในการดำเนินการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับผู้ได้รับอนุญาตทั่วไปต้องปฏิบัติตาม

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการเรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะของหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการได้เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐนั้น และให้ถือว่าผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารเห็นว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่งสมควรได้รับการปรับปรุงให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ชัดความเข้าใจ หรือเป็นการลดภาระแก่ประชาชนและการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้คณะกรรมการบริหารรายงานคณะกรรมการนโยบายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

มาตรา ๗๑ การดำเนินการหรือการกระทำใดภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่กฎหมายดังต่อไปนี้กำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น หรือต้องจดทะเบียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นก่อน ให้ถือว่าผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้มีอำนาจ

อนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

- (๑) กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน
- (๒) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- (๓) กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร
- (๔) กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเฉพาะตามมาตรา ๘๒
- (๕) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- (๖) กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เฉพาะการขออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

เป็นการชั่วคราวต่อไป

- (๗) กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์
- (๘) กฎหมายว่าด้วยโรงงาน

เมื่อผู้จะดำเนินการหรือผู้จะกระทำได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบ จากผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือได้จดทะเบียนหรือแจ้งต่อผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าผู้จะดำเนินการหรือผู้จะกระทำนั้นได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือได้จดทะเบียน หรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นแล้ว

ในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้ง ตามวรรคสอง ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ตามกฎหมายนั้น และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเก็บไว้ เป็นหลักฐาน

ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รองผู้ว่าการ เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือพนักงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้ปฏิบัติการแทนก็ได้ เมื่อมี การมอบอำนาจดังกล่าวให้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

ให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ รองผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ และพนักงาน ของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบอำนาจตามวรรคสี่ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามวรรคหนึ่งด้วย

มาตรา ๗๒ การดำเนินการหรือการกระทำใดภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่กฎหมาย อื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ กำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น หรือต้อง จดทะเบียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นก่อน ผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการ เขตเศรษฐกิจพิเศษมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจปฏิบัติการแทนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดก็ได้

มาตรา ๗๓ ในกรณีเห็นสมควร ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำความตกลงกับ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ อำนาจตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง มาช่วยเหลือหรือแนะนำเจ้าหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้

การอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์เดียวกันกับหน่วยงานของรัฐนั้น หรือจะขอให้เจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวก ในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งก็ได้

มาตรา ๗๔ ในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามมาตรา ๗๑ ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่กฎหมาย ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติว่าด้วยการนั้นกำหนดให้เรียกเก็บได้ ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ตามวรรคหนึ่ง เมื่อหักค่าใช้จ่ายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่เกินร้อยละสิบตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดแล้ว ให้นำส่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น

มาตรา ๗๕ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และตามวัตถุประสงค์ เขตเศรษฐกิจ พิเศษจะมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการหรือจะจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้น ดำเนินการแทนก็ได้ แต่จะมอบหมายให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗๑ มิได้

การมอบหมายตามวรรคหนึ่ง อาจดำเนินการโดยวิธีจ้าง หรือวิธีให้บุคคลอื่น เป็นผู้ลงทุนและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายบริการจากเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือจากผู้ใช้บริการโดยตรงตามระยะเวลา ที่ตกลงกัน หรือวิธีอื่นใดที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษและผู้ใช้บริการก็ได้

การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามวรรคหนึ่ง เขตเศรษฐกิจพิเศษ จะดำเนินการจัดตั้งขึ้นเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น รวมตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน อื่นใดของรัฐ หรือผู้ใช้บริการก็ได้

การมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการตามมาตรานี้ มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุน หรือดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่ต้องดำเนินการ ตามขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๗๖ ผู้ประกอบกิจการ อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเศรษฐกิจ พิเศษต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด

มาตรา ๗๗ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามมาตรา ๗๖ ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เขตเศรษฐกิจ พิเศษมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นชำระค่าปรับทางปกครองเป็นรายวันในอัตราวันละไม่เกินหนึ่งล้านบาท จนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ และในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขนั้นก่อให้เกิด ความเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ผู้นั้นเช่าหรือเช่าซื้อ ที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตเศรษฐกิจพิเศษจะบอกเลิกสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อโดยไม่ต้องบอกกล่าว ล่วงหน้าก็ได้

มาตรา ๗๘ ในกรณีที่คนต่างด้าวเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถ้ามิได้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยภายในเวลาที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด

๒๐

หรือเลิกประกอบกิจการหรือมิได้อยู่อาศัยในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นต่อไป คนต่างด้าวนั้นต้องจำหน่ายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แก่เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือผู้ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ความเห็นชอบภายในเวลาที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งให้ทราบ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งอธิบดีกรมที่ดินดำเนินการจำหน่ายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นให้แก่เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ราคาที่ดินที่จะขายตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีที่มีได้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยภายในเวลาที่กำหนด ให้คิดราคาตามที่ซื้อมาจากเขตเศรษฐกิจพิเศษบวกด้วยดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์โดยเฉลี่ยตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ถ้าเป็นกรณีอื่นให้คิดตามราคาตลาดแต่ต้องไม่เกินราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

### ส่วนที่ ๖ สิทธิประโยชน์

มาตรา ๗๙ ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจได้รับสิทธิประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังต่อไปนี้

- (๑) สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของคนต่างด้าว
- (๒) สิทธิในการนำคนต่างด้าวเข้ามาและอยู่อาศัยในราชอาณาจักร
- (๓) สิทธิในการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม

การลงทุน

- (๔) สิทธิที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร
- (๕) สิทธิประโยชน์อื่น

สิทธิประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้กำหนดตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขต

มาตรา ๘๐ ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้รับสิทธิตามมาตรา ๗๙ (๑) มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน

จำนวนที่ดินและจำนวนห้องชุดในอาคารชุดที่คนต่างด้าวจะพึงมีกรรมสิทธิ์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๘๑ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ผู้ประกอบกิจการซึ่งได้รับสิทธิตามมาตรา ๗๙ (๒) มีสิทธินำคนต่างด้าวดังต่อไปนี้ เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารแม้ว่าจะเกินกำหนดจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ได้ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

- (๑) ช่างฝีมือ
- (๒) ผู้บริหารหรือผู้อำนวยการ

(๓) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (๑) หรือ (๒)

เมื่อคณะกรรมการบริหารอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทราบเพื่อดำเนินการบันทึกและประทับตราตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวได้เข้าเมืองและอยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว

มาตรา ๘๒ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๘๑ (๑) และ (๒) มีสิทธิทำงานเฉพาะตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่ได้รับอนุญาตได้ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๘๑ (๑) และ (๒) โดยให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษแจ้งการอนุญาตดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวทราบ เพื่อออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวนั้น

มาตรา ๘๓ ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรม และเป็นอุตสาหกรรมประเภทที่ต้องใช้แรงงานที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเป็นจำนวนมากและเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีพื้นที่ติดกับพรมแดนของประเทศ คณะกรรมการนโยบายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะกำหนดให้แรงงานคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวโดยให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เฉพาะในเวลาทำงาน หรือให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวก็ได้ ทั้งนี้ ตามจำนวน หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๘๔ ผู้ประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งได้รับสิทธิตามมาตรา ๗๙ (๔) มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรหรือได้รับคืนภาษีอากรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เกินสิทธิที่พึงให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือที่ผู้ประกอบกิจการที่ประกอบกิจการภายในเขตปลอดอากรพึงได้รับตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

ในกรณีพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในวรรคหนึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรหรือได้รับคืนภาษีอากรตามที่ผู้ประกอบกิจการที่ประกอบกิจการภายในเขตปลอดอากรพึงได้รับตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวเป็นผู้ประกอบกิจการในเขตปลอดอากร โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ทวิ เขตปลอดอากร และบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร มาใช้บังคับกับการนำเข้า การเก็บรักษา การส่งออก การควบคุมการย้ายของในเขตปลอดอากร และอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุโลม

๒๒

ส่วนที่ ๗  
การเงินและการบัญชี

มาตรา ๘๕ รายได้ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับจากการดำเนินกิจการในหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับการดำเนินกิจการ และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษาและค่าเสื่อมราคา ตลอดจนหักเงินสำรอง ตามมาตรา ๘๖ ประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการบริหารและพนักงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เงินสมทบกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายอนุมัติ และเงินลงทุนแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ถ้ารายได้มีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เป็นรายจ่าย ที่หักเป็นเงินสำรองและประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการบริหารและพนักงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่สามารถหารายได้จากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เท่าที่จำเป็น

มาตรา ๘๖ เงินสำรองของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เพื่อขาด เงินสำรองเพื่อขยายกิจการ เงินสำรองเพื่อไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่นเพื่อความประสงค์ แต่ละอย่างโดยเฉพาะ ตามที่คณะกรรมการบริหารจะเห็นสมควร

เงินสำรองจะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร และให้ คณะกรรมการบริหารแจ้งให้คณะกรรมการนโยบายทราบด้วย

มาตรา ๘๗ ทรัพย์สินของเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๘๘ ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษจัดทำงบประมาณประจำปีโดยแยกเป็นงบลงทุน และงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะกรรมการบริหารเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะกรรมการบริหารเพื่อทราบ

มาตรา ๘๙ ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมกับกิจการ เพื่อจัดทำบัญชีแสดงผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงตามมาตรฐาน การบัญชีและหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปตามประเภทของเงินนั้น ๆ

มาตรา ๙๐ ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน เป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการตรวจสอบภายในต่อคณะกรรมการบริหาร ในการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในรายงานผลการตรวจสอบภายใน โดยตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบตามวรรคสอง

การประชุมและการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจสอบตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด



๒๓

มาตรา ๙๑ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา ๙๒ ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการสอบบัญชีและความเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินและการดำเนินงาน เสนอต่อคณะกรรมการบริหารภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเผยแพร่รายงานประจำปีของปีที่ล่วงไปนั้น และแสดงงบการเงินซึ่งผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

หมวด ๓

นิคมอุตสาหกรรม

ส่วนที่ ๑

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๙๓ การจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการนโยบาย

นิคมอุตสาหกรรมอาจจัดตั้งขึ้นในเขตหรือนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ได้

ผู้ขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องเป็นนิติบุคคล

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดตั้งและขยายนิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาเขตพื้นที่ที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การจัดสรรที่ดินของนิคมอุตสาหกรรม และการประกาศเขตนิคมอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

เมื่อได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิจัดสรรที่ดินของนิคมอุตสาหกรรมนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าว

ในกรณีที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเห็นสมควรจัดให้มีนิคมอุตสาหกรรมขึ้นภายในพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายแล้วให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาต ในกรณีเช่นนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการจัดตั้งและบริหารนิคมอุตสาหกรรมนั้นเองหรือร่วมทุนหรือมอบหมายให้นิติบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๙๔ ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้รับอนุญาตให้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ใช้ชื่อหรือถ้อยคำในประการที่น่าจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นนิคมอุตสาหกรรม

ส่วนที่ ๒

ที่ดินของนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๙๕ ในกรณีที่ที่ดินภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่จะจัดสรรมีปริมณสิทธิ์ในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือการจ้างองติดอยู่ เมื่อได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง

การทำประโยชน์ที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดแจ้งบุริมสิทธิหรือการจำนองนั้นในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยทุกฉบับพร้อมทั้งระบุจำนวนเงินที่ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองจะได้รับชำระหนี้จากที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลงในสารบัญญัตินี้สำหรับจดทะเบียนด้วย และให้ถือว่าที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลงเป็นประกันหนี้บุริมสิทธิหรือหนี้จำนองตามจำนวนเงินที่ระบุไว้

บรรดาบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และภาระการจำนองที่มีอยู่เหนือที่ดินภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะกรณีใด ย่อมไม่ครอบคลุมถึงที่ดินที่ใช้เพื่อการจัดทำสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๔๖ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินจัดสรรในนิคมอุตสาหกรรมให้แก่ผู้ซื้อที่ดิน ผู้รับใบอนุญาตต้องโอนที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินโดยปลอดจากบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และภาระการจำนองในที่ดินนั้น

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีผู้ซื้อและผู้ขายตกลงกันเป็นหนังสือให้ซื้อขายที่ดินนั้นโดยติดจำนอง

มาตรา ๔๗ ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่จัดให้มีสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตและที่ผู้รับใบอนุญาตได้โฆษณาไว้ หรือที่ให้คำมั่นไว้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม และมีหน้าที่บำรุงรักษาและปรับปรุงสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวให้อยู่ในสภาพดีและสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลา และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายยอมตามมาตรา ๔๘ ลดลงหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจเรียกเก็บค่าบำรุงรักษาและค่าปรับปรุงสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว รวมตลอดทั้งมีสิทธิกำหนดและเรียกเก็บเบี้ยปรับจากการชำระเงินล่าช้าจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๔๘ ให้ที่ดินที่ใช้เพื่อการจัดทำสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีขึ้นหรือโฆษณาหรือให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีขึ้นภายในนิคมอุตสาหกรรม รวมตลอดทั้งที่ดินที่กำหนดไว้ในแผนผังการขออนุญาตจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อใช้จัดทำสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ตกอยู่ในภาระจ่ายยอมเพื่อประโยชน์แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๔๙ เมื่อได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแล้ว

(๑) ถ้าภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินนั้นอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบและผู้รับใบอนุญาตได้ชำระราคาที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามราคาและอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนดแล้ว ให้คณะกรรมการนโยบายดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว

และเมื่อถอนสภาพแล้ว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้รับใบอนุญาตโดยไม่ต้องดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ถ้าภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินนั้นอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบและผู้รับใบอนุญาตได้จัดที่ดินที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดแล้ว ให้คณะกรรมการนโยบายดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และเมื่อถอนสภาพแล้ว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้รับใบอนุญาตโดยไม่ต้องดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในการให้ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๑) และ (๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ประกอบด้วย

### ส่วนที่ ๓

#### การโอนใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการเลิกนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๑๐๐ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๙๓ จะโอนใบอนุญาตให้บุคคลอื่นก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๐๑ ในกรณีต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

(๑) เมื่อพ้นห้าปีแล้วผู้รับใบอนุญาตยังมิได้เริ่มพัฒนาที่ดินตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

(๒) ผู้รับใบอนุญาตนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช่เป็นการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๑๐๒ ผู้รับใบอนุญาตอาจขอเลิกนิคมอุตสาหกรรมได้ หากปรากฏว่า

(๑) เมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว มีผู้ซื้อ เช่า หรือเช่าซื้อที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมไม่ถึงร้อยละสามสิบของพื้นที่ทั้งหมดของนิคมอุตสาหกรรมนั้นโดยไม่รวมที่ดินที่ใช่เพื่อการจัดทำสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีขึ้นภายในนิคมอุตสาหกรรม และ

(๒) ผู้รับใบอนุญาตได้ซื้อที่ดินดังกล่าวคืนจากผู้ซื้อ หรือได้เลิกสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินด้วยความยินยอมของผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อแล้ว

การขอเลิกนิคมอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๐๓ เมื่อมีการเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๑๐๑ หรือขอเลิกนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา ๑๐๒ ให้เพิกถอนการโอนที่ดินตามมาตรา ๙๙ และให้ที่ดินนั้นคืนมา

๒๖

เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยให้กระทรวงการคลังชดใช้เงินคืนให้ผู้รับใบอนุญาตตามที่ผู้รับใบอนุญาตได้จ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงการคลังตามมาตรา ๙๙ (๑) หรือตามหลักฐานที่ผู้รับใบอนุญาตได้จ่ายไปในการจัดหาที่ดินทดแทนตามมาตรา ๙๙ (๒)

#### ส่วนที่ ๔

การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนด

มาตรา ๑๐๔ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๙๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจสั่งให้ชำระเบี้ยปรับเป็นรายวัน ได้ไม่เกินวันละหนึ่งล้านบาท เงินที่ได้รับชำระให้นำส่งเข้ากองทุนบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

ในกรณีที่มิชำระเบี้ยปรับตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการนโยบายมีหนังสือเตือนให้ผู้รับใบอนุญาตชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังไม่ชำระ ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจสั่งยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับใบอนุญาตได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง

คณะกรรมการนโยบายจะมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เลขาธิการก็ได้ เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดตามมาตรา นี้ เมื่อหักค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาดและชำระค่าปรับแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่ผู้รับใบอนุญาต การยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน และการคืนเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดแก่ผู้รับใบอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

#### ส่วนที่ ๕

กองทุนบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

มาตรา ๑๐๕ ให้จัดตั้งกองทุนบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในนิคมอุตสาหกรรม ขึ้นในสำนักงานเพื่อเป็นหลักประกันในการจัดให้มี บำรุงรักษา หรือปรับปรุงสาธารณูปโภค หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรม

ผู้รับใบอนุญาตต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราและระยะเวลาที่สำนักงานประกาศกำหนด แต่ต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ให้เงินกองทุนตามมาตรานี้เป็นของสำนักงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๐๖ กองทุนประกอบด้วย

- (๑) เงินที่ผู้รับใบอนุญาตส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๑๐๕
- (๒) ดอกเบี้ยตามมาตรา ๑๐๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๑๐๙
- (๓) เบี้ยปรับตามมาตรา ๑๐๔
- (๔) เงินที่เรียกเก็บได้ตามมาตรา ๑๐๐

- (๕) ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้หรือเงินอุดหนุน  
 (๖) ดอกผลของกองทุน

มาตรา ๑๐๗ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อการดังต่อไปนี้

- (๑) ให้ผู้รับใบอนุญาตกู้ยืมไปใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรม  
 (๒) ให้สำนักงานใช้จ่ายในการจัดให้มี บำรุงรักษา หรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรมในกรณีที่นิคมอุตสาหกรรมนั้นไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่สำนักงานกำหนด  
 (๓) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุน

มาตรา ๑๐๘ การกู้ยืมเงินกองทุนไปเพื่อใช้จ่ายตามมาตรา ๑๐๗ (๑) ผู้กู้ยืมต้องเสียดอกเบี้ยตามที่สำนักงานกำหนด แต่ในกรณีที่ผู้กู้ยืมไม่เกินจำนวนเงินที่ผู้กู้ยืมส่งเข้ากองทุน จะเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินร้อยละศูนย์จุดห้าต่อเดือนไม่ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงานกำหนด

มาตรา ๑๐๙ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับใบอนุญาตมิได้จัดให้มี หรือบำรุงรักษาหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา ๙๗ ให้สำนักงานมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้รับใบอนุญาตมิได้ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้ง ให้สำนักงานมีอำนาจดำเนินการจัดให้มี หรือบำรุงรักษาหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรมนั้น โดยใช้เงินกองทุนได้ โดยผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามจำนวนที่สำนักงานใช้ไปในการดำเนินการดังกล่าวทั้งปวง พร้อมด้วยเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือน ในการดำเนินการตามวรรคสอง สำนักงานจะดำเนินการเองหรือจะจ้างบุคคลอื่นดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา ๑๑๐ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่นำส่งเงินตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสอง เข้ากองทุนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจำนวนเงินที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนจากสำนักงาน ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับใบอนุญาตได้โดยให้ความหมายในมาตรา ๑๐๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๑ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๑๒ ให้สำนักงานวางและรักษาไว้ซึ่งบัญชีของกองทุนที่เป็นไปตามหลักสากลและสอดคล้องกับระบบการบัญชีที่กระทรวงการคลังได้วางไว้

๒๘

ส่วนที่ ๖  
สิทธิประโยชน์ในนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๑๑๓ ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้เลขาธิการมีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบหรือรับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามมาตรา ๗๑ ได้เช่นเดียวกับที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือรับมอบอำนาจตามมาตรา ๗๒ ได้เช่นเดียวกับที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เลขาธิการจะมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รองเลขาธิการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใด ในสำนักงานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดก็ได้

ให้เลขาธิการและผู้ได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการตามวรรคสอง มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ ด้วย

มาตรา ๑๑๔ ให้ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมได้รับสิทธิประโยชน์ ตามมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

มาตรา ๑๑๕ ในกรณีที่ดินที่ใดของนิคมอุตสาหกรรมได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง เป็นเขตปลอดอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ให้ถือว่าผู้ประกอบการในพื้นที่นั้นเป็นผู้ประกอบ กิจกรรมในเขตปลอดอากรโดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทบัญญัติ ในหมวด ๑๐ ทวิ เขตปลอดอากร และบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าวตามกฎหมาย ว่าด้วยศุลกากร มาใช้บังคับแก่การนำเข้า การเก็บรักษา การส่งออก การควบคุมการย้ายของ ในเขตปลอดอากรและอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุโลม

หมวด ๔  
การกำกับดูแล

มาตรา ๑๑๖ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน และเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อการนี้ จะสั่งให้สำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานก็ได้

ในกรณีที่เห็นว่าสำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษกระทำการใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย ให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้สำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจ พิเศษยับยั้งหรือระงับการกระทำการนั้นได้

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ เขตเศรษฐกิจพิเศษนายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติแทนก็ได้

๒๙

หมวด ๕  
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๑๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๘ หรือมาตรา ๙๔ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน  
ห้าแสนบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๑๘ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ  
ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนา  
เศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ทำหน้าที่คณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัติ  
ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๑๙ ในวาระเริ่มแรก ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการของสำนักงานไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการ  
ตามมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๒๐ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ความรับผิด  
รวมทั้งงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ  
งานของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ  
ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน  
พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดไปเป็นของสำนักงาน

มาตรา ๑๒๑ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ทุน  
งบประมาณ และความรับผิดของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไปเป็นของสำนักงาน  
เมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้สำนักงาน  
โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ทุน งบประมาณ  
และความรับผิดที่รับโอนตามวรรคหนึ่งไปให้เขตเศรษฐกิจพิเศษบางส่วนตามความจำเป็น  
การโอนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง รวมตลอดทั้งการออกเอกสารสิทธิ์  
และการจดทะเบียนเนื่องจากการโอนดังกล่าว ให้สำนักงานและเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้น  
ค่าธรรมเนียมและภาษีอากรทั้งปวง

ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดูแลและบริหารงานในนิคมอุตสาหกรรมที่เป็นของ  
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่โอนตามวรรคหนึ่งต่อไป

มาตรา ๑๒๒ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการนิคมอุตสาหกรรม  
แห่งประเทศไทยและพนักงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปเป็นของเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงาน ตามลำดับ

มาตรา ๑๒๓ ให้โอนผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นพนักงานของสำนักงานโดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน สิทธิ และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับตามสัญญาจ้างไปพลางก่อน จนกว่าสัญญาจ้างจะสิ้นสุดลง

มาตรา ๑๒๔ ให้โอนพนักงานและลูกจ้างของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไปเป็นพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

ให้พนักงานและลูกจ้างของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่โอนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม

การเปลี่ยนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ถือว่าเป็นการออกจากงาน และให้ถือว่าระยะเวลาทำงานในขณะที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นระยะเวลาที่ทำงานให้แก่สำนักงาน

มาตรา ๑๒๕ เมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานที่โอนมาจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีสิทธิขอโอนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการคำนวณสิทธิและประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง ให้นับเวลาการทำงานของพนักงานและลูกจ้างดังกล่าวในการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และในสำนักงาน เป็นเวลาการทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย

มาตรา ๑๒๖ ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังคงอยู่ต่อไปโดยให้เลขาธิการมีฐานะเป็นนายจ้าง และเมื่อมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของสำนักงานแล้ว ให้โอนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดังกล่าวไปเป็นของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของสำนักงาน และเมื่อมีการโอนพนักงานไปเป็นพนักงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา ๑๒๕ และมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นขึ้นแล้ว ให้โอนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของสำนักงานดังกล่าวในส่วนที่เป็นของพนักงานที่โอนไป ไปเป็นของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น

มาตรา ๑๒๗ ให้โอนกองทุนสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ไปเป็นกองทุนสงเคราะห์ของสำนักงาน และเพื่อประโยชน์ในการบริหารกองทุนสงเคราะห์ดังกล่าว ให้ข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒๔) ว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๒๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังคงใช้บังคับต่อไป



๓๑

จนกว่าคณะกรรมการจะแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างอื่น โดยให้สำนักงานมีหน้าที่จ่ายเงินเข้ากองทุน  
สงเคราะห์ดังกล่าวแทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พนักงานที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ตามวรรคหนึ่ง  
ได้แก่พนักงานที่มีสิทธิอยู่แล้วในวันที่โอนกองทุนสงเคราะห์ตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่มีการโอนพนักงานที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์  
ตามวรรคหนึ่งไปเป็นพนักงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา ๑๒๕ ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษ  
ที่รับโอนพนักงานดังกล่าวจ่ายเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ตามวรรคหนึ่งแทนสำนักงาน และเมื่อ  
พนักงานดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งในเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ให้พนักงานนั้นมีสิทธิได้รับเงิน  
สงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ตามสิทธิที่มีอยู่ตามข้อบังคับดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้

มาตรา ๑๒๘ ให้นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นนิคม  
อุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดาสีทธิและประโยชน์ที่ผู้ประกอบการภายในนิคมอุตสาหกรรมได้รับอยู่ตาม  
กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติ  
นี้ใช้บังคับ ให้คงได้รับต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายดังกล่าว โดยให้ถือว่า  
สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับอยู่เป็นสิทธิและประโยชน์ที่ได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ แต่คณะกรรมการ  
นโยบายมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิและประโยชน์ และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังกล่าวได้

มาตรา ๑๒๙ ให้พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ  
และคำสั่ง ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บรรดาที่ใช้บังคับอยู่  
ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับกับการขอจัดตั้งและดำเนินการนิคม  
อุตสาหกรรมต่อไปจนกว่าจะมีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการนี้  
ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วย  
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ  
เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย

บรรดาคำขออนุมัติและคำขออนุญาต ที่ได้ยื่นไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และได้ยื่นไว้  
ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สำนักงานพิจารณาดำเนินการต่อไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล เกิดเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2534 สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียน เบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ เมื่อปี พ.ศ. 2551 และสำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2556 ปัจจุบันเป็นนิติกรที่บริษัท จันวานิชย์ จำกัด

