



โครงการทุนสนับสนุนการจัดทำตำราและหนังสือ
สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีน

โอกาสและ ความท้าทาย ต่อเส้นทางสายไหมใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐวุฒิ มีชัยโย

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีน

โอกาสและ ความท้าทาย ต่อเส้นทางสายไหมใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐวุฒิ มีชัยโย



โครงการทุนสนับสนุนการจัดทำตำราและหนังสือ
สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ชื่อหนังสือ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีน: โอกาสและความท้าทายต่อเส้นทางสายไหมใหม่
ผู้แต่ง ณัฐวุฒิ มีชัยโย
พิมพ์ครั้งที่ 1 สิงหาคม 2569 จำนวน 5,000 เล่ม
ISBN (e-book) 978-616-470-125-0
ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ณัฐวุฒิ มีชัยโย.

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีน: โอกาสและความท้าทายต่อเส้นทางสายไหมใหม่.--

เชียงใหม่ : โครงการทุนสนับสนุนการจัดทำตำราและหนังสือ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2569.

190 หน้า.

1. เขตเศรษฐกิจ--จีน. 2. ความมั่นคงชายแดน--จีน. I. ชื่อเรื่อง.

330.951

ISBN 978-616-470-125-0

ผู้จัดพิมพ์ โครงการทุนสนับสนุนการจัดทำตำราและหนังสือ
สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100
โทรศัพท์: 0 5391 7897 ต่อ 8080
อีเมล: mlii@mfu.ac.th
เว็บไซต์: mlii.mfu.ac.th

ผู้จัดทำหน่วย บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน)
ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ออกแบบปก ผกากรอง ปันทะนัน

จัดรูปเล่ม รุ่งอรุณ รุ่งรัตนกาล

ราคา 250 บาท

หนังสือเล่มนี้เป็นลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใดทั้งสิ้น
ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

คำนำ

พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจ สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่มีลักษณะทุรกันดารเข้าถึงลำบากจึงทำให้อำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนอ่อนแอหรือบางแห่งอาจอยู่ในสภาพที่เป็นเขตปลอดอำนาจรัฐ การที่รัฐไม่สามารถบังคับใช้อำนาจกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพจึงทำให้เกิดปัญหาความมั่นคง อาทิ ปัญหาการลักลอบขนสิ่งผิดกฎหมาย ปัญหายาเสพติด ปัญหาข้ามนุษย์รวมทั้งเป็นแหล่งหลบซ่อนของอาชญากร ดังนั้นในอดีตพื้นที่ชายแดนจึงถูกมองว่าเป็นพื้นที่อันตราย เป็นแหล่งรวมของปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคง ส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ชายแดนไม่พัฒนา แต่ในโลกยุคโลกาภิวัตน์พื้นที่ชายแดนกลับกลายเป็นพื้นที่แห่งโอกาส เป็นพื้นที่เปิดกว้างสู่การเชื่อมโยงระหว่างประเทศ รูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เคยใช้ตามชายฝั่งทะเลจึงถูกนำมาทดลองใช้บริเวณชายแดน เพื่อมุ่งพัฒนาให้พื้นที่ชายแดนมีความเจริญทัดเทียมกับพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีนมีพรมแดนทางบกติดกับ 14 ประเทศ จึงเป็นประเทศที่มีพรมแดนทางบกที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านมากที่สุดในโลก จีนให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนตอนในโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและเลือกใช้รูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จีนเคยประสบผลสำเร็จมาทดลองใช้บริเวณชายแดน มุ่งให้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยยกระดับเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ตอนในประเทศ ขจัดปัญหาความไม่เท่าเทียม ปัญหาความมั่นคงและผลักดันให้พื้นที่ตอนในของประเทศเป็นพื้นที่ของความร่วมมือทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน อาจกล่าวได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายต่อการดำเนินโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางหรือเส้นทางสายไหมใหม่ของจีนให้ประสบความสำเร็จ

หนังสือเล่มนี้จึงเหมาะสมกับนักเรียน นักศึกษาที่ต้องการศึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจจีนเบื้องต้น และที่มาโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง นักวิจัยที่สนใจศึกษาภูมิศาสตร์เศรษฐกิจชายแดนของจีน ตลอดจนบุคคลทั่วไปที่สนใจศึกษาด้านจีนศึกษาโดยเฉพาะเรื่องบทบาทของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนต่อเส้นทางสายไหมใหม่ ซึ่งในบทที่หนึ่งจะกล่าวถึงกระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อบริบทพื้นที่ชายแดนและอธิบายให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของชายแดนในฐานะจุดเชื่อมโยงภายในและ

ภายนอกประเทศของจีน *บทที่สอง* สํารวจแนวคิดและงานศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับชายแดน บทบาทและความสําคัญของพื้นที่ชายแดนต่องิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งศึกษาพัฒนาการการค้าชายแดนของจีนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัยอย่างไร เพื่อให้ผู้อ่านได้มองเห็นความสําคัญและบริบทของพื้นที่ชายแดนจีนต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค *บทที่สาม* นำเสนอเนื้อหาเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน ศึกษาจุดเริ่มต้นและความสําคัญของการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งพัฒนาการของเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนในแต่ละยุคตามการเปลี่ยนแปลงตามบริบทการเมืองและสังคมโลก ในส่วนสุดท้ายของบทนี้จะอธิบายถึงประเภทเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบที่หลากหลายแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง *บทที่สี่* วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของจีนต่อการพัฒนาชายแดนผ่านนโยบายต่างประเทศของจีนที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้าน สํารวจโครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่สำคัญ แผนการพัฒนาประเทศและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อดึงดูดทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ชายแดน *บทที่ห้า* ศึกษารายละเอียดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีนแต่ละแห่ง ครอบคลุมวัตถุประสงค์การจัดตั้งและจุดแข็งของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนซึ่งประกอบด้วยเขตนํารองการพัฒนาและเปิดสู่ภายนอกที่สำคัญหรือ (重点开发开放试验区) และเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดนหรือ (边境经济合作区) *บทที่หก* อธิบายจุดเริ่มต้น ที่มาและเนื้อหาของข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (BRI) หรือหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) รวมถึงบทบาทพื้นที่ชายแดนของจีนต่องยุทธศาสตร์ดังกล่าว และ*บทที่เจ็ด* แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนกับยุทธศาสตร์หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง โอกาสและความท้าทายของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจีนต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในอนาคต รวมทั้งแนวทางการสร้างความร่วมมือในพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

ณัฐวุฒิ มีชัยโย

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือเรื่อง “เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีน: โอกาสและความท้าทายต่อเส้นทางสายไหมใหม่” สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความร่วมมือและการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณบุคคลและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

ประการแรก ข้าพเจ้าขอขอบคุณ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่ได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ การจัดพิมพ์ และการแนะนำอันทรงคุณค่าจากคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ช่วยประเมินหนังสือ ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม ที่ได้คำแนะนำและกำกับติดตามในการผลักดันให้หนังสือเล่มนี้ออกมาเป็นรูปเล่มเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาและวิชาการ

ขอขอบพระคุณ สำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สำหรับสภาพแวดล้อมทางวิชาการที่เอื้ออำนวย ขอขอบพระคุณผู้บริหารและคณาจารย์สาขาวิชาจีนศึกษา ที่ช่วยขัดเกลาเนื้อหาให้มีความลึกซึ้งครอบคลุมมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริบทของข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI)

ข้าพเจ้าขอบคุณผู้เชี่ยวชาญและแหล่งข้อมูลสำคัญในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ที่ได้สละเวลาให้ข้อมูลที่เป็นจริงในภาคสนาม ซึ่งทำให้หนังสือเล่มนี้ไม่ได้มีเพียงทฤษฎี แต่ยังสะท้อนถึงโอกาสและความท้าทายที่เกิดขึ้นจริงในระดับภูมิภาค

สุดท้ายนี้ ผลประโยชน์ คุณงามความดีทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ ข้าพเจ้าขอมอบเพื่อบูชาพระคุณบุพการี บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน หากแม้ว่ามีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ข้าพเจ้าน้อมรับไว้ด้วยความยินดี และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อเหล่านักศึกษา นักวิจัย และผู้ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาและบทบาทของเศรษฐกิจชายแดนของจีนต่อไป

ณัฐวุฒิ มีชัยโย

List of Abbreviations

ADB	Asian Development Bank
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BEZ	Border Economic Zone
BECZ	Border Economic Cooperation Zone
BRI	Belt and Road Initiative
CBEZ	Cross-Border Economic Cooperation Zone
CMEC	China Myanmar Economic Corridor
CPEC	China Pakistan Economic Corridor
EPZ	Export Processing Zone
ETDZ	Economic and Technological Development Zones

FDI	Foreign Direct Investment
FTZ	Free Trade Zone
GMS	Greater Mekong Subregion
HIDZ	High-tech Industry Development Zone
ICBC	International Center for Boundary Cooperation
LMC	Lancang-Mekong Cooperation
OBOR	One Belt One Road
SEZ	Special Economic Zones
WTO	World Trade Organization

สารบัญ

1	บทนำ	1
2	พื้นที่ชายแดนกับบทบาททางเศรษฐกิจ	9
	2.1 ชายแดน : แนวทางการศึกษาและงานทางวิชาการ	10
	2.2 พื้นที่ชายแดนกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	15
	2.3 พัฒนาการการค้าชายแดนของจีน	21
3	เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน	31
	3.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษ : ที่มาและคำนิยาม	32
	3.2 พัฒนาการเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีน	35
	3.3 ประเภทเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีน	40
4	ยุทธศาสตร์เมืองชายแดนของจีน	49
	4.1 หลักปรัชญาจีนกับนโยบายต่างประเทศต่อเพื่อนบ้าน	50
	4.2 ยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศจีน	54
	4.3 มาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน	59
5	เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจีน	67
	5.1 รูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน	68
	5.2 เขตนำร่องการพัฒนาและเปิดสู่ภายนอกที่สำคัญ	72
	5.3 เขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดน	87
6	พื้นที่ชายแดนจีนกับข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (BRI)	109
	6.1 ข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (BRI)	110
	6.2 บทบาทพื้นที่ชายแดนของจีนกับยุทธศาสตร์ BRI	118
	6.3 การสนับสนุนและพัฒนาพื้นที่ชายแดนในอนาคต	127
7	โอกาสและความท้าทายของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจีน	133
	7.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนล้มใต้ปัญยุทธศาสตร์ BRI	135
	7.2 ความท้าทายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนต่อยุทธศาสตร์ BRI	140
	7.3 แนวทางสร้างความร่วมมือกับเพื่อนบ้านในการพัฒนาอย่างยั่งยืน	145
	บทสรุป	149
	ดัชนีค้นคำ	157
	บรรณานุกรม	161

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ประเภทและจำนวนเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนในปี ค.ศ. 2022	41
ตารางที่ 2	วัตถุประสงค์และนโยบายส่งเสริมของเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละประเภท	42
ตารางที่ 3	ตารางแสดงสิทธิประโยชน์การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอำเภอเหมิ่งล่า	63
ตารางที่ 4	ตารางแสดงการเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายและเหมิ่งล่า	66
ตารางที่ 5	เขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดนของจีน	90

สารบัญรูป

รูปที่ 1	จำนวนเขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วโลกตั้งแต่ ค.ศ. 1975-2024	34
รูปที่ 2	ที่ตั้งเขตนาร่องการพัฒนาและเปิดสู่ภายนอกของจีน	73
รูปที่ 3	ที่ตั้งเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจชายแดนของจีน	89
รูปที่ 4	จุดเน้นการพัฒนาของเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจีน	107
รูปที่ 5	สถิติปริมาณการนำเข้าและส่งออกสินค้าทั้งหมดในเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์	120
รูปที่ 6	สถิติปริมาณการนำเข้าและส่งออกสินค้าทั้งหมดในมณฑลยูนนาน ช่วงปี ค.ศ. 2018-2022	122
รูปที่ 7	สถิติปริมาณการนำเข้าและส่งออกสินค้าทั้งหมดในเขตปกครองตนเองมองโกเลียใน	125

บทที่ 1

บทนำ

บทที่ 1

บทนำ

ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายของคน สินค้า เงินทุนและเทคโนโลยี ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ไม่เพียงท้าทายต่อสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Status quo) และการดำรงอยู่ของรัฐสมัยใหม่ แต่ยังสั่นคลอนแนวคิดทางวิชาการในการศึกษาเรื่องอำนาจรัฐที่ผูกโยงกับเส้นเขตแดนอย่างแนบแน่น เพราะอดีตที่ผ่านมาเรามักใช้เส้นเขตแดนเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐหรือพื้นที่ควบคุมดูแลของประเทศนั้น ๆ ซึ่งเส้นแบ่งเขตแดนนี้เป็นเส้นสมมติที่สร้างขึ้นที่ได้ขีดลากไปบนแผนที่ เพื่อแสดงว่าเขตอำนาจของรัฐตนเองสิ้นสุดตรงที่ใด (Prescott et al., 2008) โดยเส้นแบ่งเขตแดนดังกล่าวอาจกำหนดขึ้นโดยอาศัยสภาพทางธรรมชาติ หรืออาจเป็นสิ่งที่มนุษย์จัดทำขึ้นตามสนธิสัญญาระหว่างกันก็ได้ เส้นแบ่งเขตดินแดนในมิตินี้จึงถูกประดิษฐ์ขึ้นโดยผู้มีอำนาจ เช่น รัฐบาล เจ้าอาณานิคม ผู้ปกครองรัฐ ซึ่งเป็นผู้สร้างกรอบหรือกำหนดเงื่อนไขของการแบ่งดินแดน ประชาชน และอำนาจรัฐให้ออกจากกัน (Biger, 2021)

พื้นที่ชายแดนจึงเสมือนเป็นพื้นที่กันชน (Buffer Zone) ของอำนาจรัฐทั้งสองฝ่ายที่บางครั้งอาจเกิดการปะทะกัน หรือสอดประสานกันตามสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยทั่วไปพื้นที่ชายแดนมักเป็นพื้นที่เข้าถึงได้ยาก เป็นพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจของรัฐ จึงทำให้อำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนอ่อนแอ ก่อให้เกิดปัญหาและภัยคุกคามหลายรูปแบบ เช่น ภัยความมั่นคง ปัญหาการลักลอบสิ่งผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นต้น จึงส่งผลให้พื้นที่ชายแดนมักมีประชากรอาศัยอยู่เบาบางมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าพื้นที่อื่นของประเทศ ด้วยปัญหาดังกล่าว รัฐจึงมีการเข้มงวดและควบคุมพื้นที่ชายแดนอย่างใกล้ชิด เช่น การประจำการของกองกำลังทหาร การสร้างด่านชายแดนเพื่อตรวจตราการเข้าออกของผู้คนและสินค้า รวมถึงการออกมาตรการที่ซับซ้อนในการผ่านเข้าออกบริเวณพื้นที่ชายแดน ดังนั้นภาพลักษณ์ของพื้นที่ชายแดนในอดีตจึงเป็นภาพติดลบห่างไกลความเจริญและเป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยปัญหามักเกิดความไม่สงบบ่อยครั้ง หากข้าราชการได้รับคำสั่งให้ไปประจำการชายแดนจึงเสมือนเป็นการถูกลงโทษหรือลดตำแหน่งลงอย่างไรก็ตามการที่เขตแดนบางแห่งถูกกำหนดโดยพรมแดนธรรมชาติที่ไม่มีความชัดเจนในการปักปันเขตแดนบนแผนที่นั้นกลับกลายเป็นโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ชายแดนได้ด้วย เพราะเส้นเขตแดนที่ชัดเจนเป็นการกำหนดขอบเขตของรัฐที่แน่นอนตายตัวได้ทำหน้าที่การสกัดกั้น ไม่ให้ประชากร ทุน หรือปัจจัยการผลิตสามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้อย่างอิสระ แต่หากว่าพรมแดนที่ไม่ชัดเจนก็ได้เปิดโอกาสให้เกิดการไหลเวียนของปัจจัยการผลิต สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจชายแดนให้เกิดการหมุนเวียนของเม็ดเงินในพื้นที่ได้ (อรรถสิทธิ์พานแก้ว, 2560) และการก่อกำเนิดของกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้นิยามพื้นที่ชายแดนแปรเปลี่ยนไป พื้นที่ชายแดนกลายเป็นพื้นที่แห่งโอกาสและความหวัง เพราะกระแสโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดโอกาสในหลายมิติทั้งด้านการเมือง

เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งในพื้นที่ศูนย์กลางของอำนาจและพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจ กระแสโลกาภิวัตน์ได้สร้างฉากทัศน์ของเศรษฐกิจโลกขึ้นมาใหม่ สร้างทั้งโอกาสในการร่วมมือกันและการแข่งขันระหว่างกัน กระตุ้นให้สร้างนวัตกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ เพื่อแสวงหาโอกาสจากการเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศตนเองกับโลกภายนอก ผ่านการค้า การลงทุน การเคลื่อนย้ายเงินทุน การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยีในการผลิตระหว่างประเทศอย่างเสรี

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) เป็นนวัตกรรมใหม่ทางเศรษฐกิจที่ถูกคิดค้นเพื่อตอบสนองข้อได้เปรียบจากการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิต ได้แก่ ทุน แรงงาน และผู้ประกอบการ โดยที่รัฐจะกำหนดเขตพื้นที่เฉพาะ อำนาจความสะดวกในการจัดหาที่ดิน สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ทางการเงิน การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ทางธุรกิจและการค้าที่เอื้ออำนวยต่อการดึงดูดการลงทุนในพื้นที่เฉพาะนี้ (Farole, 2011) ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างจากพื้นที่ส่วนที่เหลือของประเทศ เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมักตั้งอยู่ในเขตชายแดนของประเทศ เพราะเป็นพื้นที่ที่มีภูมิศาสตร์เอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิตข้ามแดน ประเทศกำลังพัฒนามักใช้รูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกลยุทธ์ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นแตกต่างกันไปทั่วโลก ในบางภูมิภาค เช่น แอฟริกา ละตินอเมริกา ยังคงเผชิญกับความท้าทายในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษให้สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ แต่ในบางภูมิภาค เช่น ในเอเชียเขตเศรษฐกิจพิเศษกลับประสบความสำเร็จอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศจีนซึ่งกลายเป็นตัวอย่างให้กับประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก ดำเนินการตาม (Yuan, 2020)

ก่อนที่จะก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับ 2 ของโลกดังเช่นปัจจุบัน หากย้อนกลับไปในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ประเทศจีนยังคงเป็นประเทศที่พัฒนาตามหลังทั้ง ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมนี โดยนับตั้งแต่พ่ายแพ้ในสงครามฝิ่นครั้งที่หนึ่งให้กับอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1842 สถานะของจีนจากจักรวรรดิอำนาจอันยิ่งใหญ่ตกต่ำลงจนได้รับฉายาว่าเป็น “ผู้ป่วยแห่งเอเชีย”¹ แม้ภายหลังจะก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นในปี ค.ศ. 1949 แต่จีนยังคงเผชิญกับบรมสุขการเมืองภายในและระบบเศรษฐกิจที่อ่อนแอ จนถึงจุดที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วน กระทั่งในปี ค.ศ. 1978 แนวคิดใหม่ในการเปิดประเทศของเติ้ง เสี่ยวผิง ผู้นำรุ่นที่สองก็เกิดขึ้นและนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงต่อจีนทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะแนวคิดการปฏิรูประบบการผลิต การเปิดพื้นที่ชายฝั่งทะเล และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Freitas, 2019) การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4 แห่งแรกของจีนเป็นความตั้งใจของเติ้ง เสี่ยวผิง ที่เลือกพื้นที่เมืองชายฝั่งของมณฑลกว่างตุงและฝูเจี้ยน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานในการติดต่อกับโลกภายนอกผ่านการอพยพของชาวจีนโพ้นทะเลและมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ใกล้กับฮ่องกง มาเก๊า และได้หวัน (Zeng D. Z., 2011) และเขตเศรษฐกิจพิเศษ

¹ วลีคำว่า “คนป่วยแห่งเอเชีย” (Sick man of Asia) เป็นคำใช้เรียกประเทศจีนอย่างดูถูกดูแคลนในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เมื่อประเทศจีนได้ตกอยู่ในสภาพอ่อนแอ ไม่สามารถป้องกันตนเองหรือรักษาอธิปไตยจากการรุกรานของจักรวรรดินิยมตะวันตกและญี่ปุ่นได้

เหล่านี้ตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองในปักกิ่ง เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นถ้าหากเกิดปัญหาหรือผลกระทบทางการเมืองใด ๆ จากนโยบายเปิดประเทศนี้ อีกทั้งจีนต้องการให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นแหล่งทดลองเรียนรู้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจากตะวันตก เป็นแรงผลักดันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนในอนาคต ความสำเร็จในช่วงแรกของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการยืนยันอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อจีนตัดสินใจเปิดพื้นที่เขตเศรษฐกิจอื่น ๆ เพิ่มเติม โดยขยายนโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนเช่นเดียวกันกับในเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4 แห่งไปสู่เมืองชายฝั่งทะเลอีก 14 แห่ง และต่อมาก็ได้ขยายผลไปยังเมืองต่าง ๆ ในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำจูเจียง สามเหลี่ยมปากแม่น้ำแยงซี และสามเหลี่ยมปากแม่น้ำหมินในผู้เจี้ยนอีกด้วย (World Bank, 2017) ในปี ค.ศ. 1988 ได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไหหลำเป็นแห่งที่ห้า และเขตใหม่ผู้ตงในเซี่ยงไฮ้ก็ได้รับการจัดตั้งขึ้น ในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งได้เปิดพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำแยงซีให้เป็นพื้นที่พัฒนาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ในปี ค.ศ. 1992 แนวคิดเรื่องการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจก็ขยายออกไปยังเมืองสำคัญทางพื้นที่ตอนในทางตะวันตกของจีน ไปยังเมืองเอกและเมืองชายแดนของแต่ละมณฑลและเขตปกครองตนเองในพื้นที่ตอนในของประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย

พื้นที่ชายแดนเริ่มมีบทบาททางเศรษฐกิจในฐานะเป็นประตูสำคัญต่อการเปิดประเทศจีนสู่โลกภายนอก โดยจีนอาศัยข้อได้เปรียบด้านที่ตั้งของพื้นที่ชายแดนเป็นแรงผลักดันแนวคิด “เศรษฐกิจวงจรคู่” (Dual Circulation) ให้ประสบผลสำเร็จ คือต้องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศควบคู่กัน จีนได้เร่งส่งเสริมการเปิดพื้นที่ชายแดนให้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อนำพาจีนก้าวออกไปข้างนอก (Going Global) (Sorin-George Toma and Dragoș Tohănean, 2018) ในปี ค.ศ. 1994 นโยบายพิเศษที่ใช้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ขยายไปยังหลายพื้นที่ทั่วประเทศของจีน ทั้งในด้านการยกเว้นภาษี การให้สิทธิพิเศษด้านการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ส่งเสริม เช่น อุตสาหกรรมไฮเทคหรือการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เขตเศรษฐกิจพิเศษยิ่งทวีความสำคัญขึ้นเมื่อจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เมื่อ ค.ศ. 2001 เพราะการที่ประเทศจีนเข้าเป็นสมาชิก WTO ได้ ทำให้สินค้าจีนมีตลาดที่เปิดกว้างขึ้น จีนสามารถทำการค้ากับประเทศสมาชิกอื่นในทุกภูมิภาคทั่วโลกได้อย่างเสรีและเป็นธรรม เนื่องจากข้อตกลงระบุว่า สมาชิกของ WTO จะได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งในด้านการลดหย่อนด้านภาษี หรือยกเว้นภาษีจากอัตราปกติ ช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตแข็งแกร่ง ผลักดันผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของจีนเติบโตแบบก้าวกระโดด (Chu, 1987)

ยุทธศาสตร์การเปิดพรมแดนได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ชายแดนหลายแห่ง และหลายรูปแบบ เช่น เขตเศรษฐกิจชายแดน (BEZ) เขตเศรษฐกิจข้ามพรมแดน (CBEZ) ความแตกต่างกันของเขตสองรูปแบบคือ เขตเศรษฐกิจชายแดนนั้นจะมีที่ตั้งในอาณาเขตประเทศตนเอง แต่เขตเศรษฐกิจข้ามพรมแดนจะมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ทั้งสองฝ่าย และมีนโยบายหรือมาตรการในการสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น การเงิน ภาษี การลงทุน การค้า ระเบียบศุลกากรที่เป็นหนึ่งเดียวกัน (Zhang L., 2025) สำหรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระดับเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน ตลอดจนส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองและเสถียรภาพในพื้นที่ชายแดน

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนและเขตเศรษฐกิจข้ามพรมแดน ในพื้นที่ชายแดนตอนในของจีนกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้กลายเป็นกลยุทธ์ในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนที่สำคัญในการยกระดับการพัฒนาภูมิภาคตะวันตกให้ทัดเทียมชายฝั่งทะเล อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบระดับการเปิดประเทศระหว่างพื้นที่ชายแดนกับพื้นที่ชายฝั่งทะเล พบว่าพื้นที่ชายแดนทางตะวันตกยังมีระดับการเปิดประเทศค่อนข้างต่ำ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบและขยายการเปิดประเทศสู่ภูมิภาคให้เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มแรงจูงใจในการดึงดูดการลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

การเกิดขึ้นของยุทธศาสตร์ “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” เป็นการสร้างแรงจูงใจและช่วยส่งเสริมแนวคิดการสร้างเศรษฐกิจภายในให้เชื่อมโยงสู่ภายนอก เมื่อจีนสามารถเชื่อมโยงทั้งสองเข้าด้วยกันแล้ว พื้นที่ชายแดนจะกลายเป็นสะพานสำคัญในการเชื่อมต่อ เพราะพื้นที่ชายแดนมีข้อได้เปรียบด้านที่ตั้งและทรัพยากร สามารถใช้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านแรงงาน ทุนและเทคโนโลยี ผลักดันให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็นศูนย์กลางในการใช้ประโยชน์จากตลาดทั้งในและต่างประเทศ และใช้ทรัพยากรทั้งสองฝ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุด (นิติพรณ แสงศิลา, 2565) จึงเห็นได้ว่าเขตเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดนของจีนกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนไม่เพียงแต่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความต้องการพัฒนาภูมิภาคอย่างสมดุลระหว่างพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ตอนใน มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค เขตเศรษฐกิจชายแดนจึงกลายเป็นกุญแจสำคัญสำหรับจีน ในการยกระดับการพัฒนาและแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อขยายการเปิดกว้างและกระชับความร่วมมือกับประเทศตามแถบเส้นทาง (Liu, Min, et al., 2020)

จากข้อมูลทางภูมิศาสตร์ จีนมีพื้นที่ทางบกประมาณ 9.6 ล้านตารางกิโลเมตร มีพรมแดนทางบกยาวกว่า 22,000 กิโลเมตรติดกับ ประเทศเพื่อนบ้าน 14 ประเทศ และมี 9 มณฑล (เขตปกครองตนเอง) อยู่ติดพื้นที่แนวชายแดน และมีประชากรประมาณ 21 ล้านคนที่อาศัยตามแนวพรมแดน (MOFCOM, 2004) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ชายแดนจึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคของจีนอย่างเป็นรูปธรรม หากสามารถดึงดูดบริษัทที่มีชื่อเสียงในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น การแปรรูปเพื่อการส่งออก เกษตรกรรมทันสมัย การผลิตเครื่องจักร บริการสมัยใหม่ และการท่องเที่ยวได้เข้าไปตั้งฐานการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้ ก็จะเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกลายเป็นแรงผลักดันในการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองแบบใหม่ส่งผลให้ภูมิทัศน์ (Landscape) ของพื้นที่ชายแดนจีนเปลี่ยนแปลงไป (Huang, 2020)

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาการพัฒนาชายแดนของจีนเติบโตและพัฒนาอย่างรวดเร็ว มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่ชายแดน อาทิ ระบบการค้าระหว่างประเทศ การเงินข้ามพรมแดน ความร่วมมือด้านแรงงาน การขนส่งระหว่างประเทศ นอกจากนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนยังมีบทบาทในการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชนอย่างต่อเนื่อง ช่วยให้จีนบรรลุจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี มีความปลอดภัย

และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน (Common Prosperity) ตามที่จีนได้ประกาศความฝันของจีนไว้ ซึ่งคือความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันที่หมายถึงประชาชนชาวจีนและประชาคมโลกทั้งหมดด้วยกัน (Dunford, 2022)

อย่างไรก็ตามความฝันของจีนยังเผชิญกับความท้าทายในหลายด้าน เพราะการเปิดกว้างพื้นที่ชายแดนเกี่ยวข้องกับประเทศสองประเทศหรือมากกว่านั้น ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันเพื่อสร้างข้อตกลง ลดระดับขั้นตอนสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนย้ายของทุน สินค้า เทคโนโลยี และแรงงาน จึงอาจเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน เกิดปัญหาอำนาจอธิปไตย ปัญหาผู้อพยพ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างผู้อยู่อาศัยเดิมกับผู้ที่อพยพเข้ามาใหม่ สามารถสรุปประเด็นปัญหาสำคัญได้ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจอธิปไตย การที่ประเทศหนึ่งพึ่งพาเศรษฐกิจอีกประเทศหนึ่งมากเกินไป ประเทศที่พึ่งพาอาจถูกบังคับให้ปรับนโยบายให้สอดคล้องกับประเทศที่มีอำนาจมากกว่า ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยของการดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างอิสระของประเทศลดลง ไม่มีอำนาจต่อรอง และประชาชนในประเทศนั้นอาจมองจีนในลักษณะเอาเปรียบ เกิดภาพลบกับจีนในเวทีสากล ยกตัวอย่างเช่น วาทกรรมเรื่องกับดักหนี้ของจีน (Debt Trap Diplomacy)² ที่ถูกนำมาขยายเป็นประเด็นในเวทีโลกสร้างความสงสัยต่อการดำเนินยุทธศาสตร์หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน

2. ปัญหาผู้อพยพ โอกาสทางเศรษฐกิจมักดึงดูดแรงงานอพยพทั้งในประเทศและต่างประเทศให้เข้ามาในพื้นที่ ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายพร้อม ๆ กัน คนเหล่านี้ต้องเผชิญกับความท้าทายในการหางานระยะยาวและขาดการเข้าถึงสวัสดิการสังคม คนงานย้ายถิ่นฐานจำนวนมากในเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นแรงงานชั่วคราวได้รับค่าจ้างต่ำ ขาดความมั่นคง ถูกเอารัดเอาเปรียบ กลายเป็นประชากรจำนวนมากที่เปราะบางในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น ในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจีน-ลาว

3. ปัญหาสิ่งแวดล้อม การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษยังส่งผลทำให้เกิดมลภาวะในพื้นที่ในหลาย ๆ ด้าน เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางดิน และปัญหาเรื่องขยะ ส่งผลให้สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ กระทบต่อระบบนิเวศข้ามพรมแดน มลพิษทางอากาศ ที่เกิดในประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ปัญหาหมอกควันข้ามแดน นำไปสู่ความตึงเครียดและความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างประเทศได้

4. ปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรม การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอาจส่งผลต่อการกัดเซาะหรือเปลี่ยนแปลงประเพณีและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นให้กลายเป็นเชิงพาณิชย์มากขึ้น การหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพใหม่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตแบบดั้งเดิมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ส่งผลให้ความตึงเครียดทางชาติพันธุ์และการปะทะกันในสังคมรุนแรงมากขึ้น เช่น ในพื้นที่เขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ซึ่งมีชาวมุสลิมอุยกูร์อาศัยอยู่เดิมกับผู้อพยพใหม่ชาวจีนฮั่น

² กับดักหนี้เงิน" หรือ Debt Trap Diplomacy เป็นแนวคิดที่อ้างว่าจีนจงใจปล่อยกู้ให้กับประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากผ่านโครงการ หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI) เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นไม่สามารถชำระหนี้ได้ และจีนจะได้เข้าครอบครองสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางจะต้องเปลี่ยนจาก “กลยุทธ์การพัฒนาเฉพาะสำหรับจีน” มาเป็น “กลยุทธ์ร่วมกันพัฒนาระดับภูมิภาค” จีนจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากประเทศเพื่อนบ้านในการผลักดันยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้สำเร็จ การก่อสร้างหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางไม่ควรคำนึงเฉพาะการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ควรคำนึงถึงมิติด้านอื่น ๆ เช่น สังคม วัฒนธรรม และประชาชนด้วย และหากจีนจะใช้โครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นเรือธงสำคัญให้จีนกลับมายิ่งใหญ่ จีนต้องยึดมั่นในหลักการของความเปิดกว้าง ความเคารพต่อกัน รวมทั้งการปรึกษาหารือและการตัดสินใจร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศตามแนวเส้นทางด้วย จีนต้องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม ทั้งในเขตพื้นที่ชายแดนจีน ระดับภูมิภาคและในระดับโลก ส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้รุ่งเรืองกลายเป็น “ลมใต้ปีก” พาจีนบินทะยานไปสู่ฝั่งฝันสำเร็จ