

บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ROLES OF DOMESTIC NON-STATE ACTORS AND THAI ECONOMIC POLICY  
TOWARD LAOS



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์               | บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบาย<br>ด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว |
| โดย                             | น.ส.ศิริสุตา แสนอิว   |
| สาขาวิชา                        | รัฐศาสตร์   |
| อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข                                       |

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

|   |                                 |
|---|---------------------------------|
| .....   | คณบดีคณะรัฐศาสตร์               |
| (รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตังทรัพย์วัฒนา)          |                                 |
| คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์                        | ประธานกรรมการ                   |
| .....   |                                 |
| (รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)           | อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก |
| .....   |                                 |
| (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข)         | กรรมการ                         |
| .....   |                                 |
| (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ)         | กรรมการ                         |
| .....   |                                 |
| (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุกุพธิกุล)      | กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย        |
| .....   |                                 |
| (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร) |                                 |

ศิริสุดา แสนอิว : บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว. ( ROLES OF DOMESTIC NON-STATE ACTORS AND THAI ECONOMIC POLICY TOWARD LAOS ) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ภศิร ชีพเป็นสุข

การศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการตอบคำถามว่า ตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยทำการศึกษาเมืองชายแดนไทย-ลาว ทั้งที่เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจที่มีการสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต และเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ ได้แก่ จังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี เพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่ระดับท้องถิ่น

ข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า เมื่อพิจารณาบริบทของพื้นที่ที่ประกอบกับบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ทั้ง 3 พื้นที่ตัวอย่าง แสดงให้เห็นว่า เมืองชายแดนที่มีศักยภาพที่จะเป็นจุดขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ไทย-ลาว ได้คือ จังหวัดมุกดาหารและจังหวัดหนองคาย เนื่องจากทั้งสองจังหวัดมีบริบทในเชิงพื้นที่ที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มีตรงข้ามของทั้งสองจังหวัดมีความเป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นกันและเป็นแหล่งที่สำคัญทางเศรษฐกิจของลาว นั่นคือ แขวงสะหวันนะเขตและนครหลวงเวียงจันทน์ ด้วยทำเลที่ตั้ง และการมีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญคือสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว เหมือนกัน ทำให้เอื้อต่อการมีบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาว โดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชนของทั้งสองจังหวัด ส่วนทางด้านจังหวัดน่าน ซึ่งมีตรงข้ามคือแขวงไชยะบูลีนั้นยังมีขนาดเศรษฐกิจที่เทียบกับทั้งสองแขวงที่กล่าวมาไม่ได้ อีกทั้ง สภาพพื้นที่ที่เชื่อมต่อระหว่างกันเป็นเขตพื้นที่ป่าและฝั่งไทยเป็นเขตป่าสงวน ทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในท้องถิ่นมีบทบาทในการขับเคลื่อนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว อย่างจำกัด อันเนื่องมาจากนโยบายเชิงพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันดังที่กล่าวมา

และเมื่อวิเคราะห์เมืองชายแดนไทย-ลาวที่มีศักยภาพที่จะเป็นจุดขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย-ลาว นั่นคือ จังหวัดมุกดาหารและจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ได้แก่ ตัวแสดงภาคเอกชนโดยเฉพาะหอการค้าจังหวัด โดยใช้สถานะ/ตำแหน่งในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ.จังหวัด) และคำนึงถึงผลประโยชน์ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ด้วยการใช้ทรัพยากรนโยบายที่เป็นจุดเด่นของภาคเอกชน คือ ทรัพยากรข้อมูลข่าวสาร ความรู้เชิงลึกในพื้นที่ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจในท้องถิ่น รวมถึงทรัพยากรองค์การที่ภาคเอกชนมีทั้งกับเครือข่ายภาคเอกชนส่วนกลาง โดยเฉพาะสภาหอการค้าไทย และเครือข่ายกับนักธุรกิจลาวที่เป็นคู่ค้าทางธุรกิจ เพื่อสนับสนุนตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคในการขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้จัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบหุ้นส่วน อีกทั้ง เมื่อทำการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงภาคเอกชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว ตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ที่มีความสำคัญในระดับสูงจากการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในกรอ.จังหวัด ในขณะที่ทางด้านอิทธิพลของตัวแสดงภาคเอกชน ในส่วนของหอการค้าจังหวัด พบว่า อยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับตัวแสดงภาคเอกชนอื่นๆ ที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ โดยความสำคัญและอิทธิพลของตัวแสดงภาคเอกชนดังกล่าวส่งผลต่อความสำเร็จในการผลักดันการกำหนดนโยบายผ่านการเรียกร้องทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปัญหาในพื้นที่หรือการค้าชายแดนไทย-ลาว อาทิ ตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารนำโดยหอการค้าจังหวัด สามารถผลักดันข้อเรียกร้องเชิงนโยบายในการขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้าไทย-ลาวเพิ่ม และการเสนอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนเงื่อนไขสิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่จะมาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร รวมถึงผลักดันการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงการจัดตั้งสนามบินมุกดาหาร ส่วนบทบาทของตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดหนองคายนั้น หอการค้าจังหวัดหนองคายสามารถรวมตัวกับตัวแสดงภาคเอกชนในกลุ่มจังหวัด อาทิ หอการค้าจังหวัดอุดรธานี เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว จากกรณีศึกษาข้อมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10 ของลาวในปีพ.ศ. 2558 ซึ่งจากความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวของตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ส่งผลให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติได้ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2561

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐศาสตร์  
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อ นิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5681361824 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: domestic non-state actors, Thai economic policy toward Laos, Thai-Laos border city, sister city

Sirisuda Sanew : ROLES OF DOMESTIC NON-STATE ACTORS AND THAI ECONOMIC POLICY TOWARD LAOS . Advisor: Asst. Prof. KASIRA CHEEPPENSOOK, Ph.D.

The study of domestic non-state actors and Thai economic policies toward Laos involves the answer to which domestic non-state actors have a role in pushing and determining Thai economic policies toward Laos. The case study of economic development policies for Thai-Lao border cities relates to the study of Thai-Lao border cities, which include both sister cities and non-sister cities. Sister cities, where the relationship has been officially established, include Mukdahan Province-Savannakhet Province. Non-sister cities comprise Nong Khai Province-Vientiane and Nan Province- Xayabouly Province. The study is aimed at realizing the importance of non-state actors as stakeholders to carry out Thai economic policies towards Laos at local level.

The findings of this research reveal that after considering area context and the roles of non-state actors for pushing and determining Thai economic policies towards Laos at local level in terms of trade, investment and tourism in three sample areas, potential border cities, which can drive economic policies reflecting the Thai-Lao relationship, are Mukdahan and Nong Khai provinces because they have similar area context. In other words, the opposite cities of both provinces, which are Savannakhet Province and Vientiane have also economic growth and are key economic provinces of Laos. Their location and infrastructure, e.g., the Thai-Lao Friendship Bridge across the Mekong River, contribute to the roles of non-state actors in Thai-Lao economy, particularly, private actors of both provinces. As for Nan Province, Xayabouly Province is an opposite city, in which the economic size cannot be compared to that of both Lao provinces. In addition, area conditions linking both areas are forests in Laos and reserved forests in Thailand. As a result, there are limited domestic non-state actors who drive and formulate economic development policies for Thai-Lao border cities as a result of different area-based significance.

With respect to the analysis of potential Thai-Lao border cities, Mukdahan and Nong Khai provinces can drive Thai-Lao economy. The findings reflect that non-state actors who are strong and have a role in driving and formulating Thai economic policies towards Laos involve private actors, especially the Provincial Chamber of Commerce by using status/positions in the Joint Public and Private Sector Consultative Committee (JPPSCC) to develop and solve provincial economic issues (Provincial JPPSCC). Benefits relating to local economic development are taken into consideration. Policy resources that are strong points of the private sector are also used. They include information resources, area-based in-depth knowledge, expertise and experience relating to local economy, including organizational resources of the private sector and the central private-sector networks, particularly, the Thai Chamber of Commerce and Lao businessmen (business partners) networks to support state actors in the region to push for the central policies. They are, therefore, regarded as partner stakeholders. After the influence and significance of private actors as stakeholders are evaluated, local private actors are very important as they hold the position of Provincial JPPSCC. The influence of private actors in the Provincial Chamber of Commerce is relatively high compared to that of other actors in the private sector, which have just been established, and actors of academic groups. The importance and significance of private actors affect the success of the formulation of policies through economic claims caused by local problems or Thai-Lao border trade. For example, private actors in Mukdahan Province led by the Provincial Chamber of Commerce, can push for policy-based claims to open checkpoints for border trade and suggest the government to adjust privileges and incentives for investors in Mukdahan Special Economic Zone, as well as to encourage the construction of infrastructure, especially the Mukdahan Airport Establishment Project. As for the roles of private sectors in Nong Khai Province, the Nongkhai Chamber of Commerce joined with private actors in provincial clusters, such as the Udon Thani Chamber of Commerce to tackle Thai-Lao trade problems due to the 10% value added tax collection in Laos in 2015. Because of private actors' efforts in addressing local problems, the situation became normal at the beginning of 2018.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2018

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้เลย หากไม่ได้รับกรุณาจาก ผศ.ดร.กษิร ชิพเป็นสุข อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ซึ่งให้ความเมตตา ให้ความรู้และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาปรับปรุงวิทยานิพนธ์ อีกทั้งคอยติดตามเอาใจใส่ตลอดระยะเวลาการดำเนินการวิจัย นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบพระคุณ รศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ผศ.ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ ผศ.ดร.ธีรินทร์ สุพทธิกุล และผศ.ดร. ม.ล.พิณิตพันธ์ุ บริพัตร ที่กรุณารับเป็นคณะกรรมการสอบ และได้ให้คำชี้แนะในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

ไม่เพียงเท่านั้น ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ในการให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางการจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์ในรายวิชาเอกศึกษศึกษาในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และคณาจารย์ท่านอื่นๆ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ในด้านวิชาการและด้านอื่นๆ ในส่วนของที่มาสำคัญซึ่งเป็นการจุดประกายความคิด ความสนใจในบทบาทของตัวแสดงไม่ใช่รัฐในระดับท้องถิ่นนั้น มาจากคุณชวลิต อดิชาต ประธานกรรมการที่ปรึกษาหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี และผศ. (พิเศษ) กาญจนา ทองทั่ว รุ่นพี่ KU ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจในพื้นที่และการวิจัยเพื่อท้องถิ่น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทั้งสองท่านมา ณ โอกาสนี้เช่นกัน นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณจุดเริ่มต้นของการทำวิจัยภาคสนามที่จังหวัดน่าน ซึ่งเป็นผู้ช่วยประสานผู้ให้ข้อมูลสำคัญและร่วมเดินทางด้วยกัน คือ พี่สุภาพรรณ อุปนัยไชย และเพื่อนสนิทอีกสองท่าน ปวีณา ชันคำนันดี และขวัญณภิส รัชตะวรรณ เพราะก้าวแรกนั้นยากเสมอ

อีกทั้งตลอดระยะเวลาที่ศึกษา ผู้วิจัยยังได้รับความเอื้อเฟื้อจากกัลยาณมิตรหลายท่าน ซึ่งเป็นเพื่อน พี่ น้อง ทั้งจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งมีอาจกล่าวได้ครบทุกท่าน ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ และท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคุณแม่จี้ราภรณ์ แสนอิว ที่คอยให้กำลังใจเสมอตลอดระยะเวลาการศึกษา ขอขอบคุณพี่สาวทั้งสามคน และพี่ชายที่คอยดูแลมารดาให้เป็นอย่างดี ทำให้ผู้วิจัยมีเวลาศึกษาได้อย่างเต็มที่ จึงขอพระคุณทุกท่านที่เป็นพลังสำคัญทำให้ผู้วิจัยสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ

## สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....ค   | ค    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... ง   | ง    |
| กิตติกรรมประกาศ..... จ  | จ    |
| สารบัญ..... ฉ   | ฉ    |
| สารบัญตาราง..... ญ  | ญ    |
| สารบัญรูป..... ฎ  | ฎ    |
| บทที่ 1..... 1  | 1    |
| บทนำ..... 1   | 1    |
| 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา..... 1  | 1    |
| 1.2 คำถามวิจัย..... 8   | 8    |
| 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย..... 8   | 8    |
| 1.4 สมมติฐานในการวิจัย..... 9   | 9    |
| 1.5 ทบทวนวรรณกรรม..... 9  | 9    |
| 1.5.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษาตัวแสดงนโยบาย..... 9  | 9    |
| 1.5.2 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว..... 11                                      | 11   |
| 1.5.3 การศึกษาเรื่องการค้าชายแดน เมืองชายแดนและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมือง<br>ชายแดน ไทย-ลาว ..... 17 | 17   |
| 1.5.4 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ ..... 22   | 22   |
| 1.6 ขอบเขตการศึกษารวิจัย..... 30  | 30   |
| 1.6.1 ขอบเขตด้านประชากร ..... 30  | 30   |
| 1.6.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา..... 30   | 30   |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 1.6.3   | ขอบเขตด้านเวลา .....   | 31  |
| 1.7     | นิยามศัพท์ปฏิบัติการ .....   | 31  |
| 1.8     | กรอบทฤษฎีและแนวทางการศึกษา .....   | 32  |
| 1.9     | ระเบียบวิธีวิจัย .....   | 33  |
| 1.9.1   | ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา .....   | 34  |
| 1.9.2   | วิธีวิเคราะห์ข้อมูล .....  | 34  |
| 1.10    | ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....   | 36  |
| 1.11    | การนำเสนอวิทยานิพนธ์ .....   | 36  |
| บทที่ 2 | .....  | 39  |
|         | กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....   | 39  |
| 2.1     | การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย .....   | 39  |
| 2.2     | สรุปกรอบความคิดในการวิจัย.....   | 70  |
| บทที่ 3 | .....  | 74  |
|         | นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519 – 2559 .....  | 74  |
| 3.1     | นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519-2544 (สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง).....  | 75  |
| 3.1.1   | ความสัมพันธ์และนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวช่วงสงครามเย็น.....   | 75  |
| 3.1.2   | ความสัมพันธ์ไทย-ลาวหลังสงครามเย็นสิ้นสุดและนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2534 – 2544.....  | 88  |
| 3.2     | นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2544-2549 (สมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร: สมัยที่หนึ่ง 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 – 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 และสมัยที่สอง 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 – 19 กันยายน พ.ศ. 2549)..... | 110 |
| 3.2.1   | นโยบายด้านการต่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน.....  | 110 |
| 3.2.2   | นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ภายใต้กรอบความร่วมมือพหุภาคี: ACMECS116   |     |
| 3.2.3   | นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ภายใต้กรอบความร่วมมือทวิภาคี.....   | 126 |



|  |     |
|--|-----|
| 3.3 นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2549 – 2557 (สมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา).....  | 143 |
| 3.3.1 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 – 29 มกราคม 2551).....  | 144 |
| 3.3.2 รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช (29 มกราคม – 9 กันยายน พ.ศ. 2551).....   | 150 |
| 3.3.3 รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน – 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551).....   | 153 |
| 3.3.4 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554).....   | 154 |
| 3.3.5 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (5 สิงหาคม 2554 – 7 พฤษภาคม 2557).....  | 161 |
| 3.3.6 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 – 2561).....  | 171 |
| บทที่ 4.....   | 188 |
| บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว .....  | 188 |
| กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว .....  | 188 |
| 4.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต .....   | 189 |
| 4.2 การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต.....                       | 220 |
| บทที่ 5.....   | 232 |
| บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว .....  | 232 |
| กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝด .....   | 232 |
| 5.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน).....  | 232 |
| 5.2 การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน)..... | 263 |
| บทที่ 6.....   | 278 |

|   |     |
|---|-----|
| บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....   | 278 |
| 6.1 บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว<br>กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ..... | 279 |
| 6.2 ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี .....   | 290 |
| 6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....  | 292 |
| 6.4 ข้อจำกัดในการวิจัย .....  | 293 |
| 6.5 ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะสำหรับการค้นคว้าในอนาคต .....  | 293 |
| บรรณานุกรม .....  | 326 |
| ประวัติผู้เขียน .....   | 328 |



## สารบัญตาราง

หน้า

|  |    |
|--|----|
| ตาราง 1: การวิเคราะห์เหตุการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2518 – 2533 ... | 12 |
| ตาราง 2: การจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....  | 47 |
| ตาราง 3: การประเมินระดับของความอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....           | 67 |



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญรูป

|  | หน้า |
|--|------|
| ภาพ 1: ขั้นตอนการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องของกระทรวงมหาดไทย .....  | 29   |
| ภาพ 2: บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มทางสังคมการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย.....  | 43   |
| ภาพ 3 แผนภาพสามเหลี่ยมของตัวแสดงนโยบาย .....   | 46   |
| ภาพ 4: ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....  | 52   |
| ภาพ 5: การจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามอิทธิพลและความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย.....  | 69   |
| ภาพ 6: กรอบความคิดในการวิจัย .....   | 71   |
| ภาพ 7: กลไกความร่วมมือในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว .....   | 109  |
| ภาพ 8: สรุปโครงการการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างไทย-ลาว .....  | 119  |
| ภาพ 9: ข้อมูลศักยภาพด้านทำเลที่ตั้งจังหวัดมุกดาหาร .....   | 190  |
| ภาพ 10: กลไก/ช่องทางในการประสานนโยบายของเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจมุกดาหาร-สะหวันนะเขต.....   | 193  |
| ภาพ 11: โครงสร้างคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ .....  | 197  |
| ภาพ 12: ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต .....                           | 216  |
| ภาพ 13: การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในระดับพื้นที่ กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต .... | 218  |
| ภาพ 14: โครงการรถไฟทางคู่ บ้านไผ่-มุกดาหาร-นครพนม .....  | 228  |
| ภาพ 15: กลไก/ช่องทางในการประสานนโยบายของเมืองชายแดนไทย-ลาว .....   | 237  |
| ภาพ 16: โครงสร้างคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ .....  | 239  |
| ภาพ 17: แผนผังที่ตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายและการวางระบบเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐาน.....   | 248  |
| ภาพ 18: ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ..   | 260  |

ภาพ 19: การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กรณีเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่  
มิได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ..... 261

ภาพ 20: สถิติจำนวนผู้โดยสารและรถยนต์ที่เดินทางเข้ามาทางด้านศุลกากรจังหวัดหนองคาย ..... 265

ภาพ 21: ภูมิทัศน์ด้านชายแดนห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ..... 270

ภาพ 22: กลไกการขับเคลื่อนคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ 276

ภาพ 23: กลไก/ช่องทางในการประสานนโยบายของเมืองชายแดนไทย-ลาว ในระดับรัฐบาลและ  
ระดับพื้นที่ ..... 280

ภาพ 24: การจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-  
ลาว ..... 282

ภาพ 25: การเลื่อนสถานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-  
ลาว ..... 284

ภาพ 26: การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กรณีนโยบายการพัฒนา  
เศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว..... 286

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษาในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 ปี พ.ศ. 2544 จนถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงครึ่งแรกของการดำรงตำแหน่ง พ.ศ. 2557-2559 โดยเน้นที่การศึกษาตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐของเมืองชายแดนไทย-ลาว ได้แก่ ตัวแสดงภาคเอกชนและตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้าการลงทุน และการท่องเที่ยว ในเมืองชายแดนไทย-ลาว 3 พื้นที่ตัวอย่าง ได้แก่ 1) จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต ซึ่งเป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) ไทย-ลาว อย่างเป็นทางการคู่แรก 2) จังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นเมืองชายแดนหลักจากนโยบายการส่งเสริมศักยภาพของเมืองชายแดนของรัฐบาลไทยมาหลายยุคสมัย และ 3) จังหวัดน่านและแขวงไชยบุรี ซึ่งเป็นเมืองชายแดนรอง แต่มีศักยภาพด้านการค้าชายแดนจากมูลค่าการค้าระหว่างไทย-ลาวที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงเป็นเส้นทางทางการส่งสินค้าไปยังประเทศที่สาม ซึ่งการเลือกกรณีตัวอย่างทั้งสองรูปแบบเพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่น โดยจะทำการวิเคราะห์อิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่ส่งผลต่อบทบาทการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว

เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงฟื้นฟูความสัมพันธ์และการสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอันดับแรก<sup>1</sup> เพราะผู้นำรัฐบาลชุดนี้เชื่อว่าความสัมพันธ์ที่ดี ความเข้าใจกันและความไว้วางใจระหว่างกันทั้งในระดับผู้นำรัฐบาลและประชาชนจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญมากในการก่อให้เกิดความร่วมมือด้านต่างๆ ขึ้น อีกทั้งสามารถผลักดันให้ความร่วมมือต่างๆ เกิดผลเป็นรูปธรรม และสามารถจับ

---

<sup>1</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุณภาพันธุ์ 2544 – มกราคม 2548* (กรุงเทพฯ: ไชเบอร์ พรีนซ์, 2548), หน้า 25.

มือกันเดินก้าวไปข้างหน้าในทิศทางที่เป็นประโยชน์ร่วมกันได้<sup>2</sup> โดยในส่วนของนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ความเห็นว่า “การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านนั้นมีความสำคัญมากเพราะโลกหมุนเร็วขึ้น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลประโยชน์ของชาติก็เหมือนกัน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านจะต้องมีพลวัตและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติและประชาชน”<sup>3</sup> ซึ่งนโยบายหนึ่งที่สะท้อนถึงความเห็นดังกล่าวของรัฐบาลชุดนี้ คือ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนหลัก 13 เมือง ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ได้แก่ เชียงราย แม่สาย เชียงแสน เชียงของ แม่สอด มุกดาหาร นครพนม หนองคาย อุดรธานี อัญประเทศ หาดใหญ่ สะเดา และปาดังเบซาร์ เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ 58,000 ล้านบาท โดยคณะรัฐมนตรีขอให้ดำเนินการโครงการนำร่อง 3 เมืองก่อน คือ สะเดา มุกดาหาร และเชียงแสน ซึ่งแผนปฏิบัติการการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนนี้เป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ (GMS)<sup>4</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรจึงได้ริเริ่มกรอบความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงซึ่งมีนัยยะต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน นั่นคือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง (ACMECS) ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งและความหลากหลายของทั้งห้าประเทศสมาชิกเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างสมดุล<sup>5</sup> โดยความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโครงการหนึ่งคือ การพัฒนาพื้นที่เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ<sup>6</sup> (sister city) เพื่อเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง 2 ประเทศ ด้วยการสร้างฐาน

<sup>2</sup> นิตยา กมลวัฒน์นิศา, "สัมภาษณ์พิเศษ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: นโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน," *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* 39, no. 2 (มีนาคม-เมษายน 2545): 12.

<sup>3</sup> นิตยา กมลวัฒน์นิศา, อ้างแล้ว.

<sup>4</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 19 มีนาคม 2545," accessed 5 มิถุนายน 2560, [http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/download/9385\\_6b32a95e7ee7debd173601cce6cdcf80](http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/download/9385_6b32a95e7ee7debd173601cce6cdcf80)

<sup>5</sup> กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 7 มิถุนายน 2560, <http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16231-ยุทธศา>.

<sup>6</sup> เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ เป็นคำแปลของคำว่า sister city ซึ่งปรากฏใน กระทรวงการต่างประเทศ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการบริหารร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13," 22-24 ธันวาคม 2547.

การผลิตด้านอุตสาหกรรม การค้า การท่องเที่ยวระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน สนับสนุนการย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและใช้วัตถุดิบจากไทยไปสู่เพื่อนบ้าน โดยคาดหวังให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชากรประเทศเพื่อนบ้าน ลดการอพยพของแรงงานตลอดจนปัญหาทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับพื้นที่และภาค<sup>7</sup> และเพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงได้มีการประกาศเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจนาร่อง 3 คู่ ได้แก่ ทราย (ไทย) – เกะกง (กัมพูชา), แม่สอด (ไทย) – เมียวดี (เมียนมาร์) และมุกดาหาร (ไทย) – สะหวันนะเขต (ลาว)<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม ความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายของประเทศถือเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้านและช่วยกระตุ้นชายแดนให้เติบโตได้อย่างมั่นคง ซึ่ง ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า “นโยบายเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านถือเป็นนโยบายชาติ ไม่ใช่นโยบายพรรคการเมือง ไม่ว่าพรรคไหนมากก็ต้องถือเป็นนโยบายเหมือนกัน ในการเจรจา แทนที่จะเจรจาเพื่อขอสิทธิเฉพาะบางเรื่อง บางเวลาผมคิดว่าควรเจรจาเฉพาะเรื่องหลักๆ พวกนี้ ให้ทุกคนไปพูดในเรื่องเดียวกัน คือ การเชื่อมโยงจุดชายแดน การลงทุนร่วมกันในเรื่องการสร้างถนน การร่วมตั้งเศรษฐกิจพิเศษที่พม่าก็สามารถใช้ประโยชน์ได้”<sup>9</sup> จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยการสร้างความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ นับเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ฉะนั้น หากพิจารณาความต่อเนื่องของการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จนถึงฉบับที่ 12 พบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549), ฉบับที่ 11 (2555-2559) และฉบับที่ 12

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน," เสนอที่ การประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ นอกสถานที่ ณ จังหวัดเชียงราย วันที่ 11 มกราคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>8</sup> Hidetaka Yoshimatsu, *The Political Economy of Regionalism in East Asia: Integrative Explanation for Dynamics and Challenges* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), p.40.

<sup>9</sup> นิตยา กมลวาทินศา และนิสวันต์ พิษณุดำรง, "สัมภาษณ์พิเศษ ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์: ไทยกับ Wto และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน," *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* 39, no. 2 (มีนาคม-เมษายน 2545): 10.



(2560-2564) ได้กล่าวถึงการพัฒนาเมืองชายแดนอย่างชัดเจน อาทิ การพัฒนาเมืองชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาและเตรียมความพร้อมเมืองชายแดนที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมโยงระหว่างพม่า-ไทย-ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม และในพื้นที่เศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ เชื่อมโยงระหว่างไทย-พม่า-ลาว-จีนตอนใต้ (ยูนนาน) ซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9<sup>10</sup> และต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 คือ การให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจแนวพื้นที่ชายแดน เขตเศรษฐกิจชายแดน อาทิ การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่างๆ การพัฒนาฐานการลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาค มุ่งพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งในแผนฯ ฉบับที่ 11 นี้ได้สนับสนุนกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนให้สามารถพัฒนาเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>11</sup>

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งให้ความสำคัญกับเมืองชายแดนผ่านยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยการออกนโยบายที่สำคัญคือ นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัดแรกของประเทศไทย ในช่วงปีพ.ศ. 2557-2558 ได้แก่ ตาก สระแก้ว สงขลา หนองคาย นครพนม มุกดาหาร ตราด กาญจนบุรี เชียงราย และนราธิวาส จากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนที่มีความต่อเนื่องดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ล้วนเป็นการส่งเสริมศักยภาพของเมืองชายแดนเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและขับเคลื่อนเศรษฐกิจเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงในอนาคต<sup>12</sup> ซึ่งเป็นเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเมืองชายแดนคือ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

<sup>10</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)," accessed 1 มิถุนายน 2560, [https://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3784](https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784).

<sup>11</sup> "ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง (14 ธันวาคม 2554): 17-19.

<sup>12</sup> "ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก (30 ธันวาคม 2559): 16.

บริเวณชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและเกิดผลที่เป็นรูปธรรม<sup>13</sup>

การสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนของรัฐบาลไทยดังที่กล่าวมา ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในเมืองชายแดนที่ผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว เนื่องจากหากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทย-ลาว ภาพรวมในช่วงที่ผ่านมา พบว่า ไทยได้ดุลการค้ากับลาวมาโดยตลอด<sup>14</sup> แม้ว่าจะมีปริมาณมูลค่าการค้าที่ไม่สูงนักเมื่อเทียบกับมูลค่าการส่งออก-นำเข้าโดยภาพรวมทั้งไทย แต่มูลค่าการค้าระหว่างไทย-ลาวก็มีแนวโน้มการส่งออกเพิ่มขึ้นตลอด โดยในปี พ.ศ. 2557 ไทยส่งออกสินค้าไปยังลาวมีมูลค่าสูงถึง 129,666.32 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 ที่มีมูลค่าการส่งออก เท่ากับ 113,542.08 ล้านบาท คิดเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นถึง 16,124.24 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.2 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยไทยนำเข้าสินค้าจากลาว ในปี พ.ศ. 2557 มูลค่า 45,841.95 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 ที่มีมูลค่าการนำเข้า เท่ากับ 41,693.35 ล้านบาท คิดเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้น 4,148.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.0 จึงทำให้ไทยได้ดุลการค้าต่อลาวจากมูลค่าการค้าที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2557 เมื่อเทียบกับมูลค่าการค้าในปี พ.ศ. 2556 คิดเป็นร้อยละ 13.06<sup>15</sup>

อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากข้อมูลมูลค่าการค้าระหว่างไทย-ลาวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ลาวเป็นตลาดการค้าที่น่าสนใจสำหรับผู้ส่งออกไทย อันเนื่องมาจากการค้าระหว่างประเทศของลาวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอีกเนื่องจากลาวยังต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าประเภทต่างๆ โดยเฉพาะสินค้าทุนและวัตถุดิบที่ใช้ในหลายอุตสาหกรรม กอปรกับเศรษฐกิจของลาวที่ขยายตัวในระดับสูงเฉลี่ยราวร้อยละ 8 ต่อปีในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ความต้องการสินค้าและบริการจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง พิจารณาได้จากประเภทของสินค้าส่งออกจากไทยไปลาว 4 อันดับแรกที่จัดว่าเป็นกลุ่มที่มีมูลค่าการค้าสูงสุดเมื่อเทียบกับมูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยไปลาวทั้งหมด

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

<sup>14</sup> สุมาลี สุขदानนท์, "การค้าชายแดนสองฝั่งโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," *วารสารเอเชียปริทัศน์* 31, no. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2553): 80. ; กัลปพฤกษ์ ผิวทองงาม, *โครงสร้างตลาดการค้าชายแดนไทย-ลาว : กรณีศึกษาด้านมุกดาหาร* (ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2548), 20. ; กาญจนา เศรษฐนันท์, *การศึกษาโครงสร้างกระบวนการโลจิสติกส์ของจังหวัดมุกดาหาร* (ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550), 24-27.

<sup>15</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, "มูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านศุลกากรไทย-ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," accessed 1 พฤศจิกายน 2558, <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=549&language=th>

มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2555 ได้แก่ 1) น้ำมันสำเร็จรูป 2) รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ 3) เครื่องจักรกลและส่วนประกอบของเครื่องจักรกล และ 4) เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์<sup>16</sup> และสินค้าที่จัดว่ากำลังอยู่ในช่วงขยายตัวอย่างมีนัยสำคัญ คือ คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2555 มีการขยายตัวเฉลี่ยถึง ร้อยละ 37 ต่อปี เนื่องจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของลาว เร่งปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพด้วยการนำคอมพิวเตอร์มาใช้มากขึ้น<sup>17</sup>

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ของ SCB Economic Intelligence Center ยังมองว่า ลาวเป็นหนึ่งในตลาดที่มีช่องว่างทางการค้าให้เติบโตอีกมาก เพราะไม่เพียงแต่เป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าค่าเฉลี่ยโดยรวมของกลุ่มอาเซียน แต่ยังเป็นประเทศที่มีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 22 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เป็นร้อยละ 34 ในปัจจุบัน จึงสะท้อนให้เห็นถึงความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในลาวที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GDP per capita) ของคนลาว มีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปัจจุบัน อยู่ที่ประมาณ 2,800 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคนต่อปี ซึ่งเมื่อเทียบกับช่วง 5 ปีก่อนหน้านี้ อยู่ที่ 1,900 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคนต่อปี เท่านั้น กอปรกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ทำการประเมินว่าลาวจะพ้นจากการถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศ lower-middle income ขึ้นมาเทียบกับไทยในกลุ่ม upper-middle income class ในอีก 5 ปีข้างหน้า ซึ่งสะท้อนถึงแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของกลุ่มชนชั้นกลางในลาวที่มีกำลังซื้อและอำนาจในการจับจ่ายใช้สอยสินค้าต่างๆ ที่มากขึ้นตามลำดับ<sup>18</sup>

ไม่เพียงเท่านั้น หากพิจารณาการนำเข้าของประเทศลาวเอง พบว่า ลาวนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยมากที่สุด ประมาณร้อยละ 50 ของการนำเข้าทั้งหมด ในขณะที่ไทยได้ให้สิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่เพื่อให้การค้าเป็นปัจจัยส่งเสริมการผลิตกับประเทศลาว หรือ AISP (ASEAN Integration System of Preferences) โดยได้รับการยกเว้นอากร หรือลด

<sup>16</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI), "ภาพรวมเศรษฐกิจ การค้าระหว่างลาว-ไทย," accessed 28 พฤศจิกายน 2558, [http://www.boi.go.th/thai/clmv/Back\\_up/2010\\_laos/2010\\_laos\\_2\\_3.html](http://www.boi.go.th/thai/clmv/Back_up/2010_laos/2010_laos_2_3.html). ; ฝ่ายวิจัยธุรกิจ, "Aec in Focus: เปิดประตูส่งออกสินค้าไทยที่มีศักยภาพสู่ สปป.ลาว," ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, accessed 28 พฤศจิกายน 2558, <http://www.exim.go.th/doc/newsCenter/42530.pdf>.

<sup>17</sup> ฝ่ายวิจัยธุรกิจ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, อ้างแล้ว.

<sup>18</sup> SCB Economic Intelligence Center (EIC), "รับโศกภัยการค้าชายแดนไทย ...โอกาสหรือความท้าทาย?," ธนาคารไทยพาณิชย์, accessed 15 พฤศจิกายน 2558, <https://www.scbeic.com/th/detail/product/582>.

อัตราอากรเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้ามายังประเทศไทย<sup>19</sup> และหากพิจารณาจากมูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านศุลกากรไทย-ลาว ระหว่างปี พ.ศ. 2553-2557 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะพบว่า มูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านศุลกากรไทยไปยังลาว มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะมูลค่าสินค้าส่งออกจากไทยไปลาวมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เมื่อพิจารณามูลค่าการค้าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2557 ซึ่งมีมูลค่าการค้าเท่ากับ 243,325.40 ล้านบาท ในขณะที่ปี พ.ศ. 2553 มีมูลค่าการค้า 100,033.80 ล้านบาท จึงแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับลาวที่เพิ่มสูงขึ้นกว่า 143,291.60 ล้านบาท หรือสูงขึ้นร้อยละ 143.24% ในช่วงเวลา 5 ปี<sup>20</sup>

แนวโน้มข้างต้นยังสอดคล้องกับข้อมูลมูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านศุลกากรไทยไปยังลาวที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นกัน โดยเฉพาะในด้านศุลกากร 4 ลำดับแรกที่มีมูลค่าสินค้าส่งออกสูงสุดในช่วงปี พ.ศ. 2553-2557 คือ หนองคาย มุกดาหาร นครพนม และพิบูลมังสาหาร ตามลำดับ และมูลค่าสินค้านำเข้าสูงสุดในช่วง 5 ปีเดียวกัน คือ มุกดาหาร นครพนม หนองคาย และพิบูลมังสาหาร ตามลำดับ<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตได้ว่า มูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าสูงสุดใน 3 ด่านแรกนั้นอยู่ในเขตจังหวัดที่มีสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ที่เชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยกับแขวงต่างๆ ของลาว คือ สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 1 เชื่อมต่อจังหวัดหนองคายกับกรุงเวียงจันทน์ สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 2 เชื่อมต่อจังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขต และสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 3 เชื่อมต่อจังหวัดนครพนมกับแขวงคำม่วน และจากการวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของลาวเอง จากการเป็น “ประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล (land-locked country)” เป็น “ประเทศที่สามารถเชื่อมโยงกับประเทศอื่น (land-linked country)” นั่นคือ การเป็นเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศที่สามารถเชื่อมต่อจากไทยไปประเทศที่สามในอนุภูมิภาคได้ ฉะนั้น ไทยสามารถอาศัยความได้เปรียบทั้งในด้านสังคม ภาษา ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม กระชับความสัมพันธ์กับลาวให้ดียิ่งขึ้น เพื่อเป็นการสร้างพันธมิตรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในอาเซียน และเป็นการปูพื้นฐานไปสู่ความร่วมมือในด้านต่างๆ โดยเฉพาะเป็นทางผ่านในการส่งออกสินค้าไทยไปยังตลาด

<sup>19</sup> จีรพรรณ กุลดิลก, "ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีอาเซียนของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีผลต่อการลงทุนและการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทย-ลาว" (paper presented at the การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 46: สาขาศึกษาศาสตร์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ สาขาส่งเสริมการเกษตรและคหกรรมศาสตร์, ณ กรุงเทพมหานคร 29 มกราคม – 1 กุมภาพันธ์ 2551), หน้า 385. ; ทท พอสาร, “ปัจจัยที่มีผลต่อการค้าชายแดนระหว่างไทย-ลาว อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 32.

<sup>20</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, อ้างแล้ว

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในภูมิภาค รวมทั้งเป็นช่องทางตลาดเชิงลึกในการจัดจำหน่าย และกระจายสินค้าไปยังจินตอนใต้และ เวียดนามผ่านผู้ประกอบการลาวได้<sup>22</sup>

ฉะนั้น เมืองชายแดนชายแดนไทย-ลาว ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีพลวัตต่อเนื่องทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่ทางการ ทั้งจากนโยบายของรัฐบาลไทย และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ อีกทั้ง กำลังมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองชายแดนไทย-ลาว ภายใต้กลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว ที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้วางไว้ ซึ่งตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐที่สำคัญในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด ชมรมธนาคารจังหวัด รวมถึงตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ โดยการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาว่าตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐดังกล่าวมีบทบาทในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในพื้นที่เมืองชายแดนไทย-ลาว และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงนโยบายเหล่านี้เป็นอย่างไร

## 1.2 คำถามวิจัย

ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐใดมีบทบาทในการผลักดันการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในช่วงของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2559) ตัวแสดงเหล่านั้นมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างไร ภายใต้กลไกหรือโครงสร้างการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาวรูปแบบใด

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว

1.3.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว

<sup>22</sup> อติศร เสมแย้ม, “ยุทธศาสตร์การค้าชายแดนไทย-ลาว” ใน *การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง*, ed. วชรินทร์ ยงศิริ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

1.3.3 เพื่อศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมผลักดันและขับเคลื่อนของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว

#### 1.4 สมมติฐานในการวิจัย

ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัด มีบทบาทอย่างสำคัญในการเข้าไปผลักดันการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกับตัวแสดงภาครัฐ ภายใต้กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ทั้งในระดับจังหวัดและส่วนกลาง

#### 1.5 ทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตัวแสดงนโยบายกับบทบาทการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวและนโยบายการพัฒนาเมืองชายแดนไทย-ลาว ได้แก่ การศึกษาตัวแสดงนโยบาย นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว การค้าชายแดนเมืองชายแดนและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน ไทย-ลาว และเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city)

##### 1.5.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตัวแสดงนโยบาย

การศึกษาตัวแสดงนโยบายซึ่งเป็นตัวแสดงภาคเอกชน อาทิ หอการค้าจังหวัด ภาคเอกชน นักธุรกิจ ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมือง การค้าชายแดน และบทบาทของนักธุรกิจในแถบชายแดน ในฐานะตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนในแต่ละจังหวัดนั้น มีผู้ศึกษาหลายท่าน อาทิ งานของระดม สรรพพันธุ์ (2535)<sup>23</sup> ธนา ยศตระกูล<sup>24</sup>

<sup>23</sup> ระดม สรรพพันธุ์, “บทบาทของหอการค้าจังหวัดต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535).

<sup>24</sup> ธนา ยศตระกูล, “หอการค้าจังหวัดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษาบทบาทหอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

รพีพร ทานะมัย (2547)<sup>25</sup> และ Racha Aribarg<sup>26</sup> ซึ่งมีข้อค้นพบที่คล้ายกันคือ ตัวแสดงภาคเอกชนมีบทบาทในการสนับสนุนด้านการค้าชายแดน และด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังข้อค้นพบจากงานของธนา ยศตระกูล (2545) ที่ระบุว่าหอการค้าเชียงรายและหอการค้าตากเป็นตัวแสดงที่สำคัญในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทเชิงนโยบายและบทบาทระหว่างประเทศ โดยหอการค้าเชียงรายนอกจากจะมีบทบาทด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมากแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า ในโครงการต่างๆ ในขณะที่หอการค้าตากมีบทบาทอย่างมากในการแก้ไขปัญหาการค้าชายแดนไทย-พม่า รวมทั้งมีบทบาทในการส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นด้วย<sup>27</sup> บทบาทดังกล่าวสอดคล้องกับงานของระดม สรรพพันธุ์ (2535) คือ หอการค้าจังหวัดตากมีบทบาทในการสนับสนุนการค้าชายแดนไทย-พม่า โดยการดำเนินงานผ่านองค์กรภาครัฐบาลและองค์กรภาคเอกชน ใน 5 ลักษณะ ได้แก่ 1) การจัดประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการค้าชายแดนไทย-พม่า ผ่านองค์กรภาครัฐบาลคือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) จังหวัดตาก และองค์กรภาคเอกชน คือ หอการค้าไทย และหอการค้าจังหวัดชายแดนไทย-พม่า 2) การจัดประชุมสัมมนาเพื่อนำเสนอข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนไทย-พม่า 3) การสร้างความสัมพันธ์และเข้าถึงนักการเมืองและราชการระดับต่างๆ โดยผ่านนักการเมืองทุกระดับ 4) การสนับสนุนให้ผู้นำของหอการค้าเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ 5) การส่งเสริมเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการค้าชายแดนไทย-พม่า โดยผ่านทาง กรอ.จังหวัดตาก กรอ.ส่วนกลาง หอการค้าไทย และสื่อมวลชน<sup>28</sup>

ไม่เพียงเท่านั้น งานของระดม สรรพพันธุ์ในส่วนที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่จะทำให้ข้อเรียกร้องของภาคเอกชนบรรลุเป้าหมาย ทำให้ต้องเกี่ยวพันกับนักการเมืองในพื้นที่ ข้อสรุปนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับงานของ Racha Aribarg (2005)<sup>29</sup> ที่ชี้ให้เห็นว่า การที่หอการค้าจังหวัดพยายามเรียกร้องผลประโยชน์ของตนผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) นั้น ยังไม่เพียงพอ และไม่สามารถผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ ทำให้นักธุรกิจในพื้นที่

<sup>25</sup> รพีพร ทานะมัย, “ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองไทย-พม่า: ศึกษาพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดระนอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

<sup>26</sup> Racha Aribarg, “Thai Border Town Businessmen and the State: An Examination of Their Influence on Thai Foreign Policy toward Burma” (Ph.D. dissertation, Boston University, 2005).

<sup>27</sup> ธนา ยศตระกูล, อ้างแล้ว.

<sup>28</sup> ระดม สรรพพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 118-119.

<sup>29</sup> Racha Aribarg, *ibid.*

ชายแดนไทย-พม่าที่ Racha Aribarg ศึกษา ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง อาทิ การชุมนุมประท้วงและการวิ่งเต้นลอบบี้เพื่อให้เอื้อต่อผลประโยชน์ของพวกเขามากกว่า

อย่างไรก็ตาม ยังมีการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นว่าตัวแสดงนโยบายใดนโยบายหนึ่งนั้น ไม่อาจดำเนินการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายที่ตนเองต้องการได้เพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องร่วมมือกับตัวแสดงนโยบายอื่นๆ ยกตัวอย่างงานของรพีพร ทานะมัย (2547) ที่นอกจากจะนำเสนอบทบาทของหอการค้าจังหวัดแล้ว ยังนำเสนอบทบาทของความร่วมมือของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่าด้วย เนื่องจากรพีพร ทานะมัยเห็นว่า หากภาครัฐ ภาคเอกชนหรือประชาชนดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจเอง ต่างฝ่ายต่างพบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานดังกล่าวเองในด้านใดด้านหนึ่ง อาทิ ภาคเอกชนและประชาชนที่ต้องประสบกับปัญหากฎระเบียบ การค้าชายแดน ภาครัฐเองก็ต้องพึ่งพาภาคเอกชนและประชาชนในการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สถานการณ์ทางด้านความมั่นคงของทั้งสองประเทศตึงเครียด ดังนั้น งานของรพีพร ทานะมัย จึงเสนอว่าความร่วมมือกันของทั้ง 3 ภาคส่วน เป็นตัวส่งเสริมเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า<sup>30</sup>

### 1.5.2 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว

การศึกษางานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในที่นี้ เป็นการศึกษางานในเชิงนโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ไทย-ลาว ในช่วงที่ผ่านมา โดยงานแรกปรากฏในงานของ รัชฎา จิวาลัย (1994) เรื่อง *Thai foreign Policy toward Laos, 1975-1990* และงานที่สองเป็นงานของอภริตี แซ่โฮ (2553) ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง *ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ลาว พ.ศ. 2518 – 2548*

ในการทำความเข้าใจการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รัชฎา จิวาลัย (1994) เสนอว่า เราจำเป็นต้องวิเคราะห์พลังทางสังคมภายในประเทศที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นผู้นำ นักการเมือง ทหาร ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนที่มีอิทธิพล และสาธารณชน ตัวแสดงเหล่านี้ล้วนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ การศึกษาความเชื่อมโยงกันระหว่างพลังของกลุ่มในสังคมดังที่กล่าวมาและนโยบายต่างประเทศของนักวิชาการจึงเป็นวิเคราะห์ผ่านกระบวนการการกำหนดนโยบายต่างประเทศ งานของรัชฎา จิวาลัย จึงได้นำเสนอตัวแบบการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย เพื่อใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อ

<sup>30</sup> รพีพร ทานะมัย, อ้างแล้ว.



ลาวในแต่ละช่วงรัฐบาล 6 ตัวแบบ<sup>31</sup> คือ ตัวแบบผู้นำเด่น (predominant leader model) ตัวแบบทหารครอบงำ (the military dominated model) ตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics model) บริษัทไทยแลนด์ (Thailand, Inc. model) ตัวแบบประชานิยม (populist model) และตัวแบบเลือกข้างประเทศมหาอำนาจ (superpower pawn model) ซึ่งจากการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2533 ภายใต้ตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบที่กล่าวมา<sup>32</sup> ในขณะเดียวกัน เมื่อนำตัวแบบต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไปใช้ในวิเคราะห์เหตุการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2533 พบว่า รัชฎา จิวาลัย สรุปได้ดังตาราง 1<sup>33</sup>

ตาราง 1: การวิเคราะห์เหตุการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2518 – 2533

| เหตุการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว   | ตัวแบบ |    |     |    |   |    |
|---|--------|----|-----|----|---|----|
|   | I      | II | III | IV | V | VI |
| 1. ไทยให้การรับรองสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Lao PDR) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2518 | x      |    | x   |    |   |    |
| 2. การปิดชายแดน ในปี พ.ศ. 2518  |        |    | x   |    |   |    |
| 3. การเปิดชายแดนอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2519   |        |    | x   |    |   |    |
| 4. รมว. กระทรวงการต่างประเทศพิชัย รัตตกุล เยือนลาว ในปี พ.ศ. 2519                   |        |    | x   |    | x |    |
| 5. การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2520  | x      |    |     |    |   |    |
| 6. พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เยือนลาว ในปี พ.ศ. 2521                             | x      |    |     |    |   |    |
| 7. ความขัดแย้งสามหมู่บ้าน ในปี พ.ศ. 2527  |        |    | x   |    |   |    |
| 8. การปรับปรุงความสัมพันธ์ด้านการค้า ไทย-ลาว ในปี พ.ศ. 2529                         |        |    |     |    | x |    |
| 9. ความขัดแย้งบ้านร่มเกล้า ปี พ.ศ. 2530 - 2531                                      |        |    | x   | x  |   |    |

<sup>31</sup> Raschada Jiwalai, *ibid.*, pp. 3-18.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 241-242.

| เหตุการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว  | ตัวแบบ |    |     |    |   |    |
|--|--------|----|-----|----|---|----|
|  | I      | II | III | IV | V | VI |
| 10. นโยบายต่างประเทศของสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่ออินโดจีน ในปี พ.ศ. 2531 - 2534 | x      |    |     | x  |   |    |

I = ตัวแบบผู้นำเด่น (predominant leader model)

II = ตัวแบบทหารครอบงำ (the military dominated model)

III = ตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics model)

IV = บริษัทไทยแลนด์ (Thailand, Inc. model)

V = ตัวแบบประชานิยม (populist model)

VI = ตัวแบบเลือกข้างประเทศมหาอำนาจ (superpower pawn model)

ที่มา: Raschada Jiwalai, "Thai foreign policy toward Laos, 1975-1990," (Ph.D. dissertation, University of Hawaii, 1994), p. 242.

จากตัวแบบการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อลาวและเหตุการณ์ในความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2518-2533 หากพิจารณานโยบายที่ส่งผลทางด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว คือ จากเหตุการณ์การปรับปรุงความสัมพันธ์ด้านการค้า ไทย-ลาว ในปี พ.ศ. 2529 ภายใต้ตัวแบบประชานิยม และนโยบายต่างประเทศของสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่ออินโดจีน ในปี พ.ศ. 2531-2534 ภายใต้ตัวแบบบริษัทไทยแลนด์ ซึ่งตัวแบบแรก ตัวแบบประชานิยม (populist model) รัชฎา จิวาลัยเสนอว่า เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่า กลุ่มทางสังคม (societal groups) จะมีบทบาทสำคัญหรือเป็นตัวหลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ตัวแบบประชานิยมเป็นรูปแบบการตัดสินใจที่สังคมเป็นศูนย์กลาง (societal-centered model) ตัวแบบนี้จะมองว่าผู้นำทางการเมืองจะคำถึงการรักษาสันติภาพและการเมืองภายในประเทศในระดับสูง ดังนั้น การสนับสนุนจากภายในประเทศย่อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการรักษาตำแหน่ง ตัวแบบจึงใช้สำหรับกระบวนการตัดสินใจที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชนหรือประชาชนทั่วไป ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากนโยบายต่างประเทศ และการตอบสนองในที่นี้บ่งบอกถึงเงื่อนไขและกลไกซึ่งความต้องการของสาธารณชน อาจถูกนำไปพิจารณาร่วมด้วยและเป็นไปได้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะนั้นๆ<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Ibid., p. 12.

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ มักจะกระทำผ่านตัวแทน คือ ผู้นำชุมชนของพวกเขาเป็นผู้เสนอความเห็นแทน ด้วยการวิ่งเต้นล็อบบี้ (lobby) นโยบายรัฐบาลหรือยับยั้งขัดขวางนโยบายของรัฐบาลที่ขัดต่อเจตจำนงของพวกเขา การมีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบความสำเร็จด้วยความรู้สึกถึงความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญที่ประชาชนทั่วไปต้องเผชิญ ในความต้องการบรรลุการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ คือ สาธารณชนหรือประชาชนทั่วไปยากที่จะเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้อย่างเท่าเทียมกัน ในบทบาทที่เรียกว่า “แรงกดดันจากสาธารณชน” (public pressure) สาเหตุประการหนึ่งคือ สาธารณชนมักจะขาดความชัดเจนและการมุ่งเน้นในเนื้อหาของนโยบายต่างประเทศ อาจเป็นเพราะประชาชนทั่วไปยากที่จะเข้าถึงข้อมูล ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลนั้นเป็นเงื่อนไขความจำเป็นแรกในกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กระนั้น ประเด็นนโยบายต่างประเทศหลายๆ ประเด็น มักเป็นกิจกรรมหรือกิจวัตรประจำด้านกิจการต่างประเทศ จึงดึงดูดความสนใจของประชาชนเพียงบางส่วนหรือกลุ่มของสังคมเท่านั้น ฉะนั้น ประเด็นด้านนโยบายต่างประเทศที่จะทำให้เกิดการตื่นตัวของประชาชนทั่วไป หรือกลุ่มทางสังคม จะต้องเป็นประเด็นที่กระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา<sup>35</sup>

ในขณะที่ตัวแบบที่สองคือ ตัวแบบบริษัทไทยแลนด์ (Thailand, Inc. Model) เนื่องจากในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มาจนถึงช่วงที่รักษา จิวาลัยศึกษา คือ สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และนำไปสู่การสร้างพลังของระบบข้าราชการแบบพิเศษ (extra-bureaucratic force) ขึ้นมา อันเป็นผลมาจากการที่ภาคเอกชน ได้รับประโยชน์จากความต่อเนื่องของระบบรัฐสภาตลอดช่วงทศวรรษที่ 1980 และการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างงดงาม กลุ่มธุรกิจประสบความสำเร็จในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองมากยิ่งขึ้น กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจที่สำคัญ ซึ่งครอบงำด้วยกลุ่มธนาคารของไม่กี่ตระกูล และบริษัทการค้าและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับธนาคารเหล่านี้<sup>36</sup> รักษา จิวาลัย จึงเสนอว่าตัวแบบบริษัทไทยแลนด์ (Thailand, Inc. model) เป็นตัวแบบสำหรับการอธิบายการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยมี 3 เสาหลัก คือ 1) รัฐบาล โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรี 2) กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ และ 3) ข้าราชการ ฉะนั้น ตัวแบบนี้จึงมีฐานคติว่าเป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับนโยบายต่างประเทศของรัฐสมัยใหม่ที่เน้นการเติบโตของเศรษฐกิจหรือความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก และพิจารณานโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงเป็นลำดับรองลงมา<sup>37</sup> ซึ่งนักวิชาการของไทยหลาย

<sup>35</sup> Ibid., p. 13.

<sup>36</sup> Ibid., p. 10.

<sup>37</sup> Ibid., pp. 10-12.

คน อาทิ เอนก เหล่าธรรมทัศน์และพัชรี ทานะมัย เสนอว่า การกำหนดนโยบายของไทยให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจ ตัวแบบนี้จึงแสดงให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลไม่ได้กำหนดโดยผู้นำที่เป็นข้าราชการหรือทหารเพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป กลุ่มธุรกิจมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มหรือกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่เน้นการพัฒนาและประเทศ โดยเฉพาะการเน้นนโยบายส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดย พัทรี ทานะมัย เสนอว่า กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมของไทยคือ “พันธมิตรชนชั้นนำ” (elite alliance) ซึ่งประกอบไปด้วย รัฐ กลุ่มธุรกิจในประเทศ และตัวแสดงภายนอก โดยอิทธิพลและบทบาทของแต่ละตัวแสดง จะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของนโยบายในแต่ละช่วง แต่สิ่งที่ยังคงเดิมคือการเป็นพันธมิตรระหว่างชนชั้นนำ<sup>38</sup>

ในขณะที่ งานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ เสนอว่า แม้การเมืองไทยจะยังคงเป็นอำมาตยาธิปไตย อยู่อย่างน้อยก็ในภาพรวม กล่าวคือ การกำหนดนโยบายบางด้าน เช่น ด้านการทหารและความมั่นคงยังอยู่ในมือของข้าราชการทหาร แต่ก็เป็นที่แน่ชัดว่า การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ มิได้ถูกผูกขาดอยู่ในมือของระบบราชการอีกต่อไป รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองอาชีพที่มีภูมิหลังมาจากภาคธุรกิจมากกว่าที่จะมาจากข้าราชการระดับสูง ทั้งที่ยังอยู่ในราชการและที่เกษียณอายุแล้วเช่นในอดีต ยิ่งกว่านั้น นักธุรกิจยังสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐโดยการจัดตั้งกลุ่ม ไม่เพียงแต่อาศัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับสูง หรือสถานะที่สำคัญของพวกเขาในเศรษฐกิจทุนนิยมเท่านั้น<sup>39</sup> นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ยังเน้นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจในปัจจุบันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรี มากกว่าภาคีรัฐ-สังคมแบบอำนาจนิยม แม้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรีในประเทศอุตสาหกรรมขั้นก้าวหน้าแล้ว ความเป็นภาคีรัฐ-สังคมของไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น และเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดมากกว่า แต่โดยรวมแล้วภาครัฐและธุรกิจของไทยต่างก็มีอิทธิพลต่อกันและกัน ทั้งสองฝ่ายต่างมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและการปฏิบัติงานของระบบความสัมพันธ์ภาคี-รัฐสังคม แม้รัฐบาลจะมีบทบาทนำ แต่สมาคมธุรกิจก็มีความเป็นอิสระทางการเมืองและมีบทบาททางนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรียิ่งปรากฏชัดมากขึ้น เมื่อรัฐบาลและภาคธุรกิจต่างก็มี

<sup>38</sup> Patcharee Thanamai, “Patterns of Industrial Policymaking in Thailand: Japanese Multinationals and Domestic Actors in the Automobile and Electrical Appliances Industries” (Ph.D. dissertation, University of Wisconsin-Madison, 1985).

<sup>39</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ* (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2539), หน้า 201.

ปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างค่อนข้างเสมอภาค ทั้งในด้านของความร่วมมือและความขัดแย้ง มิใช่เป็นการครอบงำจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง<sup>40</sup>

นอกจากนี้ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวที่มีขอบเขตการศึกษา ด้านเวลาจนถึงยุครัฐบาลนายกรัฐมนตรีนันทวัน ชินวัตร ที่สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายในช่วงต้นรัฐบาลคือ งานของอภิตี แซ่โล (2553)<sup>41</sup> ซึ่งทำการศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ลาว พ.ศ. 2518-2548 งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานเชิงประวัติศาสตร์ที่ชี้ให้เห็นว่า ระหว่าง พ.ศ. 2518-2529 ความแตกต่างของระบบการปกครองและความตึงเครียดทางการเมือง เช่น กรณีพิพาทชายแดนระหว่างประเทศไทยกับลาว ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ แต่ต่างฝ่ายก็พยายามหากลไกที่จะผ่อนปรน เนื่องจากทั้งสองประเทศต้องพึ่งพิงทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ต่อมาเมื่อลาวปรับเปลี่ยนนโยบายมาสู่นโยบาย “จินตนาการใหม่” หรือ “กลไกเศรษฐกิจใหม่” (New Economic Mechanism; NEM) ใน พ.ศ. 2529 เน้นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้ามากขึ้น ขณะที่ไทยก็หันมาสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีนมากขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 ก็ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยและลาว มีความสอดคล้องกันในระดับรัฐต่อรัฐมากยิ่งขึ้น จึงก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนที่มีความสัมพันธ์กันอยู่เดิม ได้แก่ การค้า และยังขยายรูปแบบความสัมพันธ์ไปสู่ด้านอื่นๆ เช่น การลงทุน การธนาคาร การท่องเที่ยว และการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนี้ส่งผลกระทบต่อวิถีเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น โดยเฉพาะบริเวณชายแดนไทย-ลาว ด้านจังหวัดหนองคาย-กำแพงนครเวียงจันทน์ เห็นได้จากการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น โรงแรม บาร์ ไนต์คลับ ฯลฯ แม้กระนั้น ในระดับท้องถิ่นก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและเกิดปัญหาทางสังคมตามมาด้วยเช่นกัน เช่น ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด เป็นต้น<sup>42</sup>

ดังนั้น จากผลการศึกษาของรัชฎา จิวาลัย (1994) และอภิตี แซ่โล (2553) สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงภาครัฐในระดับสูง คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดนโยบายระหว่างรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับเมืองชายแดนไทย-ลาว เริ่มเห็นได้ชัดเจนขึ้น เนื่องจากแต่เดิมความสัมพันธ์ไทย-ลาวในช่วงที่ศึกษาเป็นประเด็นปัญหาทางด้านความมั่นคงเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหากพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเมืองชายแดน ไทย-ลาว ก็คือการปิด

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

<sup>41</sup> อภิตี แซ่โล, “ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ลาว พ.ศ. 2518 – 2548” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2553).

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน.

ชายแดนเมื่อมีปัญหาระหว่างไทยกับลาว และความขัดแย้งทางด้านพรมแดน เนื่องจากขณะนั้นการปักปันเขตแดนไทย-ลาว ยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปกว่า 30 ปี เมืองชายแดนไทย-ลาว มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและชุมชน โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจนั้น เนื่องจากรัฐบาลไทยในชุดต่อๆ มา มีการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการลงทุน การอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดน และการส่งเสริมสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เมืองชายแดนเกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เน้นการศึกษาตัวแสดงภายในประเทศที่มีใช้รัฐระดับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนไทย-ลาว ซึ่งเป็นระดับผู้นำนโยบายของรัฐไทยไปปฏิบัติ และจัดเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว จึงได้เสนอการใช้กรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) ในการนำมาวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่มีใช้รัฐระดับท้องถิ่น เนื่องจากผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนของรัฐบาล ส่งผลต่อภาคส่วนอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่/ท้องถิ่น ทั้งภาคเอกชน และประชาชน

### 1.5.3 การศึกษาเรื่องการค้าชายแดน เมืองชายแดนและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน ไทย-ลาว

การศึกษาเกี่ยวกับการค้าชายแดนไทย-ลาว ส่วนใหญ่งานที่พบเป็นลักษณะของการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการค้าชายแดนในด้านต่างๆ ผ่านมุมมองทั้งภาครัฐ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนในพื้นที่และภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการ ดังเช่น งานของทานตะวัน มะโนรัมย์ (2544)<sup>43</sup> กาญจนา โชคถาวร (2544)<sup>44</sup> และกรีช อึ้งวิฑูรสถิตย์, วรพชร ดิษยะศริน และจรินทร์ เจริญศรีวัฒนกุล (2560)<sup>45</sup> โดยงานของทานตะวัน มะโนรัมย์ (2544) นอกจากจะทำการรวบรวมปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ อีกทั้ง ยังประมาณการมูลค่าการค้าปลีกการค้าชายแดนระหว่างไทย-ลาว ซึ่งพบว่า ปัญหาและอุปสรรคหลักๆ คือ ปัญหาด้านการชำระเงินค่าสินค้า ปัญหาด้านการคมนาคมขนส่ง และปัญหาในการเดินทางเข้า-ออกประเทศ และผลการประมาณมูลค่าการค้าในระบบตามแนวชายแดนไทย-สปป.ลาว ใน 3 จังหวัด คือ เชียงราย พะเยา และน่าน ซึ่งแยกออกเป็นรายด้าน ทั้งหมด 6 ด้านและแยกพิจารณาระหว่างการนำเข้าและการส่งออก ผลการวิจัยของ

<sup>43</sup> ทานตะวัน มะโนรัมย์, "การศึกษาการลักลอบทำการค้าชายแดนไทย-ลาว: กรณีศึกษาของ 3 จังหวัดภาคเหนือตอนบน (เชียงราย พะเยา และน่าน)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

<sup>44</sup> กาญจนา โชคถาวร, "ปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว ในเขตภาคเหนือตอนบน," วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 5, no. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2544): 48-81.

<sup>45</sup> กรีช อึ้งวิฑูรสถิตย์ วรพชร ดิษยะศริน และจรินทร์ เจริญศรีวัฒนกุล, "การค้าชายแดนและการลงทุนในสปป.ลาว : โอกาสและอุปสรรค" (paper presented at the การประชุมวิชาการระดับชาติสาขาเศรษฐศาสตร์ "อนาคตเศรษฐกิจไทยปี 61 รอดหรือซบเซา", ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 13 ธันวาคม 2560).

ทานตะวัน มโนรมย์ ชี้ให้เห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้ว สัดส่วนมูลค่าการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร มีค่าตั้งแต่ 0.20-2.02 เท่าของมูลค่าการค้าที่ผ่านพิธีการทางศุลกากร อีกทั้งยังพบว่าการลักลอบที่จุดผ่อนปรนมีสัดส่วนมากกว่าที่จุดผ่านแดนถาวรด้วย<sup>46</sup>

ในขณะเดียวกัน งานของกาญจนา โชคถาวร (2544) เป็นการศึกษาปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว ในเขตภาคเหนือตอนบนเช่นกัน โดยทำการศึกษาสภาพเศรษฐกิจและการค้า ระบบภาษี การขนส่ง การเดินทางเข้า-ออกประเทศและระบบการชำระเงิน และสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องจากการค้าชายแดนไทย-ลาว ซึ่งจากผลการวิจัย กาญจนา โชคถาวร ได้เสนอข้อเสนอแนะหลายประการเพื่อเป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้ภาวะการค้าของทั้งสองประเทศดำเนินไปได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งข้อเสนอแนะบางประการ รัฐบาลไทยและรัฐบาลลาวได้ดำเนินการแก้ไขไปแล้ว เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการคมนาคมขนส่ง ปัญหาด้านสาธารณสุขโรคพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านที่มีปริมาณการค้าที่สำคัญ หรือบริเวณจุดผ่อนปรน ปัญหาวิธีการชำระเงินค่าสินค้าชายแดน และการขยายสาขาของธนาคารพาณิชย์ทั้งของไทยและลาว อย่างไรก็ตาม ปัญหาบางอย่างก็ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน เช่น ปัญหาการค้าอนุกรม และปัญหาภาวะเบียดเบียนต่างๆ ซึ่งในส่วนของภาวะเบียดเบียน และการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับของไทยจะต้องแก้ไขที่ยังเป็นประเด็นที่สำคัญอยู่ในปัจจุบันและยังอยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น รัฐบาลควรพิจารณาอนุมัติให้จังหวัดหรือราชการส่วนท้องถิ่นสามารถใช้พื้นที่ป่าสงวนในกรณีจุดชายแดนตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน เช่น ด่าน ห้วยโก๋น จังหวัดน่าน พิจารณาทบทวนลดขั้นตอนการนำเข้าและส่งออกให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และเร่งพิจารณาปรับปรุงระบบการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ให้แก่ผู้ส่งออกให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของจุดผ่านแดนแต่ละแห่งบริหารจัดการตลาดการค้าชายแดนหรือตลาดนัดชายแดนให้มีประสิทธิภาพ โดยความร่วมมือของเอกชนอย่างจริงจังในการดำเนินการ เช่น จัดตั้งตลาดการค้าที่เป็นลักษณะถาวร ในบริเวณจุดผ่านแดนต่างๆ ให้มั่นคง เป็นระบบระเบียบ โดยเฉพาะจุดผ่านแดนสำคัญ เช่น เชียงของ ห้วยโก๋น เชียงแสน เป็นต้น<sup>47</sup>

นอกจากนี้ ทางด้านมุมมองของผู้ประกอบการนั้น จากการศึกษาของกริช อึ้งวิฑูรสถิตย์, วรพชร ดิษยะศริน และจรินทร์ เจริญศรีวัฒนกุล (2560) ซึ่งทำการศึกษาโอกาสและอุปสรรคของการค้าชายแดนและการลงทุนในลาว พบว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างไทย-ลาว คือ นโยบาย

<sup>46</sup> ทานตะวัน มโนรมย์, อ้างแล้ว.

<sup>47</sup> กาญจนา โชคถาวร, อ้างแล้ว, หน้า 76-78.

และกฎระเบียบทางการค้าของลาวมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยโดยไม่แจ้งให้ผู้ส่งออกไทยทราบล่วงหน้า อีกทั้ง ในการเข้าไปลงทุนในลาวนั้น นักธุรกิจ/ผู้ประกอบการของไทยอาจเผชิญกับอุปสรรคจากความไม่ชัดเจนของกฎระเบียบและความไม่พร้อมทางด้านสาธารณูปโภค ซึ่งผู้ประกอบการของไทยควรเตรียมมาตรการแก้ไขอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจทำการค้าและการลงทุนกับลาว<sup>48</sup>

ในขณะที่ การศึกษาเกี่ยวกับการค้าชายแดน ส่วนใหญ่งานที่พบเป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม เช่น โครงการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ที่ส่งผลให้การเชื่อมโยงระหว่างไทยกับลาวมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ซึ่งสามารถเป็นปัจจัยที่เสริมศักยภาพของจังหวัดชายแดนให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน การท่องเที่ยวและการบริการในจังหวัดให้ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจเกิดลักษณะการกระจายผลได้ที่ไม่เท่ากัน และส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในท้องถิ่นสำหรับธุรกิจบางประเภท รวมถึงผลกระทบทางด้านสังคมและชุมชนในเมืองชายแดน ดังเช่น งานของณัฐชนิชา ตั้งวีรัตน์กร (2551)<sup>49</sup> วรวุฒิ จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์ (2557)<sup>50</sup> สุจิตตรา ฤทธิ์สกุลชัย (2557)<sup>51</sup> และวรวุฒิ จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์ (2556)<sup>52</sup>

จากการศึกษาของณัฐชนิชา ตั้งวีรัตน์กร (2551) ซึ่งเป็นการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในจังหวัดมุกดาหารซึ่งอยู่ตรงข้ามกับแขวงสะหวันนะเขตของลาว พบว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคม ได้แก่ สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 หรือสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 2 ส่งผล

<sup>48</sup> กริช อังวิฑูรสถิตย์ วรพชร ดิษยะศริน และจรินทร์ เจริญศรีวัฒนกุล, อ้างแล้ว.

<sup>49</sup> ณัฐชนิชา ตั้งวีรัตน์กร, “บทบาทของรัฐและเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดมุกดาหาร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร มหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

<sup>50</sup> วรวุฒิ จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์, “ผลจากการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ต่อการจัดการพื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดมุกดาหาร,” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2557): 96-108.

<sup>51</sup> สุจิตตรา ฤทธิ์สกุลชัย, “เส้นทางการค้าใหม่ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพื่อรองรับการเปิดประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 5 (บึงกาฬ-บอลิคำไซ),” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2557): 436-46.

<sup>52</sup> วรวุฒิ จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์, “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและชุมชนของการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 ต่อประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครพนม,” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2556): 145-53.



ให้การเดินทางท่องเที่ยวข้ามแดนมีความสะดวกรวดเร็ว ทำให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาจังหวัดมุกดาหารเพื่อใช้เป็นทางผ่านเข้าและออกประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยที่ต้องการเดินทางออกไปเที่ยวยังประเทศลาวและประเทศเวียดนาม นอกจากนี้ การส่งเสริมศักยภาพการท่องเที่ยวของจังหวัดมุกดาหารต้องเน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบเชื่อมโยงกับกลุ่มจังหวัดและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจังหวัดมุกดาหารก็มีแนวทางส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดที่ชัดเจน และมีหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค ภาครัฐส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนเป็นกลไกในการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้โดยการประสานการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ในงานของณัฐชนิชา ตั้งวีรัตน์กร มีความเห็นว่า การดำเนินงานยังเป็นแบบแยกส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากขาดความไว้วางใจและการยอมรับซึ่งกันและกัน แนวทางแก้ไขคือการทำงานเข้าใจร่วมกันและทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายที่มีความเท่าเทียมกัน<sup>53</sup>

อย่างไรก็ตาม การมองผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเชิงบวกนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกับงานของสุจิตตรา ฤทธิสกุลชัย (2557) ซึ่งทำการศึกษาศักยภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งเสนอว่าหากมีการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 5 (บึงกาฬ-บอลิคำไซ) จังหวัดบึงกาฬจะได้รับประโยชน์ทั้งในด้านการค้าชายแดน การลงทุน และการคมนาคม ซึ่งในปัจจุบันจังหวัดบึงกาฬยังประสบปัญหาเรื่องการขนส่งสินค้าทางแพขนานยนต์ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด และความไม่พร้อมของประชาชนในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นต้น โดยงานวิจัยชิ้นนี้เสนอว่า แม้ว่าจังหวัดบึงกาฬจะเป็นจังหวัดที่เพิ่งก่อตั้ง แต่หากมองศักยภาพโดยรวมแล้วจังหวัดบึงกาฬมีศักยภาพต่อการค้าและการลงทุนมาก เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ตรงข้ามกับเมืองปากซัน แขวงบอลิคำไซของลาว และสามารถเชื่อมต่อกับถนนสายหลักหมายเลข 8 ของลาว ต่อไปยังประเทศเวียดนาม ซึ่งเป็นเส้นทางที่สั้นที่สุด จึงถือได้ว่าจังหวัดบึงกาฬมีความสำคัญอย่างมากและยังเป็นปัจจัยสนับสนุนการส่งออกของไทยในการขยายโอกาสทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยสุจิตตรา ฤทธิสกุลชัย เห็นว่าในอนาคตการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งใหม่จะทำให้การขนส่งสินค้าจากลาวและเวียดนาม ตลอดจนประเทศอื่นๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการส่งออกวัตถุดิบยางพารา หรือผลิตภัณฑ์แปรรูป<sup>54</sup>

ในขณะที่งานของวรวิฑูมิ จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์ (2557) แสดงให้เห็นถึงผลของโครงการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก กับการค้าชายแดนของจังหวัด

<sup>53</sup> ณัฐชนิชา ตั้งวีรัตน์กร, อ้างแล้ว.

<sup>54</sup> สุจิตตรา ฤทธิสกุลชัย, อ้างแล้ว, หน้า 436.

มุกดาหาร อีกด้านหนึ่งที่มีปัญหาและอุปสรรค รวมถึงผลกระทบด้านลบ โดยงานวิจัยชิ้นนี้ให้เห็นว่า จังหวัดมุกดาหารยังไม่มีศักยภาพที่จะเป็นเมืองอุตสาหกรรมใหญ่ แต่มีเพียงศักยภาพที่จะรองรับ อุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก ส่วนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนมุกดาหารยังมีอุปสรรค ในการพัฒนาเป็นเมืองอุตสาหกรรม เนื่องจากการขาดพื้นฐานโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขาด บุคลากรที่มีความรู้ เนื่องจากไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา อีกทั้งการเปิดใช้สะพาน มิตรภาพแห่งที่ 2 ทำให้ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งข้ามชาติเจริญขึ้น แต่ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งท้องถิ่นใน มุกดาหารกลับตกต่ำลง อีกทั้ง ยังเกิดผลกระทบทางสังคม กล่าวคือ เมื่อแรงงานเข้าสู่ภาคการผลิต และภาคบริการในเมืองมากขึ้น ส่งผลต่อเนื่องไปยังปัญหาสังคม อาทิ ปัญหาสาธารณสุข ปัญหา อาชญากรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อม และการจัดการผังเมือง<sup>55</sup> ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นกับจังหวัดมุกดาหาร นี้ เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและชุมชน จากการเปิดใช้ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 ต่อประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครพนม และรูปแบบการค้า ไทย-ลาว ผ่านสะพานมิตรภาพแห่งนี้ของ วรวิทย์ จำลองนาค และทวิศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์ (2556) โดย ผลการวิจัยชี้ว่า ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ คือ กฎระเบียบ การจัดสรรที่ดิน และการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน ของการใช้งานสะพานยังไม่มี ความชัดเจนและสมบูรณ์เพียงพอ จึงทำให้การลงทุนในพื้นที่ใน ปัจจุบัน เป็นการลงทุนของกลุ่มทุนท้องถิ่นเป็นหลัก และในส่วนของผลกระทบทางสังคมชุมชนก็มี ลักษณะคล้ายกันกับจังหวัดมุกดาหาร<sup>56</sup>

จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการค้าชายแดน เพื่อให้การค้าระหว่างไทย-ลาว ดำเนินไปได้ดีขึ้น ในขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นการศึกษาผลกระทบจาก นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนที่มีทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยเฉพาะงานวิจัยที่สนับสนุนให้มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นในพื้นที่เมืองชายแดนต่างๆ เช่น สะพานข้ามแม่น้ำโขงที่จังหวัด บึงกาฬ-แขวงบอลิคำไซ เพื่อเชื่อมโยงการคมนาคมกับลาว และประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตาม งานวิจัย บางชิ้นสะท้อนถึงผลกระทบจากการมีโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวในพื้นที่เมืองชายแดนที่มีโครงสร้าง พื้นฐานเหล่านี้แล้ว ได้ส่งผลกระทบกับธุรกิจท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ เช่น ปัญหาทางสังคมที่ เกิดขึ้นตามมาจากความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐควรเข้ามาดูแลในประเด็นดังกล่าว

<sup>55</sup> วรวิทย์ จำลองนาค และทวิศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์, “ผลจากการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ต่อ การจัดการพื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดมุกดาหาร,” หน้า 96.

<sup>56</sup> วรวิทย์ จำลองนาค และทวิศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์, “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและชุมชนของการเปิดใช้สะพาน มิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 ต่อประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครพนม,” หน้า 145.

## 1.5.4 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ

### 1.5.4.1 แนวคิดเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ

เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ<sup>57</sup> เมืองคู่มิตร<sup>58</sup> หรือเมืองพี่เมืองน้อง (sister city)<sup>59</sup> ตามความหมายของ Sister Cities International หมายถึง เมืองที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะหุ้นส่วนระหว่างสองเมืองในสองประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นจากการลงนามความตกลงร่วมกันของผู้มีอำนาจสูงสุดของทั้งสองเมือง องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับเมืองคู่มิตรนี้จะรวมหลายภาคส่วนทั้งตัวแทนจากองค์กรไม่แสวงหากำไร เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรด้านพลเมืองอื่นๆ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างเมืองคู่มิตรนี้จะเป็นในลักษณะรูปแบบการติดต่อระหว่างชุมชน (communities) เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันและจัดการกับประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกันของทั้งสองเมือง<sup>60</sup>

แนวความคิดเกี่ยวกับเมืองคู่แฝด หรือเมืองพี่เมืองน้อง (twin towns / sister cities) ได้เกิดขึ้นในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตใหม่ และสร้างความปลอดภัยในระดับพลเมืองผ่านการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมและการศึกษา แต่ในยุคสมัยใหม่ Jonathan Ballantine (2014) ได้นำเสนอผ่านบทความในวารสาร *CitiesToday* เรื่อง How sister city partnerships can play a new role in a global economy ซึ่งเขาแสดงให้เห็นว่าความเป็นหุ้นส่วนของเมืองคู่แฝดที่กำลังเพิ่มขึ้น เป็นไปเพื่อการสร้างยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้า<sup>61</sup> และเมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์การทำข้อตกลงเมืองคู่แฝดนั้น หากพิจารณาในยุโรปพบว่า ข้อตกลงระหว่างเมืองต่างๆ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในลักษณะบนลงล่าง (top down) เมื่อนายกเทศมนตรีของสองเมืองได้พบกันและตกลงที่จะเป็นหุ้นส่วนกัน (partner) อย่างไรก็ตาม ในสหรัฐอเมริกา การที่เมืองสองเมืองจะตกลงเป็นเมืองคู่แฝดกันนั้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีแนวโน้มที่

<sup>57</sup> เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ เป็นคำแปลของคำว่า Sister City ซึ่งปรากฏใน กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” 22-24 ธันวาคม 2547, หน้า 13-14.

<sup>58</sup> “เมืองคู่มิตร” เป็นคำแปลของคำว่า sister city ซึ่งปรากฏในงานวิจัยของ รศ.ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ ซึ่งใช้คำว่า เมืองคู่มิตร แทนเมืองพี่เมืองน้อง เนื่องจากเห็นว่าวาทกรรมแบบบ้านพี่เมืองน้องเป็นสิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยง และวาทกรรมแบบ “เพื่อนบ้าน” ที่มีนัยของความเท่าเทียมกัน โปรดดู กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ, *การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคู่มิตรด้านเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาที่ยั่งยืนระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี และแขวงจำปาสัก ประเทศลาว พ.ศ. 2551 - 2552* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553).

<sup>59</sup> “เมืองพี่เมืองน้อง” เป็นคำแปลคำว่า sister city ของกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

<sup>60</sup> Sister Cities International, "What Is a Sister City?," accessed October 29, 2017, <http://www.sistercities.org/what-sister-city>.

<sup>61</sup> Jonathan Ballantine, "How Sister City Partnerships Can Play a New Role in a Global Economy," *CitiesToday* (April 2014): 28.

จะได้รับการพัฒนาขึ้นในระดับรากหญ้า (grass roots level) เมื่อปัจเจกบุคคลรวมตัวกันเพื่อจัดตั้ง คณะกรรมการเมืองคู่แฝด และขอให้รัฐบาลท้องถิ่นพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการขึ้น ซึ่งในอดีต เมืองคู่แฝดที่เป็นหุ้นส่วนกันนี้มีจุดเริ่มต้นจากการที่เมืองสองเมืองมีคุณสมบัติบางอย่างเหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็น ขนาดของประชากร การจัดกลุ่ม/การจำแนกประเภท หรือแม้แต่การใช้ชื่อเดียวกัน ซึ่งในสหรัฐอเมริกา จะมีองค์กรภายนอก เช่น Sister Cities International หรือในยุโรปจะมี The Council of European Municipalities and Regions ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวกร ในการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนระหว่างเทศบาล (นคร/เมือง/ท้องถิ่น) ต่างๆ<sup>62</sup>

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง บันทึกลงความตกลงเมืองคู่แฝดคู่แรกเกิดขึ้นคือระหว่าง เมือง Keighley และเมือง Poix-du-Nord ใน Nord ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2463 วัตถุประสงค์เช่นนี้เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเช่นกัน เพื่อที่จะส่งเสริมสันติภาพและความปรองดองระหว่างอดีตศัตรู ยกตัวอย่างเช่น เมือง Coventry ของอังกฤษเป็นเมืองคู่แฝดกับเมือง Stalingrad ของรัสเซีย และต่อมาก็ได้จับคู่กับเมือง Dresden ของเยอรมัน เนื่องจากทั้งสามเมืองล้วนเป็นเมืองที่เคยมีการทิ้งระเบิดอย่างหนักในช่วงสงครามโลก ส่วนในอเมริกาเหนือ นั้น เมืองคู่แฝดเมืองแรก คือ เมืองโตเลโด (Toledo) กับมลรัฐโอไฮโอ (Ohio) ในขณะที่โครงการเมืองคู่แฝดของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2499 เมื่อประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ (Dwight D. Eisenhower) ได้ริเริ่มโครงการความร่วมมือของเมืองต่างๆ ขึ้น ต่อมา ในปี พ.ศ. 2510 เนื่องจากการเติบโตและความนิยมของโครงการในสหรัฐอเมริกา ทำให้ Sister Cities International ได้แยกตัวออกมาเป็นบริษัท ในปัจจุบัน เครือข่ายการทูตพลเมืองไม่แสวงหากำไร (non-profit citizen diplomacy network) ได้สร้างความเป็นหุ้นส่วนที่สร้างสรรค์และเข้มแข็งระหว่างชุมชนในสหรัฐอเมริกา กับประเทศอื่นๆ ผ่านการก่อตั้งเมืองคู่แฝดใหม่ๆ และสนับสนุนความสัมพันธ์ที่มีอยู่ ซึ่งเมืองคู่แฝด (town twinning) ในยุโรปจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหภาพยุโรปผ่านทาง “ยุโรปเพื่อพลเมือง” (Europe for citizens) ด้วย ในขณะที่ ความสัมพันธ์ของเมืองคู่แฝดที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทูต (diplomatic) วัฒนธรรมหรือการศึกษา นั้น ด้วยบรรยากาศทางเศรษฐกิจในปัจจุบันก็ทำให้เมืองต่างๆ เกิดการขยายและเพิ่มความเป็นหุ้นส่วน ของเมืองคู่แฝดทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย สิ่งที่เป็นคำถามต่อมาก็คือ เมืองคู่แฝด (sister city) สามารถมีบทบาทใหม่ทางด้านการเศรษฐกิจนี้ได้อย่างไร ซึ่ง Shahrzad (Sherry) Dowlatshahi หัวหน้า ส่วนงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใน the US city of San Antonio ได้เสนอว่า การสร้างความเชื่อมั่นถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจทางธุรกิจ และเมืองคู่แฝดก็ได้ก่อตั้งมูลนิธิ โดย

<sup>62</sup> Jonathan Ballantine, *ibid.*, p. 29.

เปิดให้มีผู้เข้าร่วมที่หลากหลายจากแต่ละเมืองเพื่อร่วมกันส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจร่วมกัน รวมถึงบริษัทเอกชนต่างๆ ก็เข้ามามีส่วนร่วมด้วยเพราะใน San Antonio มีบริษัทญี่ปุ่นมากกว่า 30 บริษัท หนึ่งในนั้นคือ Toyota Motors ที่เข้ามาลงทุน ซึ่ง Dowlatshahi มีความเห็นว่าบริษัทของญี่ปุ่น มีส่วนสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นระหว่างสองเมือง ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการพัฒนาด้านธุรกิจ นอกจากนี้ บริษัทของญี่ปุ่นเหล่านี้ยังมีส่วนสำคัญต่อเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น ด้วยการสร้างงานและเพิ่มผลผลิต<sup>63</sup>

นอกจากนี้ จากงานวิจัยของ McKinsey พบว่า หนึ่งในสามของ GDP ของโลกจะมาจากแค่ 100 เมือง ซึ่งหัวใจของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้คือกระแสโลกาภิวัตน์ที่เพิ่มการไหลเวียนทางการค้าระหว่างภูมิภาคและกำลังขยายอำนาจทางเศรษฐกิจไปประเทศที่กำลังผงาดขึ้นมาทางเศรษฐกิจคือ จีน และอินเดีย หรืออาจกล่าวให้ตรงกว่านี้คือ อำนาจทางเศรษฐกิจกำลังไปยังเมืองต่างๆ ในภูมิภาคนี้ David Adam จาก Founder of Global Cities ซึ่งมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านการวางยุทธศาสตร์ให้กับเมืองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างจุดยืน/การวางตำแหน่ง (positioning) การสร้างตราสินค้า (branding) และการสร้างโอกาสทางการลงทุน (investment opportunities) ได้ให้ความเห็นว่า “เป็นเมืองไม่ใช่ประเทศที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก และเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างความเติบโตด้านผลผลิต นวัตกรรมและการสร้างงาน”<sup>64</sup> ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยเศรษฐกิจโลก เช่น โลกาภิวัตน์และการทำให้เป็นเมือง (urbanisation) กำลังทำให้เกิดการเปิดตลาดใหม่ การแข่งขันที่เข้มข้นขึ้นและเพิ่มความซับซ้อนใหม่ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน (supply chains) ทั่วโลก ดังนั้น มันจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับผู้นำของเมือง (city leaders) ในการเข้าใจว่าปัจจัยเศรษฐกิจโลกสามารถส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของเมืองของพวกเขาได้อย่างไร และกลายเป็นตัวกำหนดว่าสินทรัพย์ของพวกเขา จะสามารถให้บริการหรือเป็นประโยชน์กับโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจได้อย่างไร ซึ่งพวกเขาจะกลายเป็นผู้รับประโยชน์จากการไหลเวียนทางการค้าแบบใหม่ การลงทุนทางตรง การสร้างงานและนวัตกรรม<sup>65</sup>

นอกจากนี้ จากรายงาน *HotSpots 2025* ของ The Economist Intelligence Unit และ Citigroup ซึ่งได้ทำการพิจารณาความสามารถในการแข่งขันของเมืองต้องพิจารณาแบบองค์รวม (holistic concept) ที่รวบรวมตัวชี้วัดต่างๆ อาทิ ขนาดของเศรษฐกิจ การเติบโต ภาวะเป็ยบด้านสิ่งแวดล้อม ทุนมนุษย์ คุณภาพชีวิต และการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้เสนอข้อค้นพบที่สำคัญในรายงานฉบับ

<sup>63</sup> Ibid., p. 29.

<sup>64</sup> Ibid., p. 29.

<sup>65</sup> Ibid., p. 30.

นี่ คือความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งระหว่างคุณภาพของสถาบัน (institutions) ของเมืองกับความสามารถในการแข่งขันโดยรวม<sup>66</sup> ไม่เพียงเท่านั้น แนวโน้มปัจจุบันได้ส่งสัญญาณที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความสำคัญของการเป็นหุ้นส่วนของเมืองคู่แฝดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งผู้นำของเมืองและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าทางเศรษฐกิจกำลังแสวงหาวิธีการที่จะช่วยให้ธุรกิจท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากโอกาสการเติบโตที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย<sup>67</sup> โดยนายกเทศมนตรีของทั้งสองเมืองเหล่านี้ต่างตระหนักถึงคุณค่าของการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ในเศรษฐกิจโลกและได้ใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ของเมืองคู่แฝดที่มีอยู่เพื่อทำข้อตกลงทางการค้าอย่างเป็นทางการ<sup>68</sup>

ในงานของ Jonathan Ballantine ได้ยกตัวอย่างความเปลี่ยนแปลงของเมืองคู่แฝดระหว่างเมืองพอร์ตแลนด์ (Portland) ของสหรัฐอเมริกา กับเมืองซูโจว (Suzhou) ของจีน ภายหลังจากที่ทั้งสองเมืองในลงนามอย่างเป็นทางการในการเป็นเมืองคู่แฝดมากกว่า 25 ปี โดยเน้นที่โครงการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมและงานศิลปะ แต่เนื่องจากการส่งออกและการลงทุนระหว่างเมืองพอร์ตแลนด์และเมืองซูโจวที่โดดเด่นในปี พ.ศ. 2556 ทำให้ทั้งคู่ได้รับรางวัล US-China Sister Cities Award ในสาขาเศรษฐกิจและการค้า ประจำปี พ.ศ. 2557 ซึ่งจัดโดย Sister Cities International ซึ่งผู้บริหารของเมืองคู่แฝด Portland-Suzhou Sister City Association ก็ได้ยอมรับว่า พวกเขาจะยังคงเดินทางต่อไปในด้านการลงทุน การค้าและการส่งออก แต่ก็จะไม่ทิ้งด้านการศึกษาและวัฒนธรรม<sup>69</sup> ในความเป็นหุ้นส่วนของเมืองคู่แฝดนั้น ผู้นำของเมือง (city leaders) สามารถแสวงหาโอกาสในการสร้างการเติบโตได้ เพราะบริษัทที่ต้องการจะลงทุนนั้นก็มีความแตกต่างกัน และต้องการเครือข่ายของเมือง (networks of cities) ที่ต่างกัน ดังนั้น การเลือกหุ้นส่วนที่ถูกต้องเหมาะสมจึงต้องการการวิเคราะห์การตลาดโดยละเอียด รวมถึงข้อมูลเฉพาะของเมืองเพื่อระบุศักยภาพในการทำงานร่วมกันระหว่างสองเมือง อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงของเมืองคู่แฝดนั้น ไม่ควรเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น แต่ควรเป็นการเปิดโอกาสสร้างพันธมิตรแบบทวิภาคีที่แยกออกไปเช่น ระหว่างเมืองกับเมือง ระหว่างท่าอากาศยานกับท่าอากาศยาน ระหว่างธุรกิจกับธุรกิจ ระหว่างหอการค้ากับหอการค้า ระหว่างมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นแนวทางที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น สำหรับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการเติบโตร่วมกันในสองตลาดของทั้งสองเมือง กล่าวคือ เมืองต่างๆ ต้องเป็นผู้นำของเครือข่ายในภูมิภาคที่จะสร้างเงื่อนไขสำหรับการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่มีคุณภาพ

<sup>66</sup> Intelligence Unit, The Economist. "Hot Spots 2025 benchmarking the future competitiveness of cities," p.3 <https://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/hotspots2025.pdf> (accessed September 4, 2018).

<sup>67</sup> Jonathan Ballantine, *ibid.*, p. 30.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 31.

นั่นคือ การพิจารณาถึงมูลค่าทางการค้าที่พวกเขาสามารถสร้างขึ้นด้วย นอกเหนือจากความเป็นเมืองคู่แฝดระหว่างกัน<sup>70</sup>

นอกจากงาน Jonathan Ballantine ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พบว่า ยังมีงานของ Bruno Mascitelli & Mona Chung (2008) บทความเรื่อง Using Sister City relationships to access the Chinese market: New avenues for SMEs in regional Australia ซึ่งทำการศึกษาว่า การเป็นเมืองคู่แฝดระหว่างเมือง Latrobe ของออสเตรเลีย กับเมือง Taizhou ของจีน ซึ่งผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ของเมืองคู่แฝด (sister city) จากกรณีตัวอย่าง ที่เริ่มต้นจากการแลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรมและการศึกษาเหมือนกับเมืองคู่แฝดอื่นๆ และค่อยๆ มีความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยข้อเสนอของงานชิ้นนี้ คือ การเป็นเมืองคู่แฝดระหว่างสองเมือง กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนด้านเศรษฐกิจและการค้าให้เติบโตอย่างยั่งยืน ผลการศึกษาจากงานชิ้นนี้ พบว่าเจ้าหน้าที่ของทั้งสองเมืองต่างตระหนักถึงความจำเป็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการติดตามการลงทุนทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของเมืองคู่แฝด กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและสร้างความสำเร็จให้กับการทำธุรกรรมด้านเศรษฐกิจและการค้า<sup>71</sup>

เช่นเดียวกับงานของ Brian Cross (2010) ที่สะท้อนให้เห็นว่า การเชื่อมโยงของเมืองคู่แฝด จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งผลดังกล่าวมาจากการทำธุรกรรมในระดับรากหญ้าและบริษัทต่างๆ เขาจึงเสนอว่า การที่จะให้เมืองคู่แฝดได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด แต่ในขณะเดียวกันก็ปกป้องความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันของเมืองคู่แฝดไว้ให้เข้มแข็งนั้น รัฐบาลท้องถิ่นอาจต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของนโยบายเมืองคู่แฝดให้ชัดเจน และให้มีการประชาสัมพันธ์ที่เป็นประโยชน์ รวมถึงการส่งเสริมการเชื่อมโยงในรูปแบบที่เหมาะสมกับวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นทางการซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายสาธารณะ อาจให้มีการค้นคว้าวิจัยและนำเสนอโอกาสที่กว้างขวางขึ้น ด้วยการเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีใจเชิงพาณิชย์และองค์กรเชิงพาณิชย์เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นของนิวซีแลนด์ ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมของเมืองคู่แฝด ที่ดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะเดียวกัน ก็ต้องมีการ

<sup>70</sup> Ibid., p. 31.

<sup>71</sup> Bruno Mascitelli and Mona Chung, "Using Sister City Relationships to Access the Chinese Market: New Avenues for Smes in Regional Australia," *Journal of International Trade Law and Policy* 7, no. 2 (2008): 212-13.

ประเมินว่าภาครัฐจะเก็บเกี่ยวผลอันเกิดจากการลงทุนของภาครัฐนั้นอย่างไร ที่จะช่วยเพิ่มคุณค่า (value) ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และและระดับนานาชาติที่จะนำไปสู่การมีมิติชีวิตต่อกัน มิตรภาพ และการสร้างเครือข่ายระหว่างเมืองคู่แฝด<sup>72</sup>

#### 1.5.4.2 เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ/เมืองคู่มิตร/เมืองพี่เมืองน้อง ระหว่างไทยกับประเทศอื่นๆ

ในส่วนของประเทศไทย กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (sister cities) หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศ หรือเมืองในประเทศที่ต่างให้การสถาปนาเมืองในประเทศของแต่ละฝ่ายให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันเป็นพิเศษ<sup>73</sup> นอกจากนี้ ความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง ยังหมายถึง ความสัมพันธ์ในระดับที่เท่าเทียมกันระหว่างจังหวัดของไทยกับจังหวัด (หรือเมือง หรือชื่อเรียกอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าจังหวัดของไทย เช่น มลรัฐ มณฑล นคร) ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างความร่วมมืออันดีต่อกัน และมีการแลกเปลี่ยนกันในด้านต่างๆ โดยทั่วไปเมืองที่เป็นเมืองพี่เมืองน้องกันจะมีความคล้ายคลึงกันในด้านต่างๆ เช่น ลักษณะภูมิประเทศ ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ชีวิตความเป็นอยู่ หรือลักษณะเฉพาะ อาทิ การเป็นเมืองหลวงเก่า การเป็นเมืองท่า เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น ทั้งสองฝ่ายควรมีความสนใจเฉพาะเรื่องที่ตรงกัน เพื่อจะได้ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันได้ในอนาคต<sup>74</sup> ซึ่งงานวิชาการของไทยที่ศึกษาเกี่ยวกับเมืองคู่มิตร/เมืองพี่เมืองน้องนี้ ยังมีจำนวนไม่มาก ในที่นี้เป็นการยกตัวอย่างบทความวิชาการเรื่อง การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) กับนานาชาติในระดับจังหวัด ของ จูดีพร อุรัตน์ (2553)<sup>75</sup> และงานวิจัยเรื่อง การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคู่มิตรด้านเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญายั่งยืนระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี และแขวงจำปาสัก ประเทศลาว ของ กนกวรรณ มะโนรมย์และคณะ (2553)<sup>76</sup> โดยจูดีพร อุรัตน์ เสนอว่า ความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง หมายถึง ความสัมพันธ์ในระดับที่เท่าเทียมกัน ระหว่างจังหวัดของไทยกับจังหวัด/หรือ เมือง หรือ ชื่อเรียกอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าจังหวัดของไทย เช่น มลรัฐ มณฑล นคร) ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้าง

<sup>72</sup> Brian Cross, "Sister Cities and Economic Development: A New Zealand Perspective," *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (2010): 115-16.

<sup>73</sup> กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, "เมืองพี่เมืองน้อง," กระทรวงมหาดไทย, accessed 7 พฤศจิกายน 2560, <http://www.fad.moi.go.th/index.php/en/pr/9-2017-04-18-10-56-13>.

<sup>74</sup> กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มืองานวิเทศสัมพันธ์* (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2557).

<sup>75</sup> จูดีพร อุรัตน์, "การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) กับนานาชาติในระดับจังหวัด," *วารสารดำรงราชานุภาพ* 10, no. 34 (2553): 98-108.

<sup>76</sup> กนกวรรณ มะโนรมย์ และคณะ, อ้างแล้ว.



ความสัมพันธ์ความร่วมมืออันดีต่อกันและมีการแลกเปลี่ยนกันในด้านต่างๆ<sup>77</sup> เช่นเดียวกับนิยามของ กองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ งานของกนกรรณ มະโนรมย์ ก็ได้สะท้อนมุมมอง ลักษณะเดียวกัน อีกทั้งยังมองว่า การจับคู่เมืองเสมือนการเป็นเพื่อนกัน เป็นหุ้นส่วนกัน นโยบาย เช่นนี้ประสบความสำเร็จอย่างมากในแง่ของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองต่อเมืองมากกว่าที่จะ สร้างผ่านความสัมพันธ์ทางการเมืองในระดับประเทศ<sup>78</sup>

การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่กระทรวงมหาดไทยเร่ง ผลักดันตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ ว่าด้วยการพัฒนาเมือง โครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารจัดการ ที่ดิน เพื่อเชื่อมโยงโอกาสสู่ประชาคมอาเซียนในฐานะเครื่องมือทางการทูตของกระทรวงมหาดไทย ในการสร้างสัมพันธ์ไมตรีระหว่างจังหวัดของไทยกับจังหวัดของต่างประเทศ<sup>79</sup> ดังนั้น เมืองคู่มิตร/เมืองพี่ เมืองน้อง จึงมีบทบาทที่สำคัญ คือ การส่งเสริม “การทูตในระดับพลเมือง”<sup>80</sup> ในมิติเศรษฐกิจ การค้า การศึกษา การท่องเที่ยว สังคม วัฒนธรรม และการกีฬาระหว่างคู่สถาปนา กิจกรรมส่วนใหญ่ที่เห็นได้ ชัดคือการแลกเปลี่ยนนักศึกษาระหว่างเมือง การเปิดโอกาสให้ประชาชนสองเมืองเรียนรู้กันและกัน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจระหว่างกันของจังหวัดคู่สถาปนาอีกด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ของการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องจังหวัดของไทยสามารถ ดำเนินการติดต่อในเรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับจังหวัดของต่างประเทศใน เบื้องต้นได้ แต่การติดต่อดังกล่าวจะต้องไม่ถึงขั้นประกาศเจตนารมณ์ในทำนองเห็นด้วย ที่จะสถาปนา ความสัมพันธ์หรือร่วมลงนามเป็นเอกสารกับจังหวัดของต่างประเทศ เช่น หนังสือแสดงเจตจำนงหรือ พิธีก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกันจังหวัดของไทยควรมี เตรียมพร้อมในด้านต่างๆ ด้วย โดยคำนึงถึงพันธะต่างๆ ที่จะมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ และ จัดเตรียมบุคลากรที่จะรองรับการติดต่อและการแลกเปลี่ยนความร่วมมือในสาขาต่างๆ กับจังหวัดของ ต่างประเทศ ที่เป็นเมืองพี่เมืองน้องโดยอาจจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนกิจกรรม และแผนงบประมาณ ที่จะดำเนินงานเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติในการดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่ เมืองน้อง<sup>81</sup>

<sup>77</sup> ลูติพร อุรัตน์, หน้า 98.

<sup>78</sup> กนกรรณ มະโนรมย์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 25.

<sup>79</sup> กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว.

<sup>80</sup> กนกรรณ มະโนรมย์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 25.

<sup>81</sup> ลูติพร อุรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 101.

แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในปัจจุบัน เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2547 และ 10 มกราคม พ.ศ. 2549 และมติที่ประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า ในการสถาปนาความสัมพันธ์ในระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศที่มีเขตแดนต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ มาเลเซีย เวียดนาม จีน อินเดีย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และบรูไนดารุสซาลาม ให้ถือเป็นหลักการว่า เรื่องในทำนองนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรับไปพิจารณา ร่วมกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วให้ความเห็นชอบการสถาปนาความสัมพันธ์ และการลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจฉบับมาตรฐานที่ยกร่างโดยกระทรวงการต่างประเทศ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยค่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบเป็นคร่าวๆ ไป<sup>82</sup> (ดังภาพ 1)

เนื่องจากการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องเป็นเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อจังหวัดที่เกี่ยวข้องในระยะยาว จังหวัดของไทยจึงควรมุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับจังหวัดของประเทศ มากกว่าปริมาณจังหวัดของต่างประเทศที่ประสงค์จะสถาปนาความสัมพันธ์ฯ ดังกล่าว โดยจังหวัดอาจกำหนดให้มีแผนกิจกรรม หรือแผนการดำเนินโครงการที่ชัดเจนในแต่ละปี เพื่อจะได้สามารถประเมินผลการดำเนินการในแต่ละปีว่า มีความคืบหน้าอย่างไร และบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการดำเนินการในอนาคต<sup>83</sup>

ภาพ 1: ขั้นตอนการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องของกระทรวงมหาดไทย



<sup>82</sup> ลูติพร อุรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 101.

<sup>83</sup> กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว, หน้า 69.

**ที่มา:** ฐิติพร อุรัตน์, “การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) กับนานาชาติในระดับจังหวัด,” *วารสารดำรงราชานุภาพ* 10, ล. 34 (2553): 102.; กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มืองานวิเทศสัมพันธ์* (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2557), หน้า 69.

## 1.6 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องบทบาทของตัวแสดงภายในกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว มีขอบเขตการศึกษาดังต่อไปนี้

### 1.6.1 ขอบเขตด้านประชากร

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ ต้องการศึกษาศักยภาพในตัวที่ไม่ใช่รัฐที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ดังนั้น ประชากรเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้จึงประกอบไปด้วยบุคลากรจากภาครัฐ ภาคเอกชน และกลุ่มนักวิชาการ ในฐานะของผู้แทน/ตัวแทนของหน่วยงานซึ่งได้มีส่วนร่วมในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ตามโครงสร้างของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ระดับจังหวัด ใน 3 จังหวัด คือ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดหนองคาย และจังหวัดน่าน

### 1.6.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา

ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว นี้ ให้เป็นการเลือกศึกษาใน 3 จังหวัดตัวอย่าง จาก 7 จังหวัดชายแดนไทย-ลาว ตามแผนปฏิบัติการ ACMECS ภายใต้ปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งเป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) ที่มีการลงนาม ใน MOU อย่างเป็นทางการกับแขวงสะหวันนะเขตของลาว เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2547 และอีก 2 จังหวัด ที่ยังมีได้เป็นเมืองคู่แฝดระหว่างไทย-ลาว ได้แก่ 1) จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีมูลค่าการค้าชายแดนไทยสูงสุด 3 ลำดับแรกมาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นจังหวัดที่อยู่ตรงข้ามกับนครหลวงเวียงจันทน์ เมืองหลวงของประเทศลาว ทำให้จังหวัดหนองคายเป็นเมืองหลักในนโยบายการพัฒนาเมืองชายแดนของไทยมาในหลายรัฐบาล และ 2) จังหวัดน่าน ซึ่งเป็นจังหวัดในภาคเหนือที่อยู่ตรงข้ามกับแขวงไชยะบูลีของลาว แม้ว่าจะเป็นเมืองชายแดนรองในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว แต่ปัจจุบันจังหวัดน่านอยู่ระหว่างการพัฒนาด้านชายแดน เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้นมากอย่างก้าวกระโดด เนื่องจากมีเส้นทางเชื่อมโยงทางบกไปถึงแขวงหลวงพระบางของประเทศลาวได้ รวมถึงอยู่ระหว่างการพัฒนาเส้นทางเพื่อส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-ลาวและอำนวยความสะดวกในการส่งสินค้าไปยังประเทศที่สาม ซึ่งการเลือกกรณีตัวอย่างทั้งสองรูปแบบกล่าวคือ ทั้งที่เป็นเมืองคู่

แฝดทางเศรษฐกิจและยังมีได้เป็นเมืองคู่แฝดนั้น เพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่น โดยจะทำการวิเคราะห์อิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่ส่งผลต่อบทบาทการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวต่อไป

### 1.6.3 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน เน้นช่วงเวลาศึกษาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) จนถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557-2559)

### 1.7 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

**นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว** หมายถึง นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว

**เมืองชายแดนไทย-ลาว** หมายถึง จังหวัดชายแดนของไทยที่เคยเป็นเป้าหมายในการพัฒนาให้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว จำนวน 7 คู่ ตามแผนปฏิบัติการ ACMECS ภายใต้ปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ได้แก่ 1) มุกดาหาร – สะหวันนะเขต 2) เชียงแสน – ต้นผึ้ง 3) เชียงของ – ห้วยทราย 4) นครพนม – ท่าแขก 5) อุบลราชธานี – ปากเซ 6) ห้วยโก๋น – เมืองเงิน และ 7) หนองคาย – เวียงจันทน์ โดยงานวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษา 3 พื้นที่ คือ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดหนองคาย และจังหวัดน่าน (ห้วยโก๋น)

**เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว** หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศหรือเมืองในประเทศ ที่ต่างให้การสถาปนาเมืองในประเทศของแต่ละฝ่ายให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันเป็นพิเศษ โดยในที่นี้ ใช้คำว่า “เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ” ซึ่งมาจากคำแปลคำว่า “sister city” ที่ปรากฏในบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13 ระหว่างวันที่ 22-24 ธันวาคม 2547 อย่างไรก็ตาม คำว่า sister city นี้ สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสถาปนาเมืองคู่แฝดของไทยกับเมืองในประเทศอื่นๆ นั่นคือ กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จะใช้คำว่า “เมืองพี่เมืองน้อง” ส่วนทางด้านนักวิชาการจะใช้คำว่า “เมืองคู่มิตร” แทน ซึ่งปรากฏในผลการวิจัยเรื่อง การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคู่มิตรด้านเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญายั่งยืนระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี และแขวงจำปาสัก ประเทศลาว พ.ศ.

2551-2552 ของรศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรัมย์ และคณะ เนื่องจากมีความเห็นว่าวาทกรรมแบบบ้านที่เมืองน่องเป็นสิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยง แต่วาทกรรมแบบ “เพื่อนบ้าน” จะมีนัยของความเท่าเทียมกัน

**ตัวแสดงภาครัฐ** หมายถึง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ซึ่งแยกเป็น 3 กลุ่มคือ ตัวแสดงภาครัฐส่วนกลาง ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค และตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น

**ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ** หมายถึง ตัวแสดงภาคเอกชนและตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการในพื้นที่

**ตัวแสดงภาคเอกชน** หมายถึง ผู้แทนของภาคเอกชนในจังหวัดชายแดน ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ. จังหวัด) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวจังหวัด ชมรมธนาคารจังหวัด

**ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ** หมายถึง ผู้แทนของกลุ่มนักวิชาการในสถาบันการศึกษาในพื้นที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ในขอบข่ายด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว

### 1.8 กรอบทฤษฎีและแนวทางการศึกษา

การศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยงานวิจัยชิ้นนี้ใช้การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) เป็นกรอบความคิดหลักเพื่อตอบคำถามวิจัยว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐใดมีบทบาทในการผลักดันการกำหนดนโยบายและผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวในช่วงของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2559) ตัวแสดงเหล่านั้นมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างไร ภายใต้กลไกหรือโครงสร้างการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาวรูปแบบใด โดยเลือกศึกษากรณีเมืองชายแดนไทย-ลาว จำนวน 3 พื้นที่ ได้แก่ เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) จังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขตของลาว และเมืองชายแดนไทย-ลาวที่ยังมิได้เป็นเมืองคู่แฝด คือ จังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี เพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า กรอบความคิดหลักที่ผู้วิจัยใช้ครั้งนี้ คือ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของประชากรที่ศึกษา คือ ตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น ใน 2 กลุ่มตัวแสดงหลัก ได้แก่ 1) ตัวแสดงภาครัฐ ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 2) ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ได้แก่ ตัวแสดงภาคเอกชน อาทิ หอการค้า

จังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และตัวแทนกลุ่มนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญในสถาบันการศึกษาในพื้นที่ จากนั้น ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, Mário Raposo (2012) เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ ซึ่งมีทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulator) ผู้ควบคุม (controller) หุ้นส่วน (partner) ผู้นิ่งเฉย (passive) ผู้พึ่งพิง (dependent) และผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder) และนำผลการวิเคราะห์ดังกล่าวไปพิจารณาพร้อมกับคุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 ประการ ที่จะส่งผลต่อการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงต่อไป ประกอบด้วย คุณลักษณะแรก คือ การระบุตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (key stakeholder) โดยใช้แนวคิดของ Benjamin L. Crosby (1991) คุณลักษณะที่สองคือ ผลประโยชน์ของตัวแสดง เพื่อทำความเข้าใจมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับผลประโยชน์ของพวกเขาเอง โดยใช้แนวคิดจากงานของ Deborah A. Stone (2002) มาช่วยขยายความ และคุณลักษณะสุดท้ายคือ การครอบครองทรัพยากรนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone, Michael Hill (2011) เพื่อทำความเข้าใจประเภทของทรัพยากรนโยบายของตัวแสดง และเมื่อทำการประเมินคุณลักษณะทั้งสามของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว ผู้วิจัยนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น ไปใช้พิจารณาประกอบกับแนวทางการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบาย/โครงการของ James Mayers (2001) เพื่อจัดลำดับอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว เพื่อให้เห็นพลังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ว่าสามารถทำการผลักดันการกำหนดนโยบายและผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น กรณีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ได้อย่างไร ภายใต้กลไกหรือโครงสร้างการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาวรูปแบบใด ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 2 ว่าด้วยกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

## 1.9 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ซึ่งมีขอบเขตในการศึกษาดั้งแต่สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีกษัตริย์ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) จนถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557-2559) เป็นหลัก โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งผู้ศึกษาเข้าถึงตัวผู้ให้ข้อมูลโดยตรงในการเก็บข้อมูล โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key

informants) ซึ่งเป็นตัวแทนของตัวแสดงภาครัฐ ตัวแสดงภาคเอกชน และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ ใน 3 จังหวัด คือ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดหนองคาย และจังหวัดน่าน

### 1.9.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

(1) แหล่งข้อมูลขั้นต้น (primary source) อันได้แก่ คำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจาก ตัวแสดงภายในรัฐ ประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง พาณิชย์ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว ตัวแสดง ภาคเอกชน หมายถึง หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จังหวัด และชมรมธนาคาร และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ หมายถึง ตัวแทนนักวิชาการที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจเมืองชายแดน ด้านการค้าการลงทุน การท่องเที่ยว การขนส่ง/โลจิสติกส์ นอกจากนี้ ยังรวมถึงคำแถลงนโยบายและแถลงการณ์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา แนวนโยบายรัฐบาลและ เอกสารเผยแพร่จากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา

(2) แหล่งข้อมูลขั้นรอง (secondary source) อาทิ สยามจดหมายเหตุ งานวิจัยและ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับมูลค่าการค้าระหว่างประเทศ ปริมาณการนำเข้าส่งออก บริษัทที่นำเข้าส่งออก จากแหล่งข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงพาณิชย์ กรม ศุลกากร ด้านศุลกากร มติคณะรัฐมนตรีจากสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี หนังสือต้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายด้านเศรษฐกิจไทย-ลาวจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากหน่วยงานราชการในระดับ จังหวัด อาทิ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัดและส่วนกลาง ข้อมูลสรุปผลงานของหน่วยงาน เป็นต้น รวมถึง ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน อาทิ วารสารข่าวหอการค้าจังหวัด รายงานการประชุม ของหอการค้า เอกสารเผยแพร่ของกลุ่มการเงินและการธนาคารที่ไปลงทุนในลาว เป็นต้น

### 1.9.2 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนและ การกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมือง ชายแดนไทย-ลาว เริ่มต้นจากการระบุตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-

ลาว ในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น ใน 3 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดหนองคาย และจังหวัดน่าน และตัวแสดงนโยบายที่อยู่ในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น 3 กลุ่มตัวแสดงหลัก ได้แก่ ตัวแสดงภาครัฐ ทั้งที่เป็นส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตัวแสดงภาคเอกชน อาทิ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญในสถาบันการศึกษา

เมื่อทราบถึงตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (key stakeholder) ในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น แล้ว ต่อมาเป็นการทำความเข้าใจและอธิบายว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มนั้น โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) เพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ตัวแสดงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กอปรกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่น่าเชื่อถือแหล่งอื่นๆ ทั้งจากรายงาน/บันทึกการประชุม แถลงการณ์ รายงานผลการวิจัย วารสารวิชาการ หนังสือพิมพ์ รวมถึงสถิติด้านการค้า การลงทุน และการขนส่งจากหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ อีกทั้งช่วยในการยืนยัน ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ได้มา เพื่อให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย การพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว

จากการวิเคราะห์ทั้งสองส่วนที่กล่าวมาข้างต้น นำไปสู่การวิเคราะห์ว่าตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ ทำการศึกษาเมืองชายแดนไทย-ลาว ทั้งที่เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) อย่างเป็นทางการ และเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจจะระหว่างกัน จากนั้นทำการวิเคราะห์อำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder power) และความสำคัญของพวกเขาต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใดที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว จนสามารถผลักดันนโยบาย/โครงการเงื่อนไข มาตรการ กฎระเบียบ หรือการปรับปรุงแก้ไขประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ภายใต้กลไกหรือช่องใด และในทางตรงกันข้าม บางโครงการ/นโยบาย แม้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องจะพยายามร่วมกันผลักดัน แต่ไม่อาจทำให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการผลักดันโครงการ/นโยบายนั้นคืออะไร เพื่อหาข้อสรุปงานวิจัย จนนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไป



### 1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีรากฐานมาจากขอบข่ายของการวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งมีการใช้อย่างกว้างขวาง รวมถึงในการจัดการภาครัฐ (public management) เนื่องจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะช่วยสร้างความเข้าใจที่มากขึ้นเกี่ยวกับผลประโยชน์และทรัพยากรของตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติ งานวิจัยชิ้นนี้นำกรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยงานวิจัยชิ้นนี้ทำการวิเคราะห์ตัวแสดงภายในทั้งของเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว (sister city) และเมืองที่ยังไม่ได้เป็นคู่แฝดซึ่งนโยบายเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ ดังกล่าวเป็นผลมาจากกรอบความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง นั่นคือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง (ACMECS) ซึ่งภายใต้กรอบความร่วมมือนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ต้องการลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยการสร้างความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ ซึ่งการเป็นเมืองคู่แฝดถือเป็นหนึ่งกลไกหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน เสริมสร้างศักยภาพและความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจตามแนวชายแดน

ฉะนั้น การใช้กรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกับแนวคิดอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงนโยบาย ความชอบทางกฎหมาย สถานะ/ตำแหน่ง ทรัพยากรนโยบายและการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และมุมมองด้านผลประโยชน์นั้น นำไปสู่การวิเคราะห์อิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงภายในในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ส่งผลต่อบทบาทการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว นี้ จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐและเอกชนในการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ และการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจระดับจังหวัด, กลุ่มจังหวัดและระดับภูมิภาค ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้นโยบายในการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวของเมืองชายแดนไทย-ลาว ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.11 การนำเสนอวิทยานิพนธ์

การนำเสนอวิทยานิพนธ์เรื่องบทบาทของตัวแสดงภายในกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ผู้ศึกษาได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 6 บท ซึ่งประกอบด้วย

**บทที่ 1: บทนำ**

- ที่มาและความสำคัญของปัญหา
- คำถามวิจัย
- วัตถุประสงค์การวิจัย
- สมมติฐานในการวิจัย
- ทบทวนวรรณกรรม
- ขอบเขตการศึกษาวิจัย
- นิยามศัพท์ปฏิบัติการ
- กรอบทฤษฎีและแนวทางการศึกษา
- ระเบียบวิธีวิจัย
- ข้อจำกัดในการวิจัย
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- การนำเสนอวิทยานิพนธ์

**บทที่ 2: กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง**

- การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis)
- สรุปรอบความคิดในการวิจัย

**บทที่ 3: นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519 – 2559**

- นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519 – 2544
- นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2544 – 2549
- นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2549 – 2559

**บทที่ 4: บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว**

- การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต
- การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต

**บทที่ 5:** บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝด

- การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน)
- การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน)

**บทที่ 6:** บทสรุปและข้อเสนอแนะ

- บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว
- ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
- ข้อจำกัดในการวิจัย
- ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะสำหรับการค้นคว้าในอนาคต

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการตอบคำถามว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐได้มีบทบาทในการผลักดันการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในช่วงของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2559) ตัวแสดงเหล่านั้นมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างไร ภายใต้กลไกหรือโครงสร้างการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาวรูปแบบใด ซึ่งเป็นการศึกษาเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) อย่างเป็นทางการ และเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจระหว่างกัน โดยการใช้กรอบการวิเคราะห์ที่ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ว่ามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวอย่างไร ด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) ประกอบกับการนำแนวคิดเกี่ยวกับตัวแสดงนโยบาย (policy actor) ทรัพยากรนโยบาย (policy resource) และแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ (interest) ในการจัดทำกรอบความคิดในการวิจัย (conceptual framework)

#### 2.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) มีรากฐานมาจากขอบข่ายของการวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ซึ่งมีการใช้อย่างกว้างขวาง รวมถึงในการจัดการภาครัฐ (public management) และถือว่าเป็นวิธีที่ใช้เกือบมากที่สุด ในทางปฏิบัติก็ว่าได้<sup>84</sup> เนื่องจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งประยุกต์มาจากงานในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับองค์การและการจัดการในช่วงทศวรรษที่ 1970 และ 1980 โดยอาศัยผลงานของนักนโยบายศาสตร์ (policy scientist) ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบายและการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยการมองว่าตัวแสดงนโยบาย (policy actor) ไม่เพียงแต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่ยังเป็นผู้เล่นที่สามารถโต้ตอบหรืออยู่เฉยๆ ไม่ได้แย้งในนโยบายที่ตนเองได้รับผลกระทบก็ได้ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแง่ของนโยบาย

<sup>84</sup> Leon M. Hermans and Scott W. Cunningham, "Actor Models for Policy Analysis", In *Public Policy Analysis: New Developments*, ed. Wil A.H. Thissen and Warren E. Walker (New York: Springer, 2013), 202.

ศาสตร์ เน้นที่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและองค์การ และผลกระทบของพวกเขาต่อนโยบายภายใต้บริบทของการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่กว้างขึ้น<sup>85</sup> อีกทั้ง ในทศวรรษที่ผ่านมา ในประเทศที่มีโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยต่างให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของพลเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ<sup>86</sup> ทำให้การกำหนดนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบการกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญกับตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจตจำนงทางการเมืองของพวกเขาในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ

ความนิยมในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการให้การยอมรับที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกันในประเด็นคำถามที่ว่า ลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล กลุ่มและองค์การมีอิทธิพลต่อการกระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) ได้อย่างไร<sup>87</sup> การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเป็นได้ทั้งแนวทางการศึกษา เครื่องมือ หรือชุดเครื่องมือสำหรับสร้างความรู้เกี่ยวกับตัวแสดงในระดับปัจเจกบุคคลและองค์การ รวมถึงความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรม ความตั้งใจ ความสัมพันธ์ระหว่างกันและผลประโยชน์ อีกทั้งยังเป็นการประเมินอิทธิพลและทรัพยากรที่ตัวแสดงเหล่านี้ใช้ที่ส่งผลต่อการกระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) และกระบวนการนำไปปฏิบัติ (implementation process)<sup>88</sup>

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) จึงเป็นวิธีการที่ใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการปฏิรูปนโยบายในเชิงสถาบัน โดยการรวบรวมความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผลประโยชน์จากการปฏิรูปนั้นเข้าไปในการพิจารณาด้วย ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลประโยชน์ (interest) และความสามารถในการคัดค้านการเปลี่ยนแปลง/ปฏิรูป ผู้สนับสนุนการปฏิรูปสามารถเลือกกว่าจะปรับให้เข้ากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นอย่างไรให้ดีที่สุด ดังนั้น นโยบายที่ออกมาจึงรับประกันได้ว่าเป็นนโยบายที่มีสภาพที่เป็นจริงทางการเมือง (politically

<sup>85</sup> Ruairi Brugha and Zsuzsa Varvasovszky, "Stakeholder Analysis: A Review," *Health Policy and Planning* 15, no. 3 (2000): 240.

<sup>86</sup> Nigel M. de Bussy and Lorissa Kelly, "Stakeholders, Politics and Power Towards an Understanding of Stakeholder Identification and Salience in Government," *Journal of Communication Management* 14, no. 4 (2010): 289.

<sup>87</sup> Ruairi Brugha and Zsuzsa Varvasovszky, *ibid.*, p. 239.

<sup>88</sup> Zsuzsa Varvasovszky and Ruairi Brugha, "How to Do (or Not to Do): A Stakeholder Analysis," *Health Policy and Planning* 15, no. 3 (2000): 338.

realistic) และมีความยั่งยืน<sup>89</sup> ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเกิดขึ้นจากสาขาทางด้านธุรกิจ แต่ก็มีการพัฒนาไปสู่สาขาอื่นๆ อาทิ เศรษฐศาสตร์การเมือง รัฐศาสตร์ ทฤษฎีการตัดสินใจ/ทฤษฎีเกมส์ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การวิจัยแบบมีส่วนร่วม นิเวศวิทยา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น<sup>90</sup> อีกทั้งตัวแบบของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัจจุบัน มีการใช้เครื่องมือที่หลากหลาย ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงประมาณเพื่อทำความเข้าใจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับตำแหน่ง/สถานะของพวกเขา อิทธิพลที่มีต่อกลุ่มอื่นและผลประโยชน์ของพวกเขา นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังให้แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบจากการปฏิรูปทั้งทางการเมืองและสังคม ที่เป็นตัวจุดประกายให้เห็นมุมมองที่แตกต่างในการปฏิรูป รวมถึงการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างกลุ่มหรือบุคคลต่างๆ และช่วยชี้กลยุทธ์ที่จะเจรจากับฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่คัดค้าน<sup>91</sup>

โดยทั่วไปแล้ว การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องข้องกับการทำแผนที่คร่าวๆ ออกมาเป็นแผนภาพ (diagram) เพื่อแสดงให้เห็นถึงอำนาจและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ เรียกว่า “แผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” (stakeholder map) หรือ “เมตริกซ์อำนาจ-ผลประโยชน์” (power-interest matrix) ซึ่งแผนภาพ (diagram) นี้จะช่วยเติมในส่วนของ “เมตริกซ์การวางแผนการมีส่วนร่วม” (participation planning matrices) นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังถูกจัดหมวดหมู่ในแง่ของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือการพัฒนาโครงการ เริ่มตั้งแต่การแจ้งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ จนถึงการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (empowering stakeholder) และในหลายกรณี การที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย จะเป็นสื่อกลางให้เกิดการถกเถียงและการอภิปรายในหมู่ของตัวแสดงต่างๆ ที่เข้าร่วมด้วยกัน<sup>92</sup>

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะช่วยสร้างความเข้าใจที่มากขึ้นเกี่ยวกับผลประโยชน์และทรัพยากรของตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

<sup>89</sup> World Bank, "What Is Stakeholder Analysis?," World Bank Group, accessed February 24, 2017, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/PDFVersion.pdf>.

<sup>90</sup> Ricardo Ramirez, "Stakeholder Analysis and Conflict Management" In *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*, ed. Daniel Buckles (Canada: World Bank, International Development Research Centre, 1999), 102.

<sup>91</sup> World Bank, *ibid.*

<sup>92</sup> Leon M. Hermans and Scott W. Cunningham, *ibid.*, pp. 202-203.

นั้น แต่ทั้งนี้ หากใช้ร่วมกับเครื่องมือการจัดการเชิงกลยุทธ์อื่นๆ เช่น การทำแผนที่ทางการเมือง (political mapping) การวิเคราะห์แรงเสริม-แรงต้าน (force field analysis) และเมตริกซ์การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (environmental analysis matrix) ซึ่งการทำแผนที่ทางการเมืองร่วมกับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถช่วยในการปรับตำแหน่งของกลุ่มการเมืองบนแผนที่ได้ ในส่วนของการวิเคราะห์แรงเสริม-แรงต้านจะช่วยให้ตำแหน่งของกลุ่มต่อประเด็นปัญหานั้นชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นการเปรียบเทียบความสำคัญหรือความโดดเด่นของกลุ่ม ฉะนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กล่าวมานี้ หากมีการนำเครื่องมืออื่นมาใช้วิเคราะห์ร่วมด้วยแล้ว จะทำให้เป็นเครื่องมือที่น่าสนใจและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>93</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวกับบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นสามารถพิจารณาได้จากมิติทางการเมืองภายในกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสามารถรวมตัวกันเพื่อนำเสนอข้อเรียกร้องทางสังคมต่อรัฐบาล และการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้ ทำให้พวกเขากลายเป็นตัวแสดงทางการเมืองด้วย โดยในที่นี้สนใจศึกษาข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของตัวแสดง ซึ่งในงานของอภิญา รัตนมงคลมาศ (2548)<sup>94</sup> ได้นำเสนอเกี่ยวกับมิติทางการเมืองภายในกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศไว้ว่า ข้อเรียกร้องทางสังคมที่มาจากตัวแสดงทางการเมือง อาทิ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน พรรคการเมือง สื่อมวลชน มติมหาชน ฯลฯ เป็นส่วนนำเข้า (inputs) ที่สำคัญของการกำหนดนโยบาย ดังตัวอย่างงานของธนา ยศตระกูล (2545) เสนอว่า หอการค้าจังหวัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทเชิงนโยบายและบทบาทระหว่างประเทศ<sup>95</sup> หรืองานของ David D. Newsom (1995-1996) ทำการศึกษาเกี่ยวกับของนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญกับบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาให้กับสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา<sup>96</sup> เป็นต้น จากนั้นทำการพิจารณาในส่วนที่เป็นกระบวนการ (process) ว่าข้อเรียกร้องทางสังคมจะได้รับการตอบสนองจากรัฐอย่างไร ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือ ระดับความสามารถในการกดดันรัฐบาลของกลุ่ม ซึ่งความสามารถข้อนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของกลุ่มว่าเป็นอย่างไร และอีกด้านหนึ่งคือ ลักษณะการสนองตอบจากรัฐ จะเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้างรัฐบาล จนนำไปสู่ส่วนสุดท้าย คือ ส่วนที่เป็นนโยบายออกมา (output) คือส่วนที่เรานำมาวิเคราะห์ ซึ่งอาจเป็นตัวนโยบายหรือพฤติกรรมนโยบายที่สะท้อน

<sup>93</sup> Benjamin L. Crosby, *ibid.*

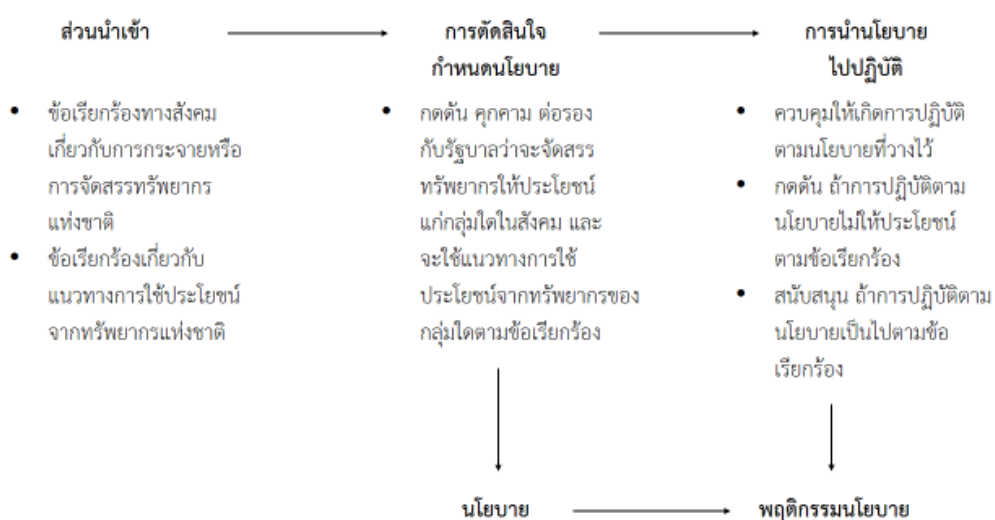
<sup>94</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ, *นโยบายต่างประเทศ : แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย*, 2 ed. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 167-69.

<sup>95</sup> ธนา ยศตระกูล, อ้างแล้ว.

<sup>96</sup> David D. Newsom, "Foreign Policy and Academia," *Foreign Policy* 101 (Winter, 1995-1996): 52-67.

ให้เห็นถึงการต่อรองหรือการคุกคามระหว่างฝ่ายต่างๆ ทางการเมือง กับเนื้อหาของนโยบายและประเภทของพฤติกรรม (ดังภาพ 2)<sup>97</sup>

ภาพ 2: บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มทางสังคมการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย



ที่มา: อภิญา รัตนมงคลมาศ, *นโยบายต่างประเทศ : แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 169.

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมุ่งตอบปัญหาคล้ายๆ กัน ได้แก่<sup>98</sup> 1) ใครเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) ผลประโยชน์และความเชื่อของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคืออะไร 3) ใครเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรสำคัญ 4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมมือหรือเป็นพันธมิตรกับใครบ้าง และ 5) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใช้ยุทธศาสตร์หรือใช้เวทีใดเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐใดมีบทบาทในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ดังนั้น ในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายดังกล่าว ด้วยการตอบคำถามทั้ง 5 ข้อ งานวิจัยชิ้นนี้ใช้กรอบความคิดในการวิจัยหลัก คือกรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งนำแนวคิดเกี่ยวกับตัวแสดงและทรัพยากรนโยบายของ Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone and Michael Hill (2011) และแนวคิด

<sup>97</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 167 – 169.

<sup>98</sup> Brugha, R, & Zsuzsa, V. (2000); Weible, C.M. (2006) อ้างใน ณัฐนันท์ คุณมาศ และกษิร ชีพเป็นสุข, "การพัฒนาความสัมพันธ์ไทยกับภูมิภาคยุโรปและรัสเซียเสี่ยงสะท้อนจากความต้องการเงินนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย" (paper presented at the การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 15, ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี 4 – 6 พฤศจิกายน 2558).



เกี่ยวกับผลประโยชน์ของ Deborah A. Stone (2002)<sup>99</sup> มาช่วยในการวิเคราะห์คุณลักษณะของตัวแสดงนโยบาย เพื่อตอบคำถามข้อ 1), ข้อ 2) และข้อ 3) และนำแนวคิดการวิเคราะห์อิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ James Mayers (2001)<sup>100</sup> มาช่วยในการตอบคำถามข้อ 4) และ 5) นั้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าตัวแสดงใดที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว และมีได้อย่างไร โดยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor)

ทั้งนี้ งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มต้นจากปัญหาในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ว่า ใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งในการพิจารณาอันเป็นผลมาจากชุดของกิจกรรมหรือการตัดสินใจจากโครงสร้างหรือปฏิสัมพันธ์ครั้งแล้วครั้งเล่าระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนนั้น ตัวแสดงต่างๆ ย่อมเป็น ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ขั้นตอนการระบุปัญหาและการพิจารณาทางเลือกของปัญหา เราจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาประเภทของตัวแสดง (types of actors) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและทรัพยากร (resources) ที่ตัวแสดงต่างๆ ครอบครองและเข้าถึง เนื่องจากตัวแสดงจะมีความสามารถในการจัดหาหรือได้มาซึ่งทรัพยากรที่แตกต่างกันในกระบวนการนโยบาย ฉะนั้น สิ่งที่เป็นผลผลิต การบริหารจัดการ การแสวงหาประโยชน์ การผสมผสาน หรือการแลกเปลี่ยนกัน จึงส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญในกระบวนการ ผลลัพธ์และผลกระทบในเชิงนโยบาย<sup>101</sup> ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับตัวแสดง (actor) นอกจากจะถูกนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว ยังปรากฏในสาขาวิชาอื่นๆ อาทิ วิศวกรรมระบบ (system engineering) เศรษฐศาสตร์ (economics) โดยเฉพาะทฤษฎีเกม (game theory) วิทยาการจัดการ (management science) และการศึกษาเชิงปฏิบัติการ (operations research)<sup>102</sup>

ในเวทีการต่อสู้ของนโยบาย (policy arena) ตัวแสดงนโยบาย (policy actors) จะอยู่ในขอบเขตหรือสภาพแวดล้อม ถ้าอยู่ในส่วนของภาครัฐ เรียกว่า ตัวแสดงที่เป็นผู้บริหารทางการเมือง

<sup>99</sup> Deborah A. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (New York: W.W. Norton, 2002).

<sup>100</sup> James Mayers, "Stakeholder Power Analysis," accessed October 25, 2018, <http://www.protectedareas.info/upload/document/stakeholderpoweranalysis-iiied.pdf>.

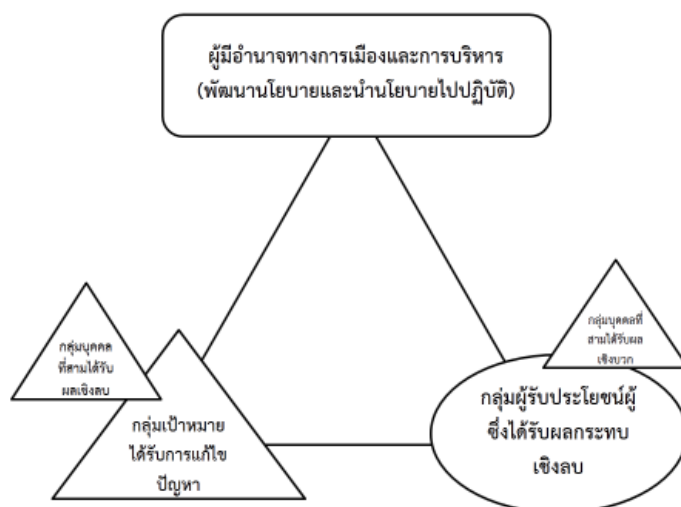
<sup>101</sup> Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone and Michael Hill, *Public Policy Analysis*, 2 ed. (Oxford: Policy Press, 2011), p. 67.

<sup>102</sup> Leon M. Hermans and Scott W. Cunningham, *ibid.*, p. 192.

(political-administrative actors) ซึ่งตัวแสดงในกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่อยู่ในอำนาจของรัฐ ในขณะที่ ถ้าตัวแสดงนโยบายอยู่ในส่วนของภาคเอกชน จะเป็นที่รู้จักกันพื้นที่เชิงเศรษฐกิจสังคม (socio-economic) หรือพื้นที่เชิงสังคม-วัฒนธรรม (socio-cultural) ตัวแสดงที่อยู่ในสภาพแวดล้อมทั้งสองสามารถแบ่งประเภทตัวแสดง ออกเป็น 3 กลุ่ม<sup>103</sup> ประกอบด้วย 1) กลุ่มเป้าหมาย (target groups) คือ ตัวแสดงที่พฤติกรรมของพวกเขาเป็นสาเหตุของปัญหา หรือเป็นตัวแสดงที่สามารถจัดการกับปัญหานั้นได้ 2) กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ขั้นสุดท้าย (end beneficiaries) คือ ตัวแสดงที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นและสถานการณ์ปัญหาเหล่านั้นจะได้รับการแก้ไข เมื่อรัฐบาลนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือมีการแทรกแซงจากรัฐบาล และ 3) กลุ่มบุคคลภายนอก (third party groups) คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายโดยอ้อม ไม่ว่าจะเป็ผลเชิงบวก หรือผลเชิงลบก็ตาม ซึ่งตัวแสดงทั้ง 3 ประเภท ถูกนำมาสร้างเป็นกรอบที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมของตัวแสดง”(triangle of actors) อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ว่า กลุ่มเป้าหมายและกลุ่มผู้รับผลประโยชน์จะเป็นกลุ่มเดียวกันในบางปัญหา ซึ่งขึ้นอยู่กับพวกเขามองตนเองอย่างไร และพวกเขาถูกมองจากตัวแสดงการเมืองที่ทำหน้าที่บริหารนโยบายอย่างไร ฉะนั้น ในการพิจารณาตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากพิจารณาตามภาพ 3 แล้ว ตัวแสดงสามารถเป็นได้ทั้งผู้มีอำนาจทางการเมืองและการบริหาร เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำ พัฒนานโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ หน่วยงานในภาครัฐ ในขณะที่ตัวแสดงที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ย่อมเป็นได้ทั้งภาคเอกชน และภาคประชาชน ฉะนั้น จากการเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็ไปเ็นทางบวกหรือทางลบ ทำให้ตัวแสดงนั้นจัดว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายเช่นกัน นอกเหนือจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

<sup>103</sup> Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone and Michael Hill, *ibid.*, p. 45.

ภาพ 3 แผนภาพสามเหลี่ยมของตัวแสดงนโยบาย



ที่มา: Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone and Michael Hill, *Public policy analysis*, 2<sup>nd</sup> ed. (Oxford: Policy Press, 2011), p. 57.

การพิจารณาตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังที่กล่าวมา จึงมีความเห็นสอดคล้องกับคำนิยามเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ของธนาคารโลก (World Bank) ที่เสนอว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) หมายถึง บุคคล คณะบุคคล บริษัท องค์กร หน่วยงาน ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเป็นได้หลายรูปแบบ ทั้งขนาดและศักยภาพ พวกเขาสามารถเป็นได้ทั้งปัจเจกบุคคล องค์กรเป็นทางการ หรือกลุ่มคนที่ไม่ได้มีการจัดโครงสร้างองค์กร<sup>104</sup> ในกรณีส่วนใหญ่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักจะเป็นประเภทใดประเภทหนึ่งหรือมีมากกว่าหนึ่งประเภทในแต่ละกรณีศึกษา ไม่ว่าจะเป็น ตัวแสดงระหว่างประเทศ เช่น ผู้บริจาค (donors) รัฐบาล หรือตัวแสดงทางการเมือง เช่น นักการเมือง สมาชิกสภานิติบัญญัติ หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมต่างๆ ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ สมาชิกในกลุ่มภาคประชาสังคม และผู้ใช้/ผู้บริโภค<sup>105</sup>

<sup>104</sup> World Bank, *ibid.*

<sup>105</sup> World Bank, *ibid.*

นอกจากนี้ จากการสังเคราะห์งานวิชาการที่มีการถกเถียงกันในประเด็นคำถามที่ว่า “ใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ของ Samantha Miles (2017)<sup>106</sup> Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, Mário Raposo (2012) Yves Fassin (2008) และ World Bank แสดงให้เห็นว่าสถานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder status) มีหลากหลายรูปแบบ การจำแนกหรือจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะช่วยให้วิเคราะห์นโยบายเข้าใจ ตระหนักถึงและตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบยิ่งขึ้น ในการพิจารณาว่าใครคือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหาหรือนโยบายซึ่งควรจะได้รับประโยชน์ในประเด็นปัญหานั้นๆ ซึ่งมีการจำแนกไว้หลายประเภท หรือหลายเกณฑ์ เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นถูกนำไปใช้ในหลายสาขาวิชา ไม่ว่าจะเป็นบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์การเมือง รัฐศาสตร์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น โดยการจำแนกประเภทเป็นไปดังตาราง 2

ตาราง 2: การจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

| ประเภทหรือเกณฑ์การแบ่งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย  | แหล่งที่มา             |
|--|------------------------|
| แบบกว้าง (wide) / แบบแคบ (narrow)  | Freeman & Reed (1983)  |
| แบบปฐมภูมิ (primary) / แบบทุติยภูมิ (secondary)  | Savage et al. (1991)   |
| เชิงศีลธรรม (moral) / เชิงกลยุทธ์ (strategic)  | Goodpaster (1991)      |
| ใช้อำนาจหรือความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แฝงอยู่<br>ข่มขู่คุกคามหรือให้ความร่วมมือกับองค์กร   | Savage et al. (1991)   |
| มีความกระตือรือร้น มีการดำเนินการอยู่ (active) / อยู่เฉยๆ<br>ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ (passive)  | Mahoney (1994)         |
| - แบบสมัครใจ (voluntary) / แบบไม่สมัครใจ (involuntary)<br>- ปฐมภูมิ (มีความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ) / ทุติยภูมิ (มีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ)   | Clarkson (1995)        |
| - ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแท้ (definitive) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบ<br>พึ่งพิง (dependent) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นภัย<br>(dangerous) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเด่น (dominant) / ผู้มี<br>ส่วนได้ส่วนเสียที่สุ่มรอบคอบ (discretionary) / ผู้มีส่วนได้ | Mitchell et al. (1997) |

<sup>106</sup> Samantha Miles, "Stakeholder Theory Classification, Definitions and Essential Contestability", In *Stakeholder Management (Business and Society 360, Volume 1)*, ed. David M. Wasieleski and James Weber (n.p.: Emerald Publishing Limited, 2017), p. 27.

| ประเภทหรือเกณฑ์การแบ่งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย   | แหล่งที่มา                                 |
|---|--|
| ส่วนเสียที่เรียกร้อง (demanding) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่นิ่งเฉย (dormant)<br>- อำนาจ (power) ความชอบธรรม (legitimacy) และความเร่งด่วน (urgency)   |  |
| ความหนาแน่นของเครือข่าย (network density) และการมุ่งความสนใจหลักขององค์กร (the centrality of the organization focus)  | Rowley (1997)                              |
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (core stakeholder) / ลูกค้า (customer) / ผู้ควบคุม (controller) / หุ้นส่วน (partner)   | Marsh J. (1998) cited in World Bank (n.d.) |
| พลังแห่งอิทธิพล (power of influence)<br>มีผลกระทบต่อองค์กรและเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร   | Scholes & Clutterbuck (1998)               |
| ปฐมภูมิ (primary) / สาธารณะ (public)  | Luoma & Goodstein (1999)                   |
| องค์กร (organizational) / ชุมชน (community) / การควบคุมบังคับ (regulatory) / สื่อ (media)   | Henriques & Sadorsky (1999)                |
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำเป็น (necessary) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อาจเกิดขึ้น (contingent) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่คู่สอดคล้อง (compatible) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นคู่ขัดแย้ง (incompatible) | Friedman & Miles (2002)                    |
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (internal) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (external) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ไกลจากส่วนกลาง (distal)   | Sirgy (2002)                               |
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านทรัพยากร (resource-based) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านอุตสาหกรรม (industry structure-based) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการเมืองและสังคม (socio-political-based)              | Post, Preston, & Sachs (2002)              |
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามบรรทัดฐาน (normative) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับสิทธิจากผู้อื่น (derivative)  | Phillips (2003)                            |

| ประเภทหรือเกณฑ์การแบ่งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย  | แหล่งที่มา  |
|--|---|
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักรอบใน (core-fringe) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอบนอก (peripheral)  | Hart & Sharma (2004)  |
| อำนาจ (power) / ระดับของผลประโยชน์ (the level of interest)   | Kamann (2007)   |
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบดั้งเดิม (classical stakeholder) / ผู้เฝ้าดูผลประโยชน์ (stakewatcher) หรือกลุ่มกดดัน (pressure group) / ผู้ปกป้องผลประโยชน์ (stakekeeper) หรือกลุ่มผู้มีอำนาจควบคุม (regulator) | Yves Fassin (2008)  |
| ผู้จัดหาผลประโยชน์ (benefit provider) / ผู้จัดหาความเสี่ยง (risk provider) / ผู้รับผลประโยชน์ (benefit receivers) / ผู้รับความเสี่ยง (risk bearer)   | Sachs & Maurer (2009)   |
| ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงสถาบัน (institutional) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงองค์การ (organizational) / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงสังคม (social)   | Vazquez-Brust, Liston-Heyes, Plaza-U'beda, & Burgos-Jime'nez (2010) |
| ผู้ออกกฎ (regulator)/ ผู้ควบคุม (controller) / หุ้นส่วน (partner) / ผู้นิ่งเฉย (passive) / ผู้พึ่งพิง (dependent) / ผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder)  | Mainardes, Alves, & Raposo (2012)                                   |
| ผู้มีอิทธิพล (influencer) / ผู้อ้างสิทธิ์ (claimant) / ผู้ให้ความร่วมมือ (collaborator) / ผู้รับ (recipient)   | Samantha Miles (2017)   |

**ที่มา:** รวบรวมจาก Samantha Miles, "Stakeholder theory classification, definitions and essential contestability," in *Stakeholder Management (Business and Society 360, Volume 1)*, eds. David M. Wasieleski and James Weber (n.p.: Emerald Publishing Limited, 2017), pp. 29-35.; Ronald K. Mitchell, Bradley R. Agle, and Donna J. Wood, "Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts," *Academy of Management Review* 22, no.4 (1997): 853-886. Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, and Mário Raposo, "A model for stakeholder classification and stakeholder relationships," *Management*

*Decision* 50, no. 10 (2012): 1864. ; Yves Fassin, "The stakeholder model refined," The Pennsylvania State University, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.133.1406&rep=rep1&type=pdf> (accessed November 7, 2017). ; World Bank, "Multi-stakeholder dialogue," World Bank Group, <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/MultiStakeholderweb.pdf> (accessed November 7, 2017).

ทั้งนี้ จากการจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า เกณฑ์การแบ่งประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในงานของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, Mário Raposo (2012) ซึ่งปรากฏในบทความชื่อ *A model for stakeholder classification and stakeholder relationships*<sup>107</sup> เนื่องจากงานของ Emerson Wagner Mainardes และคณะ เป็นการศึกษาขององค์กรภาครัฐคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยใช้ทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder theory)<sup>108</sup> และมีข้อค้นพบคือ การแบ่งประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็น 6 ประเภท ได้แก่ ผู้ออกกฎ (regulator) ผู้ควบคุม (controller) หุ้นส่วน (partner) ผู้นิ่งเฉย (passive) ผู้พึ่งพิง (dependent) และผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร ซึ่งการแบ่งประเภทดังกล่าวเป็นการขยายวิธีการมองแบบดั้งเดิม โดยในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรอธิบายจากตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้อง นั่นคือ การมีอิทธิพลต่อกันและการมีส่วนร่วม ผลการศึกษานี้ช่วยลดความซับซ้อนของการจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และช่วยในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>109</sup> แนวคิดนี้จึงมีความเหมาะสมที่จะช่วยในการศึกษาการวิเคราะห์ตัวแสดงของนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว เพราะแม้ว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นศึกษาตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐ แต่ในกระบวนการผลักดันการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายนั้น ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่างๆ จำเป็นต้องปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นๆ โดยเฉพาะตัวแสดงภาครัฐ ซึ่งการใช้แนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes และคณะ มาช่วยอธิบายนั้น จะเป็นการสร้างความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายที่ศึกษา โดยลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละประเภท มีดังนี้

**1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulatory stakeholder):** ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพลเหนือองค์กร ในขณะที่ส่วนอื่นๆ ไม่มี (หรือมีอิทธิพลน้อยมาก) กับผู้มีส่วนได้ส่วน

<sup>107</sup> Emerson Wagner Mainardes Helena Alves and Mário Raposo, "A Model for Stakeholder Classification and Stakeholder Relationships," *Management Decision* 50, no. 10 (2012): 1871-73.

<sup>108</sup> Ibid., p. 1867.

<sup>109</sup> Ibid., p. 1861.

เสีย นั่นคือ เราอยู่ในสถานการณ์ของ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ออกกฎ” กล่าวคือ เนื่องจากอิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ที่อยู่เหนือองค์การย่อมสามารถกำหนดการกระทำบางอย่างได้ โดยไม่คำนึงว่าองค์การจะเลือกดำเนินการเช่นนั้นหรือไม่ก็ตาม

2) **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุม (controller stakeholder):** ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์การต่างฝ่ายต่างก็มีอิทธิพล (influence) ต่อกัน แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลับเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากกว่าองค์การ นั่นคือ เรากำลังอยู่ในสถานการณ์ที่ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ควบคุม” ด้วยอิทธิพลที่อยู่เหนือองค์การนี้ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองเป็นไปในลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ควบคุมองค์การ

3) **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน (partner stakeholder):** ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์การต่างฝ่ายต่างก็มีอิทธิพลต่อกัน และไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่สามารถครอบงำอีกฝ่ายได้ ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสมดุลกัน นั่นคือ เราอยู่ในสถานการณ์ของ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นหุ้นส่วน” ที่มีความสมดุลของอิทธิพลระหว่างฝ่ายต่างๆ และมีการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

4) **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทนิ่งเฉย (passive stakeholder):** ในกรณีนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์การต่างฝ่ายต่างก็มีอิทธิพลต่อกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่องค์การพึงพอใจกับการที่มีอิทธิพลมากกว่า นั่นคือ เรากำลังอยู่ในสถานการณ์ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทนิ่งเฉย” กล่าวคือ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ องค์การจะเป็นควบคุมสั่งการ ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับในการตัดสินใจที่ยกให้ให้องค์การไป

5) **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นผู้พึ่งพิง (dependent stakeholders):** ในกรณีที่องค์การมีอิทธิพลเหนือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือส่วนอื่นๆ มีอิทธิพลน้อยมากหรือไม่มีเลยต่อองค์การ นั่นคือ เรากำลังอยู่ในสถานการณ์ของ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นผู้พึ่งพิง” ไม่อาจเป็นอิสระจากองค์การได้ เนื่องจากในการตอบสนองความต้องการและความปรารถนาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะขึ้นกับองค์การ

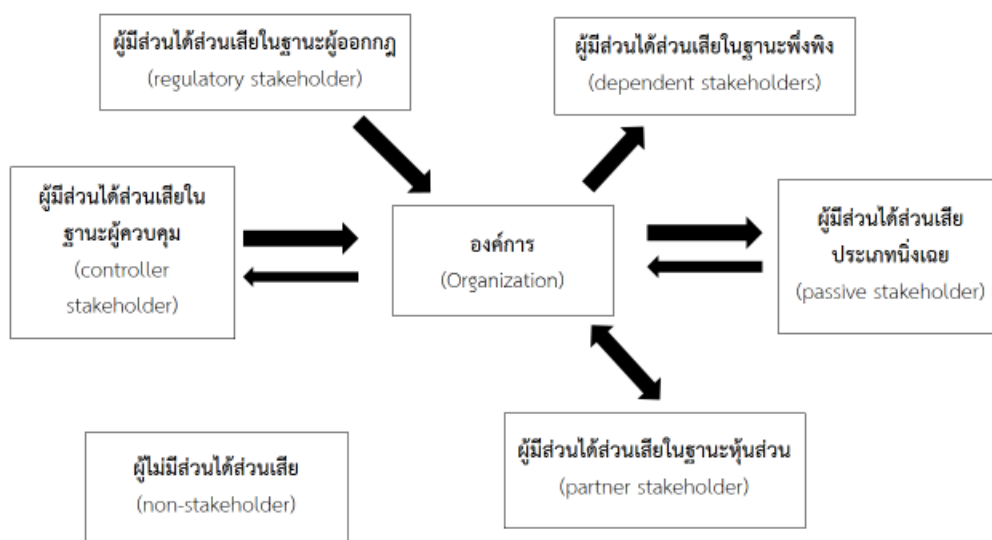
6) **ผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder):** ในกรณีนี้ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์การต่างฝ่ายต่างไม่ได้มีอิทธิพลต่อกัน จึงจัดว่ามีได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

นอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละประเภทยังมีความสัมพันธ์กับองค์การ ดังภาพ 4 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลของทั้งสองฝ่าย โดยใช้ลูกศรและทิศทางของลูกศรที่เชื่อมโยงประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ หากลูกศรมีความหนาเท่าใดก็จะสะท้อนว่ามีอิทธิพลมาก



ขึ้นเท่านั้น งานของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, Mário Raposo (2012) จึงเป็นการช่วยแยกแยะความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ กับองค์กรได้<sup>110</sup>

ภาพ 4: ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



ที่มา: Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves and Mário Raposo, "A model for stakeholder classification and stakeholder relationships," *Management Decision* 50, no. 10 (2012): 1874.

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากจะมุ่งตอบคำถามว่า ใครเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การทำความเข้าใจคุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็มีความสำคัญต่อการประเมินบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวต่อไป โดยในที่นี้นำเสนอ 3 คุณลักษณะ ประกอบด้วยคุณลักษณะแรก คือ การระบุตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (key stakeholder) โดยใช้แนวคิดของ Benjamin L. Crosby (1991)<sup>111</sup> คุณลักษณะที่สองคือ ผลประโยชน์ เพื่อทำความเข้าใจมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับผลประโยชน์ของพวกเขาเอง ในที่นี้นำเสนอแนวคิดจากงานของ Deborah A. Stone (2002)<sup>112</sup> มาช่วยขยายความ และคุณลักษณะสุดท้ายคือ การครอบครองทรัพยากรนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ Peter

<sup>110</sup> Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves and Mário Raposo, *ibid.*, p. 1874.

<sup>111</sup> Benjamin L. Crosby, *ibid.*

<sup>112</sup> Deborah A. Stone, *ibid.*

Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone, Michael Hill (2011)<sup>113</sup> เพื่อทำความเข้าใจประเภทของทรัพยากรนโยบายของตัวแสดง ดังนี้

คุณลักษณะประการแรก คือ การระบุตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (key stakeholder) ในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น และทำความเข้าใจและอธิบายว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มนั้น เช่น ความชอบด้วยกฎหมาย/สถานะ/ตำแหน่ง จะนำไปสู่การมีศักยภาพ/ความสามารถของตัวแสดงนโยบายที่แตกต่างหรือไม่ พวกเขาแสดงออกอย่างไรเกี่ยวกับประสบการณ์ ปัญหา ความต้องการและความคาดหวังของพวกเขาต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว และต่อรัฐบาลอย่างไร โดยใช้แนวคิดของ Benjamin L. Crosby (1991)<sup>114</sup> ต่อมา คุณลักษณะประการที่สอง คือ มุมมองของตัวแสดงด้านผลประโยชน์ งานวิจัยชิ้นนี้เน้นที่การมองผลประโยชน์จากการเป็นผู้แทน/ตัวแทน (representation) ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพราะอาจกล่าวได้ว่าการเป็นตัวแทนถือเป็นกระบวนการหนึ่งในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม การเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐ ข้าราชการ หรือผู้แทน/ตัวแทน (representative) ต่างๆ เหล่านี้ เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้อธิบายปัญหา (issue) ที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งสามารถอธิบายให้เกิดในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือสร้างความเสียหายเปรียบเทียบกับกลุ่มคนในสังคมก็ได้ เนื่องจากการที่บุคคลหรือกลุ่มในสังคมจะตัดสินใจเลือกสนับสนุนองค์กรหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ก็จะพิจารณาจากภาพพจน์ที่พวกเขาแนะนำเสนอน่าสนใจเพียงใด ฉะนั้น ความเป็นตัวแทนจึงมีคุณลักษณะแบบคู่ (dual quality) กล่าวคือ ตัวแทนจะนำเสนอประเด็นปัญหาที่น่าสนใจขึ้นมา เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าปัญหาเหล่านั้นกระทบต่อผู้คนในสังคมอย่างไร และชักจูงให้เชื่อว่าภาพนั้นถูกต้อง และจากนั้นตัวแทนจะแสดงจุดยืนของพวกเขาที่มีต่อปัญหาดังกล่าว และเชื่อมโยงเข้ากับความต้องการในเชิงนโยบายที่พวกเขาต้องการจะนำเสนอ ซึ่งความย้อนแย้ง (paradox) ที่เกิดขึ้นคือ อะไรก็ตามที่ตัวแทนพูดเพื่อประชาชนนั้น แท้จริงแล้วมิใช่คำพูดของประชาชนเอง (เป็นคำพูดโดยอ้อม) แต่ถูกประกอบสร้าง และใช้เป็นเครื่องมือเพื่อโน้มน้าวชักจูงประชาชนให้คล้อยตามตัวแทน<sup>115</sup>

ในการแบ่งประเภทของผลประโยชน์นั้น Deborah A. Stone (2002) ได้เสนอให้พิจารณา 2 ประเภท<sup>116</sup> อย่างแรกคือ ผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม (objective interest) ซึ่งในความเป็นจริงแล้วผลประโยชน์ประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อประชาชนแน่นอน ประเภทที่สองคือ ผลประโยชน์ที่เป็น

<sup>113</sup> Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone and Michael Hill, *ibid.*

<sup>114</sup> Benjamin L. Crosby, *ibid.*

<sup>115</sup> Deborah A. Stone, *ibid.*, p. 215.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 211.

นามธรรม (subjective interest) หมายถึงอะไรก็ตามที่ประชาชนเชื่อว่าส่งผลกระทบต่อพวกเขา อย่างไรก็ตาม Stone ชี้ให้เห็นว่า ในบางครั้งอาจเกิดความผิดพลาดในการแบ่งประเภทของผลประโยชน์ข้างต้น ยกตัวอย่างเช่น บางสิ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชนจริง แต่พวกเขาไม่เข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งเรียกว่าการขาดความตระหนักรู้ และในทางตรงกันข้าม บางสิ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่พวกเขาเชื่อว่ามันก่อให้เกิดกระทบกับพวกเขา ซึ่งกรณีนี้เรียกว่า การตระหนักรู้แบบผิดๆ ซึ่งก็อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นตัวดึงดูดในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมาในลักษณะของปัญหา (problem) หรือความต้องการ (requirement) ซึ่ง Stone วิเคราะห์ว่า ผลประโยชน์ต่างๆ นั้นมิได้ถูกกำหนดให้มีค่าน้ำหนักที่เท่ากัน แต่ขึ้นอยู่กับชุดคำอธิบายเกี่ยวกับความคิดทางการเมืองที่จะทำให้ผลประโยชน์หนึ่งมีน้ำหนักมากกว่า แข็งแรงกว่า หรือสามารถรวมตัวกันได้มากกว่า<sup>117</sup> อย่างไรก็ตาม เราก็ต้องยอมรับว่า แนวคิดในเรื่องผลประโยชน์นี้ก็เหมือนกับทางเลือกในการเมืองที่ในความเป็นจริงแล้ว เราไม่สามารถที่จะมุ่งเน้นความสนใจไปยังผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์ใดๆ ก็ตามได้ทั้งหมด ฉะนั้น ในการอธิบายว่าผลกระทบจากปัญหาใดจะได้รับการแปลงเป็นผลประโยชน์นั้น ย่อมมาจากการรับรู้ การตีความ และการคัดเลือก รวมถึงการเน้นย้ำ โดยใช้วิธีการแสดงทั้งในเชิงศาสตร์และศิลป์<sup>118</sup> ฉะนั้น ผลประโยชน์ (interest) จึงต้องมาจากความเข้าใจในสองด้านคือ ศิลปะ (artistic) และการเมือง (political) ซึ่งบางครั้งกลุ่มที่นำโดยปัจเจกบุคคลที่โดดเด่นก็สนใจที่จะวาดภาพประเด็นต่างๆ เพื่อเอาชนะใจประชาชนกลุ่มใหญ่ที่ต้องการให้ภาพเหล่านั้นพูดแทนพวกเขา และด้วยวิธีนี้ การกำหนดผลประโยชน์จึงเชื่อมโยงกับความหมายของปัญหาอย่างไม่เปลี่ยนแปลง และทำให้ตัวแทนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์<sup>119</sup>

คุณลักษณะประการสุดท้าย ด้านการครอบครองทรัพยากรนโยบาย (policy resource) ของตัวแสดงนโยบาย เพราะอันที่จริงแล้ว การกำหนดนโยบายมิได้เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นจากความว่างเปล่า แต่ในระหว่างกระบวนการจัดทำนโยบายนั้น มีการทุ่มเททรัพยากรลงไปตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงต่างๆ นั้น ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมือง หรือนักธุรกิจต่างก็ต้องพบกับความจำกัดของทรัพยากร ตัวแสดงเหล่านี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาทรัพยากรนั้นเพิ่มเพื่อสร้างนโยบายสาธารณะขึ้นมา<sup>120</sup> ซึ่งในแต่ละนโยบายจะมีน้ำหนักของการใช้แต่ละทรัพยากรที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของนโยบายนั้นๆ โดยตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในนโยบาย จะทำการแลกเปลี่ยนจำนวนทรัพยากร ด้วยการยกให้หรือโยกย้ายเพื่อให้พวกเขาบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการ

<sup>117</sup> Ibid., p. 211.

<sup>118</sup> Ibid., pp. 216-217.

<sup>119</sup> Ibid., p. 216.

<sup>120</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, p. 67.

แลกเปลี่ยนทรัพยากรนี้จะสร้างปฏิสัมพันธ์ที่สำคัญที่เราต้องทำการวิเคราะห์ให้ได้<sup>121</sup> ทรัพยากรนโยบายของตัวแสดงนั้นมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับนักวิชาการผู้ศึกษา อาทิ งานของ Bruno Dente (2014)<sup>122</sup> ซึ่งเขาได้แบ่งทรัพยากรของตัวแสดงไว้ 4 ประเภทคือทรัพยากรทางการเมือง (political resources) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (economic resources) ทรัพยากรทางกฎหมาย (legal resources) และทรัพยากรด้านการรับรู้หรือกระบวนการคิด (cognitive resources) ในขณะที่ Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone, Michael Hill (2011) ได้จัดแบ่งทรัพยากรนโยบายออกเป็น 10 ประเภท ซึ่งจัดว่ามีความละเอียดและครอบคลุม ในงานวิจัยชิ้นนี้จึงใช้วิธีการแยกประเภททรัพยากรนโยบายดังกล่าวซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### (1) ทรัพยากรด้านกฎหมาย

ทรัพยากรกฎหมาย (law or the legal resource) เป็นทรัพยากรที่แตกต่างจากทรัพยากรอื่น เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วทรัพยากรประเภทนี้จะอยู่ที่ตัวแสดงภาครัฐ และถือว่ากฎหมายเป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมด<sup>123</sup> รวมถึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญของตัวแสดงภาครัฐในรูปแบบของการเป็นพื้นฐานด้านกฎหมายและกฎระเบียบ หากไม่มีทรัพยากรนี้ กิจกรรมของตัวแสดงภาครัฐที่ได้ดำเนินการไปแล้ว อาจถูกโต้แย้งและถูกยกเลิกได้โดยการตัดสินของศาลปกครอง นอกจากนี้ หากพิจารณาในบริบทของทรัพยากรนโยบายโดยรวม กฎหมายมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นแนวคิดเชิงบรรทัดฐานของรัฐ ที่จะนำไปใช้ในการจัดวางระบบอื่น ทั้งที่เป็นเนื้อหาซึ่งเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายเชิงนโยบาย และทางเลือกในการใช้ทรัพยากรอื่น ไม่ว่าจะป็นองค์การ กระบวนการ หรืองบประมาณ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความสามารถในการใช้ทรัพยากรนี้อยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของประเทศ สภานิติบัญญัติจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการการผลิตทรัพยากรกฎหมายนี้ และส่วนมาก สภาผู้แทนราษฎรจะตัดสินใจเฉพาะด้านงบประมาณและสิทธิ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการให้คุณค่าในระดับสูงสำหรับทรัพยากรนี้ แต่หากมีการใช้ทรัพยากรกฎหมายนี้อย่างเข้มข้นมากเกินไป หรือมีการนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม ตัวแสดงภาครัฐอาจสูญเสียการสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะนั้นก็เป็นที่<sup>124</sup>

<sup>121</sup> Walti, 1999 cited in Peter Knoepfel et al., *ibid.*, p. 68.

<sup>122</sup> Bruno Dente, *Understanding Policy Decisions* (Cham: Springer, 2014), pp. 35-45.

<sup>123</sup> Bernoux, 1985, p. 161 cited in Peter Knoepfel et al., *ibid.*, p. 69.

<sup>124</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 69-71.

## (2) ทรัพยากรบุคคล

ทรัพยากรบุคคล (human resource) โดยธรรมชาติแล้ว ทรัพยากรนี้ไม่ว่าจะเป็นในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายสรรหาคัดเลือกและฝึกอบรมบุคลากรขององค์กร โดย Crozier และ Friedberg (1977) ได้จัดจำแนกว่า ทรัพยากรบุคคลเป็นหนึ่งในสี่ของทรัพยากรเมื่อมีการจัดองค์การขึ้น<sup>125</sup> ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ของการมีทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีพัฒนาภาษาที่เป็นศัพท์เฉพาะขึ้นมาสำหรับกิจกรรมเพื่อใช้ในสาขาเฉพาะของพวกเขาที่เรียกว่า ตัวแสดงนโยบาย (policy actor) สำหรับคนที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบาย โดยเสนอว่า ตัวแสดงนี้ควรมีไหวพริบในการสื่อสารและมีคุณวุฒิวิชาชีพหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งนอกจากจะเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายเศรษฐกิจ และผู้เชี่ยวชาญ/ตัวแทนวิชาชีพแล้ว ยังรวมถึงฝ่ายวิทยาศาสตร์ ในกรณีที่เป็นนโยบายที่ต้องใช้ลักษณะทางเทคนิคสูง เช่น การวางแผนเชิงพื้นที่ สิ่งแวดล้อม พลังงาน การขนส่ง สุขภาพ ยาเสพติด เป็นต้น<sup>126</sup>

นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า ตัวแสดงภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ผู้คนต่างเรียกร้องให้ภาคเอกชนแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ เช่น ในการออกกฎระเบียบ การทำแผนงาน หรือ การประเมินผลโครงการต่างๆ ฉะนั้น แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการติดตามงานนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่ผู้เชี่ยวชาญ (expert) และผู้ที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย ก็มักจะได้รับการคัดเลือกจากภาคบริการสาธารณะให้เข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายที่เกี่ยวข้องด้วย และหากมองในแง่ของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เมื่อภาครัฐขาดบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ก็สามารถจัดจ้างบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาทำงานได้ ในฐานะที่ปรึกษาทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเรียกว่า “การจัดจ้างคนภายนอก/การจ้างหน่วยงานภายนอก” (outsourcing) ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ เกิดขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะเป็นผลมาจากการตัดสินใจลดจำนวนบุคลากรประจำในการบริหารงานขององค์กร<sup>127</sup>

## (3) ทรัพยากรการเงิน

ทรัพยากรการเงิน (money or financial resource) เป็นทรัพยากรที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนมากที่สุดที่ต้องให้ความสำคัญ ไม่ใช่แค่เพียงนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (distributive policy) แต่ยังรวมถึงนโยบายจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (regulatory policy) และนโยบาย

<sup>125</sup> Crozier and Friedberg, 1977 cited in Peter Knoepfel et al., *ibid.*, p.71.

<sup>126</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 71-72.

<sup>127</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 73-74.

ต้นแบบ (constitutive policy) เพราะหากขาดงบประมาณสำหรับจ่ายค่าเงินเดือน ค่าที่พัก อุปกรณ์สำนักงาน คอมพิวเตอร์ หรือค่าเครื่องมืออื่นๆ แล้ว ก็จะทำให้การนำนโยบายสาธารณะต่างๆ ไปปฏิบัติมันไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เพียงเท่านั้น หน่วยงานภาครัฐในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ภูมิภาคหรือท้องถิ่น ต่างก็เคยใช้วิธีการ “การจัดจ้างคนภายนอก” (outsourcing) ในการทำงาน ให้ค่าปรึกษา ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญกับหน่วยงาน นโยบายของรัฐจึงมีการใช้งบประมาณหลากหลายรูปแบบ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานภาครัฐเองและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ดังนั้น การจัดหาทรัพยากรทางการเงินของตัวแสดงนโยบายภาครัฐ (หรือแม้แต่ภาคเอกชนเอง) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะเป็นตัววัดผลหลักในทางการเมืองที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณา<sup>128</sup> โดยทั่วไปแล้ว ทรัพยากรการเงินนี้เป็นทรัพยากรที่ง่ายในการแสดงปริมาณหรือบอกจำนวน แลกเปลี่ยนหรือทดแทนทรัพยากรอื่นๆ ได้ กระนั้น ทรัพยากรทางการเงินนี้มักจะมีการกระจายตัวอย่างไม่เท่ากัน ระหว่างตัวแสดงภาคเอกชนต่างๆ และถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่จำเป็นมากที่สุดทรัพยากรหนึ่งของอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงของตัวแสดงนโยบาย<sup>129</sup>

#### (4) ทรัพยากรข้อมูลข่าวสารหรือความรู้

ความรู้ (knowledge) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานประเภทหนึ่งที่จะถือเป็นความสามารถของทั้งตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งในบางกรณีตัวแสดงนโยบายในภาครัฐขาดแคลนข้อมูล (information) และมีความรู้ที่ไม่เท่าเทียมกันในทรัพยากรที่เกี่ยวกับกระบวนการคิดนี้ ทำให้ตัวแสดงนโยบายต้องการข้อมูลเชิงเทคนิค สังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา เพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>130</sup> ซึ่งข้อมูลดิบเหล่านี้ เป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ในการบริหารจัดการนโยบายที่ดีในทุกๆระดับ ตั้งแต่ขั้นตอนการระบุปัญหาสาธารณะ การตัดสินใจของผู้บริหารทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลกระทบโดยเฉพาะในขั้นตอนการตัดสินใจ ความรู้จึงถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง กระนั้น การสร้างและการรักษาความรู้มักมีราคาสูง จึงทำให้เกิดการขาดความรู้สำหรับการตัดสินใจในบางสถานการณ์ แม้กระทั่งในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือขั้นตอนการติดตามดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งต้องใช้เครื่องมือเชิงเทคนิคขั้นสูงเพื่อผลิตข้อมูลที่จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ<sup>131</sup>

<sup>128</sup> Ibid., pp. 74-75.

<sup>129</sup> Ibid., p. 76.

<sup>130</sup> Padioleau, 1982 cited in Peter Knoepfel et al., *ibid.*, p. 76.

<sup>131</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 76-77.

นอกจากนี้ การผลิตความรู้ การผลิตซ้ำความรู้ และการเปิดให้มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางนั้น ก็ต้องการระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่มีความซับซ้อน ซึ่งบางส่วนต้องมาจากผู้ใช้บริการเอง อีกทั้งตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนต้องมีความเท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูล เว้นแต่เป็นเงื่อนไขเพื่อความมีประสิทธิภาพในการทำงานหน่วยงานนั้น โดยตามหลักการแล้ว การผลิตข้อมูลและกระบวนการในการกระจายตัวของข้อมูลเชิงสถิติของนโยบายต่างๆ เป็นความรับผิดชอบของหน่วยที่ให้บริการเฉพาะ เพื่อให้ข้อมูลนั้นมีความเที่ยงในแง่ของคุณภาพตามหลักวิทยาศาสตร์ รวมถึงมีความเป็นอิสระในการเก็บข้อมูลและการให้บริการข้อมูลดังกล่าว เนื่องจากทรัพยากรข้อมูลมีความสำคัญที่เพิ่มขึ้นในบริบทของการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็น ด้านการสาธารณสุข การจ้างงาน การวางแผนเชิงพื้นที่ พลังงาน การขนส่ง สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้ตัวแสดงนโยบายต้องมีการจัดการข้อมูลตามนโยบายเฉพาะของตนเอง อีกทั้งควรมีการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ให้บริการข้อมูลสถิติอย่างเป็นทางการกับหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายสาธารณะเฉพาะ หรือการสร้างข้อตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง<sup>132</sup>

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ทรัพยากรความรู้นี้มีบทบาทสำคัญในนโยบาย แต่ก็ยังเกิดคำถามเกี่ยวกับระดับทรัพยากรด้านความรู้และบทบาทของผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ เนื่องจากในบางกรณีมีลักษณะโต้แย้ง หรือถกเถียงกัน ยกตัวอย่างเช่น การทดสอบสารก่อมะเร็งในผลิตภัณฑ์อาหารซึ่งเป็นงานวิจัยที่ต้องใช้ทุนวิจัยจำนวนมาก แต่ก็ไม่อาจเสนอผลการทดลองที่เป็นคำตอบหนึ่งเดียวได้ หรือประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ที่ได้รับการยอมรับร่วมกันแล้วว่าเป็นประเด็นปัญหาสำคัญ แต่ก็ยังมีความไม่แน่นอนเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ ทั้งที่มีงานวิจัยสนับสนุนอย่างเพียงพอ เป็นต้น นอกจากนี้ทรัพยากรความรู้นี้ ยังมีการเก็บข้อมูลในระดับระหว่างประเทศด้วย นั่นคือองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เก็บสถิติข้อมูลต่างๆ ไว้ ซึ่งมีหลายองค์การ โดยเฉพาะธนาคารโลก (World Bank) และหน่วยงานต่างๆ ภายใต้ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) และภายในยุโรปเองก็มี Eurostat ซึ่งเป็นองค์การที่เก็บข้อมูลสถิติ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ อาทิ ด้านกฎระเบียบการค้า ด้านเศรษฐกิจ ด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>133</sup>

<sup>132</sup> Ibid., pp. 77-78.

<sup>133</sup> Ibid., p. 78.

### (5) ทรัพยากรองค์การหรือการโต้ตอบอย่างมีปฏิสัมพันธ์

ทรัพยากรด้านองค์การหรือการโต้ตอบอย่างมีปฏิสัมพันธ์ (organization or the interactive resource) นี้ เป็นทรัพยากรที่ยากที่จะระบุให้แน่ชัด แต่ Crozier และ Friedberg (1977) เสนอว่า มันเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากร “การใช้กฎระเบียบขององค์การ”<sup>134</sup> ซึ่งองค์การคือทรัพยากรที่สร้างขึ้นบนพื้นฐานของตัวแสดงบุคคล (individual actor) ในขณะที่คุณภาพขององค์การในด้านโครงสร้างการบริหารหรือโครงสร้างเชิงสังคม อยู่ที่ยากเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายและการดำรงอยู่ของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงนโยบายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ทรัพยากรนี้ยังขึ้นอยู่กับโครงสร้างภายในในการบริหารจัดการทางการเมือง (political-administrative arrangement) ซึ่งพิจารณาที่ความสามารถของตัวแสดงในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และการมีคุณค่าของกลุ่มร่วมกัน (collective value) ที่สามารถแบ่งปันและปรับปรุงให้ทันสมัยอย่างต่อเนื่องในระหว่างการดำเนินการ<sup>135</sup>

ในบริบทของการวิเคราะห์นโยบายในมุมมองกว้าง เราพิจารณาตัวแสดงซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่ประกอบด้วยปัจเจกบุคคลหลายๆ คน ที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายสาธารณะ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้อาจอยู่ในองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์การจึงมีความแตกต่างตามลักษณะของการรวมตัวกันของตัวแสดงบุคคล และคุณภาพของเครือข่ายที่เชื่อมโยงตัวแสดงต่างๆ ในองค์การไปยังตัวแสดงอื่นๆ นอกจากนี้ องค์การที่เหมาะสมจะสามารถปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการ หรือสร้างทรัพยากรอื่นๆ ได้ เช่น ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรเวลา หรือเพิ่มความพร้อมในการบริการ เช่น ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เราจึงถือว่า องค์การเป็นทรัพยากรที่แตกต่างไปจากทรัพยากรบุคคล เนื่องจากทรัพยากรองค์การสามารถมีคุณภาพที่เพิ่มสูงขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดระบบไม่ดี อาจทำให้ได้บริการในระดับปานกลางและมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น ทรัพยากรนี้จึงเป็นทรัพยากรที่มีปฏิสัมพันธ์โต้ตอบได้ และจำเป็นต้องมีการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ การติดตามประเมินผล และการนำกลยุทธ์ต่างๆ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์<sup>136</sup>

นอกจากนี้ หน่วยงานหลักขององค์การมักมีการทำงานตามลำดับชั้นแบบหลายชั้น (hierarchy) ซึ่งการมีลำดับชั้นที่เข้มแข็งนี้มักมีแนวโน้มที่จะขัดขวางการพัฒนาความรับผิดชอบ

<sup>134</sup> Ibid., p. 78.

<sup>135</sup> Ibid., p. 79.

<sup>136</sup> Ibid., p. 79.



ระหว่างเจ้าหน้าที่ในระดับล่างในการติดต่อกับผู้รับบริการ หรือลูกค้า ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกกระบวนการด้านเอกสาร ทำให้การให้บริการหรือบริหารจัดการมีระดับความสอดคล้องกันต่ำ ด้วยเหตุดังกล่าว องค์กรที่เคยมีสายบังคับบัญชาลำดับชั้นที่เข้มแข็ง ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงโครงสร้างมากขึ้น โดยให้มีลำดับชั้นเพียงสองหรือสามลำดับ และมอบหมายให้ความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จัดการเอกสารมากขึ้น พิจารณาการวางโครงสร้างขององค์กรจากประเภทของการให้บริการและความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมาย หลีกเลี่ยงการส่งต่อเอกสารหลายทอด และให้มีหน่วยงานพื้นฐานที่รวมทีมซึ่งสามารถทำงานอย่างบูรณาการร่วมกันจนได้ผลิตภัณฑ์สุดท้ายออกมาให้กับผู้รับบริการ ซึ่งการที่จะเปลี่ยนแปลงทรัพยากรองค์กรในลักษณะนี้ องค์กรจำเป็นต้องให้การศึกษาและการฝึกอบรมเพิ่มเติมกับบุคลากรในองค์กรนั้นด้วย<sup>137</sup>

#### (6) ทรัพยากรความเห็นพ้องต้องกัน หรือความไว้วางใจ

ความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ถือเป็นทรัพยากรประเภทหนึ่งของตัวแสดง เนื่องจากความขัดแย้งหรืออุปสรรคอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดความเห็นพ้องต้องกัน หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นทรัพยากรความไว้วางใจ (confidence) ที่จะเพิ่มระดับของความชอบธรรม ที่ไม่ได้มาจากการลงคะแนนเสียงในระบอบประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมาก ซึ่งอาจจะเป็นการถ่วงดุลหรือเสริมสร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยของรัฐในระหว่างกระบวนการแทรกแซงนโยบายอย่างเป็นทางการ<sup>138</sup>

การมีความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงฝ่ายบริหารการเมือง ฝ่ายผู้รับประโยชน์และกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาของมาตรการการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลายเป็นทรัพยากรพื้นฐานสำหรับนโยบายทั้งหมด ที่จะทำให้นโยบายนั้นไปเป็นอย่างสมเหตุสมผลและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการบริหารแบบดั้งเดิมนั้นไม่ได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เพียงแต่รับประกันสิทธิในการรับฟังต่อเรื่องเกี่ยวกับการบริหารซึ่งมีการละเมิดสิทธิตามกฎหมาย โดยมากเกิดขึ้นในกรณีเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิขั้นต่ำในการตรวจสอบการดำเนินการสาธารณะ อาทิ สิทธิการมีส่วนร่วม (rights of participation) ซึ่งได้รับการขยายในการเป็นผู้รับประโยชน์สุดท้าย (end beneficiaries) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเชิงพื้นที่ การวางแผนโครงสร้างพื้นที่สำคัญ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นโยบายทางสังคม การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น<sup>139</sup>

<sup>137</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 79-80.

<sup>138</sup> Knoepfel, 1977, p. 222 cited in Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 80-81.

<sup>139</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, p. 81.

นอกจากนี้ ความเห็นพ้องต้องกันยังเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะช่วยให้ประหยัดทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรกฎหมาย งบประมาณ และเวลา ในปัจจุบันสาขาการบริหารจัดการและสาขาสังคมศาสตร์ได้ผลิตงานเชิงกลยุทธ์มากมาย ภายใต้หัวข้อเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร การให้คำปรึกษา การมีส่วนร่วม การเจรจาต่อรอง และการไกล่เกลี่ย ซึ่งเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับ การสร้างและการรักษา ความเห็นพ้องต้องกัน อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรนี้ไม่ได้เป็นทรัพยากรที่มีค่ามากเท่า นั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งยังมีความเปราะบางมากด้วย พิจารณาจากงานวิจัยในช่วงทศวรรษ 1970 ที่ชี้ให้เห็นว่า “วัฒนธรรมความเห็นพ้องต้องกัน” (culture of consensus) ต้องการความต่อเนื่อง การเข้าถึงที่เท่าเทียมกันทุกคน การมีแนวทางจัดการความขัดแย้งอย่างเป็นระบบ และการรับประกันการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ<sup>140</sup>

### (7) ทรัพยากรเวลา

ทรัพยากรเวลา (time resource) นี้ ตำราบางเล่มก็ไม่นับว่าเป็นทรัพยากรโดยตัวของมันเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาถึงความไม่แน่นอนในวัฏจักรชีวิตของนโยบาย จากการศึกษาเชิงประจักษ์แล้ว โดยเฉพาะด้านการวางแผนนโยบายและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม งานของ Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone, Michael Hill (2011) นี้ จึงได้นำทรัพยากรเวลามาเป็นทรัพยากรนโยบายอีกอันหนึ่ง เนื่องจากพวกเขามองว่า หากสังเกตแถลงการณ์ของรัฐบาลต่างๆ แล้ว เราต่างเคยได้ยินคำกล่าวที่ว่า การสร้างนโยบาย “ต้องใช้เวลา” นอกจากนี้ ยังสังเกตว่า ทรัพยากรเวลามักถูกอ้างไปในความหมายเชิงลบได้ด้วยเช่นกันในการบริหารทางการเมือง นั่นคือ การไม่มีเวลา (lack of time) ฉะนั้น นโยบายสาธารณะทุกนโยบายต้องการทรัพยากรเวลา ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีส่วนร่วมในนโยบายก็ต้องร่าง “งบประมาณเวลา” (time budget) อีกทั้ง เวลายังมีความสำคัญในแง่ของความขัดแย้งจากการนำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติ เช่น ช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านนโยบาย ช่วงการเกิดวิกฤต หรือข้อจำกัดในการร่วมมือจากผลกระทบของเวลา เป็นต้น<sup>141</sup>

อย่างไรก็ตาม การกระจายตัวของทรัพยากรเวลาระหว่างตัวแสดงนโยบายนั้น โดยทั่วไปไม่มีไม่เท่ากัน ตัวแสดงสาธารณะ ตัวแสดงภาครัฐ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง จะมีเวลาในการจัดการมากกว่าตัวแทนในกลุ่มทางสังคมที่ทำงานบนฐานของความสมัครใจ ตัวแสดง

<sup>140</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, p. 82.

<sup>141</sup> *Ibid.*, pp. 82-83.

สาธารณะ/ตัวแสดงสาธารณะนี้มักจะคำนวณระยะเวลาในการดำเนินการต่ำกว่าความเป็นจริง อาจทำให้เผชิญกับสถานการณ์เวลาไม่พอ ซึ่งการทำงานที่ผิดปกตินี้สามารถหลีกเลี่ยงได้ ด้วยการกระจายทรัพยากรเวลานี้ให้ตัวแสดงอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน เช่น การจัดสรรและกำหนดเวลาให้กับตัวแสดงภาคเอกชน เป็นต้น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าทรัพยากรเวลายังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการเชื่อมต่อกับปัญหาในกระบวนการนโยบาย<sup>142</sup>

### (8) ทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐานหรือทรัพย์สิน

ทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐานหรือทรัพยากรทรัพย์สิน (infrastructure or the property resource) รวมถึงสินค้าหรือทรัพย์สินทั้งหมดที่จับต้องได้ ไม่ว่าตัวแสดง (actor) นั้นจะเป็นเจ้าของสินค้าหรือได้รับสิทธิ์ เช่น สัญญาเช่า ในการให้ใช้งานทรัพย์สินเหล่านั้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม โครงสร้างพื้นฐานหรือทรัพยากรทรัพย์สินนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะวัตถุประสงค์ต่างๆ เท่านั้น แต่รวมถึงอาคารหรือตึกบริหารที่ทำให้หน่วยงานมีตัวตนในการติดต่อระหว่างนโยบายและโลกแห่งความเป็นจริง อาคารนี้เป็นพื้นที่ที่มีการสื่อสารกันระหว่างรัฐและประชาชน ไม่ว่าจะเป็ระบบการสื่อสารโทรคมนาคม ที่ติดต่อกันผ่านโทรศัพท์ จดหมายทางไปรษณีย์ โทรสาร จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และสำหรับกลุ่มต่างๆ ที่เป็นห้องประชุม ห้องแถลงข่าว เป็นต้น เหล่านี้ล้วนจัดเป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากร รวมถึงอุปกรณ์เครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการบริหารในงานอาคารกำลังกลายเป็นทรัพยากรที่มีความซับซ้อนและมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นสำหรับตัวแสดงนโยบาย เนื่องจากงานหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มาจากนโยบายต่างๆ ก็มีจำนวนมากขึ้น ซึ่งต้องทำงานบนพื้นฐานของเครื่องมือที่น่าเชื่อถือ<sup>143</sup>

อย่างไรก็ตาม ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและการสื่อสารจะอำนวยความสะดวกได้มากน้อยเพียงใดนั้น เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (time) และสถานที่ (space) อาทิ ในช่วงเวลาเกิดวิกฤติหรือภัยพิบัติ การให้บริการต่างๆ อาจเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่ เพราะขาดทรัพยากรโทรคมนาคมในบางพื้นที่ ถึงแม้ว่าขณะนั้นจะมีทรัพยากรข้อมูลสภาพอากาศจากการพยากรณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยาพร้อมก็ตาม หรือในกรณีที่มีคนชุมนุมประท้วงรัฐจำนวนมาก ห้องประชุมของหน่วยงานรัฐที่มียอมไม่เพียงพอต่อผู้ชุมนุมประท้วงที่มีจำนวนมาก หรือในกรณีการเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้คัดค้านการสร้างถนน หน่วยงานรัฐบางแห่งอาจขาดโปรแกรมซอฟต์แวร์สำหรับการวาดแผนที่ก่อสร้างถนนที่ต้องใช้ในการเจรจา เป็นต้น นี่คืตัวอย่างของบทบาทที่สำคัญของโครงสร้างพื้นฐานของตัวแสดงภาครัฐ ที่ต้องตระหนักถึงเรื่องการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่ผลักดันให้ภาครัฐต้องจัดตั้งฝ่ายต่างๆ เกี่ยวข้องกับงาน

<sup>142</sup> Ibid., p. 83.

<sup>143</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 83-85.

เชิงเทคนิค เช่น ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายบริการข้อมูลข่าวสาร สำนักพิมพ์ของรัฐบาล ฝ่ายบริการวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน ฝ่ายอาคารผู้ควบคุมดูแลการก่อสร้าง ฝ่ายโทรคมนาคม เพื่อสร้างสรรค์บริหารจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว<sup>144</sup>

### (9) ทรัพยากรด้านการสนับสนุนทางการเมืองหรือเสียงข้างมาก

เนื่องด้วยกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายใดๆ ของประเทศประชาธิปไตย หากมีการคิดเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง จะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ที่ต้องให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติด้วยเสียงข้างมาก หรือจากพลเมือง การอนุมัตินี้ถือเป็นความชอบธรรมหลัก (primary legitimacy) ซึ่งเมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายใดนโยบายหนึ่งออกมาแล้ว ก็เป็นตัวชี้ว่าในช่วงเวลาที่กำหนด ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นต่างยินดีให้การสนับสนุนทางการเมืองด้วยเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม ผู้สังเกตการณ์หรือตัวแสดงในนโยบายสาธารณะอาจจะยืนยันบนพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับนโยบายใดก็ตามที่ได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว แต่เมื่อเกิดวิกฤติหากถูกนำไปลงคะแนนเสียงอีกครั้งในสภา นโยบายดังกล่าวก็อาจมีความเสี่ยงในการสูญเสียการสนับสนุนจากเสียงข้างมาก<sup>145</sup>

ทรัพยากรการสนับสนุนทางการเมือง (political support resource) นี้ จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่นโยบายนั้นได้รับการยอมรับจากรัฐสภาหรือเป็นที่นิยมอยู่ กระนั้นก็อาจเป็นไปได้ว่าจะมีเสียงคัดค้านจำนวนมากในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือในขณะเดียวกัน นโยบายที่อาจไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองด้วยเสียงข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นบริการจากภาครัฐหรือโครงการต่างๆ ที่ถูกให้นำกลับไปตรวจทานใหม่ อาจเนื่องด้วยเหตุผล ยกตัวอย่างเช่น ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือส่งผลกระทบซ้ำกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (ขาดความเกี่ยวข้องกับส่วนอื่นๆ ของนโยบาย เช่น การผลิตสินค้าเกษตรมากเกินไป) หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นผล อันเนื่องมาจากนโยบายบางนโยบายยังมีการถกเถียงกันอยู่ในบางพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างด้านค่านิยมและธรรมเนียมประเพณี เช่น การลงโทษผู้ติดยาเสพติดชนิดอ่อน (soft drug) การทำแท้ง เป็นต้น<sup>146</sup> นอกจากนี้ การสูญเสียการสนับสนุนทางการเมืองอาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการนำประเด็นที่เป็นกรณีส่วนบุคคลไปสู่การเป็นประเด็นสาธารณะ โดยเฉพาะผ่านสื่อมวลชน หรือโดยการแทรกแซงรัฐสภาในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถาม หรือการเคลื่อนไหวที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่กลายเป็นการเมืองระดับสูง ดังนั้น คำถามสำคัญคือจะทำอย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดการสูญเสียการสนับสนุนทางการเมือง อาทิ การ

<sup>144</sup> Ibid., pp. 85-86.

<sup>145</sup> Peter Knoepfel et al., *ibid.*, pp. 86-87.

<sup>146</sup> Ibid., p. 87.

จัดทำกระบวนการติดตามประเมินผล การจัดให้มีการอภิปรายสาธารณะ การระดมหรือการปรับเปลี่ยนคุณค่าเชิงสัญลักษณ์ (symbolic value) เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรเสียงข้างมาก และลดการวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบจากฝ่ายตรงข้าม<sup>147</sup>

#### (10) ทรัพยากรการใช้อำนาจในการบังคับหรือการใช้ความรุนแรง

ทรัพยากรการใช้อำนาจในการบังคับ (force resource) หรือทรัพยากรการใช้ความรุนแรง (violent resource) เป็นการใช้อำนาจทางกายภาพ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของนโยบายสำหรับนโยบายของรัฐบาลในระบอบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะจำนวนมากไม่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ โดยทรัพยากรนี้จะถูกพิจารณาในกรณีที่มีรุนแรงมาก และมักมีการใช้กำลังเป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ นอกจากนี้ ทรัพยากรนี้ยังถูกพิจารณาในแง่ของความสามารถของตัวแสดงสาธารณะที่สามารถควบคุมบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ทำให้พวกเขาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ ยกตัวอย่างเช่น การปิดสถานที่ปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งถือว่าเป็นปฏิบัติการที่อยู่นอกกฎหมาย การควบคุมทางกายภาพหรือใช้ความรุนแรงตามกฎหมายกับกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับประโยชน์สุดท้ายที่เป็นผู้คัดค้านนโยบาย เป็นต้น<sup>148</sup>

อนึ่ง การใช้กำลังเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ง่าย โดยทั่วไปจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันก่อน กระนั้น การพึ่งการใช้กำลังอาจเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการตามนโยบายบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (legal obligation) สำหรับกลุ่มเป้าหมายและผู้รับผลประโยชน์สุดท้าย การใช้ความรุนแรงอาจเป็นทรัพยากรที่ช่วยให้สามารถแสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยอย่างถึงที่สุด เช่น การประท้วงและมีการใช้กำลังบนถนน หรือ การปิดกั้นทรัพยากรทรัพยากรสิ้นของตัวแสดงอื่นๆ เช่น การประท้วงหยุดงานหน้าบริษัท เป็นต้น ซึ่งการจัดการทรัพยากรการใช้กำลังบีบบังคับนี้ เป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวสูงมาก โดยทั่วไปแล้ว หากจะใช้ทรัพยากรนี้จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองด้วยเสียงข้างมากก่อน เพราะหากไม่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวแล้ว มีความเสี่ยงที่จะสูญเสียทรัพยากรฉันทามติ/ความเห็นพ้องต้องกันในช่วงเวลาหนึ่ง<sup>149</sup>

จากคุณลักษณะทั้งสามประการของตัวแสดงที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะประเภทของทรัพยากรนั้น ตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะครอบครองประเภทของทรัพยากร

<sup>147</sup> Ibid., p. 87.

<sup>148</sup> Ibid., p. 89.

<sup>149</sup> Ibid., p. 89.

นโยบายในปริมาณที่ไม่เท่ากัน ฉะนั้น ในเวทินโยบายที่เกี่ยวข้อง ตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งอาจต้องร่วมมือ/เป็นพันธมิตรกับตัวแสดงอื่นๆ ในการผลักดันการกำหนดนโยบายและผลักดันการขับเคลื่อนนโยบาย ทำให้ตัวแสดงมีการแลกเปลี่ยน หรือระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการผลักดันทิศทางของนโยบาย เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ตนต้องการ ซึ่งตัวแสดงหรือกลุ่มที่มีทรัพยากรที่แท้จริงและสามารถระดมทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้สนับสนุนหรือคัดค้านองค์กรและผลประโยชน์ของตนต่อประเด็นนี้ได้ พวกเขาจะเป็นผู้ที่มีความสามารถในการมีอิทธิพลโดยตรงต่อผลลัพธ์ของนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อให้การประเมินอิทธิพล (influence) และความสำคัญ (importance) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดจากงานของ James Mayers (2001)<sup>150</sup> มาช่วยในการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ดังนี้

James Mayers เสนอว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มนั้นมีระดับของอำนาจ (power) ในการควบคุมการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อนโยบายต่างๆ กล่าวคือ อำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายหรือสถาบันเกิดจากการควบคุมการตัดสินใจที่เป็นได้ทั้งผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบ ซึ่งเราสามารถเข้าใจอิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะที่ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะสามารถชักชวนหรือบังคับให้คนอื่น ๆ ตัดสินใจและปฏิบัติตามขั้นตอนบางอย่างได้ อย่างไรก็ตาม อิทธิพลนั้นอาจมาจากลักษณะองค์กรของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเองหรือสถานะ/ตำแหน่งของพวกเขาใน ส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ก็ได้ เช่น สายงานของกระทรวงที่ควบคุมงบประมาณและหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้ อิทธิพลอาจมาในรูปแบบอื่น ๆ เช่น อำนาจที่ไม่เป็นทางการ ตัวอย่างเช่น การมีสายสัมพันธ์หรือเครือข่ายกับนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น สำหรับคำถามที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์อำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย เช่น ใครขึ้นต่อใคร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ถูกจัดตั้งขึ้นหรือทำให้เป็นระบบได้อย่างไร องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอิทธิพลอย่างไร ใครเป็นผู้ควบคุมทรัพยากร ใครเป็นผู้ควบคุมข้อมูลข่าวสาร ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใดจะได้รับการจัดการหรือลดผลกระทบ หรือความต้องการ ผลประโยชน์และความคาดหวังเกี่ยวกับนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใดที่จะได้รับการจัดลำดับความสำคัญ เป็นต้น<sup>151</sup>

ในส่วนการวิเคราะห์ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย เป็นการพิจารณาจากศักยภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อาจมีผลต่อหรือได้รับผลกระทบจากนโยบายและ

<sup>150</sup> James Mayers, *ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.*

สถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น ความรู้ สิทธิ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีศักยภาพสูง แต่กลับมีอำนาจน้อย กรณีนี้จะทำให้ปัญหา ความต้องการและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ กลายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับการริเริ่มต่างๆ เพื่อปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานนโยบายและสถาบัน<sup>152</sup> นอกจากนี้ในการวิเคราะห์ผลประโยชน์ ลักษณะ และสถานการณ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับโครงการ/นโยบาย จะเป็นการตอบคำถาม เช่น ในช่วงที่ผ่านมาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีประสบการณ์และมีความคาดหวังต่อนโยบายอย่างไร การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ/นโยบายในช่วงที่ผ่านมา มีต้นทุนค่าใช้จ่ายและเกิดผลประโยชน์หรือผลได้อย่างไร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีผลประโยชน์ทับซ้อน (stakeholder interest conflict) กับเป้าหมายของนโยบายหรือองค์กรหรือไม่ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดมทรัพยากรอะไรบ้างหรือเต็มใจที่จะระดมทรัพยากรอะไรบ้าง การเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว อาจทำได้หลายวิธี เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย การระดมสมอง เป็นต้น

กระนั้น แม้ว่าการเลือกรายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญในงานวิจัยนี้ จะมาจากการที่ผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นตัวแทน/ผู้แทน (representative) ของหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว แต่ในอีกทางหนึ่ง ตัวแทนเหล่านี้ก็มีความเป็นปัจเจกบุคคล (individual) ด้วย ฉะนั้น ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจึงสามารถพิจารณาได้ภายใต้บริบทที่มาจาก 2 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยทางด้านองค์กร (institutional/organizational factors) เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ บรรทัดฐาน รูปแบบการทำงาน จุดอ่อน/จุดแข็งของหน่วยงาน ปฏิสัมพันธ์และวัฒนธรรมองค์กร และ 2) ปัจจัยทางด้านแรงจูงใจส่วนบุคคล (individual motivation factors) เช่น อุดมการณ์ที่แฝงอยู่ วัตถุประสงค์ทางการเมือง สถานะ/ตำแหน่งที่มีผลต่อการควบคุมทรัพยากร การเปลี่ยนจุดยืนขององค์กร การได้เลื่อนตำแหน่ง ความจงรักภักดีต่อองค์กร ลักษณะและเป้าหมายส่วนตัว ซึ่งในบางกรณี อาจเป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับความชัดเจนของผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ยากต่อการนิยาม หรืออาจไม่ได้กล่าวถึงโดยตรง ทำให้ผลประโยชน์มีความหลากหลาย ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซ่อนไว้ ไม่ได้แสดงออกโดยตรง ซึ่งอาจมาจากหลายเหตุผล อาทิ เป็นผลประโยชน์ที่ตรงกันข้ามกับองค์กรที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสังกัดอยู่ หรือมีเหตุผลทางการเมืองหรือเป็นเรื่องส่วนบุคคล เป็นต้น<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> James Mayers, *ibid.*

จากนั้น ผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย โดยใช้แนวคิดการประเมินอำนาจและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ James Mayers (2001) ซึ่งได้เสนอไว้ว่า การพิจารณาความสำคัญ (important) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะถูกประเมินในแง่ของบทบาทของพวกเขาในการทำให้โครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์ และได้ผลผลิต (output) ตามที่โครงการได้ตั้งไว้ ในขณะที่การพิจารณาอิทธิพลจะถูกประเมินในแง่ของอำนาจที่พวกเขามีต่อขั้นตอนการดำเนินการ รวมถึงผลลัพธ์ (outcome) ที่จะเกิดขึ้นด้วย ซึ่ง Mayers ได้นำเสนอโครงการตัวอย่างคือ โครงการศูนย์ให้ความช่วยเหลือร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น (an aid agency project with local government)<sup>154</sup> ซึ่งมีแนวทางการประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังคำอธิบายในตาราง 3

ตาราง 3: การประเมินระดับของความอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย

| ระดับ/อิทธิพลและความสำคัญ | อิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย  | ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย  |
|---------------------------|--|--|
| <u>ระดับสูง</u>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อทุกด้านของนโยบาย</li> <li>- เป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จของนโยบาย</li> <li>- เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อระบบและแนวทางการดำเนินการ</li> <li>- เป็นผู้ที่หากให้การสนับสนุนแล้วจะสามารถอำนวยความสะดวกให้โครงการสำเร็จได้</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นผู้นำของทั้งหมดและให้การสนับสนุนทางการเมือง</li> <li>- เป็นผู้เตรียมพื้นที่สำหรับการดำเนินโครงการและนำร่องโครงการ</li> <li>- เป็นผู้ให้ข้อมูลในระบบและให้แนวทางการดำเนินงาน</li> <li>- เป็นผู้รวบรวมข้อมูลบทเรียนจากทุกโครงการและนำร่องโครงการ</li> <li>- เป็นผู้สนับสนุนและประสานงานสำหรับการดำเนินงาน</li> <li>- ความสำเร็จของโครงการขึ้นกับประสิทธิภาพในการทำงานของพวกเขา</li> </ul> |

<sup>154</sup> Ibid.



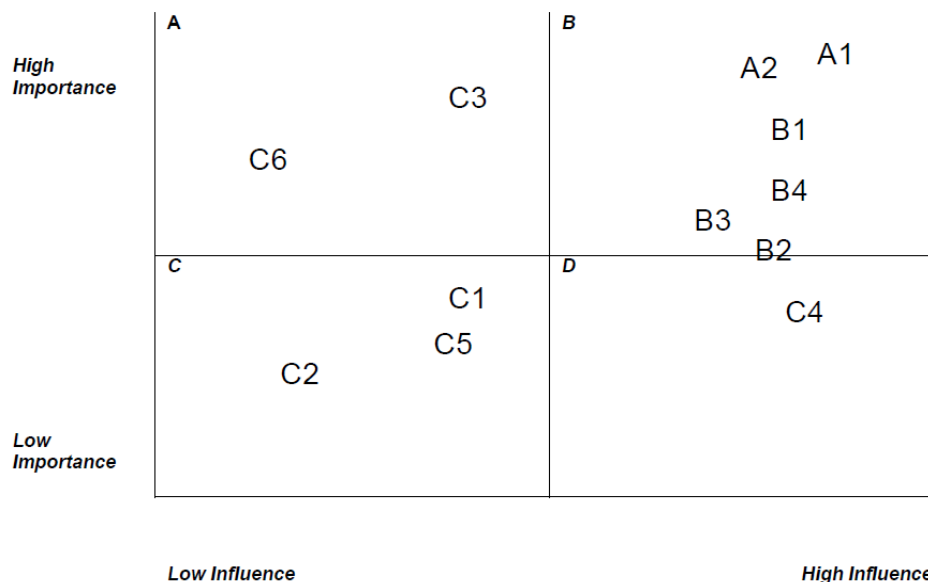
| ระดับ/อิทธิพลและความสำคัญ | อิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย  | ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ/นโยบาย   |
|---------------------------|--|---|
|                           |  | - เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินงาน  |
| <u>ระดับกลาง</u>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นผู้ให้ข้อมูลในการประสานงานและผลลัพธ์ของโครงการ</li> <li>- เป็นผู้รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของโครงการ แต่สามารถถูกยกเลิกได้เช่นกัน หากไม่มีประสิทธิภาพ</li> </ul>  | -   |
| <u>ระดับต่ำ</u>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นผู้ที่ไม่สามารถทำได้เพียงให้ความร่วมมือ แต่ไม่สามารถแทรกแซงได้</li> <li>- เป็นผู้ให้ข้อมูลแต่ไม่ส่งผลกระทบโดยตรง</li> <li>- เป็นผู้ที่ไม่สามารถเปลี่ยนโครงสร้างหรือกระบวนการของโครงการ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นผู้สนับสนุนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> <li>- เป็นผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลืออย่างจำกัดในโครงการ</li> <li>- เป็นผู้ช่วยกำหนดหลักสูตรที่เป็นไปได้สำหรับโครงการนำร่อง</li> <li>- เป็นผู้เข้าร่วมในโครงการนำร่อง</li> </ul> |

ที่มา: James Mayers, “Stakeholder power analysis,” <http://www.protectedareas.info/upload/document/stakeholderpoweranalysis-iiied.pdf> (accessed October 25, 2018).

เมื่อทำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังตาราง 3 แล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับโครงการจะถูกจัดกลุ่มลงใน 4 กลุ่ม ซึ่งเป็นผลของการประเมินเปรียบเทียบอิทธิพลและความสำคัญจากผลกระทบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อโครงการตัวอย่างคือ โครงการศูนย์ให้ความช่วยเหลือร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น ดังภาพ 5<sup>155</sup>

<sup>155</sup> Ibid.

ภาพ 5: การจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามอิทธิพลและความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย



ที่มา: James Mayers, “Stakeholder power analysis,” <http://www.protectedareas.info/upload/document/stakeholderpoweranalysis-iiied.pdf> (accessed October 25, 2018).

การจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามอิทธิพลและความสำคัญในแต่ละกล่อง เป็นไปดังนี้

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสำคัญสูงของโครงการ แต่มีอิทธิพลต่ำ จะถูกแสดงในกล่อง A อาทิ คณะทำงานของโครงการ ผู้มีหน้าที่ในการนำโครงการไปปฏิบัติ (project implementation) แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ (decision-maker) ดังเช่น C3 หมายถึง ผู้จัดบริการให้แก่โครงการ และ C6 หมายถึง เจ้าหน้าที่ของโครงการ
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีระดับของอิทธิพลและความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการในระดับสูง จะถูกแสดงในกล่อง B ดังเช่น A1 หมายถึง รัฐมนตรี, A2 หมายถึง ทีมผู้บริหารระดับสูงของโครงการ, B1 หมายถึง เจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น B2 หมายถึง ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น, B3 และ B4 หมายถึง หน่วยงานในรัฐบาลท้องถิ่น
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอิทธิพล แต่มีความสำคัญน้อยต่อการทำให้โครงการประสบความสำเร็จหรือบรรลุตามวัตถุประสงค์ จะถูกแสดงในกล่อง D ดังเช่น C1 หมายถึง หน่วยงานอื่นๆ ในระดับชาติและระดับรัฐบาลท้องถิ่น, C5 หมายถึง กลุ่ม NGOs หรือ

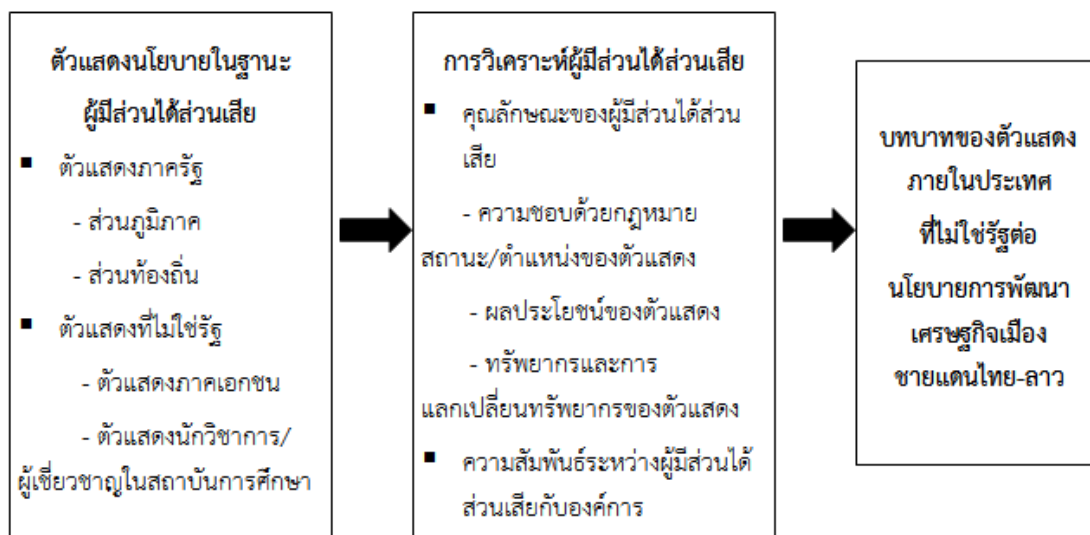
กลุ่มในชุมชน และ C2 หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาในระดับท้องถิ่น

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลน้อย จะถูกแสดงในกล่อง C ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มนี้จะเฝ้าตรวจสอบแค่เพียงว่า ผลประโยชน์ของเขาจะไม่ได้รับผลกระทบ ฉะนั้น แม้ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยน แต่ความร่วมมือของพวกเขาจะไม่เปลี่ยนไป ดังเช่น C4 หมายถึง สมาชิกของกลุ่มแรงงาน

## 2.2 สรุปกรอบความคิดในการวิจัย

การศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยงานวิจัยชิ้นนี้ใช้การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) เป็นกรอบความคิดหลักเพื่อตอบคำถามวิจัยว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐได้มีบทบาทในการผลักดันการกำหนดนโยบายและผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในช่วงของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2559) ตัวแสดงเหล่านั้นมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างไร ภายใต้กลไกหรือโครงสร้างการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาว รูปแบบใด โดยงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เลือกรับศึกษากรณีเมืองชายแดนไทย-ลาว จำนวน 3 พื้นที่ ได้แก่ เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) จังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขตของลาว และเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่ยังมีได้เป็นเมืองคู่แฝด คือ จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นเมืองชายแดนที่อยู่ตรงข้ามนครหลวงเวียงจันทน์ และมีการค้าชายแดนมาอย่างยาวนาน และจังหวัดน่าน ซึ่งเป็นเมืองชายแดนที่อยู่ตรงข้ามกับแขวงไชยะบูลีของลาว ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการพัฒนาด้านชายแดนห้วยโก้น ซึ่งมีความน่าสนใจในแง่ของพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตด้านการค้า การลงทุนและการขนส่ง จนทำให้เกิดการผลักดันการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดน ซึ่งการเลือกกรณีตัวอย่างทั้งสองรูปแบบเพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่น โดยสามารถสรุปกรอบความคิดในการวิจัย ดังภาพ 6

ภาพ 6: กรอบความคิดในการวิจัย



ที่มา: ผู้วิจัย

จากกรอบความคิดในการวิจัย (ภาพ 6) แสดงให้เห็นว่า ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของประชากรที่ศึกษา คือ ตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น ในที่นี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษาใน 2 กลุ่มตัวแสดงหลัก ได้แก่ 1) ตัวแสดงภาครัฐ ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 2) ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ได้แก่ ตัวแสดงภาคเอกชน อาทิ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญในสถาบันการศึกษาในพื้นที่ และวิเคราะห์คุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 ประการ ที่จะส่งผลกระทบต่อการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงต่อไป ประกอบด้วยคุณลักษณะแรก คือ การระบุตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (key stakeholder) โดยใช้แนวคิดของ Benjamin L. Crosby (1991) คุณลักษณะที่สองคือ ผลประโยชน์ของตัวแสดงเพื่อทำความเข้าใจมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับผลประโยชน์ของพวกเขาเอง ในที่นี้นำแนวคิดจากงานของ Deborah A. Stone (2002) มาช่วยขยายความ และคุณลักษณะประการสุดท้ายคือ การครอบครองทรัพยากรนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ Peter Knoepfel, Corrine Larrue, Frederic Varone, Michael Hill (2011) เพื่อทำความเข้าใจประเภทของทรัพยากรนโยบายของตัวแสดง จากนั้นผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, Mário Raposo (2012) เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร ซึ่งมีทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulator) ผู้ควบคุม (controller)

หุ้นส่วน (partner) ผู้นิ่งเฉย (passive) ผู้พึ่งพิง (dependent) และผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder)

จากนั้น เมื่อทำการประเมินคุณลักษณะทั้งสามของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว ผู้วิจัยนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น ไปใช้พิจารณาประกอบกับแนวทางการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบาย/โครงการของ James Mayers (2001) เพื่อจัดลำดับอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว<sup>156</sup> โดยเฉพาะการพิจารณาข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะถูกระเมินความสำคัญ (important) ในแง่ของบทบาทของพวกเขาในการทำให้โครงการ/นโยบายบรรลุตามวัตถุประสงค์ และได้ผลผลิต (output) ตามที่โครงการ/นโยบายได้ตั้งไว้หรือไม่ ในขณะที่การพิจารณาอิทธิพลจะถูกประเมินในแง่ของอำนาจที่พวกเขามีต่อขั้นตอนการดำเนินการ รวมถึงผลลัพธ์ (outcome) ที่จะเกิดขึ้นด้วย ซึ่งในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวในงานวิจัยนี้ ใช้วิธีวิทยา (methodology) คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขณะเดียวกันก็ปล่อยให้ประเด็นอื่นๆ เกิดขึ้นและติดตามจากผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบและยืนยันความถูกต้อง รวมถึงการจำแนกสิ่งที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน การบอกลักษณะของการแลกเปลี่ยน รวมถึงสิ่งเป็นที่รอบการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย<sup>157</sup> กอปรกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ที่น่าเชื่อถือแหล่งอื่นๆ ทั้งจากรายงาน/บันทึกการประชุม แลกเปลี่ยน รายงานผลการวิจัย วารสารวิชาการ หนังสือพิมพ์ รวมถึงสถิติด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการขนส่งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบ อีกทั้งช่วยในการยืนยันตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ได้มา

และท้ายที่สุด ผลของการประเมินอำนาจและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะแสดงให้เห็นถึงพลังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ว่าสามารถทำการผลักดันการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น กรณีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ได้อย่างไร ภายใต้กลไกหรือโครงสร้างการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาวรูปแบบใด หรืออาจแสดงให้เห็นว่า

<sup>156</sup> James Mayers, *ibid.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

บางโครงการ/นโยบาย แม้ว่าตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องจะพยายามร่วมกันผลักดัน แต่ไม่อาจทำให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการผลักดันโครงการ/นโยบายนั้นคืออะไร เพื่อหาข้อสรุปงานวิจัย จนนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่เพียงเท่านั้น เมื่อได้ข้อสรุปจากการวิจัยแล้ว ผู้วิจัยจักได้พิจารณาการใช้กรอบความคิดการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น เกี่ยวกับเงื่อนไขหรือข้อจำกัดจากการใช้กรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษา นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว นี้ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางด้านทฤษฎี (theoretical contribution) ต่อไป



### บทที่ 3

#### นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519 – 2559

บทนี้เป็นการนำเสนอนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในช่วง พ.ศ. 2519 – 2559 ซึ่งเป็นการศึกษาพัฒนาการความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และเพื่อศึกษาว่าในแต่ละยุคมีตัวแสดงนโยบาย (policy actor) ไตบ้าง ที่เข้าไปผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน จนนำไปสู่การจัดตั้งกลไกความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างไทย-ลาว ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว รวมถึงผลกระทบต่อเมืองชายแดนไทย-ลาว มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 ช่วงเวลา คือ ส่วนแรก นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519-2544 ตั้งแต่ยุครัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช จนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง เพื่อให้เห็นที่มาและพัฒนาการของกลไกความร่วมมือในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว หลังจากที่ลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยม หรือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ซึ่งในช่วงนี้จะแสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์และนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในช่วงสงครามเย็นและการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว หลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุด

ส่วนที่สอง นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2544-2549 ในยุครัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นยุคที่ความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว มีพัฒนาการความสัมพันธ์ที่ดียิ่งขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่จะมาจาก การดำเนินนโยบายภายใต้กรอบความร่วมมือที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ได้วางไว้เท่านั้น แต่รัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร ได้ริเริ่มกลไกความร่วมมือพหุภาคีในอนุภูมิภาคที่สำคัญในช่วงนี้ คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS (Ayeyawady-Chao Praya-Mekong Economic Cooperation Strategy) และส่วนที่สาม นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2549-2559 ซึ่งเป็นช่วงยุคหลังรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร มาจนถึงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงประกอบด้วยหลายรัฐบาลทั้งที่มีการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศและนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ต่อเนื่องจากรัฐบาลของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรชุดก่อน เช่น ยุครัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และยุครัฐบาลทหาร เช่น รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เพื่อศึกษาว่าตัวแสดงที่มีบทบาทในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวมีความเปลี่ยนแปลงหรือไม่จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทั้งที่เป็นรัฐบาลพลเรือน ต่างพรรคการเมือง และรัฐบาลทหาร

### 3.1 นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519-2544 (สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง)

#### 3.1.1 ความสัมพันธ์และนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวช่วงสงครามเย็น

ความสัมพันธ์ไทย-ลาวในช่วงสงครามเย็น ถือเป็นประเด็นที่ปรากฏในงานวรรณกรรมวิชาการมากกว่าประเด็นอื่นๆ เนื่องจากในช่วงดังกล่าวไทย-ลาวมีความสัมพันธ์ภายใต้อิทธิพลของความขัดแย้ง อย่างรุนแรงด้านอุดมการณ์ระหว่างค่ายโลกเสรีและค่ายคอมมิวนิสต์ ความขัดแย้งและการแผ่ขยายอิทธิพลและอำนาจระหว่างประเทศมหาอำนาจนี้ ปรากฏทั้งในประเทศไทยและลาวตลอดช่วงยุคสงครามเย็น และเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนและกำหนดนโยบาย รวมถึงท่าทีที่มีต่อกันของทั้งสองประเทศ<sup>158</sup> อย่างไรก็ตาม หากย้อนไปในช่วงสมัยที่ลาวปกครองแบบประชาธิปไตย การมีแม่น้ำโขงเป็นพรมแดนระหว่างไทยกับลาวและการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงสำหรับขนส่งสินค้า ซึ่งไทยกับลาวก็ไม่มีปัญหาในการเดินเรือ เพราะลาว-ไทยถือว่าเป็นบ้านพี่เมืองน้องกัน และลาวเองก็ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจไทยอย่างมาก แต่เมื่อลาวเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันก็เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>159</sup> มีการกระทบกระทั่งกันในบริเวณแม่น้ำโขง จนถึงการปะทะกันระหว่างเรือลาดตระเวน นปช. ของไทยและฝ่ายทหารของลาว และการปะทะกันในลักษณะอื่น รวมเป็นจำนวนถึง 156 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 - 2525<sup>160</sup> ในขณะที่ทางด้านประเทศไทย ผู้นำของไทยก็ยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก เมื่อมีความขัดแย้งตามแนวชายแดน ก็จะมีการประกาศปิดพรมแดนไทย-ลาวตลอดแนวตามสถานการณ์ความมั่นคงขณะนั้น ส่งผลให้การค้าระหว่างไทย-ลาวไม่ราบรื่นนัก แต่ก็ยังขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าว แม้จะมีปริมาณไม่มากนัก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2520 มูลค่าการค้าของไทย-ลาว คิดเป็น 362.60 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2525 มูลค่าการค้าไทย-ลาว เพิ่มขึ้นมาเป็น 835.80 ล้านบาท<sup>161</sup> มูลค่าการค้าดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการต้องพึ่งพิงสินค้าจากไทย แม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกันก็ตาม

<sup>158</sup> สุรพงษ์ ชัยนาม, *นโยบายของไทยต่อลาว* (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2550), หน้า 29.

<sup>159</sup> สุวิทย์ ธีรศาสตร์, *รายงานการวิจัยอธิปไตยเหนือแม่น้ำโขง พ.ศ. 2436 ถึงปัจจุบัน การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์* (ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2551), หน้า 111.

<sup>160</sup> สุรัชย์ ศิริไกร, *รายงานการวิจัยสาเหตุของการกระทบกระทั่งตามพรมแดนไทย-ลาว: 1975-1981* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 72-73.

<sup>161</sup> อภิรติ แฉ่ไส, *อ้างแล้ว*, หน้า 14.



อย่างไรก็ดี การดำเนินความสัมพันธ์และนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวช่วงสงครามเย็น (ก่อนปี พ.ศ. 2534) รัฐบาลของไทยหลายยุคได้มีความพยายามในสร้างกลไกการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาว และการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงภายในของไทยเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายระหว่างไทย-ลาว ที่แตกต่างกันออกไป โดยกลไกความร่วมมือซึ่งเป็นช่องทางในการประสานนโยบายของทั้งสองประเทศมีทั้งหมด 7 กลไก ได้แก่ 1) คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว 2) คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว 3) คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย-ลาว 4) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว 5) คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว 6) กลไกไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุน และ 7) สมาคมไทย-ลาว ซึ่งมาจากความตกลงระหว่างไทย-ลาว ที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2531-2540 แต่อย่างไรก็ตาม ที่มาและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างไทยกับลาวดังที่กล่าวมานี้ ได้เกิดขึ้นในรัฐบาลหลายยุค ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

#### **รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน – 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519)**

รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ถือเป็นรัฐบาลของไทยชุดแรกที่สามารถสร้างความสัมพันธ์กับลาวจนกระทั่งนำไปสู่การออกแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับแรกหลังจากที่ลาวได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมได้ ซึ่ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายแต่แรกเริ่มว่า จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศโดยใช้วิธีการทูตเป็นสำคัญ จะปรับสัมพันธ์ภาพกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนให้เข้าสู่สภาพปกติจะส่งเสริมและกระชับความร่วมมือโดยใกล้ชิด และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านในส่วนภูมิภาคนี้ของโลก โดยเฉพาะกับประเทศในกลุ่มอาเซียนและจะสนับสนุนข้อเสนอให้เอเชียอาคเนย์เป็นเขตแห่งสันติภาพ อีสรภาพ และความเป็นกลาง กับจะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกลุ่มโลกที่สามให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในองค์การระหว่างประเทศ<sup>162</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวดีขึ้นอย่างมากจากการเยือนของผู้นำระดับสูงของไทยไปลาว เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม – 3 สิงหาคม พ.ศ. 2519 นำโดยนายพิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพร้อมคณะ ซึ่งถือว่าเป็นการเดินทางไปเยือนลาวเป็นครั้งแรก นับแต่ลาวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามคำเชิญของทางลาว ซึ่งการไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการของนายพิชัย รัตตกุลในครั้งนี้ ทำให้สัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศทั้งสอง

<sup>162</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2519 (สมัยสามัญ) (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519), หน้า 147.

ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นเป็นอย่างมาก สะท้อนจากคำกล่าวของนายโกสอน พมวิหาน ที่ว่า “ลัทธิการเมืองไม่ใช่สิ่งกีดขวางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”<sup>163</sup> และนับเป็นครั้งแรกที่ไทยกับลาวได้ออกแถลงการณ์ร่วม ในวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2519 ระหว่างนายพิชิต รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย และนายพูน สีปะเสียด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว โดยแถลงการณ์ฉบับนี้วางอยู่บนพื้นฐานหลักการการอยู่ร่วมกันโดยสันติ คือ การเคารพในเอกราชอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนซึ่งกันและกัน การเคารพในสิทธิที่จะดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซงและการคุกคามจากภายนอก ไม่แทรกแซงในกิจการภายในซึ่งกันและกัน การระงับข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และละเว้นจากการคุกคามหรือใช้กำลังต่อกัน และจะไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ดินแดนของตนเป็นฐานทัพเพื่อแทรกแซงคุกคาม หรือรุกรานประเทศอื่นๆ ไม่ว่ารูปแบบใด อีกทั้งทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าแม่น้ำโขงเป็นสิ่งที่ตกทอดมาแต่โบราณกาลของประชาชนทั้งสองฝั่ง ซึ่งย่อมจะมีสิทธิที่ใช้สัญจรร่วมกันและเพื่อการทำมาหากิน และเห็นพ้องที่จะส่งเสริมการค้าระหว่างกัน โดยฝ่ายไทยรับที่จะดำเนินการเปิดจุดผ่านแดนอีก 2-3 จุด เพิ่มขึ้นจากที่เปิดอยู่แล้ว<sup>164</sup>

นอกจากนี้ ยังมีการตกลงกันในปัญหาต่างๆ อาทิ ลาวอนุญาตให้การบินพาณิชย์ของไทยบินผ่านดินแดนลาวได้ ลาวยินดีจะปล่อยคนไทยที่ถูกจับในลาวคืนให้ไทยทั้งหมด และยินดีจะรับลาวอพยพกลับถิ่นฐานเดิมทั้งหมด ซึ่งจะได้มีการพิจารณาความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว และองค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยังตกลงที่จะแก้ปัญหาการค้าชายให้มีการข้ามพรมแดนไปมาได้สะดวก และไทยตกลงเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มอีก 2 แห่งดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งจุดผ่านแดนที่เปิดเพิ่มขึ้นนี้ ไทยยอมรับสิทธิของชาวลาวที่จะแวะพักและอภิสิทธิ์ในท่าเรือในไทยด้วย<sup>165</sup>

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ในยุครัฐบาลคือ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ตัวแสดงที่สำคัญในการกำหนดนโยบายของไทยต่อลาวคือ ผู้นำของประเทศ ในระดับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยใช้กลไกการประชุมร่วมกันในระดับผู้นำร่วมกันระหว่างไทยกับลาว เพื่อแก้ไขความขัดแย้งและความตึงเครียดระหว่างกัน แต่ผลจากการเยือนระหว่างผู้นำ นำไปสู่การส่งเสริมการค้าระหว่างไทย-ลาว โดยการเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลนาย

<sup>163</sup> "รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศไทยเยือนลาว," *สยามจดหมายเหตุ* 1, ล. 31 (29 กรกฎาคม - 4 สิงหาคม 2519): 739.

<sup>164</sup> "แถลงการณ์ร่วม," *สยามจดหมายเหตุ* 1, ล. 31 (29 กรกฎาคม - 4 สิงหาคม 2519): 739-740.

<sup>165</sup> ปาโรฉัตร อัสนีวรานนท์, "ความสัมพันธ์และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวต่อไทย (ธันวาคม 2518 - ตุลาคม 2526)" (สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 47.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร แม้ว่าจะมีการแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะเดียวกับรัฐบาลชุดก่อน แต่ก็มีความแตกต่างที่สำคัญในรัฐบาลชุดนี้คือ จะป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจังและเด็ดขาด<sup>166</sup> ซึ่งนโยบายดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์ทางการค้าตามแนวชายแดนไทย-ลาวชะงักงันลงอีกครั้งหนึ่ง

### รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 – 3 มีนาคม พ.ศ. 2523)

รัฐบาลที่มีความพยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวอีกครั้ง คือ ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในช่วงปี พ.ศ. 2520 – 2522 ไทยได้มีการปรับนโยบายของไทยต่อลาวจากนโยบายการเผชิญหน้าที่ไม่มีความยืดหยุ่น (inflexible confrontation policy) มาเป็นนโยบายเพื่อนบ้านที่ดี (good neighbor policy)<sup>167</sup> โดยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากหลายภาคส่วนก่อนการตัดสินใจ ทำให้นโยบายต่างประเทศที่เกิดขึ้นปฏิบัติได้จริง (pragmatic) และใช้เครื่องมือหลายอย่างในการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจจนนำไปสู่ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำไทย-ลาว เพื่อที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ นอกจากนี้ เมื่อพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังมีบทบาทอย่างสำคัญในนักการทูตลับ (secret diplomat) ที่ช่วยเหลือคลี่คลายและยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทย-ลาว ในกรณีบ้านร่มเกล้าอีกด้วย<sup>168</sup> ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

อย่างไรก็ตาม กลไกในการประสานนโยบายกับลาว ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ คือการแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ จาก การเยือนไทยอย่างเป็นทางการของนายพูน สีปะเสิด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว ระหว่างวันที่ 22-25 มีนาคม พ.ศ. 2521 ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้มีการพิจารณา ทบทวนในเรื่องสภาพความสัมพันธ์ แม้จะมีระบบการเมืองที่แตกต่างกัน แต่จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการขยายความร่วมมือ และเพิ่มความสัมพันธ์ทั้งด้านการค้า เศรษฐกิจ และอื่นๆ<sup>169</sup> และในการประชุม

<sup>166</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 2 วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2519 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519), หน้า 19-20.

<sup>167</sup> Raschada Jiwalai, ibid, pp. 128-133.

<sup>168</sup> Ibid., p. 231.

<sup>169</sup> "รองนายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเยือนไทย," *สยามจดหมายเหตุ* 3, ล. 13 (24-30 มีนาคม 2521): 339.

ร่วมกันครั้งนี้ คณะผู้แทนฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่นๆ จากสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพาณิชย์เข้าร่วมด้วย โดยได้มีการออกแถลงการณ์ร่วม วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2521 ทางด้านเศรษฐกิจทั้งสองฝ่ายได้ร่วมกันลงนามในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ยินดีที่จะให้มีการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองให้มีปริมาณเพิ่มขึ้น และให้การส่งสินค้าผ่านแดนเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็วและในราคาที่เป็นธรรม ใน การนี้ ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะตั้งคณะผู้แทนของแต่ละฝ่ายเพื่อเจรจาการค้าระหว่างรัฐต่อรัฐ และรัฐต่อ เอกชนและพิจารณาปัญหาการส่งสินค้าผ่านแดน และทั้งสองฝ่ายตกลงเปิดจุดผ่านแดนมุกดาหารของ ไทย – สวรรณเขต (หรือสะหวันนะเขต) ของลาว และจะพิจารณาจุดผ่านแดนอื่นๆ ตามที่จะได้มีการหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย<sup>170</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์และคณะได้เดินทางไปเยือนลาวเช่นกัน ในระหว่างวันที่ 4-6 มกราคม พ.ศ. 2522 ตามคำเชิญของนายโกสอน พมวิทาน ในการเยือนครั้งนี้ คณะที่เดินทางไปพร้อมกับพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง อุตสาหกรรม และรัฐมนตรีช่วย รวมทั้งปลัดกระทรวง เจ้าหน้าที่การค้าแห่งประเทศไทย ผู้ว่าราชการ จังหวัดชายแดนที่ติดกับประเทศลาว และประธานหอการค้าแห่งประเทศไทย<sup>171</sup> ภายหลังการเจรจา ได้มีแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2522 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับด้าน เศรษฐกิจคือ การให้เจ้าหน้าที่ชายแดนของทั้งสองประเทศพบปะกันบ่อยครั้ง เพื่อให้ปรึกษาหารือและ วางมาตรการที่จะส่งเสริมการค้าชายแดนและการสัญจรไปมาในแม่น้ำโขงให้เป็นไปโดยสะดวก และปลอดภัย รวมถึงข้อตกลงว่าด้วยการเดินอากาศ ความตกลงว่าด้วยการค้า ข้อตกลงว่าด้วยการขน ส่งผ่านแดน<sup>172</sup> ซึ่งแถลงการณ์ดังกล่าวถือเป็นแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับที่สาม

และต่อมาในการเดินทางมาเยือนของนายโกสอน พมวิทาน นายกรัฐมนตรีลาวและคณะใน ฐานะแขกของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในระหว่างวันที่ 1-4 เมษายน พ.ศ. 2522 ทาง รัฐบาลไทยและลาวได้มีการหารือเกี่ยวกับเรื่องเขตแดน การค้าชายแดนและจุดผ่านแดนชั่วคราวที่เป็นการ

<sup>170</sup> "แถลงการณ์ร่วม," *สยามจดหมายเหตุ* 3, ล. 13 (24-30 มีนาคม 2521): 340-343.

<sup>171</sup> ณีภูริรา กระแสร์สาร, "บทบาทคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 10.

<sup>172</sup> ณีภูริรา กระแสร์สาร, อ้างแล้ว, หน้า 11.

เฉพาะสำหรับขนส่งสินค้า และการให้ความช่วยเหลือลาว<sup>173</sup> จากการเยือนครั้งนี้ ได้มีแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-ลาวขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง โดยเป็นการทบทวนพัฒนาการแห่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง นับตั้งแต่ได้มีแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2522 จึงได้ออกแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2522 ซึ่งทั้งสองฝ่ายพึงพอใจที่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองเพิ่มขึ้น หลังจากที่ได้มีการลงนามความตกลงว่าด้วยการค้า ณ นครหลวงเวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2521 โดยทั้งสองฝ่ายเห็นควรให้มีการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนผู้แทนการค้า การติดต่อทางการค้าให้มากยิ่งขึ้นทั้งในระดับรัฐบาลและเอกชน รวมถึงทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะเพิ่มการซื้อขายสินค้าของประชาชนตามบริเวณชายแดนของประเทศด้วย<sup>174</sup> ความสัมพันธ์ได้ขยายและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนทั้งสองฝ่าย และเห็นพ้องร่วมกันในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนคณะผู้แทนในระดับและแขนงต่างๆ ของสองประเทศให้เพิ่มขึ้น ซึ่งจากการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างผู้นำไทย-ลาว และการออกแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว เมื่อวันที่ 6 มกราคม และ 4 เมษายน ดังกล่าว นำไปสู่การเปิดจุดผ่านแดนที่จังหวัดนครพนมซึ่งอยู่ตรงข้ามกับแขวงคำม่วนของลาว และจุดผ่านแดนที่อำเภอเชียงของ ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับบ้านห้วยทรายของลาว รวมถึงไทยตกลงที่จะซื้อไฟฟ้าจากลาว<sup>175</sup> นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีการประชุมร่วมกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ซึ่งในช่วงดังกล่าวเกิดเหตุการณ์ปะทะกัน กรณีสามหมูบ้านที่จังหวัดอุตรดิตถ์<sup>176</sup>

กล่าวโดยสรุป ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ถือเป็นยุคของการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันนั้น รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ใช้วิธีการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanction) ดังที่รัฐบาลชุดก่อนๆ เคยใช้ แต่เลือกที่จะจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยมิตรภาพ และเมื่อเกิดปัญหาชายแดน ผู้นำทั้งสองประเทศใช้เครื่องมือทางการทูตแทนกองกำลังทหารและไม่มีการปิดด่านพรมแดน<sup>177</sup> การดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่างไทยต่อลาว ในยุคของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจ ได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม เจรจา

<sup>173</sup> Raschada Jivalai, *ibid.*, p. 194.

<sup>174</sup> "แถลงการณ์ร่วมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว," *สยามจดหมายเหตุ* 4, ล. 15 (6-12 เมษายน 2522): 396-400.

<sup>175</sup> Raschada Jivalai, *ibid.*, p. 194.

<sup>176</sup> ณีฎฐิรา กระแสร์สาร, อ้างแล้ว, หน้า 11.

<sup>177</sup> Raschada Jivalai, *ibid.*, pp. 187-188.

ปรึกษาหารือ ระหว่างไทยกับลาว ไม่ใช่เพียงกระทรวงการต่างประเทศ แต่ยังมีกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีช่วย รวมทั้ง ปลัดกระทรวง เจ้าหน้าที่การต่างประเทศไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนที่ติดกับประเทศลาวอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ในการเยือนลาวในระดับนายกรัฐมนตรี ในขณะเดินทางยังให้ภาคเอกชน คือ ประธานหอการค้าแห่งประเทศไทย เข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมด้วย ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า เริ่มมีตัวแสดงนโยบายที่นอกเหนือจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นั่นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังเปิดโอกาสให้ตัวแสดงในระดับพื้นที่หรือระดับท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และตัวแสดงภาคเอกชนเข้าร่วมประชุมหารือด้วย

### รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม พ.ศ. 2523 – 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531)

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานถึง 3 สมัย รวมเวลาประมาณ 8 ปี (พ.ศ. 2523 – 2531) ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว มีทั้งช่วงความขัดแย้งและความร่วมมือ โดยความขัดแย้งมักเป็นความขัดแย้งตามแนวชายแดนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>178</sup> จนต้องมีการปิดด่านพรมแดนไทย-ลาวในบางช่วง ซึ่งถือเป็นยุคที่นโยบายต่างประเทศของไทยต่อลาวเน้นไปทางด้านความมั่นคงมากกว่าทางด้านเศรษฐกิจ<sup>179</sup>

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ได้ปรับตัวดีขึ้นเมื่อนายพูน สีปะเสิด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวได้เยือนไทยระหว่างวันที่ 12-15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2524 เพื่อปรึกษาหารือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ จนนำไปสู่การออกแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1981 ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้มีความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจคือ การพบปะหารือระหว่างคณะกรรมการชายแดนไทย-ลาว ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ การขยายการค้า โดยจะให้มีการแลกเปลี่ยนคณะผู้แทนการค้าระหว่างกัน รวมถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ วัฒนธรรม กีฬาและอื่นๆ ซึ่งฝ่ายไทยยินดีรับพิจารณาโครงการต่างๆ ที่ฝ่ายลาวประสงค์ รวมถึงการขยายความร่วมมือด้านต่างๆ ให้มากขึ้นในระดับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ฝ่ายไทยยินดีที่จะเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มเติมที่มุกดาหาร<sup>180</sup> ซึ่งไทยก็ได้ดำเนินการให้ลาวเห็นอย่างเป็นรูปธรรมโดยการเปิดจุดผ่านแดนที่มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนลาว<sup>181</sup>

<sup>178</sup> สุรัชย์ ศิริไกร, อ้างแล้ว, หน้า 137-54.

<sup>179</sup> Raschada Jiwalai, *ibid.*, pp. 194-196.

<sup>180</sup> "แถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว," *สยามจดหมายเหตุ* 6, ล. 48 (27 พฤศจิกายน – 3 ธันวาคม 2524): 1320-1324.

<sup>181</sup> "ประกาศเปิดพรมแดนไทย-ลาว," *สยามจดหมายเหตุ* 6, ล. 48 (27 พฤศจิกายน – 3 ธันวาคม 2524): 1324.

นอกจากนี้ ในด้านการบริหารงานทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ส่งผลอย่างสำคัญต่อการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทย คือ รัฐบาลชุดนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2524 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งการจัดตั้ง กรอ. นี้ได้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับบทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเป็นรูปแบบคณะกรรมการร่วม (joint committee) ซึ่งบุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาครัฐ จะมาจากผู้ที่มีความรับผิดชอบสูงในงานด้านเศรษฐกิจ อาทิ รัฐมนตรีเศรษฐกิจ และข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจ ส่วนภาคเอกชนมาจากตัวแทนผู้นำสถาบันภาคเอกชนที่สำคัญ ได้แก่ หอการค้าไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย<sup>182</sup> ต่อมากลไกนี้ได้ถูกขยายออกไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้ง กรอ. จังหวัดที่เป็นการจำลองรูปแบบมาจากคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลาง โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทางและมาตรการทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัด<sup>183</sup> โดยในช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว มีความตึงเครียดเนื่องจากกรณีการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือสามหมู่นบ้าน คือ บ้านกลาง บ้านใหม่และบ้านสว่าง ที่จังหวัดอุตรดิตถ์นั้น ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2527 ทำให้การเกิดปะทะกันตามแนวชายแดนในช่วงปี พ.ศ. 2527-2528 ส่งผลให้มูลค่าการค้าระหว่างไทย-ลาวตกต่ำลงนั้น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้มีบทบาทในการออกมาเรียกร้องในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2529 เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการผ่อนคลายนโยบายตึงเครียดในบริเวณชายแดน และปรับปรุงการค้าชายกับลาว<sup>184</sup> ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2530 แม้ว่าความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการของไทยกับลาวจะยังคงมีความตึงเครียด แต่ฝ่ายไทยก็ได้ลดข้อจำกัดทางการค้ากับลาว โดยลดจำนวนสินค้าอุปโภคบริโภค จาก 273 รายการ เหลือ 61 รายการ รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนคณะแสดงทางวัฒนธรรมระหว่างกันด้วย<sup>185</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถติดต่อกิจการกับลาวได้ และให้ความสำคัญกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน กระนั้นก็เป็นไปด้วยความระมัดระวัง และอยู่

<sup>182</sup> จังหวัดอุบลราชธานี, "ความเป็นมา กรอ. จังหวัด," accessed 1 ธันวาคม 2560,

[http://www.ubonratchathani.go.th/ubivs/pen\\_ma.html](http://www.ubonratchathani.go.th/ubivs/pen_ma.html).

<sup>183</sup> ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "กรอ. กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ," สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, accessed 1 ธันวาคม 2560, [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5272&filename=economy\\_committee](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5272&filename=economy_committee).

<sup>184</sup> มิตรสัมพันธ์ [นามแฝง], *พี่น้องไทย-ลาว สภาทศวรรษมาของความสัมพันธ์*, 9. อังโน อภิรติ แซ่โฮ, อ่างแล้ว, หน้า 33.

<sup>185</sup> *ASIA 1988 YEARBOOK*: 171. อังโน ณีภูริรา กระแสสาร, อ่างแล้ว, หน้า 35.

ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องความมั่นคงของชาติ

ความขัดแย้งระหว่างไทย-ลาวครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือวิกฤตการณ์บ้านร่มเกล้า ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่กองกำลังทหารลาวผสมเวียดนาม ประมาณ 1 กองพันได้เข้ามายึดพื้นที่เนิน 1428 ซึ่งฝ่ายไทยยืนยันว่าเป็นการรุกกล้าเข้ามาในเขตพื้นที่ของอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพิษณุโลก ประมาณ 1.5 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากบ้านร่มเกล้า 1 กิโลเมตร โดยลาวอ้างว่าเป็นพื้นที่ของตนตามสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ปี พ.ศ. 2450 และได้เข้ามายึดตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2530 และมีการปะทะกับทหารของไทยตลอดในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2530 ถึง กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 เป็นเวลาประมาณ 6 เดือนของการสู้รบ<sup>186</sup> ซึ่งเหตุการณ์บ้านร่มเกล้านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ด้านการค้า เพราะนอกจากการใช้วิธีการทางการทูตและการทหารแล้ว ฝ่ายไทยยังมีมาตรการกดดันฝ่ายลาว คือ การกำหนดสินค้ายุทธปัจจัย อาทิ ยา อุปกรณ์ทางการแพทย์ เครื่องอุปโภคบริโภคบางชนิดที่รัฐบาลไทยเห็นว่า อาจนำไปใช้ในการก่อความไม่สงบได้ และการเปิด-ปิด จุดผ่านแดน โดยมาตรการที่ไทยใช้กดดันลาวนั้น เป็นการสั่งปิดจุดผ่านแดนประเภท จุดผ่อนปรนการค้าชายแดนทั้งหมด ส่วนจุดผ่านแดนถาวรและจุดผ่านแดนชั่วคราว ทางไทยยังคงเปิดตามปกติ เนื่องจากไทยเห็นว่ามิสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนลาว และไม่ต้องการให้ประชาชนทั่วไปเดือดร้อน ทั้งการปิดจุดผ่านแดนทั้งหมดจะเป็นการขยายความขัดแย้งให้บานปลายออกไป ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลานั้นลาวยังคงต้องพึ่งพาไทยทางเศรษฐกิจอยู่มาก เพราะลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล จึงต้องอาศัยการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางบกจากประเทศเพื่อนบ้านแทน อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าว ลาวเพิ่งฟื้นตัวจากสงครามกลางเมืองอันยาวนานกว่า 20 ปี ที่ยุติลงในปี พ.ศ. 2518 ทำให้เศรษฐกิจภายในของลาวยังไม่เข้มแข็งนัก<sup>187</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการใช้กำลังทางทหารเข้าแก้ปัญหาความขัดแย้งและเริ่มรุนแรงขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ อันจะขยายตัวกลายเป็นสงครามเต็มรูปแบบได้ การดำเนินการทางการทูตจึงกลับมามีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง โดยการดำเนินการของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย ได้เดินทางไปเจรจากับผู้นำระดับสูงของฝ่ายลาว

<sup>186</sup> ชินวัฒน์ แม้นเดช, “ความสัมพันธ์ ลาว-ไทย ศึกษาพัฒนาการนโยบายของลาวจากปี ค.ศ. 1975- 2001”

(วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 142-46.

<sup>187</sup> วิศวมาศ ปาลสาร, “ความขัดแย้งระหว่าง ลาว – ไทย ที่บ้านร่มเกล้า ในทรศนะหนังสือพิมพ์ลาว ช่วง ค.ศ. 1987 – 1988” (สารนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชีย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2552), หน้า 84-85.



ก่อนจะนำมาซึ่งการส่งโทรเลขของนายโกสอน พมวิทาน<sup>188</sup> จนกระทั่งฝ่ายลาวเสนอให้มีการเจรจาในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 โดยนายโกสอน พมวิทาน ได้ส่งสาส์น ถึงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ว่ารัฐบาลลาวพร้อมที่จะส่งคณะผู้แทนมายังกรุงเทพมหานคร และยินดีต้อนรับคณะผู้แทนไทยที่เวียงจันทน์ ซึ่งรัฐบาลไทยก็ยินดีต้อนรับคณะผู้แทนจากลาว จนนำไปสู่การเจรจาครั้งสำคัญ ในวันที่ 16-17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 โดยการเจรจาดังกล่าวทั้งสองฝ่ายตกลงให้มีการหยุดยิงตั้งแต่วันที่ 19 กุมภาพันธ์ และมีการเจรจากันอีกสองครั้งในวันที่ 3-4 มีนาคม และวันที่ 17-18 มีนาคม ในปีเดียวกัน<sup>189</sup>

นอกจากนี้ หากพิจารณาสถานการณ์ทางด้านประเทศลาวในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายด้านเศรษฐกิจของลาวที่ส่งผลอย่างสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของลาวต่อไทยนั้น เกิดขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับการสู้รบที่บ้านร่มเกล้าได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับนั้น ทางลาวได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ครั้งที่ 5 สมัยที่ 4 วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2530 ถึงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2531 โดยสาระสำคัญของประชุมดังกล่าว คือ การประกาศนโยบายการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจของลาวครั้งสำคัญของนายโกสอน พมวิทาน เกี่ยวกับแนวคิดการปฏิรูปทางเศรษฐกิจลาว ที่ได้นำเอากลไกบางประการของระบบทุนนิยมมาใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของลาว โดยแนวคิดดังกล่าวเรียกว่า “จินตนาการใหม่” (New thinking) หรือ “กลไกเศรษฐกิจใหม่” (New Economic Mechanism: NEM) ซึ่งจะนำลาวไปสู่การเปิดเสรีทางด้านการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ การริเริ่มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาค<sup>190</sup> กล่าวได้ว่า ลาวได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจจากระบบสังคมนิยมสู่ระบบตลาด ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ และพร้อมเปิดประเทศเพื่อทำการค้าและรับการลงทุนจากต่างประเทศโดยไม่เลือกอุดมการณ์มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ภายหลังจากการประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจในทิศทางใหม่ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ลาวต้องหันมาให้ความร่วมมือกับประเทศเสรีนิยมตะวันตกมากขึ้น โดยนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศลาวและไทยได้ปรับความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเป็นลำดับ และก้าวเข้าสู่ความร่วมมือและให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การที่ลาวได้ปรับนโยบายต่างประเทศโดยหันมาให้ความ

<sup>188</sup> วิศวมาศ ปาลสาร, อ้างแล้ว, หน้า 88.

<sup>189</sup> อภิรติ แซ่โส, อ้างแล้ว, หน้า 34.

<sup>190</sup> Bounlonh J. Soukamneuth, “The Political Economy of Transition in Laos: From Peripheral Socialism to the Margins of Global Capital” (Ph.D. dissertation, Cornell University, 2011), p. 80.

ร่วมมือกับประเทศเสรีนิยมมากขึ้น ก็เพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวอีกทางหนึ่ง<sup>191</sup> นอกจากนี้รัฐบาลลาวยังเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของต่างประเทศในลาวเป็นฉบับแรก และทยอยออกกฎหมายอื่นๆ ตามมา เช่น กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์และกฎหมายอาญาใน พ.ศ. 2532 กฎหมายที่ดินและกฎหมายประกันภัย ใน พ.ศ. 2533<sup>192</sup> รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการลงทุน เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดูแลรับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศในลาว<sup>193</sup> ฉะนั้น เป็นที่สังเกตได้ว่า นอกเหนือจากบทบาทของพลเอกเกียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะนักการทูตลับแล้ว การเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจตามแนวคิดจินตนาการใหม่ของลาวน่าจะส่งผลต่อผู้นำลาวให้ยอมผ่อนปรนและปรับเปลี่ยนนโยบายต่อไทย ด้วยการสร้างความร่วมมือมาเป็นลำดับ เพื่อต้องการพึ่งพิงทางด้านเศรษฐกิจจากไทยในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของลาวที่อยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมากในห้วงเวลานั้น โดยเห็นได้จากการที่นโยบายของลาวต่อไทยก่อนเหตุการณ์บ้านร่มเกล้า (พ.ศ. 2518 – 2531) และหลังเหตุการณ์บ้านร่มเกล้า ดังที่กล่าวไว้ในรัฐบาลต่อๆ ไป มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวได้พัฒนาไปสู่ความร่วมมือที่แน่นแฟ้นมากขึ้นตามลำดับ

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำเนินไปท่ามกลางความขัดแย้งกรณีบ้านร่มเกล้า ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ยุคความร่วมมือที่แน่นแฟ้นนัก แต่ก็ยังเกิดความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวในระดับหนึ่ง และมีการเปิดจุดผ่านแดนสำคัญคือที่จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต นอกจากนี้ นโยบายด้านเศรษฐกิจภายในประเทศที่สำคัญในยุคนี้และส่งผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน คือ การก่อตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ กรอ.จังหวัด ซึ่งกลไกนี้เป็นการเปิดโอกาสและช่องทางให้ตัวแสดงภาคเอกชนเริ่มเข้าไปมีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ แม้จะมีใช่เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายและสั่งการโดยตรงก็ตาม อีกทั้งในยุคของรัฐบาลชุดนี้ได้แสดงให้เห็นบทบาทของตัวแสดงในระดับท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เข้าไปเกี่ยวข้องในนโยบายระหว่างไทย-ลาว กรณีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการผ่อนคลายความตึงเครียดในบริเวณชายแดน และปรับปรุงการค้าขายกับลาว เป็นต้น

<sup>191</sup> เวียงสมัย พันวงษา, “ความสัมพันธ์ลาว-ไทย: ศึกษากรณีความช่วยเหลือจากประเทศไทย ค.ศ. 1975 ถึง ค.ศ. 2007” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 4.

<sup>192</sup> สุรชัย ศิริไกร, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2542), หน้า 203.

<sup>193</sup> อนินทร์ พุฒิโชติ, อ้างแล้ว, หน้า 70.

#### รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 – 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534)

จุดหักเหที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 ซึ่งนับเป็นผู้นำของไทยคนแรกในรอบ 12 ปีที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีความชอบธรรมในการบริหารงาน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประกาศนโยบายผ่อนปรนต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยการใช้เศรษฐกิจนำการทหารภายใต้ชื่อ “นโยบายแปรสนามรบเป็นสนามการค้า” ซึ่งการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายของไทย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอินโดจีนในขณะที่ปัญหากัมพูชายังหาทางแก้ไขไม่ได้ โดยชี้ว่าเป็นเรื่องของภาคเอกชนที่สามารถกระทำได้<sup>194</sup> นโยบายนี้จึงมีวัตถุประสงค์ชัดเจน คือ การแสวงหาตลาดการค้าและแหล่งวัตถุดิบ เพื่อรองรับความต้องการภายในของไทย โดยมุ่งที่จะพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการส่งออกให้มากขึ้น ซึ่งทั้งรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่างให้การสนับสนุนและเห็นความสำคัญของนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก พร้อมทั้งการเปิดตลาดให้กว้างขึ้น โดยเฉพาะตลาดในอินโดจีน<sup>195</sup> ทั้งนี้ การให้การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนของรัฐบาลชุดนี้สะท้อนจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ (ยศขณะนั้นคือ พลตรี) เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531 คือ สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามระบบเศรษฐกิจเสรี โดยภาครัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนและให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ทั้งนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศและนโยบายต่างประเทศ โดยใช้การต่างประเทศในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศกับให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพและเอกภาพมากยิ่งขึ้น<sup>196</sup>

การประกาศนโยบายส่งเสริมการค้าขายกับกลุ่มประเทศอินโดจีนของรัฐบาลชุดนี้ตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ไม่เพียงแต่จะได้รับความคานานิยมจากกลุ่มทุนใหญ่ๆ เท่านั้น แต่ยังเรียกคะแนนนิยมจากกลุ่ม

<sup>194</sup> เสาวภาคย์ เตชะสาย, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531 – สิงหาคม 2533)” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2533), หน้า 3.

<sup>195</sup> สมจิตต์ สาสนรักกิจ, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหากัมพูชา สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 41.

<sup>196</sup> "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2531 (สมัยสามัญ)," 25 สิงหาคม 2531.

ทุนกลุ่มย่อยๆ นั่นคือ พ่อค้าหรือนักลงทุนในระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพรมแดนติดต่อกับลาวและกัมพูชา เนื่องจากพวกเขาสามารถทำการค้าขายได้อย่างเปิดเผย จากเดิมที่ก็ทำการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านอยู่แล้ว อีกทั้ง รัฐบาลชุดนี้ยังยกเลิกการควบคุมสินค้ายุทธปัจจัยที่เคยห้ามค้าขายกับลาว และเปิดช่องผ่านแดนเพื่ออำนวยความสะดวก<sup>197</sup> ด้วยเหตุนี้ การค้าตามชายแดนไทย-ลาวจึงมีความคึกคักและเพิ่มมูลค่าสูงขึ้นเรื่อยๆ ความสัมพันธ์ไทย-ลาวได้เปลี่ยนแปลงไปสู่บริบทความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้า ประกอบกับเป็นช่วงที่ลาวได้เปลี่ยนเป็นนโยบายเสรีทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2529 ทำให้สามารถรับการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งไทยถือเป็นประเทศที่มีการลงทุนในลาวมากที่สุดขณะนั้น<sup>198</sup>

รัฐบาลชุดนี้ได้ฟื้นฟูความสัมพันธ์ของลาวด้วยการไปเยือนลาวของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในระหว่างวันที่ 24-25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 และได้ออกแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 แถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ ได้นำไปสู่การสร้างกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่สำคัญ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือไทย-ลาว ซึ่งมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และต่อมาได้พยายามปรับปรุงกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ระหว่างไทยกับลาวให้มีรูปแบบและขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งได้ทบทวนและปรับปรุงกลไกความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านให้มีรูปแบบเดียวกัน ซึ่งได้ยึดหลักมาจากกลไกความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นศูนย์กลางในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>199</sup> ซึ่งกลไกดังกล่าวก็คือ คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ในด้านการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนก็ยังคงให้กองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นหน่วยงานหลัก<sup>200</sup> นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยังคงให้มีการตั้งสมาคมมิตรภาพไทย-ลาว เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในแถลงการณ์ครั้งนี้ด้วย และต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 นายโกสอน พมวิทาน

<sup>197</sup> เสาวภาคย์ เตชะสาย, อ้างแล้ว, หน้า 64-65.

<sup>198</sup> Jacqueline Butler-Diaz, "The future of the Laos PDR: Relations with Thailand and Alternative Paths to Internationalization," in *Thailand and its neighbors: Interdisciplinary perspectives*, Gerald W. Fry (Bangkok: Southeast Asian Studies Program Institute of Asian Studies Chulalongkorn University, 2005), pp. 116-117. อังนิน อักษรภัก ชัยปะละ, "นโยบายการจัดการพลังงานไทย: ศึกษาในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 7.

<sup>199</sup> ณีภูริรา กระแสร์สาร, อ้างแล้ว, หน้า 16.

<sup>200</sup> เรื่องเดียวกัน.

ได้เดินทางมาเยือนไทยตามคำเชิญของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อร่วมงานประเพณีพระธาตุพนม จังหวัดนครพนม และยังได้ร่วมเปิดจุดผ่านแดนถาวรนครพนม-ท่าแขก เพื่อความสะดวกในการค้าขาย และคมนาคมระหว่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณามูลค่าการค้าระหว่างไทย-ลาวในช่วงดังกล่าว พบว่า มูลค่าการค้ามีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากปี พ.ศ. 2529 ที่มีมูลค่าการค้า 665.50 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 1,197.83 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2530 คิดเป็นมูลค่าที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 179.96<sup>201</sup> จึงสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายที่รัฐบาลส่งเสริมด้านการค้าระหว่างไทย-ลาวประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป ในยุคของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนโยบายที่สำคัญคือนโยบายแปรรูปเป็นสนามการค้า นโยบายดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงภาคเอกชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เพียงแต่ภาคเอกชนในกรุงเทพมหานคร เท่านั้น แต่ยังส่งเสริมพ่อค้าหรือนักลงทุนในระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาคในการทำการค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย ส่วนการดำเนินนโยบายระหว่างไทยและลาว นอกจากจะมีการใช้กลไกการประชุมร่วมกันระหว่างผู้นำในระดับนายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศแล้ว รัฐบาลชุดนี้ได้สร้างกลไกการประสานนโยบายระหว่างไทย-ลาว ที่สำคัญ คือ คณะกรรมการความร่วมมือไทย-ลาว คณะกรรมการเขตแดนไทย-ลาว และสมาคมมิตรภาพไทย-ลาว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยยุคต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และรัฐบาลลาวได้มีการปรับเปลี่ยนกลไกการประสานให้เป็นในลักษณะคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของ “คณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว” โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นศูนย์กลางในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

### 3.1.2 ความสัมพันธ์ไทย-ลาวหลังสงครามเย็นสิ้นสุดและนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2534 – 2544

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ในปีพ.ศ. 2534 ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวยุคหลังสงครามเย็นได้แปรเปลี่ยนลักษณะมาเป็นมิตรมากกว่าการเป็นศัตรู เพราะต่างฝ่ายต่างแสวงหาความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างกันมากขึ้น<sup>202</sup> นอกเหนือจากผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ ความสัมพันธ์ไทย-ลาวยุคหลังสงครามเย็น มีแนวโน้มที่ดีขึ้นเรื่อยๆ ภายหลังจากการออกแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว หลายฉบับส่งผลให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมระหว่างกันมากยิ่งขึ้น ทั้งสองฝ่ายต่าง

<sup>201</sup> อภิรดี แซ่โส, อ้างแล้ว, หน้า 62.

<sup>202</sup> ชินวัฒน์ แม้นเดช, อ้างแล้ว, หน้า 147.

ตกลงที่จะให้มีคณะกรรมการชุดต่างๆ ต่อเนื่องจากสมัยรัฐบาลก่อนหน้านี้ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกันผ่านเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละส่วนงาน

ในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว หลังสงครามเย็นสิ้นสุดระหว่างปี พ.ศ. 2534 – 2544 ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลที่มีผลงานซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวที่สำคัญ คือ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (รวมสองสมัย: 2 มีนาคม พ.ศ. 2534 – 23 กันยายน พ.ศ. 2535) รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่หนึ่ง (23 กันยายน พ.ศ. 2535 – 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2538) รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (13 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 – 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539) รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 – 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540) และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 – 9 กุมภาพันธ์ 2544)

#### **รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (รวมสองสมัย: 2 มีนาคม พ.ศ. 2534 – 23 กันยายน พ.ศ. 2535)**

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งนำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เข้ายึดอำนาจจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2534 โดยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อน ดังได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2534 ไว้คือ เร่งสร้างภาพพจน์ที่ถูกต้องของประเทศไทยพร้อมกับสร้างความเชื่อมั่นต่อนานาชาติในความต่อเนื่องของนโยบาย เสริมสร้างสันติภาพในภูมิภาคและความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค เพิ่มพูนความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนสังคมและวัฒนธรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการและวัฒนธรรมกับประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และแรงงานกับมิตรประเทศหรือกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย<sup>203</sup>

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนได้สานต่อนโยบายในการฟื้นฟูและขยายความร่วมมือในด้านต่างๆ กับลาว เริ่มต้นจากการเยือนไทยของนายพูน สีปะเสิด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ

<sup>203</sup> "รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2534," 4 เมษายน 2534: 23-37.

กระทรวงการต่างประเทศของลาว พร้อมคณะ ระหว่างวันที่ 17-19 เมษายน พ.ศ. 2534<sup>204</sup> และจากนั้น ได้มีการเยือนและการร่วมปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรีที่นำไปสู่ข้อตกลงด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาวคือ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2534 นายเพ้า บุนนะพน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศเดินทางมาเยือนไทยและปรึกษาหารือกับนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้ตกลงเกี่ยวกับปัญหาสำคัญ คือ ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนมีการตกลงให้ฝ่ายลาวเป็นผู้เลือกบริษัทขนส่งของไทย และร่วมกันดำเนินการขนส่งชายแดน เพื่อประโยชน์ของสองฝ่าย ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับภาษีสินค้าจากลาว ซึ่งไทยตกลงลดผ่อนภาษีนำเข้าต่ำสุดแก่สินค้าเกษตรจากลาวตามบัญชีที่ลาวเสนอมา ประการที่สาม ตกลงให้มีการปรับปรุงราคาซื้อขายกระแสไฟฟ้าให้สมเหตุสมผล และประการสุดท้าย ทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันในการปรับปรุงระเบียบตรวจตราตามชายแดน ร่วมมือด้านการท่องเที่ยว และร่วมมือกันสร้างเขื่อนไฟฟ้าบางแห่งในลาว<sup>205</sup> ซึ่งจากความตกลงระหว่างไทย-ลาวดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่กว้างขวาง และครอบคลุมเศรษฐกิจหลายด้านมากขึ้น

ต่อมา เมื่อนายอาสา สารสิน เยือนลาวระหว่างวันที่ 8-9 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 ในการประชุมครั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยและลาว ได้มีแถลงการณ์ร่วมกัน เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 และได้แสดงความพึงใจในพัฒนาการความสัมพันธ์ไทย-ลาว และเห็นพ้องต้องกันว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองได้เจริญก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง โดยเฉพาะความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และความร่วมมือในด้านวิชาการ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทั้งสอง โดยความเห็นชอบของรัฐบาลจึงได้ตกลงที่จะปรับปรุงกรอบแห่งกลไกในการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-ลาว โดยให้มีคณะกรรมการต่างๆ 3 คณะ ได้แก่ 1) คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม 2) คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบและส่งเสริมความร่วมมือบริเวณชายแดนทั่วไป โดยฝ่ายจะมีผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานร่วม ฝ่ายลาวมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงป้องกันประเทศคนที่ 1 เป็นประธานร่วม และ 3) คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 โดยมี

<sup>204</sup> "รองนายกรัฐมนตรีลาวเยือนไทย," สยามจดหมายเหตุ 16, ล. 15 (12-18 เมษายน 2534): 397.

<sup>205</sup> "รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2534," อ้างแล้ว.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานร่วม ให้มีการดำเนินงานต่อไป<sup>206</sup>

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ถือเป็นกลไกเดียวที่มีผู้แทนจากหน่วยงานหลักของไทยและลาวทุกหน่วยร่วมเป็นคณะกรรมาธิการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานร่วมกรรมการอื่นๆ อีกจำนวน 30 ท่าน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมวิเทศสหการ อธิบดีกรมศุลกากร เอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์ อธิบดีกรมเศรษฐกิจ อธิบดีกรมสารนิเทศ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจ และผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก<sup>207</sup>

จากนั้น ได้มีการเยือนในระดับผู้นำระหว่างไทย-ลาวอีกครั้ง โดยนายอานันท์ ปันยารชุน เดินทางไปเยือนลาว ในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 เพื่อร่วมเปิดพิธีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง ซึ่งได้พบกับผู้นำของลาว คือ นายโกสอน พมวิหานและนายคำไต สีพันดอน ซึ่งการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงนี้ นับเป็นครั้งสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจของไทยและลาว เนื่องจากสะพานข้ามแม่น้ำโขงจะเป็นการอำนวยความสะดวกต่อการค้า รวมถึงการขนส่งสินค้าระหว่างไทย-ลาวอีกทางหนึ่ง ต่อมา นาย โกสอน พมวิหาน ได้เดินทางมาเยือนไทยอีกครั้ง ระหว่างวันที่ 6-11 มกราคม พ.ศ. 2535 ในฐานะพระราชอาคันตุกะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหลังจากนั้น การเสริมสร้างมิตรภาพระหว่างไทย-ลาวได้ปรากฏขึ้นอีกครั้ง เมื่อพลเอกคำไต สีพันดอน นายกรัฐมนตรีของลาวได้เยือนไทยระหว่างวันที่ 18-21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ในฐานะแขกของรัฐบาลไทย ซึ่งผู้แทนรัฐบาลลาวชุดนี้เป็นคณะผู้แทนระดับสูง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกหลายท่าน การพบปะหารือกันครั้งนี้ นำไปสู่การลงนามร่วมกันในความตกลง 3 ฉบับ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว สนธิสัญญามิตรภาพ ความร่วมมือไทย-ลาว และแถลงการณ์ร่วม

<sup>206</sup> แถลงการณ์ร่วมระหว่าง ฯพณฯ นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งราชอาณาจักรไทย และ ฯพณฯ นายพูน สีปะเสิด รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2534, หน้า 4. อ้างใน ธรรมนูญรา กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 14-15.

<sup>207</sup> ธรรมนูญรา กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 15-16.



ระหว่างนายอานันท์ ปันยารชุนและพลเอกคำไต สีพันดอน<sup>208</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ประการแรก ฝ่ายไทยจะให้ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการแก่ลาว โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาบุคลากรทั้งระยะสั้นและระยะยาว ประการที่สอง ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบในการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรึกษาหารือเรื่องการจัดระเบียบทางการค้าชายแดน ประการที่สาม ฝ่ายไทยได้ตกลงลดอัตราภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์ไม้สำเร็จรูปของลาว 4 ประเภท ประการที่สี่ ทั้งสองฝ่ายได้ทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างสองประเทศ และประการสุดท้าย ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันในการร่วมมือเพื่อพัฒนาพลังงานไฟฟ้า เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาของทั้งสองประเทศ<sup>209</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์ความผันผวนทางการเมืองทำให้นายอานันท์ ปันยารชุน ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 – 23 กันยายน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจในขณะที่ประเทศกำลังอยู่ในภาวะวิกฤต อันเนื่องมาจากการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มต่างๆ การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดนี้จึงมีระยะเวลาจำกัดในการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนครั้งนี้ จึงเน้นที่การดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ฟันฟู เสริมสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนและนานาชาติ<sup>210</sup> อย่างไรก็ตาม ทางด้านความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนสมัยที่สองนี้ ได้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว ระหว่างวันที่ 21-22 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการประชุมคือทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ให้ประชุมแก้ปัญหาชายแดนไทย-ลาวต่อไป และควรโน้มน้าวมิให้สหประชาชาติลดความช่วยเหลือในการส่งผู้อพยพชาวลาวในไทย จำนวน 50,356 คน กลับประเทศ นอกจากนี้ไทยจะให้ทุนการศึกษาระยะยาวแก่ลาว 50 ทุน ทุนฝึกอบรมและดูงาน 200 ทุน และมอบอุปกรณ์การศึกษาและสาธารณสุขให้จำนวนหนึ่ง รวมทั้งมีการตกลงเรื่องการจำหน่ายปูนซีเมนต์และสินค้าเกษตร<sup>211</sup>

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีการพัฒนาความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจที่กว้างขวางและครอบคลุมหลายด้าน โดยผ่านกลไกการเยือนและประชุมร่วมกันระหว่างไทย-ลาว ในระดับผู้นำระดับสูงของทั้งสองฝ่าย และมีการปรับปรุงกลไกความร่วมมือระหว่าง

<sup>208</sup> "นายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเยือนไทย," สยามจดหมายเหตุ 17, ล. 10 (6-12 มีนาคม 2535): 253-256.

<sup>209</sup> *ข่าวสารนิเทศ*, ที่ 42/2535 (19 กุมภาพันธ์ 2535), 1-5 อังโน อภิรติ แซ่โล, อ่างแล้ว, หน้า 66.

<sup>210</sup> "นโยบายรัฐบาล," สยามจดหมายเหตุ 17, ล. 26 (26 มิถุนายน – 2 กรกฎาคม 2535): 701-704.

<sup>211</sup> "การประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว," สยามจดหมายเหตุ 17, ล. 34 (21-27 สิงหาคม 2535): 927.

ไทย-ลาว จนนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการความร่วมมือไทย-ลาว ซึ่งกลไกนี้เปิดโอกาสให้ ตัวแสดงภาครัฐหลายกรม กอง กระทรวง มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการชุดดังกล่าวด้วย และ ดำเนินการประชุมร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้ง กลไกคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบและ ส่งเสริมความร่วมมือบริเวณชายแดนทั่วไป ซึ่งทั้งสองกลไกนับเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการประสาน ความร่วมมือในระหว่างไทย-ลาว มาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ได้ส่งเสริมความร่วมมือด้าน เศรษฐกิจหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายพลังงานไฟฟ้า การท่องเที่ยว การขนส่งข้ามแดน และการแก้ไขปัญหาที่ลาวเสนอ อาทิ การลดภาษีสินค้าเกษตรกรรม เป็นต้น

### รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (23 กันยายน พ.ศ. 2535 – 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2538)

รัฐบาลชุดต่อมาคือ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยแรก ซึ่งมีแนวทางการดำเนินนโยบาย ต่างประเทศที่นอกจากจะยึดมั่นในพันธกรณีที่มีอยู่กับต่างประเทศตามสนธิสัญญาและความตกลง ต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว รัฐบาลชุดนี้ยังต้องการเสริมสร้างสถานภาพของประเทศไทยให้มี บทบาทมากขึ้น และมีโอกาสเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคมนาคมในภูมิภาคด้วย โดยการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน พัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศ สมาชิกอาเซียน ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญและ ประเทศในภูมิภาคต่างๆ ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรม และการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์กับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยเพิ่มบทบาทของไทยในการ ช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น<sup>212</sup> และหากพิจารณาการดำเนินการด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ พบว่า รัฐบาลชุดนี้เน้นการ พัฒนาเศรษฐกิจภายในเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในระดับโลก โดยการดำเนินนโยบายเสริมสร้างกรอบ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศในระดับอนุภูมิภาค อาทิ สหสัมพันธ์เศรษฐกิจ ทหสัมพันธ์ เศรษฐกิจ ห้าเหลี่ยมเศรษฐกิจ และสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงด้านการคมนาคม และการพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านลุ่มน้ำโขง ผ่านการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การ ดำเนินงานร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในการวางแผนและช่วยเหลือการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน ในประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนของไทย<sup>213</sup> ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าว ส่งผลต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวเช่นกัน

<sup>212</sup> "นโยบายรัฐบาล," *สยามจดหมายเหตุ* 17, ล. 43 (23-29 ตุลาคม 2535): 1177-1182.

<sup>213</sup> Pongphisoot Busbarat, 2009 อ้างใน สุกรี คลองวีธี, "นโยบายการเสริมสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ระดับอนุภูมิภาคของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านหลังสงครามเย็น," *Veridian E-Journal* 8, no. 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2558): 1409.

กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจแบบพหุภาคีที่ส่งผลอย่างสำคัญต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระยะต่อมา คือ ทกเหลี่ยมเศรษฐกิจ หรือ การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว จีนตอนใต้ ไทย เวียดนาม กัมพูชา (Greater Mekong Subregion; GMS) ซึ่งโครงการหลักโครงการหนึ่งคือ การพัฒนาการขนส่งและคมนาคมในภูมิภาค ซึ่งฝ่ายลาวได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมในภูมิภาคอินโดจีน อาทิ เส้นทางเชียงราย-ลาว-แคว้นสิบสองปันนาของจีน เส้นทางเชื่อมโยงฝั่งไทยกับเมืองหลวงพระบางโดยผ่านเมืองปากแบ่ง เส้นทางอุบลราชธานี-ช่องเม็ก-ปากเซ จรดชายแดนลาว-กัมพูชา ซึ่งมีจุดท่องเที่ยวหลายแห่ง รวมถึงการปรับปรุงและการเปิดสนามบินปากเซเป็นสนามบินสากล ที่จะเป็นการเชื่อมโยงเส้นทางอุบลราชธานีและปากเซโดยตรง ทั้งนี้ ฝ่ายลาวแจ้งว่าพร้อมจะร่วมมือกับไทยในการสร้างถนนเชื่อมระหว่างจังหวัดเชียงราย-หลวงน้ำทา-ยูนนานของจีน และเส้นทางอื่นๆ เช่น เส้นทางเชื่อมจังหวัดน่านกับแขวงหลวงพระบาง เส้นทางเชื่อมจังหวัดเลยกับเมืองหลวงพระบาง และเส้นทางเชื่อมจังหวัดนครพนมกับเมืองท่าแขก<sup>214</sup> ซึ่งเส้นทางดังกล่าว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมค่อยๆ ได้รับการพัฒนาในรัฐบาลยุคต่อๆ มา ส่งผลให้เมืองชายแดนของไทยที่มีพรมแดนติดกับลาวได้รับผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยเสริมศักยภาพให้เมืองชายแดนไทย-ลาวเหล่านี้ กลายเป็นจุดเชื่อมโยงทางการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ระหว่างไทยกับลาวต่อไป

ทางด้านความร่วมมือแบบทวิภาคีไทย-ลาว ในรัฐบาลยุคชวน หลีกภัยสมัยแรกนี้ ได้มีการเยือนลาวในระดับผู้นำคือ การเยือนลาวอย่างเป็นทางการของนาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 12-14 มกราคม พ.ศ. 2536<sup>215</sup> และการเยือนลาวอย่างเป็นทางการของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 4-6 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ตามคำเชิญของพลเอกคำไต สีสันตอน นายกรัฐมนตรีลาว ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการหารือและลงนามในความตกลง 2 ฉบับ ในวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2536 คือ ข้อตกลงด้านไฟฟ้าระหว่างไทย-ลาว และการส่งเสริมการลงทุนร่วมไทย-ลาว และลงนามในภาคีสัญญาที่ไทยจะซื้อไฟฟ้าจากลาว ร้อยละ 5 ของปริมาณการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดในไทย คิดเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 40,000-50,000 ล้านบาท โดยนายชวน หลีกภัย ได้แถลงผลการเยือนครั้งนี้ในด้านเศรษฐกิจว่า มีนักธุรกิจไทยเข้าไปลงทุนในลาวสูงมาก ซึ่งไทยได้ขอให้ลาวอำนวยความสะดวกในเรื่องการตรวจตราการออกหนังสือเดินทางให้กับนักธุรกิจไทยที่เข้าไปทำธุรกิจในลาว และลาวกำลังอยู่ในระหว่างการเปิดประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และลาวมีการปรับลดภาษีสินค้าซึ่งจะเป็นประโยชน์

<sup>214</sup> ข้อมูลสำหรับ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีใช้ประโยชน์ระหว่างการเดินทางเยือนลาว วันที่ 4-6 มิถุนายน 2536, กระทรวงการต่างประเทศ. (อัดสำเนา) อ่างใน อนุรักษ์ กระจ่างสาร, อ่างแล้ว, หน้า 76-77.

<sup>215</sup> "รัฐมนตรีต่างประเทศเยือนลาว," *สยามจดหมายเหตุ* 18, ล. 2 (8-14 มกราคม 2536): 33.

ร่วมกันของประเทศทั้งสอง และยังมีการเจรจาเรื่องเส้นทางคมนาคม ซึ่งแผนพัฒนาประเทศของลาว โครงการ 5 ปีนั้น จะมุ่งเน้นเส้นทางคมนาคมระหว่างลาว ไทยและเวียดนาม โดยเชื่อมกับไทยที่จังหวัด อุบลราชธานี รวมทั้งได้มีการเจรจาตกลงซื้อไฟฟ้า 1,500 เมกะวัตต์<sup>216</sup> จะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้ตัวแสดง นโยบายที่สำคัญยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการผลักดันความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ระหว่างไทย-ลาว

นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ยังมีโครงการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เมืองชายแดนไทย-ลาว คือ โครงการพัฒนาด่านช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติในหลักการใช้งบประมาณ ในวงเงิน 215.3 ล้านบาท เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 เนื่องจากด่านช่องเม็กเป็นจุดผ่านแดนถาวรตามแนวพรมแดนไทย-ลาวเพียงแห่งเดียว (ขณะนั้น) ใน 8 แห่งที่มีผืนแผ่นดินติดต่อกับลาว ซึ่งด่านที่เหลือเป็นด่านที่มีแม่น้ำโขงคั่นกลางทั้งหมด และตั้งอยู่ในจุดที่สามารถพัฒนาให้เป็นประตูการค้าและการท่องเที่ยวไปยังกลุ่มประเทศอินโดจีนได้ ดังนั้น จังหวัดอุบลราชธานีจึงได้จัดทำโครงการพัฒนาด่านช่องเม็กขึ้น เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลที่จะพัฒนาและส่งเสริมให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นประตูการค้าขายกับกลุ่มประเทศอินโดจีน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาจึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบดังกล่าว<sup>217</sup> ฉะนั้น การพัฒนาด่านชายแดนไทย-ลาวจึงเป็นโครงการหนึ่งที่ไทยเริ่มดำเนินการเพื่อสร้างโอกาสในการเปิดประตูการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่นๆ ในอนาคต

ทางด้านการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยแรกนี้ ได้มีการใช้กลไกความร่วมมือ คือ การประชุมคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 3 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2536 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ และครั้งที่ 4 เดือนกันยายน พ.ศ. 2537 ณ กรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการประชุมที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 3 คือ การลงนามความร่วมมือในเรื่องการพัฒนาไฟฟ้าในลาว การเปิดจุดผ่านแดนถาวรระหว่างกันเพิ่มขึ้นอีก 4 จุด นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือในระดับท้องถิ่น เช่น โครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเหือง<sup>218</sup> ในขณะที่ทางด้านความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุน ที่ประชุมรับทราบและยินดีต่อการลงนามในความตกลงระหว่างหน่วยงานด้านส่งเสริมการลงทุนของไทยและลาวในระหว่าง

<sup>216</sup> "นายกรัฐมนตรีเยือนลาว," *สยามจดหมายเหตุ* 18, ล. 25 (18-24 มิถุนายน 2536): 673-676.

<sup>217</sup> "โครงการพัฒนาด่านช่องเม็ก," *สยามจดหมายเหตุ* 18, ล. 22 (28 พฤษภาคม - 3 มิถุนายน 2536): 605.

<sup>218</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 3," 21-22 กันยายน 2536.

การเยือนของนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2536 และเห็นพ้องที่จะส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้าชายแดนโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายหารือแนวทางเพื่อแก้ไขและขจัดอุปสรรคต่างๆ ระหว่างกัน ทั้งยังส่งเสริมการค้าชายแดนให้ผ่านระบบธนาคารมากขึ้น<sup>219</sup> และที่ประชุมได้รับทราบเรื่องให้การเพิ่มผู้รับจัดการขนส่งผ่านแดนและผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดนของไทยอีก 4 รายจากที่มีอยู่เดิมเพียงรายเดียว คือ บริษัท ที. แอล. เอ็นเตอร์ไพรส์ ซึ่งฝ่ายลาวจะเสนอบริษัทเข้าร่วมในการขนส่งดังกล่าวด้วย โดยทั้งสองจะดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีของตนต่อไป<sup>220</sup> จะเห็นได้ว่า กลไกที่ไทยและลาวได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น นอกจากจะสร้างความร่วมมือด้านการค้าการลงทุนแล้ว ยังช่วยแก้ไขปัญหามีมานาน เช่น การผูกขาดการขนส่งผ่านแดนของไทยที่เคยมีเพียงรายเดียว และเริ่มมีความร่วมมือในระดับท้องถิ่น คือ จังหวัด-แขวง

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 4 ฝ่ายไทยได้เสนอให้มีการประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและเจ้าแขวงทุกแขวงที่มีชายแดนติดต่อกัน<sup>221</sup> แม้ว่าในท้ายที่สุดจะยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในยุครัฐบาลของนายชวน หลีกภัยสมัยแรกนี้ก็ตาม และในการประชุมครั้งนี้ มีการรายงานความคืบหน้าหลายเรื่อง อาทิ การบรรลุข้อตกลงพื้นฐานเกี่ยวกับราคาซื้อขายกระแสไฟฟ้าโครงการน้ำเทินหินบูน โครงการปรับปรุงจุดจ่ายกระแสไฟฟ้า การเปิดจุดผ่านแดนทุกจุดตามที่ได้ตกลงไว้ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 3 ความร่วมมือในการพัฒนาสนามบินหลวงพระบาง การขยายความร่วมมือทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน ตลอดจนประชาชนตามแนวชายแดน และทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องให้สภาหอการค้าไทยและสภาการค้าและอุตสาหกรรมแห่งชาติลาวมีการพบปะหารือกันอย่างสม่ำเสมอ<sup>222</sup> จึงแสดงให้เห็นถึง มีการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงภาคเอกชนของไทยและลาว ได้พบปะหารือกัน เพื่อส่งเสริมด้านการค้าร่วมกัน

นอกจากนี้ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงด้านการคมนาคมระหว่างไทย-ลาว คือ สะพานข้ามแม่น้ำโขงหนองคาย-เวียงจันทน์ หรือสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 1 ได้ดำเนินการแล้วเสร็จในรัฐบาลชุดนี้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ในการเปิดจุดผ่านแดนถาวร บริเวณสะพานข้ามแม่น้ำโขงหนองคาย-เวียงจันทน์ ที่บ้านเหล่าจอมมณี หมู่ 6

<sup>219</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

<sup>220</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>221</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 4," 15-17 กันยายน 2537.

<sup>222</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า 5-7.

ตำบลมีชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย กับบ้านดงพูลี เมืองหาดทรายฟอง แขวงเวียงจันทน์<sup>223</sup> ซึ่งภายหลังจากการเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแล้ว นายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แถลงว่า รัฐบาลชุดนี้มีนโยบายที่จะเชื่อมโยงฐานการผลิตระหว่างจังหวัดหนองคาย อุดรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมาเชื่อมต่อกับท่าเรือภาคตะวันออก โดยจะมีการปรับปรุงเส้นทางการจราจรมาตรฐาน 4 ช่องจราจร จากชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเชื่อมต่อสะพานมิตรภาพไทย-ลาว นอกจากนี้ จะย้ายอุตสาหกรรมบางประเภทเข้ามาผลิตในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมอุดรธานี สำหรับประเภทอุตสาหกรรมที่เหมาะสมนั้นจะเป็นอุตสาหกรรมผลิตสินค้าอุปโภคหรือสินค้าพื้นฐานประจำวันอื่นๆ เนื่องจากสินค้าเหล่านี้จะมีตลาดรองรับ คือ ลาว เวียดนามและจีน โดยรัฐบาลจะพิจารณาด้วยว่านอกจากที่จังหวัดอุดรธานีแล้ว ยังมีที่อื่นอีกหรือไม่ที่จะจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมได้อีก<sup>224</sup>

ในขณะที่นายสาวิตรี โพธิวิหค รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้สั่งการให้สำนักคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทำการศึกษาเรื่องการส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่บริเวณชายแดน โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคใต้ และดึงภาคเอกชนเข้าไปลงทุนในลักษณะนิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากจะสามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งขณะนั้นมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลมี 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกอาจจะส่งเสริมโดยใช้สิทธิพิเศษตามกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และสร้างสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้ หรือแนวทางที่สอง อาจจะกำหนดพื้นที่พิเศษ ให้มีการส่งเสริมเป็นพิเศษ ซึ่งมากกว่าปกติเกินกว่าอำนาจของกระทรวงที่มีอยู่<sup>225</sup> อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลชุดนี้ที่ต้องการกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจไปยังภูมิภาค โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดนก็ยังไม่อาจดำเนินได้อย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย แต่ได้เริ่มในรัฐบาลชุดต่อๆ มา คือ เป็นโครงการนำร่องเขตเศรษฐกิจพิเศษในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร และมีการออกประกาศนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยแรกนี้ นอกจากจะมีการดำเนินนโยบายความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว ผ่านกลไกที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ได้วางไว้ เพื่อสร้าง

<sup>223</sup> "การพิจารณาเปิดจุดผ่านแดนถาวรบริเวณสะพานข้ามแม่น้ำโขงหนองคาย-เวียงจันทน์," *สยามจดหมายเหตุ* 19, ล. 13 (25-31 มีนาคม 2537): 349.

<sup>224</sup> "ไทย-ลาวเตรียมร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ," *สยามจดหมายเหตุ* 19, ล. 22 (27 พฤษภาคม - 2 มิถุนายน 2537): 607.

<sup>225</sup> "หนุนตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ," *สยามจดหมายเหตุ* 19, ล. 36 ((2-8 กันยายน 2537): 998).

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาด้านการค้าระหว่างไทย-ลาว ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว คือ การสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดชายแดนให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้จังหวัดชายแดนเป็นประตูการค้าติดต่อกับกลุ่มประเทศอินโดจีน นอกจากนี้ ยังมีนโยบายที่จะเชื่อมโยงฐานการผลิตระหว่างจังหวัดหนองคาย อุตรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมาเชื่อมต่อกับท่าเรือภาคตะวันออกเฉียงใต้ โดยให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมต่อสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ในขณะเดียวกัน รัฐบาลชุดนี้ก็ส่งเสริมความร่วมมือในระดับท้องถิ่น และบทบาทของผู้นำราชการจังหวัดชายแดนไทย-ลาว ในการเสนอให้มีการประชุมร่วมกับเจ้าแขวงของลาวอีกด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับจังหวัดชายแดน และเล็งเห็นศักยภาพว่าจังหวัดชายแดนไทย-ลาว นี้ จะมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างไทย-ลาว และประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคและภูมิภาคนี้ต่อไปในอนาคต

#### รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (13 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 – 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539)

ในสมัยของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประมาณ 1 ปี แต่ก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว ให้แน่นแฟ้นขึ้นเช่นกัน โดยรัฐบาลชุดนี้ได้มีแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ดังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 คือ เพิ่มพูนความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย เพื่อการพัฒนา การร่วมมือ การแก้ไขปัญหาและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ โดยสนับสนุนให้มีการพบปะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และองค์กรประชาชน และให้การส่งเสริมความร่วมมือในกรอบของเหลี่ยมเศรษฐกิจ เพื่อเชื่อมอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคอื่น เพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน และเพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านมีความมั่นคงก้าวหน้า นอกจากนี้ ยังมีการปรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะในทางการทูต ด้วยการให้ความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจมากขึ้น และปรับเปลี่ยนฐานะจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือสู่การเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน<sup>226</sup>

ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลชุดนี้ ได้มีการประชุมภายใต้กรอบความร่วมมือที่ไทยและ

<sup>226</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กรกฎาคม 2538 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.), หน้า 11-13.

ลาวได้วางไว้ในยุคก่อนหน้านี้นี้คือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 8-9 กันยายน พ.ศ. 2538 และการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 6 ระหว่างวันที่ 6-8 กันยายน พ.ศ. 2539 ซึ่งประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว คือ การยกระดับด้านชายแดน โดยในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 5 ฝ่ายไทยเสนอให้ฝ่ายลาวปรับปรุงด้านท้องถิ่นที่บ้านน้ำเงิน เมืองเงิน แขวงไชยะบูลี ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับบ้านห้วยโก๋น อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่านและปรับปรุงด้านท้องถิ่นที่ด่านต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว ตรงข้ามกับบ้านเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ให้เป็นด่านสากล เพื่อประโยชน์ทางการค้าและอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลที่จะเดินทางเข้า-ออก ของทั้งสองประเทศและฝ่ายลาวรับที่จะนำข้อเสนอดังกล่าวไปพิจารณา<sup>227</sup> และต่อมาในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 6 มีความคืบหน้าคือ ฝ่ายลาวรับที่จะยกฐานะด้านท้องถิ่นบ้านน้ำเงิน เมืองเงิน แขวงไชยะบูลีเป็นด่านสากล ในขณะที่ฝ่ายไทยได้ขอให้ฝ่ายลาวเร่งรัดการยกระดับด้านท้องถิ่นให้เป็นด่านสากล รวมทั้งเปิดด่านเพิ่มเติม จำนวน 8 ด่าน ซึ่งฝ่ายลาวรับไปพิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดประเด็นการยกระดับด้านดังกล่าว ทางลาวยังไม่สามารถดำเนินการได้ในรัฐบาลชุดนี้ ซึ่งฝ่ายไทยก็ได้นำไปผลักดันในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งต่อไปซึ่งอยู่ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

กระนั้น ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ทั้งสองครั้ง ได้นำไปสู่ความร่วมมือที่สำคัญอีกขั้นหนึ่งระหว่างไทย-ลาว คือ การประชุมฯ ครั้งที่ 5 ที่ประชุมเห็นชอบให้ไทยเปิดสถานกงสุลใหญ่ที่แขวงสะหวันนะเขต และให้ลาวเปิดสถานกงสุลใหญ่ที่จังหวัดขอนแก่น โดยสถานกงสุลทั้งสองแห่งได้เปิดทำการในปี พ.ศ. 2539<sup>228</sup> และในการประชุมกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 6 ได้มีการเพิ่มกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวจากยุคก่อนหน้านี้นี้ นั่นคือ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาว ระดับจังหวัด-แขวงและการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงตามแนวชายแดนไทย-ลาว โดยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะให้จังหวัดและแขวง เกิดความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามแนวชายแดน อีกทั้ง ในที่ประชุมยังเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะมีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงตามแนวชายแดนในโอกาสแรก โดยให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสก่อนการประชุมระดับรัฐมนตรี สำหรับคณะผู้เข้าร่วมการประชุมทั้งสองฝ่ายพิจารณาตามความเหมาะสมจากรูปแบบการปกครองของแต่ละฝ่าย โดยฝ่ายไทยได้แจ้งว่าหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายไทยเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการ

<sup>227</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 5,” 8-9 พฤศจิกายน 2538, หน้า 6-7. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 92.

<sup>228</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 5,” 8-9 พฤศจิกายน 2538, หน้า 6-7. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 118.



กระทรวงมหาดไทยจะเป็นหัวหน้าฝ่ายไทยในระดับรัฐมนตรี ฝ่ายลาวแจ้งว่าหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสของฝ่ายลาวอาจเป็นบุคคลจากสำนักงานนายกรัฐมนตรี หรือจากกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งซึ่งฝ่ายลาวเห็นว่าเหมาะสม สำหรับในระดับรัฐมนตรีนั้นจะเป็นรัฐมนตรีกระทรวงภายใน สำหรับระเบียบวาระการประชุมนั้นควรจะรวมถึงความร่วมมือด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนและความร่วมมือในการพัฒนาระดับท้องถิ่นด้วย<sup>229</sup>

กล่าวโดยสรุป ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นอกจากจะมีการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว ต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนแล้ว รัฐบาลชุดนี้ยังได้ผลักดันให้เกิดกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว เพิ่มขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีความสำคัญต่อจังหวัดชายแดนไทย-ลาว นั่นคือการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาว ระดับจังหวัด-แขวง และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงตามแนวชายแดนไทย-ลาว ซึ่งกลไกดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้นำระดับท้องถิ่นของไทยและลาวได้มีโอกาสพบปะหารือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ส่งผลดีต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนมิให้ขยายไปเป็นความขัดแย้งระดับชาติ ทั้งยังช่วยส่งเสริมและพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคมและวัฒนธรรมของจังหวัดและแขวงตามแนวชายแดนไทย-ลาวอีกด้วย

### **รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 – 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540)**

หลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 หรือการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้ามามากที่สุดถึง 125 ที่นั่ง จึงสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ และพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>230</sup> โดยในสมัยของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ปรากฏดังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 คือ ขจัดปัญหา อุปสรรค และขยายความสัมพันธ์ในทุกด้านกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย และดำเนินนโยบายที่ช่วยเสริมสร้างและเกื้อกูลให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการเจรจาพหุภาคีด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค

<sup>229</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 6,” 6-8 กันยายน 2539, หน้า 2. อ้างใน ฌ์ฐิรา กระแสร์สาร, อ้างแล้ว, หน้า 54.

<sup>230</sup> พิษณุ สุ่มประดิษฐ์, "ชวลิต ยงใจยุทธ," สถาบันพระปกเกล้า, accessed 1 มีนาคม 2562, [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ชวลิต\\_ยงใจยุทธ\\_\(พลเอก\).](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ชวลิต_ยงใจยุทธ_(พลเอก).)

โดยเน้นการทูตเพื่อขยายผลประโยชน์ของไทยในการเจรจาแก้ไขปัญหาและกฎระเบียบในด้านการค้า และการลงทุน การส่งเสริมการส่งออก การดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ การสนับสนุนเอกชนไทยที่ทำธุรกิจในต่างประเทศและการส่งเสริมการท่องเที่ยว<sup>231</sup>

รัฐบาลชุดนี้ได้สานต่อความร่วมมือไทย-ลาวได้วางไว้ในยุคก่อนหน้าคือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 7 ระหว่างวันที่ 2-5 กันยายน พ.ศ. 2540 ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเมืองชายแดนคือ ฝ่ายไทยขอให้ฝ่ายลาวเร่งรัดยกระดับด่านท้องถิ่นที่บ้านน้ำเงิน เมืองเงิน แขวงไซยะบูลี และด่านท้องถิ่นอื่นๆ ตามที่ฝ่ายไทยได้เคยเสนอในการประชุมฯ ครั้งที่ 6 ขึ้นเป็นด่านสากล นอกจากนี้ ฝ่ายไทยเสนอให้ฝ่ายลาวพิจารณายกระดับจุดผ่อนปรนที่ด่านบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา กับด่านปางมอญ แขวงไซยะบูลี ขึ้นเป็นด่านถาวร ซึ่งฝ่ายลาวรับไปพิจารณา<sup>232</sup> ซึ่งแม้ว่าในท้ายที่สุดจะยังไม่อาจยกระดับด่านได้พร้อมกันทั้งหมดดังที่ฝ่ายไทยขอภายในการดำเนินงานของรัฐบาลชุดนี้ แต่ฝ่ายลาวก็ตกลงที่จะยกระดับด่านบางด่าน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัยสมัยที่สองต่อไป นอกจากนี้ ที่ประชุมยังรับทราบผลความร่วมมือระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารแห่ง สปป.ลาว และส่งเสริมให้สองฝ่ายร่วมมือแบบทวิภาคีต่อไป และทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรึกษาหารือเกี่ยวกับการใช้สกุลเงินเพื่อชำระสะสางการค้าและการบริการผ่านธนาคารทั้งสองประเทศ อีกทั้ง ฝ่ายไทยแจ้งว่ากองทุนให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย พร้อมทั้งจะให้ความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของเงินกู้ผ่อนปรนสูงแก่ลาว<sup>233</sup>

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 7 นี้ได้นำผลสืบเนื่องจากการเยือนลาวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2540 มาหารือและนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว (Joint Trade Committee)<sup>234</sup> อีกทั้ง ที่ประชุมได้ตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือแก้ไขข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุน ตามนัยความตกลงไทย-ลาว ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2533 จึงเห็นควรให้มีกลไกใกล้เคียงแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้านธุรกิจ

<sup>231</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 11 ธันวาคม 2539* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.), หน้า 16-17.

<sup>232</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 7,” 2-5 กันยายน 2540, หน้า 5. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 93.

<sup>233</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 7,” 2-5 กันยายน 2540, หน้า 9-10. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 122-123.

<sup>234</sup> สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต, “ความร่วมมือไทย-ลาว ด้านเศรษฐกิจ,” กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 1 ธันวาคม 2560, <http://www.thaisavannakhet.com/vientiane/th/cooperation/cooperation3/>.

และการลงทุน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธาน ทั้งนี้ ฝ่ายไทยจะมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และอธิบดีกรมเอเชียตะวันออก และฝ่ายลาวจะมีประธานคณะกรรมการฯ และเลขาธิการคณะกรรมการร่วมมือลาว-ไทย เป็นจุดประสาน<sup>235</sup> ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการฯ และกลไกดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการค้าระหว่างไทย-ลาว ของทั้งสองประเทศ และได้กลายเป็นกลไกหลักในความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว อีกกลไกหนึ่ง ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยังได้เริ่มการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการริเริ่มนโยบายจากรัฐบาลชุดก่อนๆ ซึ่งนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยังได้สานต่อนโยบายจากรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ด้วยการเริ่มการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งแรก ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 2-3 เมษายน พ.ศ. 2540 ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีนายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายไทย และพลตรีอาชาง ลาวลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายลาว ในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ ทบทวน และประเมินผลความร่วมมือระดับจังหวัดและแขวงที่ผ่านมา ทั้งสองฝ่ายมีความพึงพอใจที่กลไกความร่วมมือระหว่างสองประเทศได้เจริญก้าวหน้าเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยประชุมครั้งนี้เป็นการหารือในประเด็นต่างๆ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบตามชายแดนระดับจังหวัด/แขวง ความร่วมมือรักษาเส้นเขตแดนไทย-ลาว การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่คนเข้า-ออก บริเวณชายแดน การเปิดจุดผ่านแดนและระเบียบการผ่านแดน ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ความร่วมมือด้านวิชาการ การก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง การดูดทรายในแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ซึ่งผลการหารือครั้งนี้ โดยมากเป็นการยืนยันว่าทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการตามมติคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 6 ที่จังหวัดสงขลา อาทิ การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวชายแดนไทย-ลาว การยกระดับด่านท้องถิ่นของลาวให้เป็นด่านสากลและเวลาในการเปิด-ปิดด่าน และการขอให้มีความร่วมมือด้านวิชาการในระดับจังหวัด-แขวง เป็นต้น<sup>236</sup> ซึ่งประเด็นหารือดังที่กล่าวมา ได้เป็นวาระซึ่งปรากฏในการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงฯ ในครั้งต่อไปด้วย

<sup>235</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 7,” 2-5 กันยายน 2540, หน้า 8. อ้างใน ญัตติสภา กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 124.

<sup>236</sup> กระทรวงมหาดไทย, “บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 1,” 2-3 เมษายน 2540.

กล่าวโดยสรุป ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นอกจากจะมีการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว ต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนแล้ว รัฐบาลชุดนี้ยังได้ผลักดันให้เกิดกลไกที่ส่งเสริมความร่วมมือทางการค้าและการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุน เพิ่มขึ้นมา นั่นคือ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว (Joint Trade Committee) และกลไกไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุน เพื่อรองรับการขยายตัวทางการค้าและการลงทุนระหว่างไทย-ลาว โดยทั้งสองกลไกได้กลายเป็นกลไกหลักในความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวในระยะต่อมา อีกทั้ง ได้เริ่มความร่วมมือในระดับจังหวัด-แขวง คือ การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งแรก ซึ่งนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

#### **รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 – 9 กุมภาพันธ์ 2544)**

ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่สองนี้ เป็นรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งในช่วงที่ประเทศไทยเพิ่งเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเงิน พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อนายชวน หลีกภัย ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ปราบกฏตั้งกำแพงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 คือ เพิ่มพูนและพัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการให้เขตการค้าเสรีอาเซียน ประสบผลสำเร็จ โดยครอบคลุมถึงผลผลิตด้านการเกษตรและการบริการตลอดจนผลักดันให้มีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการผลิตสินค้า อุตสาหกรรม การลงทุน และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้จะมุ่งเน้นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค<sup>237</sup> รัฐบาลชุดนี้ได้มีการดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากกรอบความร่วมมือทางด้านค้าที่รัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้วางไว้คือ การจัดประชุมคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว การประชุมคณะกรรมการมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ดังนี้

<sup>237</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.), หน้า 12-13.

ภายใต้การนำของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สองนี้ ได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยจัดขึ้นระหว่างวันที่ 16-17 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ที่กรุงเทพมหานคร โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและการท่องเที่ยวของลาว เป็นประธานร่วม และได้หารือแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการค้าทวิภาคีและความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค รวมทั้งเห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการวิชาการ ตามนัยความตกลงว่าด้วยการค้าไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2534 โดยที่ประชุมมีมติเกี่ยวกับการชำระเงินในการซื้อขายสินค้าระหว่างกัน ซึ่งระบุให้นักธุรกิจของทั้งสองประเทศปฏิบัติตามความสมัครใจใน 3 รูปแบบ ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารชาติของทั้งสองฝ่ายคือ การแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้า การซื้อขายสินค้าด้วยเงินบาทหรือเงินกีบ และการซื้อขายสินค้าด้วยเงินตราสกุลหลัก<sup>238</sup> ทำให้กระทรวงพาณิชย์เข้ามามีบทบาทในนโยบายการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับลาวชัดเจนมากขึ้น

ต่อมา รัฐบาลได้มีการประสานนโยบายความร่วมมือที่ไทย-ลาววางไว้ต่อเนื่องจากยุครัฐบาลก่อนหน้าก็คือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 9-11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 และการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 1-4 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องนโยบายเศรษฐกิจไทย-ลาวและเมืองชายแดน คือ ในการประชุมฯ ครั้งที่ 8 นี้ ฝ่ายลาวตกลงที่จะยกระดับด่านท้องถิ่น คือ 1) ด่านบ้านวังเต่า แขวงจำปาสัก – ซองเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี 2) ด่านเมืองท่าแขก แขวงคำม่วน ด่านอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม และ 3) ด่านต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว – ด่านเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นด่านสากลและตกลงที่จะยกระดับจุดผ่อนปรนที่ด่านปางมอญ แขวงไชยบุรี ด่านบ้านฮวก จังหวัดพะเยา เป็นด่านท้องถิ่น สำหรับด่านเมืองเงิน แขวงไชยบุรี – ด่านห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ทั้งสองฝ่ายจะพิจารณาต่อไป และสิ่งที่เป็นความสำเร็จคือ ทุกจังหวัดและแขวงที่เกี่ยวข้องได้เริ่มใช้หนังสือผ่านแดนตามความตกลงว่าด้วยการเดินทางข้ามแดนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว<sup>239</sup> และที่ประชุมครั้งนี้ เห็นพ้องให้มีการทำแผนงานความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังของไทยกับกระทรวงการเงินของลาว เพื่อใช้เป็นกรอบความร่วมมือในด้านการเงินการคลังระหว่างกัน อีกทั้งมีความยินดีต่อความสัมพันธ์และความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกรมศุลกากรของไทยกับกรมภาษีของลาว และเห็นชอบให้หน่วยงานทั้งสอง

<sup>238</sup> ณีภูริรา กระแสร์สาร, อ้างแล้ว, หน้า 123.

<sup>239</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 8,” 9-11 พฤศจิกายน 2541, หน้า 4. อ้างใน ณีภูริรา กระแสร์สาร, อ้างแล้ว, หน้า 94.

ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดต่อไป<sup>240</sup>

นอกจากนี้ ในด้านการแก้ไขปัญหาคอขวดทางธุรกิจและการลงทุนที่ค้างค้ำ รวมถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ทำให้การประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 8 เห็นพ้องให้ทั้งสองฝ่ายใช้กลไกใกล้เคียงแก้ไขปัญหาคอขวดทางธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาว ตามหลักการที่ได้เห็นชอบร่วมกันในความตกลงว่าด้วยความคุ้มครองของการลงทุน พ.ศ. 2533 และบันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงยุติธรรมของไทยและสปป. ลาว ว่าด้วยความร่วมมือทางด้านกฎหมาย การศาล และอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2538 อีกทั้ง ที่ประชุมยังเห็นสมควรให้คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (กรอ.) จังหวัด และสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจ (สจศ.) ระดับแขวงที่เกี่ยวข้องได้พบปะและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระดับท้องถิ่นด้วย<sup>241</sup> และได้เน้นย้ำประเด็นนี้ ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 9 เช่นกัน โดยทั้งสองฝ่ายเห็นควรให้สภาการค้าและอุตสาหกรรมระดับแขวงของลาวกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) จังหวัดชายแดนของไทย ได้มีการพบปะและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย<sup>242</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งไทยและลาว ได้เปิดโอกาสให้ในระดับท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคอขวดทางธุรกิจ นอกเหนือจากกลไกระดับชาติ

ไม่เพียงเท่านั้น ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 9 นี้ ไทยและลาวชื่นชมในความสำเร็จของการยกระดับจุดผ่อนปรนการค้า (ด่านท้องถิ่น) ขึ้นเป็นจุดผ่านแดนถาวร (ด่านสากล) ได้แก่ ด่านช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี – ด่านวังเต่า แขวงจำปาสัก และด่านอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม – ด่านท่าแขก แขวงคำม่วน<sup>243</sup> ซึ่งความล่าช้าของการยกระดับด่านของลาวที่ผ่านมา นั้น มีอุปสรรคมาจากการต้องเพิ่มงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ที่มีความทันสมัยเพียงพอ อีกทั้งพื้นที่ด่านของลาวในบางพื้นที่ขณะนั้น ไม่มีไฟฟ้าใช้ในตอนเย็น ซึ่งต่างจากฝั่งไทย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายลาวเป็นฝ่ายขอให้ฝ่ายไทยเปิดจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งไทยได้ดำเนินการได้ทั้งหมดเนื่องจากมีความพร้อมขณะที่ลาวมีความล่าช้าเนื่องจากสาเหตุที่กล่าวมาแล้ว ทั้งที่มีการผลักดันประเด็นนี้นับแต่การประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 5 ซึ่งการที่จุดผ่านแดนทั้งสองฝั่ง มีฐานะที่ต่างกัน ทำให้มีปัญหาในการ

<sup>240</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 8,” 9-11 พฤศจิกายน 2541, หน้า 7-8. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 123.

<sup>241</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 8,” 9-11 พฤศจิกายน 2541, หน้า 8. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 125.

<sup>242</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 9,” 1-4 พฤษภาคม 2543, หน้า 7. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 125.

<sup>243</sup> “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 9,” 1-4 พฤษภาคม 2543, หน้า 4-5. อ้างใน ธรรมนูญฯ กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 94.

เดินทางข้ามไป-มา โดยฝ่ายไทยถือปฏิบัติตามขอบเขตจุดผ่านแดนถาวรซึ่งบุคคลจากประเทศที่สามสามารถเดินทางเข้า-ออกได้ ในขณะที่ฝ่ายลาวถือปฏิบัติตามขอบเขตของด่านท้องถิ่น ซึ่งอนุญาตให้เฉพาะราษฎรไทยและลาวสามารถเดินทางผ่านเข้า-ออก ไม่รวมถึงบุคคลจากประเทศที่สาม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการท่องเที่ยว<sup>244</sup> ฉะนั้น เมื่อมีการพัฒนาและยกระดับด่านให้มีสถานะที่เท่าเทียมกัน คือจุดผ่านแดนถาวรของไทย และด่านสากลของลาว จึงเป็นการอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านการเดินทางข้ามไป-มา โดยเฉพาะของนักท่องเที่ยว และการขนส่งสินค้า

ทางด้านการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ซึ่งนับเป็นครั้งที่ 2 ได้จัดขึ้นระหว่างวันที่ 14-16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ โดยมีพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายไทย และพลตรีอาซาง ลาวลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายลาว โดยที่ประชุมได้แสดงความพึงพอใจที่กลไกความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศเป็นรูปธรรมมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงตามชายแดน ซึ่งเป็นการช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศให้มีความก้าวหน้าดีขึ้น<sup>245</sup> การประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ปรึกษาหารือกันในเรื่องต่างๆ นอกเหนือจากประเด็นทางด้านความมั่นคงแล้ว รวมถึงการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการเข้า-ออกบริเวณชายแดน การเปิดจุดผ่านแดนและระเบียบการสัญจรบริเวณชายแดน ความร่วมมือด้านแรงงาน และความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนของไทย โดยที่ประชุมได้สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนไทย-ลาว และเห็นชอบให้จังหวัด/แขวง สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจร่วมกัน และเห็นให้ควรให้คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (กรอ.) จังหวัด และสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจ (สกก.) ระดับแขวงที่เกี่ยวข้อง ได้พบปะและร่วมมือกันเพื่อแสวงหาลู่ทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุนตามกฎหมายของแต่ละประเทศ<sup>246</sup>

กล่าวโดยสรุป ในสมัยของรัฐบาลชวน หลีกภัยสมัยที่สองนี้ ได้มีการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวผ่านกลไกที่มีอยู่ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เช่น การจัดประชุมคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว ครั้งแรก ความสำเร็จในการยกระดับด่านให้เป็นด่าน

<sup>244</sup> ณีฎฐิรา กระแสร์สาร, อ้างแล้ว, หน้า 95.

<sup>245</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 2," 14-16 กุมภาพันธ์ 2542.

<sup>246</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-6.

สากล อย่างไรก็ตาม ผลการประชุมร่วมระหว่างไทย-ลาว ดังที่กล่าวมาในรัฐบาลชุดนี้ สะท้อนให้เห็นถึง ความต้องการให้กลไกความร่วมมือไทย-ลาว ที่มีอยู่ช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดด้านธุรกิจ ซึ่งไม่เพียงแต่ในระดับชาติ แต่ยังต้องการให้มีในระดับท้องถิ่น โดยผ่านคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (กรอ.) จังหวัด และสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจ (สกศ.) ระดับแขวง และสภาการค้าและอุตสาหกรรมระดับแขวงลาว ได้มีการพบปะและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งไทยและลาว เห็นความสำคัญและเปิดโอกาสให้ในระดับท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจ นอกเหนือจากกลไกระดับชาติ

### สรุปกลไกความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2544

ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ระหว่างปี พ.ศ. 2519-2544 นับแต่ไทยและลาว มีแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับแรก และจากนั้นหลังจากพัฒนาได้ร่วมกันจัดตั้งกลไกความร่วมมือทวิภาคีขึ้น เพื่อเป็นเวทีในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับแนวทางความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งมีทั้งหมด 7 กลไก ดังนี้ 1) คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ซึ่งกลไกนี้เป็นกลไกหลักที่ดูแลภาพรวมความสัมพันธ์ทั้งหมด<sup>247</sup> ครอบคลุมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานร่วม และถือเป็นเวทีในการทบทวนสถานะความสัมพันธ์ทวิภาคี ปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาที่ค้างค้ำและหาทางออกร่วมกัน กำหนดแผนงาน ความร่วมมือแบบประจำปีระหว่างกันและผลักดันให้ความร่วมมือระหว่างกันมีผลคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรม<sup>248</sup> 2) คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานฝ่ายไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันประเทศเป็นประธานฝ่ายลาว 3) คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย-ลาว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสองประเทศเป็นประธานร่วม

กลไกต่อมาคือ 4) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานร่วมฝ่ายไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายในเป็นประธานร่วมฝ่ายลาว 5) คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและการท่องเที่ยว เป็นประธานร่วมฝ่ายลาว ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น “การประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่ง

<sup>247</sup> ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในลาว, "ความสัมพันธ์กับไทย," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 1 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.thaibizlao.com/lao/about/relations.php>.

<sup>248</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "หนังสือที่ กต. 1303/597 เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว," 18 มีนาคม 2552.



ราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว”<sup>249</sup> 6) กลไกใกล้เคียงแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานร่วม นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องให้มีกลไกระดับท้องถิ่น (จังหวัดกับแขวง) โดยให้คณะกรรมการร่วมมือภาครัฐและเอกชน (กรอ.) กับสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจ (สกศ.) ระดับแขวงของลาวได้พบปะหารือและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งทางธุรกิจในระดับท้องถิ่นด้วย<sup>250</sup> ซึ่งต่อมาคณะกรรมการใกล้เคียงฯ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการส่งเสริมการค้าและการลงทุนไทย-ลาว” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธาน เพื่อให้คณะกรรมการมีบทบาทครอบคลุมถึงการส่งเสริมการค้าเงินธุรกิจ การค้า และการลงทุนไทย-ลาว<sup>251</sup> และ 7) สมาคมไทย-ลาว เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับประชาชนต่อประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนสายสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างไทย-ลาว ในรูปของการดำเนินกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ วิชาการ และสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อคณะกรรมการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง<sup>252</sup> ทั้งนี้ ในการประชุมร่วมระหว่างสมาคมไทย-ลาว และสมาคมมิตรภาพลาว-ไทยประจำปี พ.ศ. 2547 ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบให้เปลี่ยนชื่อสมาคมทั้งสองให้สอดคล้องกันตามข้อเสนอของนายพุมิ ทิบพะวอน ประธานสมาคมมิตรภาพลาว-ไทย โดยฝ่ายไทยใช้ชื่อว่า สมาคมไทย-ลาวเพื่อมิตรภาพ และฝ่ายลาวใช้ชื่อว่า สมาคมลาว-ไทยเพื่อมิตรภาพ<sup>253</sup>

ฉะนั้น หากพิจารณากลไกในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2534 – 2544 ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายระหว่างไทยกับลาวจะเป็นดังภาพ 7 โดยกลไกที่แสดงให้เห็นถึงการทำงานประสานกันในคณะทำงานแต่ละชุด กระบวนการปกติก่อนที่จะมีการประชุมทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว คือ กระทรวงที่จะไปเป็นผู้แทนฝ่ายไทยในการเจรจากับประเทศลาว จะต้องนำเสนอกรอบการประชุมหรือแนวทางการบันทึกการประชุมของกระทรวงตนเองต่อการประชุมคณะรัฐมนตรีก่อนทำการประชุมทวิภาคีร่วมกับลาว โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีการหารือไปยังกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง/ประเด็นนั้นๆ เพื่อขอความเห็นเพิ่มเติมนำเสนอต่อ

<sup>249</sup> สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "ข้อมูลการค้าไทย-สปป.ลาว," กระทรวงพาณิชย์, accessed 1 กุมภาพันธ์ 2561, [www.dtn.go.th/files/60/ASIA/Lao\\_2s\\_0217.pdf](http://www.dtn.go.th/files/60/ASIA/Lao_2s_0217.pdf).

<sup>250</sup> ญัตติสภา กระแสธาร, อ้างแล้ว, หน้า 45-46.

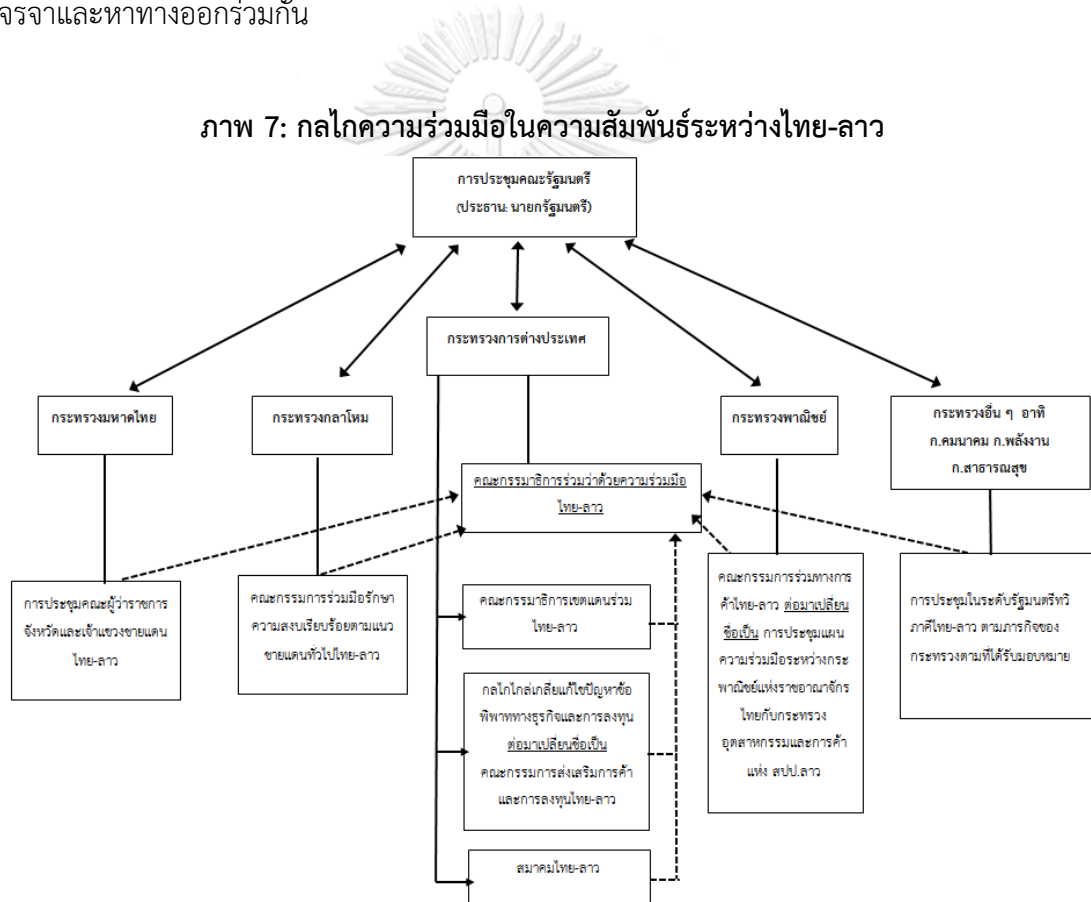
<sup>251</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13.", อ้างแล้ว.

<sup>252</sup> สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์, "สมาคมไทย – ลาวเพื่อมิตรภาพ," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 15 พฤษภาคม 2560, <http://vientiane.thaiembassy.org/th/cooperation/friendship.php>.

<sup>253</sup> สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์, อ้างแล้ว.

คณะรัฐมนตรี เมื่อผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ เพื่อเป็นผู้แทนฝ่ายไทยเพื่อเป็นประธานร่วมกับฝ่ายลาว และเมื่อการประชุมทวิภาคีสิ้นสุด คณะทำงานชุดนั้นจักต้องนำเสนอผลการประชุมต่อการประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบมติการประชุมและมอบหมายอื่นๆ (ถ้ามี) นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการ รวมทั้งกลไกต่างๆ ระหว่างไทยกับลาวที่ได้จัดตั้งขึ้น จะถูกรายงานในที่ประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ในการประชุมร่วมทุกครั้ง เนื่องจากคณะกรรมการร่วมไทย-ลาวเป็นกลไกเดียวที่มีผู้แทนจากหน่วยงานหลักของไทยและลาวทุกหน่วยงานร่วมเป็นคณะกรรมการ เพื่อรับทราบความคืบหน้า ปัญหา อุปสรรค ซึ่งจะนำไปสู่การเจรจาและหาทางออกร่วมกัน

ภาพ 7: กลไกความร่วมมือในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว



↔ คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้กระทรวงต่างๆ ไปดำเนินการประชุม ภายใต้กรอบแนวทางตามมติของคณะรัฐมนตรี และเมื่อดำเนินการประชุมร่วมกับลาว เรียบร้อยแล้ว จึงนำผลการประชุมและประเด็นหารือนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

-----> คณะกรรมการ / กลไก / การประชุมชุดอื่นๆ จะรายงานผลการประชุมของชุดตนเอง ในที่ประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว เนื่องจากคณะกรรมการฯ นี้ เป็นกลไก

เดียวที่มีผู้แทนจากหน่วยงานหลักของไทยและลาวทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไทย-ลาว ร่วมเป็นคณะทำงาน

**ที่มา:** ผู้วิจัยทำการสรุปเป็นแผนภาพจากมติการประชุมคณะรัฐมนตรีและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของไทยต่อลาว

กล่าวโดยสรุป ในช่วงแรก นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519-2544 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช จนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง ซึ่งแม้จะมีใช้ช่วงเวลาที่เป็นขอบเขตการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ แต่ความสัมพันธ์ไทย-ลาว พ.ศ. 2519-2544 มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อลาวในระยะเวลาต่อมา จากการศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า หลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดทั้งสองประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างกันมากขึ้น แม้ว่าจะมีความขัดแย้งด้านพรมแดนในบางช่วงเวลา แต่ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง พิจารณาได้จากการพัฒนาโลกความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับลาวที่มีพัฒนาการมากขึ้นเรื่อยๆ จนมีทั้งหมด 7 กลไกหลักที่ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน นั่นคือ 1) คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว 2) คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว 3) คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย-ลาว 4) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว 5) คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว 6) กลไกไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุน และ 7) สมาคมไทย-ลาว ซึ่งกลไกความร่วมมือที่เกิดขึ้นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นที่ตัวแสดงสำคัญในนโยบายของไทยต่อลาว คือระดับผู้นำรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ขยายไปยังตัวแสดงอื่นๆ ตามกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านต่างๆ ดังที่กล่าวมา ทำให้การประสานนโยบายระหว่างไทยกับลาวมีการติดต่อกันในทุกระดับตั้งแต่ระดับรัฐ ระดับผู้นำระดับสูง ระดับจังหวัด-แขวง จนถึงระดับสมาคมเอกชนของทั้งสองประเทศ เพื่อให้เป็นช่องทางในการสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม และวัฒนธรรม

**3.2 นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2544-2549 (สมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร: สมัยที่หนึ่ง 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 – 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 และสมัยที่สอง 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 – 19 กันยายน พ.ศ. 2549)**

### 3.2.1 นโยบายด้านการต่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เป็นช่วงที่ไทยกำลังเผชิญกับปัญหาชายแดนไทย-พม่า จาก

การที่พม่าปิดด่านพรมแดน<sup>254</sup> เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ จึงได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงฟื้นฟูความสัมพันธ์และการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอันดับแรก<sup>255</sup> โดยมุ่งหวังที่จะนำความสุขและวิถีชีวิตของพี่น้องประชาชนตามแนวชายแดนให้กลับคืนมา รวมถึงสร้างความร่วมมือและสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่สั่งสมและหยั่งรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาให้หมดสิ้นไปหรือบรรเทาเบาบางลง ไม่ว่าจะเป็น ปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย และปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ เป็นต้น<sup>256</sup>

แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนายทักษิณ ชินวัตร สะท้อนในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลชุดนี้มีแนวทางดำเนินการ คือ 1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศ โดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน 2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนาและการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ 3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศ โดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่นๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น 4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งของภาคเอกชนไทย แรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ และ 5) ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ดำเนินการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้านทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์จริงใจ และโดยสันติวิธี<sup>257</sup>

นอกจากนี้ การต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้ยึดหลักการทูตที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง หลักการดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรให้ความสำคัญกับการเปิดรับข้อมูลจากภายนอก โดยเน้นประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย ศูนย์กลางของการดำเนินนโยบายและเป้าหมายสูงสุดของนโยบาย เพื่อให้ได้รับทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แล้วนำมา

<sup>254</sup> เอก อนันต์, *ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล* (กรุงเทพฯ: สยาม เอ็มแอนด์บี พับลิชซิง, 2553), หน้า 144-45.

<sup>255</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548*, หน้า 25.

<sup>256</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>257</sup> *สยามจดหมายเหตุ* 26, ล. 12 (22-27 มีนาคม 2544): 315.

กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อที่รัฐบาลจะได้สามารถรักษาและแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนจากปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้ง รัฐบาลชุดนี้ยังต้องการให้มีการกำหนดนโยบายต่างประเทศในลักษณะคู่ขนาน (dual-track policy) กล่าวคือ ต้องการเห็นนโยบายภายในประเทศและนโยบายการต่างประเทศก้าวไปพร้อมกัน ส่งเสริมเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และที่สำคัญการต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้ยังมุ่งเน้นนโยบายการทูตที่มองไปข้างหน้า และนโยบายการทูตเชิงรุก (pro-active diplomacy)<sup>258</sup> ในขณะที่ การดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลชุดนี้ได้เริ่มต้นยุทธศาสตร์ “เปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือ” ด้วยการประกาศอย่างชัดเจนต่อผู้นำและประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านว่า รัฐบาลไทยจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศเพื่อนบ้าน และจะไม่ยอมให้ใครมาอาศัยผืนแผ่นดินไทยเป็นฐานในการก่อความไม่สงบขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งจะมุ่งสร้างความสัมพันธ์และจะให้ความร่วมมือเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับเพื่อนบ้านในทุกมิติ บนพื้นฐานของการให้เกียรติซึ่งกันและกัน เพื่อผลประโยชน์และความกินดีอยู่ดีร่วมกันทั้งของคนไทยและประเทศเพื่อนบ้าน<sup>259</sup>

ภายหลังจากความพยายามในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน จากการไปเยือนประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร อาทิ การเยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2544 การเยือนลาวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 13-14 มิถุนายน พ.ศ. 2544 การเยือนกัมพูชาอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2544 และการเยือนพม่าอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19-20 มิถุนายน พ.ศ. 2544 จากนั้น รัฐบาลไทยได้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างผู้นำระดับสูง ทั้งในระดับนายกรัฐมนตรีและระดับรัฐมนตรีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอีกหลายครั้ง<sup>260</sup> ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาความสัมพันธ์กับลาว ซึ่งเป็นเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนติดต่อกับไทยยาว 1,810 กิโลเมตร ส่งผลให้ความหวาดระแวงของผู้นำลาวที่มีต่อรัฐบาลไทยในอดีตลดน้อยลง และร่วมถกปัญหาเกี่ยวกับรัฐบาลไทยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหา “ขบวนการคนบ่ดี” ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติลาว การเปลี่ยนชื่อและบทบาทของหน่วยปฏิบัติการตามลำแม่น้ำโขง (นปข.) มาเป็นหน่วยลาดตระเวนป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติโดยเฉพาะยาเสพติด และการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมและขนส่งข้ามพรมแดนระหว่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่คั่งค้างและไม่

<sup>258</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุณภาพันธุ์ 2544 – มกราคม 2548*, หน้า 17-19.

<sup>259</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

<sup>260</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-46.

สามารถเจรจาหาทางออกที่เหมาะสมร่วมกันได้ในช่วงของการบริหารงานของรัฐบาลชุดก่อนๆ<sup>261</sup> การดำเนินนโยบายดังที่กล่าวมา ในประเด็นที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาความสัมพันธ์กับลาว และประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ นี้ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“ผมก็จะเข้าไปเยือนทุกคนเลย และสิ่งแรกที่ผมพูดกับเขา ก็คือสิ่งแรกที่ต้องการจะทำ คืออยากให้เรามีความไว้วางใจ เชื่อใจ ขอเลยว่า อย่าคิดว่าประเทศไทยจะไปแพร่อิทธิพลทั้งด้านการเศรษฐกิจและการเมือง เพราะตัวเองก็จะไม่รอดอยู่แล้ว ... ทางด้านการเมือง เราอยากจะได้สิ่งที่ต้องการ คือ จับมือกันให้แน่นและขออย่างเดียวว่าอย่าระแวง อันไหนที่ข้องใจ สงสัย ก็ขอให้ถาม ให้บอกโดยตรงไปตรงมา อันไหนที่ทำได้ ผมก็จะบอกว่าทำได้ อันไหนที่ทำไม่ได้ผมก็จะบอกว่าทำไม่ได้ เพราะอะไรก็จะบอก... เพราะฉะนั้น ผมขอให้ใช้ความจริงใจและตรงไปตรงมา”<sup>262</sup>

อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลชุดนี้จะสามารถฟื้นฟูและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้มีอยู่ในระดับที่มีความไว้วางใจ เชื่อใจ ใกล้ชิด และสามารถร่วมมือกันในหลายๆ ด้านอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า การที่ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านยังอยู่ภาวะที่ยากจนและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ปัญหาตามแนวชายแดน ก็อาจหวนกลับมาอีก<sup>263</sup> รัฐบาลชุดนี้จึงเล็งเห็นว่าเป็นเวลากว่า 10 ปี (พ.ศ. 2536-2546) ที่ประเทศในอนุภูมิภาคมีความร่วมมือกันภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ หรือ GMS แต่ความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางสังคมและช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกยังคงขยายตัวต่อเนื่อง ขณะนั้นไทยมีขนาดระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่า 3 ประเทศเพื่อนบ้านเกือบ 10 เท่า ซึ่งความแตกต่างกันของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างไทยและเพื่อนบ้าน นำมาซึ่งปัญหาสังคม ไม่ว่าจะเป็น การเคลื่อนย้ายแรงงาน ยาเสพติด และสิ่งผิดกฎหมายข้ามพรมแดน ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะในแนวพื้นที่ชายแดนระหว่างสองประเทศ หากไม่เร่งแก้ไขจะทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจห่างกันมากขึ้น ประกอบกับภาวะการกีดกันทางการค้าในเวทีการค้าโลกที่จะทวีความรุนแรงในอนาคต จะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำ และเสีย

<sup>261</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

<sup>262</sup> เอก อนันต์, อ้างแล้ว, 146-147.

<sup>263</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548, หน้า 49.

อำนาจในการต่อรองกับกลุ่มประเทศต่างๆ<sup>264</sup>

ดังนั้น รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรจึงได้ริเริ่มยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านขึ้นมา ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งยุทธศาสตร์นี้ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวทั้งในสมัยรัฐบาลชุดนี้และยุคต่อๆ มา ซึ่งถือเป็นกลไกความร่วมมือแบบพหุภาคีที่เพิ่มขึ้นมาจากยุครัฐบาลก่อนหน้า นั่นคือ “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย” (Economic Cooperation Strategy; ECS) และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง”(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy; ACMECS) ซึ่งการให้ความสำคัญกับประเด็นการลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจนี้ของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรได้ ปรากฏในสุนทรพจน์ในการประชุมสุดยอดการลงทุนและธุรกิจอาเซียน ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2546

“เมื่อครั้งที่ผู้นำอาเซียนได้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียนบวกจีน ว่าด้วยโรคซาร์ส [ASEAN Plus China SARS Summit] ที่กรุงเทพฯ ผมได้กล่าวแสดงความกังวลกับท่านผู้นำอีกสามชาติ (พม่า กัมพูชา และลาว) ในเรื่องความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างกันที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนในเดือนสิงหาคม กระทรวงการต่างประเทศของทั้งสี่ประเทศได้พบกันที่กรุงเทพฯ เพื่อหารือกันถึงยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy; ECS) ผมต้องการให้อีซีเอสเป็นความริเริ่มที่เน้นการสร้างขีดความสามารถทั้งด้านการสร้างงาน ผลผลิต และรายได้ให้เพิ่มมากขึ้น รวมถึงลดความยากจน และสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้กับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศของไทย”<sup>265</sup>

นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งนี้ ไทยยังประกาศเจตนารมณ์ว่าพร้อมจะร่วมมือกับกัมพูชา ลาว และพม่า ในการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนาและสร้างความเจริญไปพร้อมๆ กัน โดยไทยประกาศความพร้อมให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียวเพื่อเพิ่มปริมาณการค้าและการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านสนับสนุนภาคเอกชนไปลงทุน

<sup>264</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน,” หน้า 4.

<sup>265</sup> สุนทรพจน์ของทักษิณ ชินวัตร ในการประชุมสุดยอดการลงทุนและธุรกิจอาเซียน, นุชาตัว, บาหลี, อินโดนีเซีย, 6 ตุลาคม 2546. อ้างใน ปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์, *การทูตทักษิณ: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยยุคทักษิณ ชินวัตร* (กรุงเทพฯ: อ่าน, 2559), หน้า 114-15.

ด้านเกษตร อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปด้วย และไทยพร้อมให้ความช่วยเหลือทางการเงินในทุกรูปแบบ<sup>266</sup> ความร่วมมือในกรอบพหุภาคีนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อมีการประชุมระดับผู้นำ หรือการประชุมสุดยอด ACMECS ที่จัดขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ณ เมืองพุกาม ประเทศพม่า ในการประชุมดังกล่าวผู้นำประเทศสมาชิกได้ร่วมลงนามในปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารก่อตั้ง ACMECS โดยปฏิญญาพุกามได้ระบุวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งกรอบภูมิภาคดังกล่าวไว้ 4 ประการ ประการแรก เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและก่อให้เกิดความเจริญเติบโตมากขึ้นตามแนวชายแดน ประการที่สอง เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมเกษตร และการผลิตไปยังบริเวณที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ประการที่สาม เพื่อสร้างโอกาสการจ้างงาน และลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างประเทศสมาชิก และประการสุดท้าย เพื่อส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่งคั่งร่วมกันสำหรับทุกฝ่ายในลักษณะที่ยั่งยืน<sup>267</sup>

ทั้งนี้ ปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ที่มีการลงนามในปี พ.ศ. 2546 นั้น ครอบคลุมความร่วมมือ 5 สาขา<sup>268</sup> ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การท่องเที่ยวและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์<sup>269</sup> นอกจากนี้ยังมีการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy Plan of Action; ECSPA) ซึ่งประกอบด้วยโครงการร่วม 46 โครงการ และโครงการทวิภาคี 224 โครงการ โดยโครงการข้างต้นจะถูกนำไปปฏิบัติภายในระยะเวลา 10 ปี หลังการประชุมสุดยอดพุกาม และต่อมาเวียดนามได้เข้ามาเป็นสมาชิกลำดับที่ 5 ของ ACMECS ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547 ทำให้ ACMECS เป็นกรอบความร่วมมือที่มีประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทั้งหมดเป็นสมาชิก<sup>270</sup>

<sup>266</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน,” หน้า 5.

<sup>267</sup> ภูวิน บุนนยะเวชชีวิน, รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ไทยกับภูมิภาคอาเซียน: ศึกษากรณี Acd และ Acmeccs (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 34-35.

<sup>268</sup> ปัจจุบัน กรอบความร่วมมือ ACMECS มีทั้งหมด 8 สาขา ได้แก่ 1) การอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุน 2) การเกษตร 3) อุตสาหกรรมและพลังงาน 4) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม 5) การท่องเที่ยว 6) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 7) สาธารณสุข และ 8) สิ่งแวดล้อม [ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ, “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง,” อ้างแล้ว.]

<sup>269</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548, หน้า 50.

<sup>270</sup> ภูวิน บุนนยะเวชชีวิน, อ้างแล้ว, หน้า 35.



### 3.2.2 นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ภายใต้กรอบความร่วมมือพหุภาคี: ACMECS

ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร กรอบความร่วมมือพหุภาคีอย่าง ACMECS ได้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐไทยในการพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว และกัมพูชา<sup>271</sup> อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากที่ไทยได้แสดงความจริงใจในการแก้ไขปัญหาตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวเป็นไปอย่างไม่ตรีจิต นอกจากนี้ ยังทำให้การดำเนินโครงการภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS มีความก้าวหน้าไปอย่างมาก ในที่นี้จะนำเสนอโครงการซึ่งมีความสำคัญต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ผ่านความร่วมมือใน 4 สาขา ได้แก่ 1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน 2) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม 3) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว และ 4) ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม

#### 1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน

ภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับลาวที่ได้ดำเนินการไปแล้ว คือ การขยายการให้สิทธิพิเศษ AISP แก่ลาว ความร่วมมือระหว่างกรมศุลกากรของไทยและลาว และโครงการเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city program) ไทย-ลาว<sup>272</sup> ดังนี้

#### การขยายการให้สิทธิพิเศษ AISP แก่ลาว

ไทยได้ดำเนินการยกเว้นการเรียกเก็บภาษีนำเข้าเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องต่างตอบแทนให้แก่สินค้าเกษตร 9 รายการที่นำเข้าจากกัมพูชา ลาว และพม่า มาเพื่อแปรรูปภายในประเทศ ได้แก่ มันฝรั่ง ถั่วลิสง ถั่วเหลือง ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เมล็ดละหุ่ง ยูคาลิปตัส เมล็ดมะม่วงหิมพานต์ และลูกเดือย ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้กรอบของอาเซียน โดยไม่ขัดกับหลักการขององค์การการค้าโลก<sup>273</sup> ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14 ระหว่างวันที่ 23-25 มกราคม พ.ศ. 2549 รัฐบาลไทยได้แจ้งว่าจะให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในกรอบอาเซียน (ASEAN Integration System of Preferences; AISP) แก่ฝ่ายลาว เพิ่มจากปี พ.ศ. 2547 ที่ให้จำนวน 187 รายการ เป็นจำนวน 300 รายการ ในปี พ.ศ. 2548 และ

<sup>271</sup> ปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์, อ้างแล้ว, หน้า 180.

<sup>272</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ความคืบหน้าโครงการ AcmeCS," accessed 21 สิงหาคม 2561, <http://www.acmecsthai.org/web/23.php>.

<sup>273</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548, หน้า 52.

2549 รวมทั้งให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรฝ่ายเดียว เพิ่มจากจำนวน 9 รายการเป็น 10 รายการ (ถั่วเหลือง ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ละหุ่ง ถั่วลิสง เมล็ดมะม่วงหิมพานต์ มันฝรั่ง ไม้ยูคาลิปตัส ลูกเต๋อยและถั่วเขียวผิวมัน) และยินดีที่การนำเข้าสินค้าเกษตรจากลาวภายใต้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรดังกล่าว ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายลาวแจ้งว่า การประกาศกฎกระทรวงการคลังให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรที่มีกำหนด 1 ปี ทำให้นักธุรกิจประสบปัญหาในการส่งออกสินค้าและเสนอให้ฝ่ายไทยพิจารณาออกแบบฟอร์ม AISP แบบถาวรเพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ฝ่ายลาวยังได้เสนอให้ฝ่ายไทยพิจารณาให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรฝ่ายเดียวแก่สินค้าเกษตรลาวเพิ่มเติมอีก 8 รายการ ได้แก่ กาแฟที่ยังไม่คั่ว กาแฟที่คั่วแล้ว ข้าวเปลือก ข้าวที่ตำแล้ว ข้าวสาร ใบยาสูบที่ไม่ตัดก้าน ใบยาสูบที่เอาก้านใบออก และมันสำปะหลัง<sup>274</sup>

### ความร่วมมือระหว่างกรมศุลกากรของไทยและลาว

ไทยได้ลงนามความตกลงเกี่ยวกับการตรวจแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว (single stop inspection; SSI) กับลาว เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 โดยของไทยจะจัดตั้งขึ้นที่ด่านศุลกากรมุกดาหาร<sup>275</sup> ซึ่ง SSI หมายถึง การตรวจแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียวโดยเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติงานในหน้าที่ร่วมกัน และพร้อมกันที่จุดตรวจในประเทศขาเข้า<sup>276</sup> นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (one stop service; OSS) เพื่อเป็นศูนย์กลางด้านการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ชายแดนของประเทศสมาชิก ACMECS ซึ่งประเทศไทยได้ตั้ง OSS ณ จุดผ่านแดน จำนวน 10 จุด คือ แม่สอด แม่สาย เชียงแสน อรัญประเทศ มุกดาหาร หนองคาย เชียงของ พิบูลมังสาหาร ระนอง และบึงกาฬ<sup>277</sup>

### เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) ไทย-ลาว

ภายใต้ความร่วมมือ ACMECS ได้มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) เพื่อเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง 2 ประเทศ ด้วยการสร้างฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรม การค้า การท่องเที่ยวระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน สนับสนุนการย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและใช้วัตถุดิบจากไทยไปสู่เพื่อนบ้าน โดยคาดหวังให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับ

<sup>274</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14," 23-25 มกราคม 2549. หน้า 13.

<sup>275</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ความคืบหน้าโครงการ ACMECS," อ้างแล้ว.

<sup>276</sup> ด่านศุลกากรมุกดาหาร, "โครงการพัฒนาพื้นที่อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (Gms)," accessed 21 สิงหาคม 2561, <http://www.danmuk.org/index.php?lay=show&ac=article&id=538773026>.

<sup>277</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ความคืบหน้าโครงการ ACMECS," อ้างแล้ว.

ประชากรประเทศเพื่อนบ้าน ลดการอพยพของแรงงานตลอดจนปัญหาทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับพื้นที่และภาค<sup>278</sup> ซึ่งนโยบายหนึ่งที่มุ่งจะให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าวมาคือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน เพื่อเชื่อมโยงภูมิภาคผ่านโครงข่ายคมนาคม และกระตุ้นให้พื้นที่ชายแดนบางแห่งของไทยมีบทบาทมากกว่าการเป็นประตูทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลชุดนี้ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำและนำเสนอยุทธศาสตร์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งภายหลังการศึกษาข้อมูล สศช. ได้เสนอการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับจำนวน 2 แห่งคือ เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย และเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตาก<sup>279</sup> ทำให้ทั้งสองจังหวัดกลายเป็นโครงการนำร่องเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในรัฐบาลชุดนี้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) ไทย-ลาว ที่อยู่ในโครงการของ ACMECS จำนวน 7 คู่ ได้แก่ 1) มุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ดำเนินการในระยะสั้น) 2) เชียงแสน-ตันผึ่ง 3) เชียงของ-ห้วยทราย 4) นครพนม-ท่าแขก 5) อุบลราชธานี-ปากเซ 6) ห้วยโก๋น-เมืองเงิน (อยู่ระหว่างพิจารณา) และ 7) หนองคาย-เวียงจันทน์ ซึ่งการจะลงนามใน MOU เพื่อสถาปนาเมืองคู่แฝดระหว่างเมืองคู่นั้น แนวทางคือ ต้องเริ่มจากความเห็นพ้องต้องกันตั้งแต่ในระดับจังหวัด/แขวงที่จะเป็นเมืองคู่แฝด<sup>280</sup> สำหรับความคืบหน้าในการดำเนินการจัดตั้งเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาวนั้น ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการแล้วจำนวน 1 คู่ นั้น จังหวัดมุกดาหารของไทยกับแขวงสะหวันนะเขตของลาว ซึ่งได้ลงนามบันทึกความเข้าใจสถาปนาความสัมพันธ์เมืองคู่แฝด เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2547 และได้มีการลงนามบันทึกการประชุมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างกรมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน นอกจากนี้ จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขตจะสถาปนาความสัมพันธ์เมืองแฝด 3 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวและการใช้ประโยชน์จากเส้นทางหมายเลข 9 เชื่อมโยงไทย-ลาว-เวียดนาม<sup>281</sup>

<sup>278</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน,” หน้า 6.

<sup>279</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “หนังสือที่ นร 1106/3125 เรื่อง วาระเพื่อทราบ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนอกสถานที่ ณ จังหวัดเชียงราย,” 29 ธันวาคม 2547.

<sup>280</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “ความคืบหน้าโครงการ ACMECS,” อ้างแล้ว.

<sup>281</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 13-14.

## 2) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม

รัฐบาลไทยในสมัยนายทักษิณ ชินวัตรได้ให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่สำคัญต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เพื่อสนับสนุนการพัฒนาในอนุภูมิภาคตลอดแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) และการพัฒนาเส้นทางคมนาคมในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเชื่อมโยงไทยสู่จีนตอนใต้และอินเดีย<sup>282</sup> ในส่วนของการเชื่อมโยงการคมนาคมระหว่างไทยกับลาวในรัฐบาลชุดนี้ ได้ดำเนินโครงการต่อเนื่องจากแผนงานอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion; GMS) รวมถึงกลไกการประชุมในระดับทวิภาคี เพื่อปรึกษาหารือร่วมและผลักดันโครงการการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างไทย-ลาว อย่างไรก็ตาม โครงการเหล่านี้ไม่อาจดำเนินการแล้วเสร็จภายในรัฐบาลเดียว โครงการการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างไทย-ลาว บางส่วนสามารถดำเนินการแล้วเสร็จในยุครัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร และบางส่วนเป็นการปรึกษาหารือหรือเริ่มโครงการในรัฐบาลชุดนี้ แต่มีการดำเนินการและแล้วเสร็จในรัฐบาลชุดต่อๆ มา (ดังภาพ 8) ซึ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ ได้นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว และจังหวัดใกล้เคียง เนื่องจากเศรษฐกิจในพื้นที่มีการขยายตัวจากการคมนาคมที่สะดวกมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการค้า การท่องเที่ยว และการขนส่ง/โลจิสติกส์

ภาพ 8: สรุปโครงการการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างไทย-ลาว

| โครงการที่แล้วเสร็จในยุคนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร  | โครงการที่แล้วเสร็จในรัฐบาลยุคหลัง นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร                   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>  |
| <input type="checkbox"/> การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเหือง                                  | <input type="checkbox"/> การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง นครพนม                   |
| <input type="checkbox"/> การปรับปรุงสนามบินวัดไต (Wattay Airport) ของลาว                  | <input type="checkbox"/> - คำม่วน และสะพานข้ามแม่น้ำโขง เชียงของ - ห้วยทราย     |
| <input type="checkbox"/> โครงการก่อสร้างทางลาดขึ้น-ลง บริเวณท่าเทียบเรือแขวงคำม่วน ของลาว | <input type="checkbox"/> การพัฒนาเส้นทางถนน                                     |
| <input type="checkbox"/> การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง มุกดาหาร - สะหวันนะเขต             | <input type="checkbox"/> การพัฒนาเส้นทางรถไฟ (หนองคาย-ท่านาแล้ง)                |
|   | <input type="checkbox"/> การพัฒนาสนามบินปากเซ แขวงจำปาสัก และสนามบินสะหวันนะเขต |

<sup>282</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548, หน้า 53.

ที่มา: ผู้วิจัย

### 3) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว

รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือเพื่อการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกัน โดยเน้นในลักษณะของการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวของทั้ง 5 ประเทศสมาชิก ACMECS มารวมกันเป็นหนึ่งจุดหมายปลายทาง (Five Countries One Destination) เมื่อนักท่องเที่ยวจากนอกภูมิภาคเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทยแล้ว ก็สามารถเดินทางต่อไปยังสถานที่ท่องเที่ยวในประเทศอื่นได้ ซึ่งนอกจากจะเพิ่มความน่าสนใจของการท่องเที่ยวของไทยแล้ว ยังดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวใน 5 ประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยไทยเป็นผู้ดำเนินการประชาสัมพันธ์และการบริหารจัดการท่องเที่ยวให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน<sup>283</sup>

ในส่วนของการร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาว ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ในส่วนของกรอบความร่วมมือทวิภาคี ไทยกับลาวสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายพบปะปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อกระชับความร่วมมือให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยฝ่ายไทยได้สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวของลาวด้วยการให้ทุนฝึกอบรมระยะสั้นด้านการท่องเที่ยวทั่วไป เช่น การฝึกอบรมการจัดการด้านการตลาดและการโรงแรม<sup>284</sup> รวมถึงโครงการฝึกอบรมภายใต้ความร่วมมือ พหุภาคี อาทิ โครงการฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์ด้านการท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย โดยทั้งสองฝ่ายยินดีและสนับสนุนต่อข้อริเริ่มด้านการท่องเที่ยวจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำ ACMECS ที่กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548<sup>285</sup> ซึ่งโครงการความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวที่รัฐบาลชุดนี้ได้ริเริ่มการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการไปแล้ว คือ การเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวระหว่างจังหวัดอุบลราชธานีของไทยและเมืองปากเซ แขวงจำปาสักของลาว ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต<sup>286</sup> อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวมีทั้งโอกาสและอุปสรรคที่ทำให้จนถึงปัจจุบัน โครงการดังกล่าวยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนี้

<sup>283</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548*, หน้า 53.

<sup>284</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 16.

<sup>285</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14.” หน้า 19.

<sup>286</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “ความคืบหน้าโครงการ ACMECS,” อ้างแล้ว.

### กรอบความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle Cooperation)

โครงการจัดตั้งสามเหลี่ยมมรกตนี้ เกิดขึ้นจากการพบปะระหว่าง สมเด็จพระเจ้านายกษัตริย์กัมพูชา กับนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีไทย ในการเยือนกัมพูชา เมื่อวันที่ 14-16 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ให้ประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันในภูมิภาค ได้แก่ ไทย กัมพูชา ลาว ได้มีความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น<sup>287</sup> สามเหลี่ยมมรกต หรือ ช่องบกนี้เป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างพรมแดนไทย-ลาว-กัมพูชา มีพื้นที่ราว 12 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตแดนของแต่ละประเทศโดยเฉลี่ยไม่เกิน 4 ตารางกิโลเมตร<sup>288</sup> พื้นที่ความร่วมมือในปัจจุบัน ครอบคลุม 7 จังหวัด/แขวง ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานีและศรีสะเกษของไทย จังหวัดพระวิหาร อุตรดิตถ์ และสตูลของกัมพูชา และแขวงสาละวันและแขวงจำปาสักของลาว โดยพื้นที่สามเหลี่ยมมรกตมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอารยธรรมขอม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา ด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค<sup>289</sup>

ต่อมา ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2543 ในสมัยของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดศรีสะเกษ และในการประชุมครั้งนี้ได้เน้นย้ำถึงการผลักดันตลาดการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน คือ ลาวและกัมพูชา โดยให้ตั้งเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจขึ้นมาภายใต้ชื่อโครงการสามเหลี่ยมมรกต โดยนายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้กำกับดูแลการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ขณะนั้น ได้นำทีมลงสำรวจสภาพพื้นที่บริเวณสามเหลี่ยมมรกตที่ ช่องบก ตำบลโคมประดิษฐ์ อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2544 และจัดประชุมหารือกับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการศึกษาโดยรวมชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพสูงที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในภูมิภาคต่อไป แม้ว่าจะมีข้อจำกัดต่างๆ บางประการ ที่ประชุมได้พิจารณาทั้งศักยภาพของพื้นที่และข้อจำกัด เห็นว่าในระยะแรกสมควรที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวด้านกีฬาและนันทนาการไปก่อน ประกอบกับไทยได้มีกรอบความร่วมมือกับกัมพูชาและลาวทั้งในระดับทวิภาคี ระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และระดับภูมิภาค และได้เคยมีการเจรจาในเรื่องนี้กับประเทศทั้งสองแล้วเมื่อครั้งประชุมสุดยอดอาเซียนในปี พ.ศ. 2543 จึงน่าจะเป็นไปได้ที่จะดำเนินการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ภายใต้การบริหารจัดการที่อาจใช้วิธีจัดตั้งบริษัทร่วมทุน 3 ประเทศหรือจัดตั้งองค์กรร่วม ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของ

<sup>287</sup> *สยามรัฐ*, 23 ธันวาคม 2544, 1, 7.

<sup>288</sup> *ผู้จัดการรายวัน*, 11 มกราคม 2545, 13.

<sup>289</sup> ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, "กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค : สามเหลี่ยมมรกต," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 15 พฤษภาคม 2560, [http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-สามเหลี่ยมมรกต-\(Emerald-Triangle-.html](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-สามเหลี่ยมมรกต-(Emerald-Triangle-.html)

โครงการพัฒนาพื้นที่สามเหลี่ยมมรกต (ช่องบก) เพื่อพิจารณาเรื่องนี้อย่างละเอียดขึ้นมา<sup>290</sup>

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาพื้นที่สามเหลี่ยมมรกต (ช่องบก) โดยมีองค์ประกอบของกรรมการจากทั้งส่วนราชการ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้อง 19 คน ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบดูแลการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นประธานกรรมการ และกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกองทัพภาคที่ 2 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทน ททท. ผู้แทนการกีฬาแห่งประเทศไทย ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้แทนกรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสมาคมกอล์ฟแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมกอล์ฟอาชีพไทย โดยมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่ ททท. และเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยเลขานุการ<sup>291</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้มีทั้งตัวแทนภาครัฐ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านกีฬากอล์ฟ

สำหรับการเตรียมพัฒนาเป็นสถานที่แหล่งท่องเที่ยว 3 ชาติ คือ ไทย ลาว และกัมพูชา ซึ่งจากการสำรวจบริเวณสามเหลี่ยมมรกตพบว่า สถานที่แห่งนี้อยู่กึ่งกลาง 3 ประเทศ และยังมีเขตแดนที่แน่นอนว่าเป็นของประเทศใด จึงเตรียมพัฒนาให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวของทั้ง 3 ประเทศ ซึ่งโครงการที่วางไว้คือ การจัดทำที่พักและสนามกอล์ฟ 3 แผ่นดิน รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวอื่นๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก นอกจากนี้ จะมีการสร้างตลาดรองรับสินค้าของทั้ง 3 ประเทศ และตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ตำบลของจังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ และสุรินทร์ด้วย<sup>292</sup> อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกตนี้มีอุปสรรคสำคัญหลายประการ ทำให้ในท้ายที่สุด ยังไม่สามารถดำเนินโครงการได้จนถึงปัจจุบัน สาเหตุเนื่องมาจาก ประการแรก บริเวณดังกล่าวฝั่งไทยเป็นเขตอุทยานแห่งชาติภูจองนายอย อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งทางกรมป่าไม้เห็นว่าหากจะสร้างต้องพื้นที่ดังกล่าวต้องเข้าไปศึกษาพื้นที่อย่างจริงจัง เพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าดงดิบแล้ง หากมีสร้างอยู่เหนือบริเวณต้นน้ำจะส่งผล กระทบต่อต้นน้ำซึ่งเป็นพื้นที่ป่าลุ่มน้ำชั้น 1 เอ สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์และพันธุ์ไม้หายาก และยังมีอีกหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะนำพื้นที่ป่าสมบูรณ์ไป

<sup>290</sup> สยามจดหมายเหตุ 26, ล. 52 (22-31 ธันวาคม 2544): 1450.

<sup>291</sup> สยามจดหมายเหตุ 26, ล. 52 (22-31 ธันวาคม 2544): 1450-1451.

<sup>292</sup> สยามรัฐ, 23 ธันวาคม 2544, 7.

เป็นแหล่งท่องเที่ยว<sup>293</sup>

ต่อมา ประการที่สอง คือ ปัญหาที่กระเปิดและการปักปันเขตแดน เพราะทั้ง 3 ประเทศต่างรู้ดีว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สิ่งที่เป็นปัญหาและข้อจำกัดที่ยังไม่เคยแก้ไขได้เลย คือที่กระเปิดที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ประมาณการณ์ว่าพื้นที่ที่ยังมีที่กระเปิดอยู่ในแนวเขตอุบลราชธานีและศรีสะเกษมีมากกว่า 1,000 ตารางกิโลเมตร ทั้งยังเป็นพื้นที่ป่าและเคยเป็นสมรภูมิรบมาก่อน ทำให้ไม่มีการสัญจรไปมาระหว่างประเทศอย่างปกติ หรือใช้พื้นที่ทำเกษตรกรรม นอกจากนี้ พื้นที่ที่เป็นเขตสามเหลี่ยมมรกตยังไม่มีเขตชายแดนที่ชัดเจนระหว่างไทย-ลาว, ไทย-กัมพูชา และลาว-กัมพูชา เพราะในช่วงปีพ.ศ. 2545 การปักเขตระหว่างไทย-ลาว อยู่ในขั้นตอนการประชุมเรื่องปักเขตแดนครั้งที่ 6 หลังจากการประชุมครั้งที่ 5 ได้มีข้อตกลงว่าจะไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างใดๆ ในพื้นที่ 100 เมตร จากสันปันน้ำ อีกทั้งขาดความชัดเจนในเรื่องของภาพถ่ายทหารทางอากาศ เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพพื้นที่ว่าจะพัฒนาอะไรได้บ้าง ทั้งยังพบข้อสังเกตในเรื่องจุดแบ่งเขต และจุดที่ตั้งเรียกว่าสามเหลี่ยมมรกต จากแผนที่ทางทหารพบว่า ไม่ตรงกับแผนที่ของโครงการพัฒนาสามเหลี่ยมมรกตที่รัฐบาลไทยจัดทำขึ้น<sup>294</sup> ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดตั้งองค์กรร่วมระหว่าง 3 ประเทศ เพื่อวางระดับมาตรฐานในการออกกฎระเบียบ ด้านระเบียบการเข้าเมือง ด้านการเก็บภาษี ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านกฎหมาย เป็นต้น เนื่องจากมาตรฐานและกฎหมายของแต่ละประเทศยังเป็นคนละฉบับกัน จึงทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงาน<sup>295</sup> และประการสุดท้าย โครงการนี้เป็นโครงการที่ทั้ง 3 ประเทศต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค รวมถึงการก่กระเปิดในพื้นที่เพื่อให้ปลอดภัยจากที่กระเปิด อุปสรรคเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้โครงการสามเหลี่ยมมรกตยังไม่สามารถเป็นจริงได้ในขณะนี้

#### 4) ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม

รัฐบาลไทยในสมัยนายรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ประสานกับประเทศเพื่อนบ้านในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนไทยเข้าไปทำการเกษตรและปศุสัตว์ในประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะของสัญญาจ้างผลิตและรับซื้อผลผลิต (contract farming) โดยผลผลิตที่รับซื้อไว้จะนำเข้ามาใช้บริโภคภายในประเทศ และนำไปแปรรูปเพื่อการส่งออกไปยังประเทศที่สามต่อไป นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ได้ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อจัดตั้งนิคม

<sup>293</sup> ฐานเศรษฐกิจ, 21 กุมภาพันธ์ 2545, 28.

<sup>294</sup> กรุงเทพธุรกิจ, 18 กุมภาพันธ์ 2545, 1-2.

<sup>295</sup> ฐานเศรษฐกิจ, อ้างแล้ว.



อุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อรองรับการย้ายฐานการผลิตของภาคเอกชนไทยในอนาคต<sup>296</sup> โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ซึ่งผลการศึกษาได้เสร็จสมบูรณ์แล้วเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548<sup>297</sup> ในส่วนของรัฐบาลลาวได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 2/นย ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาโดย JICA หรือ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency) แต่เนื่องจากประกาศฉบับนี้ระบุอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโนไม่ชัดเจนทำให้มีปัญหาในการบริหารงาน รัฐบาลลาวจึงได้มีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 148/นย. ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2546 ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน มาแทนและมีผลบังคับใช้ แทนฉบับเดิม<sup>298</sup> ฉะนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน (Savan-Seno Special Economic Zone) จึงก่อตั้งในปี พ.ศ. 2546 มีพื้นที่ 964 เฮกเตอร์ (ประมาณ 6,250 ไร่) โดยรัฐบาลลาวได้อนุมัติงบประมาณ 74 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อมุ่งเน้นพัฒนาให้เป็นเขตการค้าอุตสาหกรรมและบริการ รวมถึงให้เป็นศูนย์กลางในภาคการผลิต การค้า การบริการ และโลจิสติกส์แห่งหนึ่งในภูมิภาค ซึ่งจุดเด่นในด้านที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน คือ การตั้งอยู่บนเส้นทางหมายเลข 9 อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เพื่อดึงดูดและส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุน<sup>299</sup> ซึ่งตั้งอยู่ในแขวงสะหวันนะเขตตรงข้ามกับจังหวัดมุกดาหารของไทย ปัจจุบัน มีบริษัทต่างๆ เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโนแล้ว 97 บริษัท มูลค่าการลงทุนกว่า 10,540 ล้านบาท ทุนจดทะเบียน 4,528 ล้านบาท คาดว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าในปี พ.ศ. 2561 จะมากกว่า 13,440 ล้านบาท<sup>300</sup> นอกจากนี้ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 ลาวได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เขตเศรษฐกิจพิเศษ (special economic zone) และเขตเศรษฐกิจเฉพาะ (specific economic zone)

<sup>296</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548*, หน้า 52.

<sup>297</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14." หน้า 15-16.

<sup>298</sup> สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต, "แขวงสะหวันนะเขต," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 15 กรกฎาคม 2561, <http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/sub-savannakhet/savannakhet/economic.php>.

<sup>299</sup> ปราวณา คงนาค, "เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน (Savan-Seno Special Economic Zone) : โอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว," accessed 23 สิงหาคม 2561, [http://www.thaiworld.org/thn/thailand\\_monitor/answer.php?question\\_id=1423](http://www.thaiworld.org/thn/thailand_monitor/answer.php?question_id=1423).

<sup>300</sup> ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, "เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน โอกาสของนักลงทุนไทยในสปป.ลาว," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 27 กรกฎาคม 2561, [http://globthailand.com/laos\\_0005/](http://globthailand.com/laos_0005/).

ซึ่งปัจจุบัน ลาวมีเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ รวมจำนวน 11 เขต<sup>301</sup>

### นโยบายเกษตรพันธสัญญา (contract farming) ระหว่างไทยกับลาว

นับตั้งแต่มีการริเริ่มโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรพันธสัญญา (contract farming) ไทยก็ได้เข้าไปลงทุนเพาะปลูกอย่างมากทั้งในลาวและพม่า สำหรับประเทศลาวความร่วมมือด้านเกษตรมีทั้งรูปแบบการลงทุนโดยตรงและสร้างความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีสัญญากับลาว ทำให้ลาวเป็นแหล่งผลิตพืชผลการเกษตรเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่องของไทย ในปี พ.ศ. 2548 บริษัทขนาดใหญ่ของไทยหลายรายเข้าไปลงทุนในลาว อาทิ บริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด บริษัทสยามน้ำมันละหุ่ง จำกัด ในขณะที่เครือเจริญโภคภัณฑ์ ซึ่งเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดที่เข้ามาลงทุนเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เพื่อผลิตเป็นอาหารสัตว์ กลุ่มเจียแม็งซึ่งเป็นส่งออกข้าวรายใหญ่ของไทยได้ทดลองปลูกและพัฒนาสายพันธุ์ข้าวเหนียวพันธุ์พื้นเมืองของลาว โดยจ้างเกษตรกรลาวทำการเพาะปลูกและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกรลาว<sup>302</sup>

ส่วนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงการส่งเสริมการเกษตรแบบมีสัญญาในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรได้มีการพิจารณาการแก้ไขปรับปรุงอัตราอากรศุลกากรเพื่อเป็นมาตรการผ่อนปรนสำหรับการนำเข้าพืชเป้าหมายตามแผนการลงทุนภายใต้โครงการเกษตรพันธสัญญา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2548<sup>303</sup> และต่อมาในการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ในเรื่องโครงการส่งเสริมการเกษตรแบบมีสัญญา มีความคืบหน้าจากเดิมคือ ไทยตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรเหลือร้อยละ 0 เพิ่มอีก 2 ชนิด รวมสินค้าเกษตรเดิมเป็น 10 ชนิด ได้แก่ ข้าวโพดหวาน มันฝรั่ง ถั่วเขียวผิวมัน มะม่วงหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ลูกเดือย ถั่วเหลือง ถั่วลิสง เมล็ดละหุ่ง และยูคาลิปตัส โดยในที่ประชุมเห็นว่าในอนาคตจะเปิดกว้างให้สินค้าเกษตรอื่นๆ ตามความต้องการของสมาชิกโดยไม่จำกัดจำนวน โดยเฉพาะพืชทดแทนพลังงาน และในเรื่องภาษีศุลกากรจะยกเลิกการเก็บภาษีนำเข้า<sup>304</sup>

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณานโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวที่อยู่ภายใต้กรอบความ

<sup>301</sup> สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์, "สรุปข้อมูลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะของ สปป.ลาว", กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 23 สิงหาคม 2561, <http://www.thaibizlao.com/lao/knownledges/detail.php?id=20414>.

<sup>302</sup> สยามจดหมายเหตุ 30 (พฤศจิกายน 2548): 1585.

<sup>303</sup> สยามจดหมายเหตุ 30 (ตุลาคม 2548): 1410.

<sup>304</sup> สยามจดหมายเหตุ 30 (พฤศจิกายน 2548): 1584.

ร่วมมือพหุภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร นั่นคือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy; ACMECS) ได้ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS ของรัฐบาลชุดนี้ได้ดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว ผ่านโครงการความร่วมมือในสาขาการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน การพัฒนาด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การดำเนินนโยบายดังกล่าว อาทิ นโยบายการเกษตรพันธสัญญา (contract farming) นโยบายเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้เมืองชายแดนของไทยที่มีพรมแดนติดกับลาวได้รับผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ

### 3.2.3 นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ภายใต้กรอบความร่วมมือทวิภาคี

ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้มีการใช้กลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว ที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ได้วางไว้ เพื่อประสานในเชิงนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ดังนี้ 1) คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว 2) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว 3) คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว หรือการประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว และ 4) กลไกไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุน ไม่เพียงเท่านั้น ในรัฐบาลชุดนี้ ยังได้ใช้กลไก “การประชุมคณะรัฐมนตรีไทย-ลาว ไม่เป็นทางการ” ซึ่งนับเป็นการจัดประชุมลักษณะนี้ระหว่างไทยกับลาวเป็นครั้งแรกอีกด้วย โดยผลการประชุมจากกลไกเหล่านี้ สามารถสรุปนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยแยกเป็นด้านต่างๆ ในแต่ละกลไก ดังนี้

#### (1) คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว

ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้มีการจัดการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ต่อเนื่องจากรัฐบาลในชุดก่อนๆ เช่น การประชุมคณะกรรมาธิการร่วมฯ ครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 7-9 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่จังหวัดเชียงราย โดยมีนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะฝ่ายไทย และนายสมสะหวาด เล่งสะหวัด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานฝ่ายลาว มาจนถึงการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมฯ ครั้งที่ 13 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 22-24 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ที่เมืองหลวงพระบาง ประเทศลาว โดยมี ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายไทย ในขณะที่ฝ่ายลาว มีนายสมสะหวาด เล่งสะหวัด รอง

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายลาว และการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14 ระหว่างวันที่ 23-25 มกราคม พ.ศ. 2549 ณ เกาะช้าง จังหวัดตราด โดยมี ดร.กันตธีร์ ศุภมงคล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายไทย ในขณะที่ฝ่ายลาว มีนายสมสะอาด เล่งสะหวัด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายลาว ผลการประชุมนำไปสู่ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมหลายด้าน โดยในส่วนต้นได้กล่าวถึงความร่วมมือด้านการพัฒนาเครือข่ายคมนาคมเชื่อมโยงไทย-ลาว ไปแล้วเนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับกรอบความร่วมมือ ACMECS ส่วนด้านอื่นๆ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป คือ ความตกลงว่าด้วยการกรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย-ลาว ความร่วมมือด้านไฟฟ้าและพลังงานอื่นๆ ความร่วมมือด้านการลงทุน ความร่วมมือด้านการค้า ความร่วมมือด้านการเงินและภาษีอากร ความร่วมมือด้านการธนาคาร ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว และความร่วมมือด้านการขนส่งทางบก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### ความตกลงว่าด้วยการกรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย-ลาว

ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 13 ที่ประชุมได้แสดงความยินดีที่ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามความตกลงว่าด้วยการกรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย-ลาว เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2547 ในโอกาสการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ที่เมืองปากเซ แขวงจำปาสัก และสนับสนุนการดำเนินการตามความตกลงดังกล่าวซึ่งจะทำให้โครงการความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว ภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) เป็นรูปธรรมมากขึ้น<sup>305</sup> ภายหลังจากการลงนามความตกลงว่าด้วยการกรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย-ลาวฯ ข้างต้น ฝ่ายไทยได้จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการศึกษาโครงการและแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการศึกษา (steering committee) เพื่อติดตามการดำเนินงานของบริษัทที่ปรึกษา ในขณะที่ฝ่ายลาวได้แต่งตั้งอธิบดีกรมแผนการสังรวม คณะกรรมการแผนและการลงทุน เป็นหัวหน้าคณะกำกับการศึกษา และพิจารณาข้อกำหนดการศึกษา (TOR) เพื่อดำเนินการตามความตกลงให้สำเร็จตามเป้าหมายซึ่งจะทำให้โครงการความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว ภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) เป็นรูปธรรมมากขึ้น<sup>306</sup>

<sup>305</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13, หน้า 6.

<sup>306</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า 8.

### ความร่วมมือด้านไฟฟ้าและพลังงานอื่นๆ

ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 13 ไทยและลาวได้เห็นชอบให้การสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้โครงการไฟฟ้าน้ำเทิน 2 สามารถเริ่มโครงการและสำเร็จตามกำหนด ฝ่ายไทยได้แจ้งว่า รัฐบาลไทยได้อนุมัติโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง 500 กิโลวัตต์ เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการน้ำเทิน 2 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 และคาดว่าจะเริ่มดำเนินการได้ในปี พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการผลิตแห่งประเทศไทย กับกลุ่มผู้ลงทุนในโครงการไฟฟ้าอื่นๆ ภายใต้บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าไทย-ลาว ได้แก่ โครงการน้ำงึม 2 โครงการน้ำงึม 3 โครงการเทิน-หินบูน+น้ำเทิน 3 (โครงการเทิน-หินบูน ส่วนขยาย) โครงการน้ำเงียบ และโครงการหงสาลีกไนต์ ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2547 โดยฝ่ายไทยยินดีรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการดังกล่าวเมื่อโครงการใดมีความพร้อมก่อน อีกทั้ง ฝ่ายไทยยินดีให้ความร่วมมือกับฝ่ายลาว ในการซื้อขายไฟฟ้าจากไทยเพิ่มเติม 1 จุด ระหว่างบ้านห้วยตอง อำเภอสองแคว จังหวัดน่าน กับเมืองเชียงฮ่อน แขวงไซยะบุรี โดยให้ฝ่ายลาวเสนอรายละเอียดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคของไทยพิจารณาต่อไป<sup>307</sup> ในขณะเดียวกัน ฝ่ายไทยมีประเด็นที่ขอให้รัฐบาลลาวพิจารณาอำนวยความสะดวกให้ เนื่องจากไทยมีความประสงค์ขนส่งน้ำมันและก๊าซหุงต้มตามเส้นทาง R3 ผ่านดินแดนลาวไปยังด่านบ่อหาน ประเทศจีนในอนาคต ฝ่ายไทยจึงได้ขอให้รัฐบาลลาวพิจารณาอำนวยความสะดวกให้แก่การขนส่งน้ำมันและก๊าซหุงต้มดังกล่าวโดยไม่จำกัดโควตา ซึ่งฝ่ายลาวรับที่จะนำไปปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป โดยฝ่ายลาวจะพิจารณาบนพื้นฐานของความตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง<sup>308</sup>

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 14 ไทยและลาวต่างยินดีต่อการเปิดโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ “น้ำเทิน 2” เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 โดยมีนายกรัฐมนตรีของไทย นายกรัฐมนตรีของลาว และผู้แทนรัฐบาลฝรั่งเศสเป็นประธานร่วม และรับทราบว่าการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง 500 กิโลวัตต์ กำหนดเสร็จในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 เพื่อการจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิต จำกัด (มหาชน) (บมจ.กฟผ.) ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนทางด้าน การตกลงราคาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง บมจ.กฟผ. กับกลุ่มผู้ลงทุนในโครงการไฟฟ้าน้ำงึม 2 และจะให้การสนับสนุนการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง บมจ.กฟผ. กับกลุ่มผู้ลงทุนโครงการไฟฟ้าอื่นๆ

<sup>307</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 6-7.

<sup>308</sup> เรื่องเดียวกัน.

ภายใต้บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการพัฒนาไฟฟ้าในลาวอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ โครงการน้ำจิม 3 โครงการหงสาสิกไนต์ โครงการเทิน-หินบูน (ส่วนขยาย) โครงการน้ำเทิน 1 โครงการน้ำเงี้ยว 1 และโครงการเซเปียน-เซิน้ำน้อย รวมทั้งสนับสนุนการขายไฟฟ้าให้โครงการโรงปูนซีเมนต์ที่แขวงคำม่วน ในการนี้ ฝ่ายลาวได้เสนอให้ฝ่ายไทยพิจารณาศึกษาความสามารถของสายส่งไฟฟ้าแรงสูงจากจุดส่ง-รับ สถานีไฟฟ้านาง (สปป.ลาว) – สถานีไฟฟ้าอุตรธานี เพื่อรองรับไฟฟ้าจาก สปป.ลาว ที่เกิน 1,000 เมกะวัตต์ประมาณปีพ.ศ. 2555 และปรับปรุงสายส่งไฟฟ้าเพื่อรองรับโครงการไฟฟ้าเซเปียน-เซิน้ำน้อย ที่อุบลราชธานี-ช่องเม็ก นอกจากนี้ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาวได้ร่วมลงนามในข้อตกลงเพื่อเพิ่มจุดซื้อขายไฟฟ้าบริเวณบ้านใหม่ชายแดน อำเภอสองแคว จังหวัดน่าน เพื่อนำไปจ่ายให้กับเมืองเชียงฮ่อน แขวงไซยะบุรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2548 และได้เปิดจ่ายไฟฟ้าให้แก่เมืองเชียงฮ่อนแล้ว เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2548<sup>309</sup>

ในส่วนขอคำขอของไทยที่จะให้ลาวอำนวยความสะดวกในการขนส่งน้ำมันและก๊าซหุงต้มตามเส้นทาง R3 จากการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 13 พบว่า เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 14 ลาวได้แจ้งถึงการให้การสนับสนุนการขนส่งน้ำมันและก๊าซหุงต้มจากไทยผ่านดินแดนลาวตามหลักมาตรฐานสากลไปยังประเทศจีน โดยเฉพาะการขนส่งตามเส้นทาง R3 ผ่านดินแดนลาวไปยังด่านบ่อหาน ประเทศจีนในอนาคต บนพื้นฐานของความตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดน (CBTA) ในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง อีกทั้ง ไทยและลาวต่างยินดีที่จะร่วมมือด้านพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานระหว่างไทย-ลาว ภายใต้กรอบ ACMECS มีความคืบหน้าเป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลไทยได้จัดสรรงบประมาณในวงเงิน 43 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว ทั้งนี้บางโครงการได้มีการลงนามในสัญญาว่าจ้างแล้ว<sup>310</sup>

### ความร่วมมือด้านการลงทุน

ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 13 และ 14 ได้รับทราบถึงการที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกรมคุ้มครองการลงทุนภายในและต่างประเทศของลาว ได้มีการประสานงานและร่วมมืออย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง ทั้งในระดับผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน การแลกเปลี่ยนการเยือนของคณะนักธุรกิจ-นักลงทุน และความร่วมมือในการจัดสัมมนาเกี่ยวกับโอกาสและช่องทางการลงทุน

<sup>309</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า 8.

<sup>310</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ในลาวเพื่อดึงดูดนักลงทุนไทยและต่างประเทศมาลงทุนในลาว รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับ ขั้นตอนและกฎระเบียบด้านการลงทุนของแต่ละฝ่าย<sup>311</sup> นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 14 ที่ประชุมรับทราบผลการประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาธุรกิจไทย-ลาว ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 12-14 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ที่เมืองหลวงพระบาง ซึ่งได้พิจารณากรณีพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาว และให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างกัน และได้เห็นชอบข้อเสนอสองข้อที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ในการเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะอนุกรรมการส่งเสริมธุรกิจไทย-ลาว” โดยให้มีอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบเช่นเดิม รวมทั้งมอบให้คณะอนุกรรมการฯ นำกรณีพิพาทที่ยังค้างค้ำไปพิจารณาดำเนินการหาข้อยุติที่เหมาะสมต่อไป<sup>312</sup>

### ความร่วมมือด้านการค้า

ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 13 และครั้งที่ 14 สนับสนุนให้สถานเอกอัครราชทูตแห่งราชอาณาจักรไทย ณ นครหลวงเวียงจันทน์ ดำเนินโครงการนำธุรกิจลาวในสาขาการเกษตรเดินทางไปเยือนประเทศไทยเพื่อขยายความร่วมมือด้านการส่งออกสินค้าเกษตรจากลาวไปยังประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง<sup>313</sup> ในส่วนของกระทรวงพาณิชย์ไทยได้ให้การช่วยเหลือนักธุรกิจลาวเข้าร่วมงานแสดงสินค้านานาชาติที่ประเทศไทย ซึ่งปีที่ผ่านมาเอกชนลาวเข้าร่วมงาน 8 ครั้ง นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้มีความร่วมมือทางด้านวิชาการ รวมทั้งการจัดสัมมนา การฝึกอบรม ทัศนศึกษา และอื่นๆ สำหรับในปีพ.ศ. 2548 ฝ่ายไทยยินดีให้การสนับสนุนเอกชนลาวเข้าร่วมงาน แสดงสินค้าในไทยจำนวน 11 ครั้ง และมีแผนที่จะจัดงานแสดงสินค้าในลาวในเดือนมิถุนายนพ.ศ. 2548 รวมทั้งแผนงานให้ความร่วมมือด้านวิชาการ<sup>314</sup> ไม่เพียงเท่านั้น ไทยและลาวได้สนับสนุนให้สองฝ่ายปรึกษาหารือและสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับการนำระบบการค้าแบบหักบัญชี (account trade) และ/หรือการค้าแบบแลกเปลี่ยนสินค้า (barter trade) เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการทำการค้าร่วมกันเมื่อเห็นว่าเหมาะสม ในการนี้ฝ่ายไทยรับที่จะพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายลาวที่เสนอให้ไทยสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ฝ่ายลาวระยะ 3-4 ปี เนื่องจากในขั้นแรกธนาคารพาณิชย์ของลาวที่จะใช้

<sup>311</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 10.; กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า 12.

<sup>312</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า 12.

<sup>313</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 10.; กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า 13.

<sup>314</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 11.

ระบบการค้าแบบหักบัญชี ยังไม่มีความพร้อมด้านอุปทานเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การค้าแบบหักบัญชีสามารถดำเนินการได้<sup>315</sup>

### ความร่วมมือด้านการเงินและภาษีอากร

ความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังของไทยกับกระทรวงการคลังของลาวเกี่ยวกับความร่วมมือด้านภาษีในการส่งสินค้าข้ามแดน/ผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้า และที่ประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 13 สนับสนุนให้กรมศุลกากร กระทรวงการคลังของไทยกับกรมพาสี กระทรวงการเงินลาว มีการพบปะประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับความร่วมมือด้านภาษีอย่างต่อเนื่องเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า และการขนส่งสินค้าข้ามแดน/ผ่านแดนไปยังประเทศที่สามให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2548 กรมศุลกากรมีแผนจัดโครงการสัมมนาความร่วมมือระหว่างผู้บริหารระหว่างศุลกากรและเจ้าหน้าที่พาสีลาว<sup>316</sup> และต่อมาในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 14 ทั้งสองฝ่ายยังคงสนับสนุนความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นเดิม และฝ่ายลาวยังเสนอให้ฝ่ายไทยจัดสัมมนา/ฝึกอบรมเกี่ยวกับระเบียบการบริการแจ้งภาษี และการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้แก่ผู้ประกอบการของทั้งสองประเทศ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับลาว<sup>317</sup>

### ความร่วมมือด้านการธนาคาร

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ร่วมมือและปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่องเพื่อปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและสร้างความเชื่อมั่นในการชำระเงินระหว่างสองประเทศ ฉบับลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 อาทิ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคและเสนอแนะแนวทางส่งเสริมการชำระเงินสกุลท้องถิ่นของผู้ค้ารายย่อย กรณีศึกษาช่องเม็ก-วังเต่า การลงนามความตกลงว่าด้วยการแลกเปลี่ยนเงินกีบและเงินบาท และความตกลงว่าด้วยการสนับสนุนสภาพคล่องเงินบาท การจัดสัมมนาทางวิชาการและสนับสนุนให้มีการกำหนดวงเงิน credit line ร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางให้ทั้งสองหน่วยงานนำไปปฏิบัติในการชำระเงินด้านการค้าเช่นเดียวกับการค้าแบบหักบัญชีให้เป็นรูปธรรม ซึ่งไทยและลาวสนับสนุนให้สมาคมธนาคารและธนาคารพาณิชย์ของทั้งสองประเทศร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องเพื่อนำ

<sup>315</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>316</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>317</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า



บันทึกการประชุมฉบับลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2547 ที่เมืองหลวงพระบาง ไปปฏิบัติให้มีผลเป็นรูปธรรม<sup>318</sup>

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 14 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กับธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ธหล.) ได้รายงานถึงความร่วมมือในปีพ.ศ. 2548 และ 2549 ถึงความร่วมมือในโครงการศึกษาความร่วมมือเรื่องศักยภาพการค้า การชำระเงิน และธุรกิจตามแนวชายแดนไทย-ลาว 8 จุด การศึกษาปัญหา/อุปสรรค และเสนอแนะแนวทางส่งเสริมการค้าการลงทุนสกุลท้องถิ่นของผู้ค้ารายย่อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว บริเวณช่องเม็ก (อุบลราชธานี) – วังเต่า (จำปาสัก) จังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต และจังหวัดเชียงราย-บ่อแก้ว และการตั้งคณะทำงานศึกษาร่วมระหว่าง ธปท. กับ ธหล. เพื่อพัฒนาระบบการชำระเงินเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนไทย-ลาว การแข่งขันกีฬาเชื่อมความสัมพันธ์ รวมทั้งการที่ ธปท. ให้ความร่วมมือในการพัฒนาบุคลากรด้านการเงินและการธนาคาร โดยการจัดฝึกอบรม/ดูงานในหลักสูตรต่างๆ การมอบเครื่องคอมพิวเตอร์ให้แก่วิทยาลัยการธนาคารแห่ง สปป.ลาว และมหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว นอกจากนี้ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และธนาคารพัฒนาลาว ได้มีการลงนามข้อตกลงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินตราสองสกุล กีบ-บาท เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ ไทยและลาวยังสนับสนุนให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ธนาคารการค้าต่างประเทศลาว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่าย ปรีกษาหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการค้าแบบหักบัญชี (account trade) การค้าต่างตอบแทน (barter trade) และพัฒนาการชำระเงินตามชายแดนให้ดีขึ้น และปฏิบัติสัญญาซื้อขายระยะสั้น (SWAP) เพื่อรักษาเสถียรภาพเงินตราของแต่ละประเทศ รวมทั้งการจัดประชุมเพื่อปรึกษาหารือความร่วมมือด้านวิชาการและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน<sup>319</sup>

### ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว

ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาว นั้นมีทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งมีการดำเนินการไปด้วยดี ในส่วนของกรอบความร่วมมือทวิภาคี ทั้งสองประเทศสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายพบปะปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อกระชับความร่วมมือให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยฝ่ายไทยได้สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวของลาวด้วยการให้ทุนฝึกอบรม

<sup>318</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 12.

<sup>319</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า 14.

ระยะสั้นด้านการท่องเที่ยวทั่วไป และยินดีจะให้การสนับสนุนต่อไปเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของลาว เช่น การฝึกอบรมการจัดการด้านการตลาดและการโรงแรม<sup>320</sup> ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 14 ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องที่จะให้มีการกระชับความร่วมมือให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยฝ่ายไทยยินดีสนับสนุนทุนฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว รวมถึงโครงการฝึกอบรมภายใต้ความร่วมมือพหุภาคี อาทิ โครงการฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์ด้านการท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย ซึ่งทั้งสองฝ่ายยินดีและสนับสนุนต่อ ข้อริเริ่มด้านการท่องเที่ยวจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำ ACMECS ที่กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548 โดยจะร่วมมือกันอย่างจริงจังต่อไป<sup>321</sup>

### ความร่วมมือด้านการขนส่งทางบก

ในด้านการขนส่งทางบกระหว่างไทย-ลาว ในช่วงที่ผ่านมา ฝ่ายลาวแจ้งว่าต้องประสบปัญหาการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว ทั้งจากประเทศที่สามจากท่าเรือคลองเตย กรุงเทพมหานคร หรือแหลมฉบัง ชลบุรี มายังแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว ฝั่งตรงข้ามจังหวัดมุกดาหาร และจากสะหวันนะเขตไปยังกรุงเทพมหานคร เพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม อาทิ ฝรั่งเศส อเมริกา ฮองกง และสิงคโปร์นั้น เป็นการดำเนินการผ่าน 5 บริษัทของไทยทำให้ไม่มีการแข่งขัน ส่งผลให้การขนส่งสินค้าเพื่อผ่านแดนไปยังลาวนั้นมีอัตราค่าบริการขนส่งที่สูงมาก โดย 5 บริษัทนั้น ได้แก่ 1) องค์กรรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) 2) บริษัททีแอล เอ็นเตอร์ไพรส์ (1991) จำกัด 3) บริษัททูลบอล สหธรรมขนส่ง (1983) จำกัด 4) บริษัท อาร์ซีแอล จำกัด และ 5) การรถไฟแห่งประเทศไทย โดยฝ่ายลาวเรียกร้องให้มีการเปิดขนส่งเสรี เนื่องจากการผูกขาดเพียง 5 บริษัท<sup>322</sup> ซึ่งลาวได้เจรจาขอให้รัฐบาลไทยเข้าไปดูแลเรื่องราคาและให้เพิ่มจำนวนบริษัทขนส่งที่จะเข้ามาบริการให้มากขึ้น สำหรับปัญหานี้แม้จะมีคำขอจากลาวมาหลายครั้ง แต่การแก้ปัญหาที่กระตือรือร้นในการออกมาตรการและข้อกำหนดต่างๆ เช่น การกำหนดมาตรฐานยานพาหนะ วิธีการศุลกากร สินค้าตกค้างที่ท่าเรือและใบขับขี่ของทั้งสองประเทศ เป็นต้น ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศ แจ้งว่า เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ได้ตกลงกันในกรอบความร่วมมือการขนส่งสินค้าผ่านแดนของอาเซียน และให้รอดูเงื่อนไขของอาเซียนก่อน เพราะเกรงว่าจะเข้าซ้อนกับความตกลงทวิภาคีไทย-ลาว แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีปรากฏว่าข้อตกลงของอาเซียนล่าช้าไปมากและเลื่อนการดำเนินการแล้วเสร็จจากปี

<sup>320</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 16.

<sup>321</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า 19.

<sup>322</sup> *แนวหน้า*, 18 กันยายน 2544, 18.

พ.ศ. 2543 มาเป็นเดือนกันยายน พ.ศ. 2544 ซึ่งก็ไม่ทราบว่าจะแล้วเสร็จหรือไม่ ทั้งที่ตามความเป็นจริงแล้ว ระหว่างไทย-ลาว สามารถดำเนินการได้ทันที เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>323</sup>

สำหรับการแก้ไขในประเด็นการขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างไทย-ลาวนี้ จากการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 7-9 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่จังหวัดเชียงราย โดยมีนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะฝ่ายไทย และนายสมสะหวาด เล่งสะหวัด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานฝ่ายลาว ในการประชุมครั้งนี้ ได้เห็นชอบให้มีการลงนามข้อตกลงย่อยด้านการขนส่งทางถนนไทย-ลาว โดยเปิดโอกาสให้บริษัทต่างๆ เข้ามาลงทุนเพื่อลดค่าขนส่งเพราะมีเพียง 5 บริษัทเท่านั้น ทำให้ค่าขนส่งจากไทยไปลาว มีราคาสูงพอๆ กับจากไทยไปนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา<sup>324</sup> การประชุมครั้งนี้จึงนำไปสู่การลงนามในความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนไทย-ลาว ลงนามเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้แทนความตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2521 โดยสองฝ่ายได้ลงนามความตกลงย่อยกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนน เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2544<sup>325</sup> เพื่อเพิ่มศักยภาพในการขนส่งสินค้าระหว่างสองประเทศ ลดค่าใช้จ่ายลงจากที่เป็นอยู่และมุ่งหวังให้การค้าของทั้งสองประเทศดีขึ้น ดังคำกล่าวของนายสมสะหวาด เล่งสะหวัด ที่ได้กล่าวไว้ว่า “จากข้อตกลงที่มีการร่วมลงนามกันรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหวังว่าจะมีสัมพันธภาพที่ดีกับไทยอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ จะเป็นการเปิดศักราชใหม่ที่ไทยลาวจะออกมาหารือ คบหากันเป็นพี่น้อง ยั่งยืนมากขึ้นในทุกประเด็น”<sup>326</sup>

นอกจากนี้ หน่วยงานด้านการขนส่งไทย-ลาว มีการประสานงานและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการแก้ไขปัญหาความไม่สะดวกต่างๆ ทางด้านการขนส่งสินค้าและการสัญจรของยานพาหนะ โดยปี พ.ศ. 2548 มีผู้ประกอบการขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนไทย-ลาว จำนวน 226 ราย และมีรถขนส่งได้รับอนุญาต จำนวน 6,802 คัน (ข้อมูล ณ วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2548) ซึ่งช่วยให้เกิดมีการแข่งขันและนำไปสู่การลดต้นทุนการขนส่งสินค้าลงเป็นลำดับ และสนับสนุนให้มีการประเมินผลความ

<sup>323</sup> ประชาชาติธุรกิจ, 20 สิงหาคม 2544, 24.

<sup>324</sup> ข่าวสด, 18 สิงหาคม 2544, 7.

<sup>325</sup> สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "ข้อมูลการค้าไทย - สปป.ลาว," กระทรวงพาณิชย์, accessed 14 พฤษภาคม 2560, <http://www.dtn.go.th/files/58/asia/Laos/3.pdf>.

<sup>326</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "ศักราชใหม่สัมพันธไทย-ลาว," ข่าวสด, 13 สิงหาคม 2544, 7.

ร่วมมือดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ทางด้านการเดินรถโดยสารประจำทางเส้นทางอุดรธานี-เวียงจันทน์ และเส้นทางหนองคาย-เวียงจันทน์ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2547 ทำให้ประชาชนทั้งสองฝ่ายเดินทางติดต่อกันโดยสะดวกมากขึ้น และเห็นชอบให้คณะกรรมการวิชาการร่วมว่าด้วยการบำรุงรักษาสะพานมิตรภาพไทย-ลาว จัดการประชุมร่วมกันเพื่อหาแนวทางอำนวยความสะดวกให้แก่การเดินรถในสองเส้นทางดังกล่าว โดยทั้งสองฝ่ายจะได้ปรึกษาหารือกันต่อไปถึงความเป็นไปได้เกี่ยวกับการปรับปรุงจำนวนเที่ยวเดินรถ และค่าโดยสารในสองเส้นทางดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และขยายเส้นทางเดินรถระหว่างนครหลวงเวียงจันทน์-อุดรธานี-ขอนแก่น ไม่เพียงเท่านั้น ในการประชุมคณะกรรมการวิชาการร่วมฯ ครั้งที่ 14 ไทยและลาวได้มีการลงนามสัญญาเดินรถโดยสารประจำทางอุบลราชธานี-ปากเซ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2547 โดยจะเปิดเดินรถเที่ยวปฐมฤกษ์ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 และสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายเตรียมดำเนินการเปิดเดินรถโดยสารประจำทางเส้นทางมุกดาหาร-สะหวันนะเขต ในปี พ.ศ. 2550 เพื่อรองรับการเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างชาติแห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต)<sup>327</sup>

## (2) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว

ในสมัยรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร ไทยและลาวได้จัดการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนๆ ดังนี้ ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2544, ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2546, ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2548 และครั้งที่ 6 พ.ศ. 2549 ซึ่งผลประชุมที่เกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับเมืองชายแดนไทย-ลาวที่สำคัญ คือ การเปิดจุดผ่อนปรนและการยกระดับด้านความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างจังหวัด-แขวง และความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนไทย-ลาว

### การเปิดจุดผ่อนปรนและการยกระดับด้าน

ที่ประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงฯ ครั้งที่ 5 ได้สนับสนุนให้จังหวัดอำนาจเจริญ และแขวงสะหวันนะเขต ปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับการเปิดจุดผ่อนปรนระหว่างอำเภอชานุมาน จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับเมืองไซพูทอง แขวงสะหวันนะเขต โดยฝ่ายไทยเสนอบ้านยักซ์คู้ อำเภอชานุมาน จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นจุดผ่อนปรน และฝ่ายลาวเสนอจุดใกล้บ้านเหล่ามะหุด เมืองไซพูทอง แขวงสะหวันนะเขต เป็นด่านท้องถิ่น และสนับสนุนให้จังหวัดหนองคายกับนครหลวงเวียงจันทน์ ปรึกษาหารือเกี่ยวกับการเปิดจุดผ่อนปรนและด่านท้องถิ่น ระหว่างอำเภอศรีเชียงใหม่กับเมืองสีโคด

<sup>327</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14,” หน้า

ตะบอง และอำเภอสังขมกับเมืองสังทอง<sup>328</sup> ในขณะที่ ฝ่ายลาวเห็นชอบในด้านหลักการตามข้อเสนอของฝ่ายไทยที่ให้ฝ่ายลาวยกระดับบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยະບຸລີ ตรงข้ามกับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา และด่านประเพณีภูตู๋ เมืองปากลาย แขวงไชยະບຸລີ ตรงข้ามกับจุดผ่อนปรนภูตู๋ อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรธานี เป็นด่านสากล ซึ่งฝ่ายลาวสนับสนุนด้านหลักการโดยขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านปริมาณการเข้า-ออก ของคน สินค้า และความสะดวกทางด้านการคมนาคม สำหรับการยกระดับจุดผ่อนปรนภูตู๋เป็นจุดผ่านแดนถาวร ทั้งสองฝ่ายจะต้องจัดทำหลักเขตแดนสำหรับบริเวณดังกล่าวให้แล้วเสร็จก่อน ทั้งนี้ ฝ่ายไทยได้เห็นชอบในหลักการที่จะยกระดับจุดผ่อนปรนทั้งสองแห่งเป็นจุดผ่านแดนถาวรแล้ว<sup>329</sup>

นอกจากนี้ ในการประชุมครั้งนี้ ฝ่ายไทยได้เสนอเปิดจุดผ่อนปรนไทย-ลาว เพิ่มเติม จำนวน 5 จุด ได้แก่ 1) บริเวณบ้านหนาดท่า อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ตรงข้ามกับบริเวณบ้านปากเป้ง เมืองท่าแขก แขวงคำม่วน 2) บริเวณบ้านคันท่าเกวียน อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ตรงข้ามกับบริเวณบ้านคันทงไซ เมืองคงเซโดน แขวงสาละวัน 3) บริเวณบ้านห้วยลาด อำเภอปากคาด จังหวัดหนองคาย ตรงข้ามกับบ้านทวาย เมืองท่าพะบาด แขวงบอลิคำไซ 4) บริเวณหมู่ที่ 1 บ้านจุมพล อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ตรงข้ามกับบริเวณบ้านโดนใต้ เมืองปากงึม นครหลวงเวียงจันทน์ และ 5) บริเวณหมู่ที่ 4 บ้านห้วยลึก อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ตรงข้ามกับบริเวณบ้านดอนสะหวัน เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว<sup>330</sup>

ในส่วนของการยกระดับจุดผ่านแดนและการเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มเติม ในการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงฯ ครั้งที่ 6 นี้ ที่ประชุมแสดงความยินดีที่มีการเปิดจุดผ่อนปรนเพิ่มเติม 2 จุด ได้แก่ จุดผ่อนปรน บ้านหนาดท่า อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม กับบ้านปากเป้ง เมืองท่าแขก แขวงคำม่วน และบ้านยักซ์คุ อำเภอชานุมาน จังหวัดอำนาจเจริญ กับบ้านเหล่ามากหุด เมืองไซพูทอง แขวงสะหวันนะเขต พร้อมกันนั้น ที่ประชุมสนับสนุนให้จังหวัดหนองคายและนครหลวงเวียงจันทน์ จัดพิธีเปิดจุดผ่อนปรนอย่างเป็นทางการ ระหว่างบ้านหม้อ อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดหนองคาย กับบ้านด่านคำ เมืองสีโคตตะบอง นครหลวงเวียงจันทน์ และบ้านม่วง อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย กับบ้านโคกแะ เมืองสังทอง นครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งที่ผ่านมาได้เปิดทดลองแล้ว และที่ประชุมสนับสนุนให้แขวงจำปาสักของลาว เสนอหน่วยเหนือของตนพิจารณายกระดับด่านประเพณี

<sup>328</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 5," 11-12 พฤษภาคม 2548. หน้า 6.

<sup>329</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

<sup>330</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ช่องตาอู ระหว่างบ้านหนองแสง อำเภอบุญศรี จังหวัดอุบลราชธานีของไทยกับบ้านเหียง เมืองสุมา แขวงจำปาสักของลาวเป็นด่านท้องถิ่น ซึ่งฝ่ายไทยได้เปิดจุดดังกล่าวเป็นจุดผ่อนปรนแล้ว และให้จังหวัดอุตรดิตถ์ของไทย และแขวงไซยะบูลีของลาว เสนอหน่วยเหนือของตนพิจารณายกระดับจุดผ่อนปรนฤดู ระหว่างบ้านม่วงเจ็ดต้น อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุตรดิตถ์ ของไทยเป็นจุดผ่านแดนถาวร และบ้านผาแก้ว เมืองปากลาย แขวงไซยะบูลีของลาวเป็นด่านสากล<sup>331</sup>

### ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างจังหวัด - แขวง

ในการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงฯ ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 26-29 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่กรุงเทพมหานคร ที่ประชุมสนับสนุนด้วยความยินดี ให้จังหวัด-แขวง ร่วมมือกันจัดให้มีการประชุมสัมมนา และจัดทำกิจกรรมต่างๆ ในการส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้า การท่องเที่ยว การกีฬา การแลกเปลี่ยนทางศิลปวัฒนธรรมประเพณีระหว่างกันให้มากขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจและอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของทั้งสองประเทศไว้ และเห็นชอบให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดด้านสาธารณสุขเพื่อประโยชน์และสุขภาพที่ดีของประชาชนตามบริเวณชายแดน โดยให้จังหวัด-แขวง ทำความตกลงร่วมกันตามความเหมาะสม<sup>332</sup> นอกจากนี้ นอกจากความร่วมมือระหว่างจังหวัด-แขวง ดังที่กล่าวมาแล้ว ในการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงฯ ครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 11-12 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ที่จังหวัดชลบุรี ที่ประชุมยังสนับสนุนให้หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัดและสภาการค้าและอุตสาหกรรมของแขวง ได้พบปะปรึกษาหารือเพื่อร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมในระดับจังหวัดและแขวง ตามศักยภาพที่มีอยู่ รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นกลไกในการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า การลงทุน และการดำเนินธุรกิจระหว่างกัน<sup>333</sup>

ในส่วนของการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงฯ ครั้งที่ 6 ระหว่างวันที่ 23-25 สิงหาคม พ.ศ. 2549 ณ แขวงหลวงพระบาง ประเทศลาว ที่ประชุมฯ สนับสนุนให้ปฏิบัติตามข้อ 32, 48 และ 57 ของบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14 พร้อมทั้งสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อ 6, 9 ของบันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวง

<sup>331</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 6," 23-25 สิงหาคม 2549. หน้า 5-6.

<sup>332</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 3," 26-29 สิงหาคม 2544. หน้า 10.

<sup>333</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 5," หน้า 11.

ชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 5 เพื่อผลักดันการดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยกรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย-ลาว ฉบับลงนามวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2547 ณ เมืองปากเซ แขวงจำปาสัก ประเทศลาว ให้สำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งจะทำให้ความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว ภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) ให้เป็นรูปธรรม และที่ประชุมรับทราบผลการริเริ่มการปฏิบัติโครงการเกษตรแบบมีสัญญา (contract farming) ของจังหวัดและแขวง ตามรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษทางศุลกากรภายใต้กรอบอาเซียนในรูปแบบของ AISP และ ACMECS ซึ่งเห็นว่าได้รับผลดี อาทิ ระหว่างจังหวัดอุบลราชธานีของไทยกับแขวงจำปาสักของลาว ระหว่างจังหวัดนครพนมของไทยกับแขวงคำม่วนของลาว และระหว่างจังหวัดเลยของไทยกับแขวงไซยะบูลีของลาว อีกทั้ง ที่ประชุมเสนอให้จังหวัดและแขวงที่มีชายแดนติดกัน ร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขและความเหมาะสมของตน โดยสนับสนุนให้มีการดำเนินการผ่านตลาดกลางเพื่อการขายส่งและส่งออกเป็นกลไกร่วมมือแบบยั่งยืนให้เป็นรูปธรรม และให้จังหวัดแขวงเพิ่มการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและบริการ โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าเกษตร เพื่อผลักดันให้การค้าขายเป็นไปตามหลักการที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>334</sup>

#### ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนไทย-ลาว

ในการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงฯ ครั้งที่ 4 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 28-31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ที่นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ผลการประชุม คือ ที่ประชุมสนับสนุนให้จังหวัด-แขวง ได้พบปะหารือกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎระเบียบทางศุลกากร การค้า และการลงทุนของแต่ละฝ่ายให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจได้รับทราบเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งทางธุรกิจ และเป็นการส่งเสริมการลงทุนของทั้งสองฝ่าย และที่ประชุมสนับสนุนให้หอการค้าจังหวัดและสภาการค้าและอุตสาหกรรมของแขวงได้พบปะหารือกัน เพื่อร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในระดับจังหวัดและแขวงตามศักยภาพ และเป็นกลไกในการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งทางธุรกิจ<sup>335</sup>

<sup>334</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 6," หน้า 8-9.

<sup>335</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 4," 28-31 ตุลาคม 2546. หน้า 9.

### (3) การประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว

กระทรวงพาณิชย์ของไทยนับเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับลาว โดยผ่านกลไกการประชุมหารือร่วมกันสองฝ่าย ซึ่งได้จัดขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2549 โดยเป็นการประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์ของไทย กับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว ครั้งที่ 1 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ ของลาว โดยประธานฝ่ายไทยคือ นายเกริกไกร จิระแพทย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และประธานฝ่ายลาวคือ ดร.นาม วิยะเกต ซึ่งเป็นเวทีประชุมเพื่อหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาการค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุนระหว่างกัน โดยใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและศักยภาพที่ทั้งสองประเทศมีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อกันและกันให้มากยิ่งขึ้น ในการประชุมครั้งนี้ไทยแจ้งลาวว่าจะให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี AISP แก่ลาวภายใต้กรอบอาเซียน จำนวน 301 รายการ เป็นเวลา 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2552 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2550 ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอของลาว ที่ขอให้ไทยพิจารณาเพิ่มรายการสินค้าที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีในแต่ละปี โดยขอให้ลาวแจ้งรายการสินค้าที่ต้องการ เพื่อนำไปหารือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยฝ่ายไทยก็จะมีการจัดสัมมนาแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชนของทั้งสองฝ่ายตามแนวชายแดนของไทย และสปป.ลาว แห่งละ 1 ครั้ง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในพิธีการศุลกากร การกรอกแบบฟอร์ม ประชาสัมพันธ์รายการสินค้าและการใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษ AISP<sup>336</sup>

นอกจากนี้ ไทยและลาวเห็นพ้องในการกำหนดเป้าหมายความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าที่จะร่วมมือกันผลักดัน ดังนี้ 1) เพิ่มมูลค่าการค้าสองฝ่าย เป็น 2 เท่า ภายในปี พ.ศ. 2553 2) เพิ่มมูลค่าการส่งออกของลาว ไปยังไทยเป็น 3 เท่า ภายในปี พ.ศ. 2553 โดยให้รวมมูลค่าการส่งออกไฟฟ้าของลาวไปยังไทยเข้าไว้ด้วย และ 3) สนับสนุนให้เพิ่มมูลค่าการลงทุนของไทยในลาว อีกทั้ง ยังเห็นว่าไทย-ลาวควรรักษาบรรยากาศของความร่วมมือและกระชับการเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดให้แน่นแฟ้น ทั้งในกรอบทวิภาคี อนุภูมิภาคและภูมิภาคเพื่อประโยชน์ร่วมกันที่จะช่วยเกื้อหนุนเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ จึงเห็นชอบให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนและพบปะหารือของคณะผู้แทนระดับต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล เสนอแนะโครงการความร่วมมือ ร่วมกันขจัดปัญหา อุปสรรคและเพิ่มความสะดวกต่อการค้าระหว่างกัน คือ 1) ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเพื่อร่วมกันจัดทำและทบทวนแผนความร่วมมือ

<sup>336</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, "บันทึกการประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว," 25-27 ธันวาคม 2549. หน้า 8.



ทางเศรษฐกิจปีละ 1 ครั้ง โดยให้มีการประชุมรัฐมนตรีการค้าตามความจำเป็นและตามที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน และ 2) ระดับเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและแขวงอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อติดตาม รายงานความคืบหน้าของแผนความร่วมมือ แลกเปลี่ยนข้อมูล สถานการณ์ ปัญหา อุปสรรคและพัฒนาความร่วมมือให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ และการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์การค้าโลก<sup>337</sup>

#### (4) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย - ลาว

นับแต่มีการตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาวขึ้นมาในปี พ.ศ. 2540 ยังไม่เคยมีการประชุมเกิดขึ้น จนกระทั่ง นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยือนลาวในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544 จึงได้ร่วมหารือกันว่า น่าจะมีการประชุมคณะกรรมการฯ ชุดนี้ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการค้าการลงทุนที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ ต่อมา ฝ่ายไทยและฝ่ายลาวจึงได้มีประชุมคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาว ครั้งแรก ในวันที่ 9-10 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่จังหวัดเชียงราย นำโดยนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยแก้ไขข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาว ฝ่ายไทย และนายสมสะหวัด เล่งสะหวัด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ฝ่ายลาว เนื่องจากนักลงทุนทั้งสองประเทศยังไม่เข้าใจในกฎระเบียบ ข้อกฎหมาย และวัฒนธรรมการค้าเงินธุรกิจของอีกฝ่ายหนึ่ง จึงมีข้อพิพาทด้านธุรกิจขึ้น<sup>338</sup> โดยเฉพาะหลังจากที่ลาวเปิดการปฏิรูปประเทศแล้ว นักลงทุนไทยเข้าไปทำธุรกิจในลาวมากจนเป็นอันดับหนึ่ง แต่นักลงทุนไทยส่วนใหญ่มักใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคนในพื้นที่ จึงไม่ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้อง ทำให้มีคดีความขัดแย้ง หรือเป็นเหตุให้ถูกยุติหรือยกเลิกโครงการไป จนเกิดการร้องเรียนไปยังรัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศ

ในการนี้ ทั้งสองประเทศจึงได้ร่วมลงนามว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่าง 2 ประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการประชุมร่วมกันจากตัวแทนของหน่วยงานทั้งสองฝ่าย โดยในการประชุมครั้งนี้ นายสุรเกียรติ์ ได้เสนอข้อพิพาทให้ฝ่ายลาวพิจารณา จำนวน 34 กรณี ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการไม่เข้าใจในกฎระเบียบการค้าการลงทุนของทั้ง 2 ประเทศ การประชุมครั้งนี้ถือเป็นการประชุมครั้งแรกนับแต่มีการตั้งคณะกรรมการทั้งสองประเทศขึ้นมา และมีมติร่วมกันว่าจะจัดตั้งคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยแก้ไขข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาวขึ้นมา โดยฝ่ายไทยได้

<sup>337</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>338</sup> ผู้จัดการรายวัน, 11 สิงหาคม 2544, 9.

เสนอตั้งนายประจวบ ไชยสาส์น ผู้แทนการค้า เป็นประธานคณะอนุกรรมการฝ่ายไทย ในขณะที่ฝ่ายลาวมีนายบุญเกิด สังสมศักดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศลาว เป็นประธานฝ่ายลาว โดยคณะอนุกรรมการมีหน้าที่คือสร้างความเข้าใจในกฎระเบียบด้านธุรกิจการค้าการลงทุนให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหาย และหาข้อยุติกรณีพิพาท แต่ทั้งนี้ไม่อาจก้าวล่วงกระบวนการยุติธรรมของแต่ละฝ่ายได้ และจะมีการประชุมคณะอนุกรรมการฯ เสมอ ส่วนคณะกรรมการใกล้เคียงฯ ชุดใหญ่ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้ง 2 ประเทศเป็นประธานนั้น จะประชุมกันปีละครั้ง หลังการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว<sup>339</sup>

คณะกรรมการหรืออนุกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทไทย-ลาว / ลาว-ไทย นี้ จะพิจารณาข้อพิพาททุกเรื่องที่มีการร้องเรียนเข้ามา ไม่ว่าจะเป็โครงการลงทุนร่วมระหว่างนักลงทุนไทยกับลาว หรือมีนักลงทุนจากประเทศที่ 3 เข้ามาร่วมด้วยหรือไม่ก็ตาม หากมีการร้องเรียนเข้ามา ก็จะเข้าไปช่วยพิจารณาใกล้เคียงให้ ซึ่งนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวว่า “จะเห็นว่าทั้ง 2 ฝ่ายให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้มาก ไม่ว่าจะเป็ในระดับอนุกรรมการฯ ก็มีผู้ใหญ่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ-ผู้แทนการค้า ซึ่งก็คือตัวแทนของนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการฯ ชุดใหญ่เองก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานอยู่ นั่นแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศเป็น backup ให้อยู่ ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยทำให้การเจรจาใกล้เคียงมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น”<sup>340</sup>

ภายหลังจากการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาว ขึ้นมา กลไกนี้ก็สามารถใกล้เคียงข้อพิพาททางธุรกิจของกลุ่มนักธุรกิจไทยที่มาลงทุนในลาว จาก 34 ราย ให้เหลือเพียง 19 ราย ในปี พ.ศ. 2545<sup>341</sup> ซึ่งนายประจวบ ไชยสาส์น ผู้แทนการค้าแห่งประเทศไทย และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ ได้เผยว่า คณะอนุกรรมการทั้ง 2 ฝ่ายมีการประชุมต่อเนื่องกันกว่า 10 ครั้ง เพราะเรื่องการทำธุรกิจทั้งของไทยและลาวมีปัญหายุ่งยากมากและเรื้อรังมานาน ข้อพิพาททางธุรกิจหลายกรณีเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจกฎระเบียบการปฏิบัติของทั้งสองฝ่าย และการไหลทะลักของการลงทุนจากไทยเข้าลาว ขาดการบริหารจัดการที่ดี ทำให้เกิดปัญหาหลายรูปแบบซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระหว่างกัน<sup>342</sup>

<sup>339</sup> มติชน, 11 สิงหาคม 2544, 19. ; ข่าวสด, 18 สิงหาคม 2544, 7.

<sup>340</sup> ผู้จัดการรายวัน, 11 สิงหาคม 2544, 9.

<sup>341</sup> เดลินิวส์, 29 กันยายน 2545, 15.

<sup>342</sup> ประชาชาติธุรกิจ, 29 กรกฎาคม 2545, 28.

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการใกล้เคียงแก้ไขข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาว ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่เห็นชอบให้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการใกล้เคียงฯ เป็น “คณะกรรมการส่งเสริมการค้าและการลงทุนไทย-ลาว” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธาน เพื่อให้คณะกรรมการมีบทบาทครอบคลุมถึงการส่งเสริมการค้าเงินธุรกิจ การค้า และการลงทุนไทย-ลาว และรับทราบผลการหารือของที่ประชุมคณะกรรมการใกล้เคียงฯ ครั้งที่ 3 ที่ให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 2 ชุด ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการพัฒนาธุรกิจไทย-ลาว และ (2) คณะอนุกรรมการด้านการศึกษาและวิจัยไทย-ลาว ที่ประชุมสนับสนุนให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายลาวจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม คณะอนุกรรมการพัฒนาธุรกิจไทย-ลาว ในเวลาที่เหมาะสมและสะดวกแก่ทั้งสองฝ่ายในปี พ.ศ. 2548 และสนับสนุนให้มีการหารือเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของคณะอนุกรรมการด้านการศึกษาและวิจัย ในโอกาสแรก<sup>343</sup>

กล่าวโดยสรุป นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในสมัยที่สอง พ.ศ. 2544 – 2549 รัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลชุดนี้ได้ริเริ่มกรอบความร่วมมือพหุภาคีที่สำคัญในอนุภูมิภาค ซึ่งส่งผลผูกพันความร่วมมือในระดับทวิภาคีไทย-ลาว ด้วย นั่นคือ ACMECS กรอบนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกคือ ไทย เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา เพื่อปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง รัฐบาลไทยชุดนี้ ได้แสดงบทบาทของการเป็นผู้ให้เพื่อการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะลาว ในขณะเดียวกัน ทางด้านกลไกความร่วมมือทวิภาคี ไทย-ลาวที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ได้วางไว้ รัฐบาลชุดนี้ก็ได้นำดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้าน เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในด้านการค้าระหว่างไทย-ลาว อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารแห่ง สปป.ลาว กรมศุลกากรของไทยกับกรมพาสีของลาว เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่ค้างค้ำร่วมกัน ทั้งยัง ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทธุรกิจระหว่างนักธุรกิจไทย-ลาว จากการจัดประชุมคณะกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาวเป็นครั้งแรก และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลติดตามในประเด็นนี้อย่างใกล้ชิด จนสามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งจากเดิมที่รัฐบาลชุดก่อนๆ มิได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลชุดนี้ได้ริเริ่มกลไกความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาวที่สำคัญคือ การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ไทย-ลาว ครั้งแรก ซึ่งมติจากการประชุมครั้งนี้นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกัน อาทิ ความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าไทย-ลาว ได้แก่ โครงการน้ำจิม 2

<sup>343</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการความร่วมมือว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า

โครงการน้ำจืด 3 โครงการเทิน-หินปูน+น้ำเทิน 3 (โครงการเทิน-หินปูน ส่วนขยาย) โครงการน้ำเงี้ยว และโครงการหงสาลีกไนต์ การลงนามสัญญาเดินรถโดยสารประจำทางอุบลราชธานี-ปากเซ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างตัวแสดงนโยบายในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ให้จังหวัดและแขวงที่มีชายแดนติดกัน ร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขและความเหมาะสมของตน เช่น สนับสนุนการดำเนินการผ่านตลาดกลางเพื่อการขายส่งและส่งออก และให้จังหวัด-แขวงเพิ่มการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและบริการ เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงสนับสนุนให้หอการค้าจังหวัดและสภาการค้าและอุตสาหกรรมของแขวงได้พบปะหารือกัน เพื่อร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในระดับจังหวัดและแขวงตามศักยภาพ และเป็นกลไกในการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งทางธุรกิจ อีกทั้ง ยังให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำและนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สีเหลี่ยมเศรษฐกิจ เพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งนโยบายนี้ได้เป็นโครงการนำร่องสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนอื่นๆ ในระยะต่อมา

### 3.3 นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2549 – 2557 (สมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา)

สำหรับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ระหว่าง พ.ศ. 2549-2557 ในที่นี้นำเสนอการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวของรัฐบาลชุดต่างๆ หลังยุครัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ประกอบด้วย รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งโดยภาพรวมเป็นการดำเนินการผ่านกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ในรัฐบาลชุดก่อนๆ อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม นโยบายที่สำคัญในยุคนี้คือ การผลักดันเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor; EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor; NSEC) เพื่อเพิ่มโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การท่องเที่ยวและการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างไทยกับสปป.ลาว และสามารถเชื่อมต่อการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวต่อเนื่องไปยังประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน รวมถึงความร่วมมือระหว่างจังหวัดและแขวงชายแดนไทย-ลาวที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น จากการมีส่วนร่วมของตัวแสดงนโยบายในระดับพื้นที่ และจากการสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของลาวและการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย ดังนี้

### 3.3.1 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 – 29 มกราคม 2551)

หลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ค.ป.ค.) ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก ร่วมมือกับผู้นำเหล่าทัพต่างๆ รวมทั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลรักษาการของนายทักษิณ ชินวัตรในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 24<sup>344</sup> โดยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในด้านนโยบายการต่างประเทศ คือ รัฐบาลชุดนี้มีความมุ่งมั่นในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ เสริมสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นของประชาคมระหว่างประเทศโดยการดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับนานาประเทศ รัฐบาลมีนโยบายดำเนินบทบาทเชิงรุกในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อสนับสนุนความปรองดองและความมั่นคงในชาติ ส่งเสริมให้เกิดมิตรภาพและความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน อีกทั้ง เสริมสร้างความแข็งแกร่งของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งจัดตั้งประชาคมอาเซียน ดำเนินบทบาทสร้างสรรค์ในกรอบสหประชาชาติและกรอบพหุภาคีอื่นๆ เพื่อส่งเสริมสันติภาพ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาข้ามชาติ และการสาธารณสุข<sup>345</sup> อีกทั้ง ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลมีแนวทางดำเนินนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งกรอบทวิภาคีและพหุภาคีที่เป็นประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของภาคประชาสังคมและให้เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่ถูกต้อง<sup>346</sup>

อย่างไรก็ตาม ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว พบว่า การเยือนระหว่างผู้นำของไทยและลาวเกิดขึ้นก่อนมีการแถลงนโยบายรัฐบาล คือเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2549 พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีและคณะ ได้เดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการ หลังจากเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยได้หารือทวิภาคีกับนายบัวซอน บุนผาวัน นายกรัฐมนตรีลาว และได้เข้าเยี่ยมคารวะ พลโทจุมมาลี ไชยะสอน ประธานประเทศ เพื่อกระชับความสัมพันธ์อันดีของประเทศทั้งสองและยืนยันการสานต่อความร่วมมือการค้าและการลงทุนระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตลอดจนความ

<sup>344</sup> วาสนา นาน่วม, *เส้นทางเหล็ก พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 24* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 50.

<sup>345</sup> *สยามจดหมายเหตุ* 31 (พฤศจิกายน 2549): 1546.

<sup>346</sup> *สยามจดหมายเหตุ* 31 (พฤศจิกายน 2549): 1545.

ร่วมมือตามแนวชายแดนระหว่างไทยและลาวด้วย<sup>347</sup> และต่อมารัฐบาลชุดนี้ก็ได้มีการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาว ผ่านกลไกความร่วมมือที่สำคัญที่ทั้งสองประเทศได้วางไว้ คือ การประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว ในปีพ.ศ. 2549 และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 7 ในปีพ.ศ. 2550 นอกจากนี้ ยังมีกรอบความร่วมมือพหุภาคีคือ การประชุมร่วม 3 ฝ่ายของรัฐมนตรีไทย ลาว และเวียดนามในปี พ.ศ. 2551 ดังนี้

การประชุมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจไทย-ลาวครั้งแรกภายใต้การนำของรัฐบาลชุดนี้ เป็นการประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว ระหว่างวันที่ 25-27 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว โดยมีนายเกริกไกร จิระแพทย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของไทย และดร.นาม วิยะเกต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า ของลาว เป็นประธานร่วม โดยที่ประชุมแสดงความยินดีต่อการเสด็จพระราชดำเนินของสมเด็จพระรัตนราชสุตาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อทรงเป็นประธานร่วมกับนายบุญยัง วอลละจิต รองประธานประเทศแห่ง สปป.ลาว ในการเปิดสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2549 และการเยือนไทยอย่างเป็นทางการของนายบัวสอน บุษบาวัน นายกรัฐมนตรีของลาว ระหว่างวันที่ 17-18 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ตามคำเชิญของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีของไทย ทั้งสองฝ่ายเชื่อมั่นว่าสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 นี้ จะเป็นจุดเชื่อมต่อด้านยุทธศาสตร์แนวเศรษฐกิจตะวันออกและตะวันตกของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เป็นการเพิ่มโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การท่องเที่ยว และการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างไทยกับสปป.ลาว และสามารถเชื่อมต่อการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวต่อเนื่องไปยังประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน ซึ่งจะมีส่วนช่วยขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างกันและเอื้อประโยชน์แก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้ ในที่ประชุมทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องให้กำหนดเป้าหมายความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าที่จะร่วมมือกันผลักดัน คือ 1) เพิ่มมูลค่าการค้าสองฝ่าย เป็น 2 เท่า ภายในปีพ.ศ. 2553 2) เพิ่มมูลค่าการส่งออกของ สปป.ลาว ไปยังไทยเป็น 3 เท่า ภายในปีพ.ศ. 2553 โดยให้รวมมูลค่าการส่งออกไฟฟ้าของลาวไปยังไทยเข้าไว้ด้วย และ 3) สนับสนุนให้เพิ่มมูลค่าการลงทุนของไทยในลาว<sup>348</sup>

<sup>347</sup> สยามจดหมายเหตุ 31 (ตุลาคม 2549): 1365.

<sup>348</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, “บันทึกการประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว,” หน้า 1-2.

ในการประชุมแผนความร่วมมือฯ ไทย-ลาว ครั้งนี้ ได้ให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนและพบปะหารือของคณะผู้แทนระดับต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล เสนอแนะโครงการความร่วมมือ ร่วมกันขจัดปัญหา อุปสรรคและเพิ่มความสะดวกต่อการค้าระหว่างกัน คือ 1) ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเพื่อร่วมกันจัดทำและทบทวนแผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจปีละ 1 ครั้ง โดยให้มีการประชุมรัฐมนตรีการค้าตามความจำเป็นและตามที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน และ 2) ระดับเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและแขวงอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อติดตาม รายงานความคืบหน้าของแผนความร่วมมือ แลกเปลี่ยนข้อมูล สถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค และพัฒนาความร่วมมือให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ และการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์การค้าโลก นอกจากนี้ ฝ่ายลาวได้แสดงความขอบคุณและชื่นชมรัฐบาลไทยที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในการพัฒนาบุคลากรภาครัฐและเอกชนของลาว และได้ขอให้ฝ่ายไทยพิจารณาเพิ่มความช่วยเหลือในการพัฒนาบุคลากรสาขาใหม่ๆ ที่กำลังมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศของลาว ซึ่งฝ่ายไทยได้แจ้งความพร้อมที่จะช่วยเหลือลาว ในการพัฒนาบุคลากรภาครัฐและเอกชนในสาขาต่างๆ เช่น การคุ้มครองผู้บริโภคและการแข่งขันทางการค้า การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติ การเตรียมพร้อมในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) และการรวมกลุ่มในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community; AEC) และด้านอื่นๆ โดยให้ฝ่ายลาวจัดลำดับความสำคัญให้ฝ่ายไทย นอกจากนี้ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (International Institute for Trade and Development; ITD) ได้กำหนดแผนงานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาด้านการค้าตามความต้องการของลาว ในปี พ.ศ. 2549 ด้วยเช่นกัน<sup>349</sup>

ทางด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า การลงทุนและบริการ ฝ่ายไทยพร้อมที่จะส่งเสริม สนับสนุนให้นักลงทุนไทยย้ายฐานการผลิต โดยเฉพาะกลุ่มสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูป มาลงทุนในลาวมากขึ้น ทั้งนี้ ฝ่ายไทยได้ย้ำถึงความสำคัญของความชัดเจน ต่อเนื่อง และรวดเร็วในการตัดสินใจด้านนโยบายและการดำเนินการที่เกี่ยวกับการส่งเสริม คุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนทั้งสองฝ่าย เช่น การจัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่อการลงทุนและการผลิต การประสานระหว่างส่วนกลางและแขวง การร่วมกันแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขวางต่อการค้าและการขนส่งให้ดีขึ้น ในขณะที่ลาวยืนยันเจตนารมณ์ที่จะเชิญชวนนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาตั้งโรงงานผลิตและแปรรูปสินค้าเพื่อการส่งออก สร้างงาน เพิ่มรายได้และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนลาว และซึ่งฝ่ายลาวพร้อมที่จะเร่งรัดการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนทั้งสองฝ่ายตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ไทยและลาวเห็นพ้องกันที่จะร่วมมือกันผลักดันโครงการความร่วมมือของนัก

<sup>349</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

ลงทุนไทยในลาว คือ 1) โครงการเพาะปลูกและการจัดตั้งโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร และ 2) ร่วมกันพัฒนาพื้นที่เพื่อการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวันเซโน และการพัฒนาเมืองอุมไซเพื่อเป็นศูนย์กระจายสินค้า/จุดพักรถ ศูนย์การค้าเมืองใหม่และซูเปอร์มาร์เก็ต<sup>350</sup>

ในส่วนของการดำเนินโครงการเกษตรพันธสัญญา (contract farming) ของจังหวัดและแขวงต่างๆ ตามรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีภายใต้กรอบอาเซียน ในรูปแบบ AISP ซึ่งไทยแจ้งว่าจะให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี AISP แก่ลาวจำนวน 301 รายการ เป็นเวลา 3 ปี ระหว่างปีพ.ศ. 2550-2552 ซึ่งมีผลตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2550<sup>351</sup> และ ACMECS ซึ่งฝ่ายลาวเห็นว่าได้รับผลดี และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างงาน เพิ่มรายได้และพัฒนาการส่งออกของลาว โดยภาครัฐทั้งสองฝ่ายจะสนับสนุน ติดตามและร่วมมือกันสนับสนุน ติดตามและร่วมมือกันอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ เช่น การประสานงานด้านมาตรการส่งเสริมระหว่างส่วนกลางกับแขวง การจัดหาที่ดินเพื่อการเพาะปลูก การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการและอื่นๆ รวมทั้งจะร่วมมือกันจัดให้มีการอบรม ให้ความรู้แก่เกษตรกรเพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดร่วมกัน นอกจากนี้ ฝ่ายไทยแจ้งความพร้อมที่จะจัดสัมมนาแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชนทั้งสองฝ่ายตามแนวชายแดนไทยและลาว แห่งละ 1 ครั้ง เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในพิธีการศุลกากร การกรอกแบบฟอร์ม ประชาสัมพันธ์รายการสินค้าและการใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษ AISP<sup>352</sup>

นอกจากนี้ ในการประชุมครั้งนี้ ยังเปิดให้มีการพบปะหารือระหว่างภาคเอกชนไทยและลาว ระหว่างวันที่ 25-26 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งผลการพบปะหารือของทั้งสองฝ่าย คือ ให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาธุรกิจไทย-ลาว เพื่อให้มีการพบปะหารือ ส่งเสริมการร่วมลงทุน จับคู่ธุรกิจ และร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างกันอย่างใกล้ชิด และการร่วมมือทางวิชาการของไทยกับลาวในสาขาต่างๆ เช่น การเกษตรและเกษตรแปรรูป การผลิตพืชพลังงานทดแทน เหมืองแร่ สิ่งแวดล้อม อัญมณี โลจิสติกส์ และธุรกิจบริการ ซึ่งที่ประชุมแสดงเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือกันสนับสนุนการดำเนินงานของสภาธุรกิจที่จะตั้งขึ้น และเห็นชอบให้เพิ่มบทบาทขององค์กรดังกล่าวในการนำเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐสนับสนุน และโครงการความร่วมมือเพื่อการเป็นพันธมิตรใกล้ชิดทางเศรษฐกิจต่อที่ประชุมระดับสูง เพื่อพิจารณา สนับสนุนและเพิ่มการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ ทั้งนี้ ที่ประชุมเห็นชอบให้มีการประชุมของภาคเอกชนเป็นประจำโดยให้จัดก่อนหรือ

<sup>350</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>351</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>352</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-8.



คู่ขนานกับการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส<sup>353</sup>

ต่อมา ครั้งที่สองเป็นการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 7 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 14-17 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยมีนาย อารีย์ วงศ์อารยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายไทย นายทองบัน แสงอาพอน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันความสงบของลาว เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายลาว นอกเหนือจากประเด็นทางด้านความมั่นคงแล้ว ในการนี้ ในที่ประชุมเห็นชอบให้ทั้งสองฝ่ายยกระดับจุดผ่อนปรนฤดู อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรดิตถ์ เป็นจุดผ่านแดนถาวร และบ้านผาแก้ว เมืองปากลาย แขวงไชยยะบูลี เป็นด่านสากล เนื่องจากได้มีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขณะที่ฝ่ายลาวเห็นชอบที่จะยกระดับด่านท้องถิ่นขึ้นเป็นด่านสากลจำนวน 2 จุด ได้แก่ 1) ด่านท้องถิ่นน้ำเงิน เมืองเงิน แขวงไชยยะบูลี ตรงข้ามจุดผ่านแดนถาวรบ้านห้วยโก้น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน และ 2) ด่านท้องถิ่น บ้านวัง เมืองसानะคาม แขวงเวียงจันทน์ ตรงข้ามจุดผ่านแดนถาวรบ้านคกไฟ ตำบลปากชม อำเภอปากชม จังหวัดเลย นอกจากนี้ที่ประชุมยังสนับสนุนการยกระดับและการเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มเติม ดังนี้ 1) การยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เป็นจุดผ่านแดนถาวร และด่านท้องถิ่นบ้านปางมอน เมืองคอบ แขวงไชยยะบูลี เป็นด่านสากล 2) การจัดพิธีเปิดจุดผ่อนปรนบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย กับบ้านด่านคำ เมืองสีโคตตะบอง นครหลวงเวียงจันทน์ และ 3) การยกระดับด่านประเพณีช่องตาอู บ้านเหียง เมืองสุขุมมา แขวงจำปาสัก ตรงข้ามจุดผ่อนปรนช่องตาอู บ้านหนองแสง อำเภอบุญซริก จังหวัดอุบลราชธานี เป็นด่านท้องถิ่น<sup>354</sup> ซึ่งการยกระดับดังกล่าวช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดน การท่องเที่ยวและการขนส่งระหว่างไทย-ลาว ได้ดียิ่งขึ้น

ในส่วนของการร่วมมือระหว่างจังหวัด-แขวงนั้น ที่ประชุมสนับสนุนให้ทั้งสองฝ่ายขยายความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว ภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) โดยให้จังหวัดและแขวงเพิ่มการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและบริการ โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าเกษตร รวมทั้งสนับสนุนให้หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และสภาการค้าและอุตสาหกรรมของแขวง ได้พบปะปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดและแขวงตามศักยภาพที่มีอยู่ รวมถึงสนับสนุนให้เป็นกลไกในการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า กฎหมายการ

<sup>353</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

<sup>354</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 7," 15-17 สิงหาคม 2550. หน้า 5-6.

ลงทุน เพื่อดำเนินธุรกิจร่วมกัน<sup>355</sup>

ต่อมาการประชุมครั้งที่สามเป็นการประชุมในลักษณะพหุภาคี กล่าวคือ เป็นการประชุมร่วม 3 ฝ่ายของรัฐมนตรีไทย ลาว และเวียดนาม เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2551 โดยที่ประชุมได้ตกลง จะเร่งรัดความร่วมมือการใช้ประโยชน์จากสะพานมิตรภาพ 2 (มุกดาหาร-สะหวันเขต) และเส้นทาง ระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor; EWEC) โดยตัวแทน ฝ่ายไทยคือ นายณพดล สระวาสี รองอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งผลการประชุมครั้งนี้ คือ ขอให้ทั้ง 3 ประเทศมีการปรับเวลาทำการของด่านมุกดาหาร-สะหวันเขต และด่านแดน สะหวัน-ลาวบาว ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเพิ่มความโปร่งใสชัดเจนเกี่ยวกับค่าบริการข้ามแดน และผ่านแดน และตกลงที่จะให้จัดตั้งศูนย์แสดงสินค้า ณ แขวงสะหวันเขต เพื่อเป็นสถานที่จัดงาน แสดงสินค้าของทั้ง 3 ประเทศ<sup>356</sup> ไม่เพียงเท่านั้น ได้ตกลงที่จะให้มีการพัฒนาสากลของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับภาครัฐและภาคเอกชนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ตลอดจนกฎระเบียบและปัญหาอุปสรรคทางการค้า และให้มีการประชุมระดับ เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการค้าของ 3 ประเทศเป็นประจำ และประชุมในระดับรัฐมนตรีตามความจำเป็น เพื่อผลักดันความร่วมมือด้านต่างๆ ให้แล้วเสร็จภายใน พ.ศ. 2551-2552 นอกจากนี้ ในการประชุม ครั้งนี้ ยังเปิดโอกาสภาคเอกชนไทยได้หารือจับคู่ทางธุรกิจกับเอกชนลาวและเวียดนาม และได้ร่วม สำรวจเส้นทางระหว่างด่านสะหวันเขตกับด่านบ้านแดนสะหวัน ซึ่งเป็นเขตชายแดนลาวกับ เวียดนาม เพื่อจับเวลาการเดินทาง และได้มีการตกลงเบื้องต้นที่จะร่วมลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สะหวันเซโน เมืองพิณ เพื่อจัดทำเป็นจุดแวะพัก เป็นการอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว ร้านอาหาร ร้านจำหน่ายของที่ระลึกและศูนย์ช้อปปิ้ง<sup>357</sup> เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่น ใน ด้านการท่องเที่ยว

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในสมัยรัฐบาล ของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีทั้งการประชุมทวิภาคีภายใต้กรอบความร่วมมือไทย-ลาวเดิม และที่ เพิ่มขึ้นมาในรัฐบาลชุดนี้คือ การประชุมร่วม 3 ฝ่ายของรัฐมนตรีไทย ลาว และเวียดนาม ทั้งนี้ ผลของ การประชุมเป็นการสนับสนุนนโยบายภายใต้ ACMCES ซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเมือง ชายแดนด้วย โดยเฉพาะเมื่อการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันเขต) แล้ว เสร็จ ซึ่งจะเป็จุดเชื่อมต่อยุทธศาสตร์แนวเศรษฐกิจตะวันออกและตะวันตกของอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง

<sup>355</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>356</sup> ผู้จัดการรายวัน, 10 มกราคม 2551, 5.

<sup>357</sup> มติชน, 10 มกราคม 2551, 17.

ซึ่งสามารถเชื่อมต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวต่อไปยังประเทศอื่นๆ เช่น เวียดนาม จีน และมีภาคส่วนที่เป็นตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เข้าไปร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น การเห็นชอบให้มีการประชุมของภาคเอกชนเป็นประจำโดยให้จัดก่อนหรือคู่ขนานกับการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส รวมทั้งการสนับสนุนให้หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และสภาการค้าและอุตสาหกรรมของแขวง ได้พบปะปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้น นอกจากตัวแสดงภาครัฐทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ยังมีตัวแสดงภาคเอกชนในท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในนโยบายเศรษฐกิจไทย-ลาวอีกด้วย

### 3.3.2 รัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช (29 มกราคม – 9 กันยายน พ.ศ. 2551)

การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช เริ่มจากการก้าวเข้ามารับตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังประชาชน ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 และพรรคพลังประชาชนมีจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับหนึ่ง และจัดตั้งรัฐบาลผสม 6 พรรค นายสมักร สุนทรเวช ได้รับการโหวตคะแนนเสียงให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 310 ต่อ 163 เสียง โดยเสียงของพรรคร่วมรัฐบาล 6 พรรค<sup>358</sup> เมื่อนายสมักร สุนทรเวช เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยรัฐบาลของนายสมักร สุนทรเวช มีแนวทางในการดำเนินงานด้านนโยบายการต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว คือ ส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่งเสริมความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และสื่อมวลชน เพื่อเสริมสร้างความความเข้าใจอันดี และความใกล้ชิดระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การขยายการค้าคมนาคมขนส่ง และความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค เช่น ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) เป็นต้น และส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศในเอเชีย กรอบความร่วมมือเอเชียและเพิ่มบทบาทในการสร้างความแข็งแกร่งของอาเซียนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน และผลักดันบทบาทอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ ในวาระที่ไทยเป็นประธานอาเซียน อีกทั้ง ดำเนินงานเชิงรุกทางการทูตเพื่อประชาชน วัฒนธรรม และการศึกษา ตลอดจนการแลกเปลี่ยนในระดับประชาชนกับนานาชาติประเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศกำลังพัฒนา<sup>359</sup>

<sup>358</sup> พุทธชาติ ทองเอม, "สมักร สุนทรเวช," สถาบันพระปกเกล้า, accessed 1 มีนาคม 2562, [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมักร\\_สุนทรเวช](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมักร_สุนทรเวช).

<sup>359</sup> สยามจดหมายเหตุ 33 (กุมภาพันธ์ 2551): 219.

จากนโยบายและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวชข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ภายใต้นโยบาย การส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาค คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) และแผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) ซึ่งให้เงินงบประมาณสนับสนุนหน่วยงานเพื่อ ส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง คือ สถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง (Mekong Institute) สำหรับความสัมพันธ์และนโยบายด้าน เศรษฐกิจของไทยต่อลาวในกรอบความร่วมมือทวิภาคี พบว่า รัฐบาลชุดนี้มีการเยือนในระดับผู้นำ ระดับสูงเพื่อกระชับสัมพันธ์ไมตรีและสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาวในโครงการ ต่างๆ ถึง 2 ครั้ง ทั้งที่นายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียง 223 วัน หรือประมาณ 7 เดือนเท่านั้น

การเดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการครั้งแรก ในสมัยของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ 29 กุมภาพันธ์ – 1 มีนาคม พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อ กระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว และเข้าร่วมการหารือระดับทวิภาคีกับนายบัวสอน บุบผาวัน นายกรัฐมนตรีของลาว กรณีโครงการฝายไฟฟ้าพลังน้ำของแม่น้ำโขงที่เมืองชนะสมบูน แขวงจำปาสัก การขยายการเชื่อมโยงเครือข่ายเส้นทางคมนาคม และการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 นครพนม-คำม่วน<sup>360</sup> ซึ่งนายสมัคร สุนทรเวช ได้กล่าวถึงการเยือนลาวอย่างเป็นทางการครั้งนี้ว่า ผล การหารือระดับทวิภาคีด้านความร่วมมือโครงการต่าง ๆ ระหว่างสองประเทศเป็นที่น่าพอใจ อาทิ โครงการฝายไฟฟ้าพลังน้ำของแม่น้ำโขงที่เมืองชนะสมบูน แขวงจำปาสัก โครงการก่อสร้างสะพาน มิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 นครพนม-คำม่วน และสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย และการปักปันเขตแดนไทย-ลาว ซึ่งมีความคืบหน้าไปแล้วร้อยละ 96 รวมถึงแนวคิดการสร้าง เขื่อนกั้นแม่น้ำโขงที่จะมีการยกระดับเขื่อน 18 เมตร เพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้งด้วย<sup>361</sup>

ต่อมา นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี และคณะ เดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการ เป็นครั้งที่สอง ในระหว่างวันที่ 30-31 มีนาคม พ.ศ. 2551 เพื่อเข้าร่วมประชุมสุดยอด 6 ประเทศอนุ ภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region; GMS) ณ กรุงเวียงจันทน์ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม

<sup>360</sup> สยามจดหมายเหตุ 33 (กุมภาพันธ์ 2551): 172.

<sup>361</sup> สยามจดหมายเหตุ 33 (มีนาคม 2551): 306.

6 ประเทศ คือ ไทย ลาว พม่า จีน เวียดนาม และกัมพูชา<sup>362</sup> ซึ่งผลการประชุมเป็นที่น่าพอใจ อาทิ พิธีฉลองการเปิดเส้นทาง R3 ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ จากไทย ลาว และจีน พิธีลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยเรื่องแผนกลยุทธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายการค้าข้ามพรมแดนในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และพิธีลงนามในแถลงการณ์ร่วมของผู้นำ 6 ประเทศ ว่าด้วยเรื่องการเชื่อมโยงโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับ GMS ในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมให้เป็นแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ และการเห็นชอบผลการศึกษารูปแบบปฏิบัติการเวียงจันทน์ระยะ 4 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 เรื่องการร่วมมือ 9 สาขา คือ การคมนาคม การพลังงาน การโทรคมนาคม การเกษตร สิ่งแวดล้อมเพื่อลดภาวะโลกร้อน การท่องเที่ยว ทรัพยากรมนุษย์ การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการลงทุน นอกจากนี้ นายสมักร สุนทรเวช ยังร่วมเป็นสักขีพยานในพิธีลงนามข้อตกลงระหว่างไทยกับลาว คือ บันทึกความตกลงว่าด้วยการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างไทย-ลาว ด้วย<sup>363</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งเพียงไม่นาน ทำให้รัฐบาลชุดนี้ไม่ได้ใช้กลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวหลักๆ ที่ไทยและลาวได้วางไว้ แต่มีการเยือนในระดับผู้นำ การประชุมสุดยอดผู้นำ 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 3 (Third GMS Summit) และการดำเนินการตามนโยบายต่อเนื่องจากรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรได้วางไว้ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ใน 3 ประเด็นหลักๆ คือ ความร่วมมือในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าระหว่างไทย-ลาว ผลการประชุมสุดยอดผู้นำ 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 3 (3<sup>rd</sup> GMS Summit) และการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างรัฐบาลของไทยกับรัฐบาลของลาว ซึ่งการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างไทยกับลาว ถือเป็นอีกหนึ่งความสำเร็จในนโยบายยุครัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช โดยไทยและลาวได้ร่วมลงนามข้อตกลงว่าด้วยการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างสองประเทศ เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2540 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างสองประเทศ มาแล้วครั้งหนึ่ง แต่ทางคณะผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และคณะผู้แทนการรถไฟลาว ได้ประชุมหารือร่วมกัน และมีความเห็นว่าข้อตกลงฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้นมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับแนวคิดและการปฏิบัติในการเดินรถระหว่างกันที่ถือปฏิบัติในปัจจุบัน จึงเห็นสมควรพิจารณาจัดทำร่างข้อตกลงว่าด้วยการเดินรถไฟร่วมกันฯ ขึ้นใหม่ โดยใช้ข้อตกลงการเดินรถไฟที่กลุ่มประเทศอาเซียนถือปฏิบัติเป็นแนวทางในการพิจารณา

<sup>362</sup> สยามจดหมายเหตุ 33 (มีนาคม 2551): 321.

<sup>363</sup> เรื่องเดียวกัน.

จัดทำ<sup>364</sup> เมื่อผ่านกระบวนการต่างๆ แล้ว ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2551 ได้มีการอนุมัติลงนามข้อตกลงว่าด้วยการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างรัฐบาลของไทยกับรัฐบาลของลาว<sup>365</sup>

กล่าวโดยสรุป ในส่วนของรัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช ซึ่งมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่นาน ทำให้ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ไม่มีโอกาสใช้กลไกความร่วมมือไทย-ลาวที่มีอยู่ แต่เกิดจากการเยือนระหว่างผู้นำรัฐบาล และการเข้าร่วมประชุมภายใต้กรอบความร่วมมือพหุภาคี เช่น GMS และนโยบายที่ส่งผลต่อเมืองชายแดนไทย-ลาว คือการผลักดันให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ เช่น การผลักดันโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 นครพนม-คำม่วน และสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย การเปิดเส้นทาง R3 ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ จากไทย ลาว และจีน เพื่อสนับสนุนการค้าข้ามพรมแดนในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพื่อยกระดับ GMS ในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมให้เป็นแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ

### 3.3.3 รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน – 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551)

ภายหลังจากนายสมักร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดต่อมาคือ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ด้านนโยบายการต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว คือ ส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเงิน การค้าการลงทุน การท่องเที่ยว การคมนาคม ขนส่ง และความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค เพื่อส่งเสริมความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน สร้างความสามัคคี และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในฐานะที่ไทยเป็นประธานอาเซียนจนกระทั่งสิ้นปีพ.ศ. 2552 และส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียภายใต้กรอบความร่วมมือด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนภายหลังวิกฤตการเงินของโลกที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2551 เพื่อนำไปสู่การเริ่มต้นของการสร้างประชาคมทางการเงินของเอเชีย และให้ความสำคัญกับการทูตเพื่อประชาชน<sup>366</sup>

<sup>364</sup> กระทรวงคมนาคม, "หนังสือที่ คค (ปคร) 0204/19 เรื่อง ขออนุมัติลงนามข้อตกลงว่าด้วยการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว," 13 มีนาคม 2551.

<sup>365</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>366</sup> "นโยบายรัฐบาล," *สยามจดหมายเหตุ* 33 (ตุลาคม 2551): 1302.

จากนโยบายของรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายข้างต้นมีความคล้ายคลึงกับของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และเมื่อพิจารณานโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ในรัฐบาลชุดนี้ พบว่า แม้จะมีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างสั้นๆ คือ ตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน - 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 แต่ก็มีการเดินทางไปเยือนประเทศลาวอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรีไทย 1 ครั้ง คือ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 โดยนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีและคณะ ได้เดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการเพื่อหารือระดับทวิภาคีกับนายบัวสอน บุบผาวัน นายกรัฐมนตรีของลาว ซึ่งนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กล่าวว่า ผลการหารือดังกล่าวเป็นที่น่าพอใจ ทั้งเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดทำหลักเขตแดนไทย-ลาวทางบกและทางน้ำ การพัฒนาเครือข่ายคมนาคม อาทิ การก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 ที่คณะรัฐมนตรีของไทยอนุมัติงบประมาณ 1,885 ล้านบาท ในการก่อสร้างโครงการสร้างถนนสายที่ 11 ระยะทาง 90 กิโลเมตร และการสร้างทางรถไฟสายหนองคาย-ท่าแขก ระยะทาง 3.5 กิโลเมตร งบประมาณ 190 ล้านบาท รวมถึงปัญหาขาม่มงลาวที่ลักลอบเข้าไทยอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลลาวจะรับขาม่มงลาวกลับประเทศทั้งหมด นอกจากนี้ รัฐบาลไทยจะรับซื้อไฟฟ้าจากลาวจนถึงปี พ.ศ. 2558 ด้วย<sup>367</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวต่อเนื่องจากรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดนี้ไม่ได้ดำเนินการประชุมภายใต้กลไกที่ทั้งสองประเทศได้วางไว้เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่สั้นเกินไป

### 3.3.4 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 - 5 สิงหาคม 2554)

ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เป็นเหตุให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ หัวหน้าพรรคถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง 5 ปี และต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงทำให้มีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ซึ่งจากการได้รับคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2551 โดยรัฐบาลชุดนี้มีด้านนโยบายการต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว คือ พัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในทุกมิติและทุกระดับ โดยส่งเสริมความร่วมมือในทุกสาขากับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่างๆ ทั้งยัง ส่งเสริมความร่วมมือเพื่อสร้างความแข็งแกร่งของอาเซียนในวาระที่ไทยดำรงตำแหน่งประธานอาเซียน และ บรรลุการจัดตั้ง

<sup>367</sup> สยามจดหมายเหตุ 33 (พฤศจิกายน 2551): 1426.

ประชาคมอาเซียนตามกฎบัตรอาเซียน กระชับความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศที่มีบทบาทสำคัญของโลกและประเทศคู่ค้าของไทยในภูมิภาคต่างๆ เพื่อรักษาและขยายความร่วมมือทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ การค้า การเงิน การลงทุน และการท่องเที่ยว รวมทั้งแสวงหาตลาดใหม่ เพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านทรัพยากร วัตถุดิบ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และองค์ความรู้ใหม่ สนับสนุนการเข้าร่วมในข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งทวีภาคีและพหุภาคีที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ เร่งรัดการให้สัตยาบันในข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้แล้วและปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อประชาชนและสังคม<sup>368</sup>

จากนโยบายของรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะข้างต้น จะเห็นได้ว่า ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และส่งเสริมความร่วมมือในทุกสาขากับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่างๆ สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาวในรัฐบาลนี้ พบว่า มีการเดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรีของไทย ตามคำเชิญของรัฐบาลลาว เพื่อกระชับความสัมพันธ์ไทย-ลาว เนื่องในโอกาสฉลองครบรอบ 60 ปี ของการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-ลาว ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 และพบปะหารือในระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยและลาว ในปีพ.ศ. 2552 ในด้านนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาวนั้น มีการดำเนินการผ่านกรอบความร่วมมือพหุภาคีและทวีภาคี คือ กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) และกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวที่รัฐบาลทั้งสองได้วางไว้ คือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 15 ปี พ.ศ. 2552 และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ในปี พ.ศ. 2552 และ 2554

### 3.3.4.1 กรอบความร่วมมือพหุภาคี: ความร่วมมือในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS)

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 รัฐบาลไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีแผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 6 ประเทศกลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 15 (15<sup>th</sup> GMS Ministerial Conference) ซึ่งจัดขึ้นที่อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ 17-19 มิถุนายน พ.ศ. 2552<sup>369</sup> ซึ่งก่อนการประชุมจะเริ่มขึ้น คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เห็นชอบแถลงการณ์ร่วมระดับรัฐมนตรี 6 ประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2552 และให้ สศช. ได้รับความเห็น

<sup>368</sup> สยามจดหมายเหตุ 33 (ธันวาคม 2551): 1606-1607.

<sup>369</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "บันทึกข้อความ ที่ นร 1113/2541 เรื่อง แถลงการณ์ร่วมระดับรัฐมนตรี 6 ประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 15," 15 มิถุนายน 2552.



ของกระทรวงการต่างประเทศที่เห็นควรส่งเสริมความร่วมมือในการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายเส้นทางคมนาคมใน GMS ที่ได้รับการพัฒนาไปมากแล้ว เพื่อขยายการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>370</sup> นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้เห็นควรเพิ่มข้อความเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้นำท้องถิ่นของประเทศ GMS ในการดำเนินความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในกรอบความร่วมมือ GMS นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้เพิ่มข้อความที่เน้นเรื่องการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในลักษณะหุ้นส่วน (public-private partnership) เพื่อขยายการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ GMS และความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เห็นควรเพิ่มหัวข้อเรื่องการบริหารจัดการน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง ไปพิจารณาดำเนินการด้วย<sup>371</sup> ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ<sup>372</sup> ดังนี้

1) การเตรียมการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้าร่วมการประชุมเวทีหารือผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Governors' Forum) และการประชุมเวทีขับเคลื่อนการพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Corridor Forum; ECF) ซึ่งกัมพูชาจะเป็นเจ้าภาพจัดประชุมดังกล่าว ระหว่างวันที่ 16-17 กันยายน พ.ศ. 2552 โดยในส่วนของไทยจะจัดประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสร้างความเข้าใจในกรอบแผนงาน GMS และเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว มี สศช. และกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบหลัก

2) การเร่งรัดการดำเนินงานตามความตกลงขนส่งข้ามพรมแดน (Cross Border Transport Agreement; CBTA) ประกอบด้วย การเร่งรัดการแลกเปลี่ยนสิทธิจราจรการขนส่งข้ามพรมแดนระหว่างไทย-กัมพูชา ณ ด่านอรัญประเทศ/ปอยเปต ภายในปี พ.ศ. 2552 การเริ่มดำเนินงานเจรจาการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนระหว่างไทย-ลาว-จีน ภายในปี พ.ศ. 2552 และให้ สัตยาบันพิธิสารและภาคผนวกแนบท้าย มีกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

3) การผลักดันการดำเนินงานระบบศุลกากรผ่านแดน (Customs Transit System; CTS) ตามแนว EWEC ระหว่างไทย-ลาว-เวียดนาม และขยายการดำเนินงานไปยังประเทศสมาชิกอื่น มีกรม

<sup>370</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0506/10604 เรื่อง แลกเปลี่ยนความร่วมมือระดับรัฐมนตรี 6 ประเทศกลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 15," 18 มิถุนายน 2552.

<sup>371</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>372</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0506/12736 เรื่อง ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีแผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจประเทศลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 15," 24 กรกฎาคม 2552.

ศุลกากรและสภาพการค้าแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

4) การพัฒนาความร่วมมือด้านการลงทุนของอนุภูมิภาคตามแนวทางการดำเนินงานด้านการลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบในที่ประชุมระดับรัฐมนตรี 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 15 มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

จะเห็นได้ว่า ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในลักษณะหุ้นส่วน (public-private partnership) เพื่อขยายการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ GMS และเห็นชอบตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศในการส่งเสริมความร่วมมือในการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายเส้นทางคมนาคมใน GMS เพื่อขยายการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Corridor Forum) และให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการดำเนินการพัฒนาแนวพื้นที่ดังกล่าว

### 3.3.4.2 กรอบความร่วมมือทวิภาคี

#### (1) การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว

เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2552 นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้มีการพบปะหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว ณ นครหลวงเวียงจันทน์ และทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบให้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว ครั้งที่ 15 ระหว่างวันที่ 23-25 มีนาคม พ.ศ. 2552 ที่เมืองหลวงพระบาง ประเทศลาว โดยมีรัฐมนตรีทั้งสองเป็นประธานร่วม ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ สำหรับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาว คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เห็นชอบแนวทางการหารือของฝ่ายไทยในที่ประชุมคณะกรรมการฯ ตามความตกลงว่าด้วยกรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย-ลาว ลงนามเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2547 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาไฟฟ้าใน สปป.ลาว ลงนามเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ผลการประชุมและแผนงานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านการค้า การลงทุน และการธนาคาร รวมทั้งผลการประชุมในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ได้แก่ ความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) และ

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS)<sup>373</sup>

## (2) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว

ในสมัยของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว จำนวน 1 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2554 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ – 2 มีนาคม พ.ศ. 2554 ณ แขวงหลวงพระบาง ประเทศลาว ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554 โดยการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 8 แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ 1) การประชุมร่วมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว 2) การประชุมคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสร่วมไทย-ลาว และ 3) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว โดยภาพรวมของการประชุมดังกล่าว ได้มีการหารือในประเด็นการเพิ่มความร่วมมือในการป้องกัน สกัดกั้น และปราบปรามยาเสพติดตามแนวชายแดน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามแนวชายแดน โดยเฉพาะการเพิ่มความร่วมมือระหว่างกันในอนาคต การช่วยเหลือด้านการสาธารณสุข การเพิ่มมูลค่าการค้าและการท่องเที่ยวให้สูงขึ้น และการพัฒนาความสัมพันธ์ระดับจังหวัด-แขวง ที่มีการพัฒนาความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น<sup>374</sup>

ในการประชุมครั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกการประชุมฯ ซึ่งมีเรื่องต่าง ๆ ที่จะร่วมมือกันรวม 8 ด้าน จำนวน 14 ประเด็น ทั้งที่เป็นด้านความมั่นคง การเมือง สังคมและด้านเศรษฐกิจ โดยประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจจากการประชุมครั้งนี้ คือ ความร่วมมือด้านการผ่านแดน ได้แก่ การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการเข้า-ออกเมืองตามจุดผ่านแดน และการยกระดับจุดผ่านแดนและการเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มเติม และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความร่วมมือด้านแรงงานโดยเร่งการพิสูจน์สัญชาติแรงงานที่ยังคงเหลือให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว รวมถึงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระดับจังหวัด-แขวง และการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมเยียนกันระหว่างคณะเจ้าหน้าที่ระดับสูง และคณะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ<sup>375</sup>

<sup>373</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0506/5686 เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 15," 30 มีนาคม 2552.

<sup>374</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/14995 เรื่อง ผลการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 8," 8 มิถุนายน 2554.

<sup>375</sup> เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม จากการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาว ผ่านกลไกความร่วมมือต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น และการดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนที่ได้ทำความตกลงไปไว้กับลาวแล้ว นำไปสู่การพัฒนาเครือข่ายคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานระหว่างไทย-ลาว ที่สำคัญในรัฐบาลชุดนี้ คือ การเดินรถไฟระหว่างไทย-ลาว โครงการปรับปรุงถนนหมายเลข 11 และโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย ดังนี้

### การเดินรถไฟระหว่างไทย-ลาว

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 ถือเป็นกาเริ่มต้นเดินรถไฟระหว่างไทย-ลาว เส้นทางรถไฟสายหนองคาย-ท่านาแล้ง ซึ่งมีระยะทาง 3.5 กิโลเมตร ซึ่งลาวได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการก่อสร้างจากรัฐบาลไทย 197 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าร้อยละ 30 อีกร้อยละ 70 เป็นเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เริ่มก่อสร้างเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2549 และใช้เวลาในการก่อสร้าง 18 เดือน และการเปิดการเดินรถไฟขบวนปฐมฤกษ์ระหว่างไทย-ลาวเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2552 โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเป็นประธานในพิธีการเปิดรถไฟเที่ยวปฐมฤกษ์ระหว่างไทย-ลาว ณ สถานีรถไฟหนองคาย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย และทรงประทับรถไฟพระที่นั่งเสด็จพระราชดำเนินไปยังสถานีท่านาแล้ง เมืองหาดชายฟอง ประเทศลาว โดยมีนายบุญยัง วอลละจิต รองประธานประเทศลาว ฝ่ายฯ รับเสด็จ และทรงเป็นประธานเปิดร่วมกับนายบุญยัง วอลละจิต นอกจากนี้ ในการเสด็จพระราชดำเนินเยือนลาวตามคำกราบบังคมทูลเชิญของรัฐบาลระหว่างวันที่ 5-6 มีนาคม พ.ศ. 2552 และทรงติดตามการดำเนินงานโครงการต่างๆ ในประเทศลาว ทั้งจักได้ทรงประกอบพิธีวางศิลาฤกษ์โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 3 (คำม่วน-นครพนม) และพบกับพลโทจุมมาลี ไชยะสอน ประธานประเทศลาว ในวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2552<sup>376</sup>

### โครงการปรับปรุงถนนหมายเลข 11

รัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พิจารณาการพัฒนาด้านเครือข่ายและโครงสร้างพื้นฐานระหว่างไทยกับลาว อาทิ โครงการปรับปรุงถนนหมายเลข 11 โดยคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดนี้ ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2553 รับทราบผลการประชุมคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพบ.) ครั้งที่ 2/2553 ซึ่งเห็นชอบให้กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลาว เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการปรับปรุงถนนหมายเลข 11 (บ้านตาตอง – บ้านน้ำสัง และเมืองสังข์ทอง) วงเงิน 1,392 ล้านบาท โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1.5 ต่อ

<sup>376</sup> สยามจดหมายเหตุ 34 (มีนาคม 2552): 259.

ปี และมีสัดส่วนของเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนและเงินให้เปล่าในอัตรา 70:30 นั่นคือ เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน จำนวน 974.40 ล้านบาท และเงินให้เปล่า จำนวน 417.60 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลัง โดย สพพ. ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น โดยการลงนามในสัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลาว ดังที่กล่าวมา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ณ กรุงเทพมหานคร<sup>377</sup> และมีการพิจารณารับทราบรายงานผลการลงนามในสัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินโครงการพัฒนาถนนหมายเลข 11 (บ้านตาดทอง-บ้านน้ำสั่ง และเมืองสังข์ทอง) ของลาว ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554<sup>378</sup>

#### โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย

คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างข้อกำหนดว่าด้วยเขตก่อสร้าง (construction zone) สำหรับโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เพื่อให้อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะประธานกรรมการประสานงานโครงการ (Project Coordinating Committee; PCC) เป็นผู้ลงนามฝ่ายไทย ทั้งนี้ สำคัญสำคัญของข้อกำหนดฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อในการเคลื่อนย้ายบุคลากร ยานพาหนะ เครื่องจักร อุปกรณ์งานก่อสร้าง วัสดุก่อสร้าง ตลอดจนสิ่งของและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างดังกล่าว สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกรวดเร็วและไม่เป็นอุปสรรคต่องานก่อสร้าง ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ<sup>379</sup> อีกทั้ง รัฐบาลชุดนี้ ยังได้มีการอนุมัติลงนามร่างความตกลงว่าด้วยการจัดการด้านการเงินสำหรับงานก่อสร้างโครงการสะพานข้ามแม่น้ำโขงตามแนวเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (ห้วยทราย-เชียงของ) ของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และขออนุมัติเพิ่มวงเงินค่าก่อสร้าง ค่าควมงานในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ที่หัวหิน อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี<sup>380</sup>

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการประสานนโยบายไทย-ลาว ผ่านกรอบความร่วมมือทั้งในระดับพหุภาคี คือ GMS และระดับทวิภาคี จากกลไกที่มีอยู่แล้ว

<sup>377</sup> กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0100/1217 เรื่อง รายงานผลการลงนามในสัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินโครงการพัฒนาถนนหมายเลข 11 (บ้านตาดทอง – บ้านน้ำสั่ง และเมืองสังข์ทอง) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว," 21 มกราคม 2554.

<sup>378</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0506/2936 เรื่อง รายงานผลการลงนามในสัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินโครงการพัฒนาถนนหมายเลข 11 (บ้านตาดทอง – บ้านน้ำสั่ง และเมืองสังข์ทอง) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว," 8 กุมภาพันธ์ 2554.

<sup>379</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0506/3572 เรื่อง ขอความเห็นชอบร่างข้อกำหนดว่าด้วยเขตก่อสร้าง (Construction Zone) สำหรับโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย," 15 กุมภาพันธ์ 2554.

<sup>380</sup> *สยามจดหมายเหตุ* 34 (ตุลาคม 2552): 1406.

นั่นคือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว นอกจากนี้ จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงในระบบราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) มีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาลเกี่ยวกับความร่วมมือในอนุภูมิภาคในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากโครงข่ายเส้นทางคมนาคมใน GMS เพื่อขยายการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในกรอบความร่วมมือ GMS ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญกับตัวแสดงในระดับพื้นที่ นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทร่วมในขับเคลื่อนการพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Corridor Forum) และให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้ง รัฐบาลชุดนี้ยังมีการดำเนินโครงการต่างๆ ต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนๆ เช่น โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย ซึ่งในอนาคตเมื่อโครงสร้างพื้นฐานแล้วเสร็จจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมระหว่างกันกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างไทย-ลาว-จีน ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญต่อการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการขนส่ง/โลจิสติกส์ โดยเฉพาะเมืองชายแดนไทย-ลาว

### 3.3.5 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (5 สิงหาคม 2554 – 7 พฤษภาคม 2557)

ในช่วงกลางเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทย ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอชื่อนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเข้าชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งทั่วไป หลังจากพรรคเพื่อไทยสามารถครองเสียงข้างมากในสภา ทำให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ในด้านนโยบายการต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว คือ เร่งส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่งเสริมความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และสื่อมวลชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและความใกล้ชิดระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การขยายการค้าชายแดนขนส่ง และความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคเพื่อส่งเสริมความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนและส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียภายใต้กรอบความร่วมมือด้านต่างๆ และเตรียมความพร้อมของทุกภาคส่วนในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปีพ.ศ. 2558 ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความมั่นคง

อีกทั้ง สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียนและอนุภูมิภาคให้เป็นประโยชน์ต่อการขยายฐานเศรษฐกิจทั้งการผลิตและการลงทุน โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่อยู่ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจและเมืองชายแดน<sup>381</sup>

ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการเยือนในระดับผู้นำรัฐบาลระหว่างไทย-ลาว ครั้งแรก เมื่อนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและคณะเดินทางเยือนลาวอย่างเป็นทางการเพื่อแนะนำตัวในโอกาสรับตำแหน่งใหม่ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2554 โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เข้าหารือข้อราชการกับนายทองสิง ทាំมวง นายกรัฐมนตรีลาว ณ สำนักนายกรัฐมนตรีลาว รวมทั้งได้เป็นประธานในพิธีมอบเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยในลาว จำนวน 2.5 ล้านบาท และพิธีมอบเงินโครงการโรงเรียนเพื่อนมิตรประจำปี พ.ศ. 2554 อีกจำนวน 2 ล้านบาท และยังได้เข้าเยี่ยมคารวะนางปาดิ ยาห์อู่ ประธานสภาแห่งชาติลาวและพลโทจุมมาลี ไชยะสอน ประธานประเทศลาว เพื่อหารือถึงการเสริมสร้างความร่วมมือด้านต่างๆ ด้วย<sup>382</sup>

สำหรับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในรัฐบาลชุดนี้ มีการประสานนโยบายระหว่างกันผ่านหลายกลไกความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือพหุภาคี ผ่านการประชุมแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) และกรอบความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว นั่นคือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว และการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการจัดการประชุมต่อจากสมัยรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร ที่ได้จัดขึ้นเป็นครั้งแรก

### 3.3.5.1 กรอบความร่วมมือพหุภาคี

#### การประชุมสุดยอดผู้นำ 6 ประเทศ ครั้งที่ 4

นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทย และนายสุรวิทย์ คนสมบูรณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีประจำแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS Minister) พร้อมด้วยนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และเลขาธิการ

<sup>381</sup> สยามจดหมายเหตุ 36 (สิงหาคม 2554): 995-996.

<sup>382</sup> สยามจดหมายเหตุ 36 (กันยายน 2554): 1112.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการและผู้ประสานงานหลักของไทยในแผนงาน GMS ได้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำ 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 19-20 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ณ นครเนปิดอว์ ประเทศเมียนมาร์ ซึ่งผลการประชุมครั้งนี้ คือ ผู้นำประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ได้ร่วมหารือแนวทางการสนับสนุนของแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อผลักดันการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาแผนงาน GMS ฉบับใหม่ ในระยะ 10 ปีข้างหน้า และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลัก คือ การพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และการสนับสนุนจากองค์กรและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือการพัฒนา รวมถึงจะต้องประสานอย่างใกล้ชิดกับกรอบความร่วมมืออื่นในอนุภูมิภาคและอาเซียน<sup>383</sup>

โดยในการประชุมสุดยอดผู้นำฯ ครั้งนี้ นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เสนอข้อเสนอของ ไทย อาทิ ไทยพร้อมสนับสนุนด้านการเงินและด้านวิชาการแก่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญสำหรับโครงข่ายโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค ซึ่งที่ผ่านมาไทยได้ให้ความช่วยเหลือพัฒนาสะพานมิตรภาพแห่งที่สาม ระหว่างไทย-ลาว (นครพนม-คำม่วน) แล้วเสร็จ และเส้นทางเมียวดี-กอร์เรก ในเมียนมาร์ ซึ่งอยู่ระหว่างก่อสร้าง โดยไทยได้เน้นย้ำเจตนารมณ์ที่จะให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงอนุภูมิภาค และรถไฟความเร็วสูงเชื่อมโยงไทย-ลาว-จีน รวมถึงหลายโครงการที่อยู่ภายใต้แผนการให้ความช่วยเหลือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศเพื่อนบ้านของสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) รวมมูลค่ากว่า 2,000 ล้านบาท อีกทั้งพร้อมสนับสนุนการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกที่ทวาย ซึ่งในอนาคตจะพัฒนาเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของภูมิภาค โดยเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับเมืองทวาย และพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและห่วงโซ่อุปทานตลอดแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ ทวาย-กาญจนบุรี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานดังกล่าว และไทยยังได้เชิญชวนให้ประเทศ GMS มาร่วมพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่อื่นๆ อาทิ นครพนม-คำม่วน (ไทย-ลาว) และแม่สอด-เมียวดี (ไทย-เมียนมาร์)

นอกจากนี้ ยังเสนอให้ประเทศสมาชิกบรรจุเรื่องแนวระเบียงเศรษฐกิจและแผนการลงทุนไว้ในวาระแห่งชาติเพื่อขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่

<sup>383</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "หนังสือที่ นร 1104/28 เรื่อง ผลการประชุมสุดยอดผู้นำ 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 4," 23 ธันวาคม 2554.



โดยรัฐบาลควรสร้างช่องทางการสื่อสารและเสริมสร้างความเข้าใจในระดับประชาชนผ่านสถาบันการศึกษาและสื่อมวลชน รวมถึงจัดให้มีเวทีสาธารณะในระดับพื้นที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการพัฒนา และขอให้รัฐบาลประเทศสมาชิก และ ADB ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ GMS-BF อย่างต่อเนื่อง และขยายความร่วมมือกับภาคเอกชนขนาดใหญ่และบริษัทข้ามชาติควบคู่กับการสนับสนุนและผลักดันการพัฒนาศักยภาพให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งในด้านการเงิน เทคโนโลยีและการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ขอให้ ADB และภาคีการพัฒนาช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการดำเนินงานลักษณะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (public-private partnership) และเห็นควรให้มีการหารือระหว่างภาครัฐ-เอกชนอย่างสม่ำเสมอ และให้มีหลักสูตรฝึกอบรมภาครัฐ-เอกชน ภายใต้แผนงานพมมเปญ<sup>384</sup>

### 3.3.5.2 กรอบความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว

#### (1) การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว

ในสมัยของรัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการจัดการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว จำนวน 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2555 และ 2556 โดยการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 17 ระหว่างวันที่ 20-22 มีนาคม พ.ศ. 2555 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ โดยมีนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และคณะเข้าร่วมประชุม ตามคำเชิญของ ดร.ทองลุน สีสุลิต รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว<sup>385</sup> ซึ่งในการประชุมมีการพบปะหารือทวิภาคีระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศของลาว การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ที่โรงแรมลาวพลาซ่า และในการนี้รัฐบาลไทยยังสนับสนุนงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ ของลาว อาทิ โครงการก่อสร้างโรงเรียน และโครงการก่อสร้างอาคารฝึกอบรมวิชาชีพ เป็นต้น

ในขณะที่ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 18 ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม – 3 เมษายน พ.ศ. 2556 ที่ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายทองลุน สีสุลิต รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว เป็นประธานร่วม

<sup>384</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-5.

<sup>385</sup> สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต, "ข่าวสำคัญ," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 10 กุมภาพันธ์ 2561, [http://www.thaisavannakhet.com/vientiane/th/news/archive/index.php?ELEMENT\\_ID=642](http://www.thaisavannakhet.com/vientiane/th/news/archive/index.php?ELEMENT_ID=642).

วัตถุประสงค์ของการประชุมครั้งนี้ คือ เพื่อติดตามผลการดำเนินความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวในทุกๆ ด้าน และกำหนดทิศทางส่งเสริม และกระชับความร่วมมือไทย-ลาวในอนาคต ซึ่งในการประชุม คณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 18 นี้ ประกอบด้วย การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และการประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะหารือกันในประเด็นสำคัญๆ ของความร่วมมือ 3 ด้าน ได้แก่ การเมือง และความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมและความร่วมมือทางวิชาการ โดยการประชุมนี้เป็น กลไกหลักที่มีผู้แทนจากหน่วยงานหลักของไทยและลาวที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินความสัมพันธ์ ไทย-ลาว ทุกหน่วยงานเข้าร่วม เพื่อกำกับดูแลและส่งเสริมความร่วมมือในระดับนโยบาย<sup>386</sup>

ผลการประชุมการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 18 นี้ ครอบคลุมความร่วมมือในเรื่องต่างๆ กว่า 30 หัวข้อใหญ่ และมีประเด็นเฉพาะกว่า 160 ประเด็น อาทิ เรื่องเขตแดน การพัฒนาพื้นที่ชายแดนยาเสพติด พลังงาน การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานทุกรูปแบบ และการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน การเพิ่มขีดความสามารถในด้านเกษตร สาธารณสุข และการส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกัน ในส่วนของความร่วมมือในการเปิด และยกระดับจุดผ่านแดน ที่ประชุมได้สนับสนุนการหารือจัดทำรายละเอียดตามแนวชายแดนไทย-ลาว รวม 14 จุด โดยเฉพาะจุดผ่านแดนภูคู้ จังหวัดอุดรดิษฐ์ ตรงข้ามกับด่านท้องถิ่นบ้านผาแก้ว แขวงไซยะบุรี ในเรื่องเขตแดน ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะสานต่อการหารือ โดยได้ตกลงให้จัดประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว ในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 ในส่วนโครงการพัฒนาเครือข่ายคมนาคม ทั้งสองฝ่ายจะเร่งการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อเพิ่มมูลค่าการลงทุนระหว่างกัน รวมทั้งจะมีการส่งเสริมการลงทุนให้เพิ่มขึ้นด้วยการจัดงานแสดงสินค้า และการจับคู่ธุรกิจ ทั้งนี้ ไทยได้ยืนยันที่จะให้การสนับสนุนลาวในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านความร่วมมือทางวิชาการ ในขณะที่ทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งสองฝ่ายจะให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ในการลดปัญหาหมอกควันในอนุภูมิภาคด้วย นอกจากนี้ นายทองสิง ทាំมะวง นายกรัฐมนตรีของลาว ยังได้ตอบรับคำเชิญของนายกรัฐมนตรีของไทย ที่จะนำคณะรัฐมนตรีลาว มาร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็นทางการระหว่างไทย-ลาว ครั้งที่ 2<sup>387</sup>

## (2) การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2

การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็นทางการไทย-ลาว ครั้งที่ 2 ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 18-19 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ตามคำเชิญของนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยการ

<sup>386</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "บัวแก้วประชุมความร่วมมือไทย-ลาวที่หัวหิน," accessed 10 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.manager.co.th/local/viewnews.aspx?NewsID=9560000040354>.

<sup>387</sup> เรื่องเดียวกัน.

ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมๆ นี้ได้วางเว้นมาเป็นเวลากว่า 8 ปี และนายกรัฐมนตรีของทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบให้มีการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมๆ ครั้งที่ 2 ในโอกาสที่ได้พบหารือกันในระหว่างการประชุมผู้นำยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS Summit) ครั้งที่ 5 ที่นครหลวงเวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2556<sup>388</sup> และมีหัวข้อการหารือหลัก 6 ข้อ ประกอบด้วย 1) ความร่วมมือในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน 2) การรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดน 3) แรงงานและการค้ามนุษย์ 4) การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 5) การอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน และ 6) การใช้ประโยชน์จากเส้นทางถนนหมายเลข 8 และ 12<sup>389</sup> ในการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมๆ คราวนี้ ฝ่ายไทยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นหัวหน้าคณะและประธานร่วมฝ่ายไทย ส่วนฝ่ายลาวนำโดยนายทองสิง ท่ามะวง นายกรัฐมนตรีลาว เป็นหัวหน้าคณะและประธานร่วมฝ่ายลาว ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้แสดงความยินดีกับความเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องของความสัมพันธ์ไทย-ลาว ซึ่งมีเอกลักษณ์พิเศษในฐานะบ้านใกล้เรือนเคียงและญาติพี่น้องใกล้ชิดที่ประชาชนทั้งสองฝ่ายมีความผูกพันกันเป็นพิเศษ และเห็นว่าการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมๆ คราวนี้จะเพิ่มความเข้าใจและความไว้นื้อเชื่อใจ และจะผลักดันความร่วมมือให้ขยายลึกซึ้งยิ่งขึ้น และเห็นพ้องว่าควรเร่งรัดให้มีความคืบหน้า โดยในที่ประชุมได้ปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ดังนี้<sup>390</sup>

- การอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน คณะรัฐมนตรีทั้งสองฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของการเชื่อมโยงทางโครงสร้างพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค จึงเห็นพ้องที่จะร่วมมือกันแก้ปัญหาความล่าช้าในการเดินทางผ่านแดนและความแออัดของการสัญจรบริเวณจุดผ่านแดนสำคัญ ๆ อาทิ สะพานมิตรภาพแห่งที่ 1 (หนองคาย-เวียงจันทน์) ซึ่งฝ่ายไทยจะพิจารณาปรับปรุงพื้นที่จุดผ่านแดนและเส้นทางคมนาคมที่ต่อเนื่องในฝั่งไทย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายลาวในการพัฒนาระบบการผ่านแดน และฝ่ายลาวกำลังดำเนินการแก้ไขการเก็บค่าล่วงเวลาและปรับปรุงกระบวนการขังนำหน้ารถบรรทุกให้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ฝ่ายไทยแจ้งว่า การดำเนินการเรื่อง Single Stop Inspection (SSI) ได้ผ่านกระบวนการทางกฎหมายภายในของไทยแล้วและจะมีผลบังคับใช้เร็ว ๆ นี้ โดยไทยและลาวจะทดลองใช้ระบบ SSI ที่ด่านมุกดาหาร-สะหวันนะเขต ภายในปีพ.ศ. 2556

<sup>388</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "หนังสือที่ กต 1303/1238 เรื่อง ขออนุมัติการลงนามในร่างแถลงการณ์ร่วมของการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมๆอย่างไม่เป็นทางการไทย-ลาว ครั้งที่ 2," 9 พฤษภาคม 2556.

<sup>389</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>390</sup> ศูนย์ข่าว, "ข่าวสารนิเทศ: แถลงการณ์ร่วม การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมๆอย่างไม่เป็นทางการไทย-ลาว ครั้งที่ 2," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 5 กุมภาพันธ์ 2561, <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/35385-แถลงการณ์ร่วม-การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมๆอย่างไม่เป็น.html>.

- การส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-ลาว ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญต่อการเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างกันให้มากขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเก่าและประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ โดยคำนึงถึงความเป็นประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงที่ดีต่อกัน และฝ่ายไทยจะสนับสนุนฝ่ายลาวด้านวิชาการเกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัย สุขอนามัยพืช และการรับรองมาตรฐานคุณภาพสินค้า

- การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันในการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมไทย-ลาว และเชื่อมโยงกับอนุภูมิภาค และภูมิภาคให้มากขึ้น เช่น สะพานสำหรับรถไฟ (หนองคาย-ท่านาแล้ง) และสะพานแห่งใหม่ ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการไปมาหาสู่กันของประชาชนของทั้งสองประเทศ และประเทศต่าง ๆ โดยรวม

- การใช้ประโยชน์จากเส้นทางถนนหมายเลข 8 และ 12 ไทยและลาว ได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะหาวิธีใช้ประโยชน์จากเส้นทางถนนหมายเลข 8 และ 12 อย่างเต็มที่ และร่วมกันหาทางส่งเสริมการพัฒนาตามแนวเส้นทางดังกล่าว เพื่อให้ลาวได้รับประโยชน์จากการใช้เส้นทางดังกล่าว โดยฝ่ายไทยจะส่งเสริมภาคเอกชนไทยให้ไปลงทุนบริเวณเส้นทางดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมและฝ่ายลาวจะปรับปรุงการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้เส้นทางดังกล่าวให้ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยินดีที่ที่ประชุมรัฐมนตรีช่วยต่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาแนวพื้นที่ตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor; EWEC) ครั้งที่ 2 ณ แขวงสะหวันนะเขต ได้เห็นชอบในหลักการที่จะขยายเส้นทาง EWEC ให้ครอบคลุมถนนหมายเลข 8 และ 12 และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหารือกันเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

- การพัฒนาความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ไทยและลาวเห็นพ้องที่จะร่วมกันส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาค และเห็นว่าการตรวจลงตราเดี่ยว (ACMECS Single Visa; ASV) เป็นแนวทางที่จะช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยว และสร้างรายได้ในภูมิภาคและอาเซียนโดยรวมได้ ซึ่งฝ่ายลาวจะพิจารณาข้อเสนอของไทยเรื่องการร่วมใช้การตรวจลงตราเดี่ยว ซึ่งฝ่ายลาวจะได้เตรียมการด้านต่าง ๆ และเมื่อมีความพร้อมจะแจ้งฝ่ายไทยทราบต่อไป

นอกจากนี้ ในที่ประชุมฯ ยังได้ประกาศเปิดจุดผ่านแดนไทย-ลาว โดยไทยได้ประกาศยกระดับจุดผ่านแดน จำนวน 2 แห่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 คือ 1) การยกระดับจุดผ่อนปรนภูตู๋ บ้านม่วงเจ็ดต้น อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรธานี เป็นจุดผ่านแดนถาวรภูตู๋ ซึ่งตรงข้ามกับด่านท้องถิ่นภูตู๋ บ้านผาแก้ว เมืองปากลาย แขวงไชยบุรี และ 2) การยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านสบรวก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งตรงกันข้ามกับด่านสากล

สามเหลี่ยมทองคำ เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว<sup>391</sup> ซึ่งการยกระดับจากจุดผ่อนปรนเป็นจุดผ่านแดนถาวรดังกล่าวจะส่งผลดีต่อการเดินทางข้ามไป-มาของบุคคลจากประเทศที่สาม เช่น นักท่องเที่ยว อีกทั้ง จะช่วยอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสินค้ายิ่งขึ้น เนื่องจากจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดให้บริการ ณ จุดผ่านแดนถาวร ฉะนั้น จึงเป็นการส่งเสริมทั้งด้านการค้าชายแดน การขนส่งสินค้า และการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาว

### (3) การประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว

ในสมัยของรัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการจัดการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว จำนวน 1 ครั้ง คือ จัดการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 6-8 มีนาคม พ.ศ. 2556 ณ กรุงเทพมหานคร ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการจัดทำร่างบันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9 โดยไม่ต้องจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) เพื่อใช้ในการลงนามในบันทึกการประชุมฯ ซึ่งการประชุมครั้งนี้ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ (1) การประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว (2) การประชุมคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสร่วมไทย-ลาว และ (3) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9<sup>392</sup> ซึ่งเป็นการแบ่งกลุ่มการประชุมลักษณะเดียวกับในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยในแต่ละการประชุมสามารถสรุปได้ ดังนี้

การประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว จัดขึ้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2556 โดยฝ่ายไทย มีนายปรีชา เรืองจันทร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกเป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และฝ่ายลาว นายคำบุน ด้วงปันยา เจ้าแขวงสาละวัน เป็นประธานร่วมฝ่ายลาว องค์คณะฝ่ายไทยประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนที่ติดกับลาว 12 จังหวัด และฝ่ายลาวประกอบด้วยเจ้าแขวงชายแดนที่ติดกับไทย 9 แขวง ที่ประชุมได้ปรึกษาหารือร่วมกันในความร่วมมือต่างๆ อาทิ กรณีบุคคลของแต่ละฝ่ายถูกจับกุมคุมขังให้ปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างจริงจัง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดติดตามแนวชายแดนให้บังเกิดผลอย่างจริงจังการรักษาเส้นเขตแดนให้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนของทั้งสองประเทศได้รับทราบและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างกัน โดยเฉพาะการทำมาหากินบนเกาะดอนแม่น้ำโขง การยกระดับจุดผ่านแดน/เปิดจุดผ่านแดนเพิ่มเติม และการสนับสนุนให้มีการประชุมคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยระดับจังหวัด

<sup>391</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>392</sup> กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0204.3/4131 เรื่อง ผลการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9," 1 เมษายน 2556.

และแขวงต่อเนื่อง และให้มีการติดต่อประสานงานตามกลไกที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันไว้<sup>393</sup>

ในส่วนของการประชุมคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสร่วมไทย-ลาว จัดขึ้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2556 โดยมีนายวิบูลย์ สงวนพงศ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายไทย และพลจัตวาพุมมี วันดีไซ หัวหน้าห้องว่าการกระทรวงป้องกันความสงบ เป็นหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายลาว โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว พร้อมด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายประชุม ซึ่งที่ประชุมได้แสดงความยินดีต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระดับจังหวัด-แขวงที่ได้มีการไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ มีการพัฒนาความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม โดยสนับสนุนให้จังหวัด-แขวงสานต่อความร่วมมือกันอย่างต่อเนื่อง และท้ายสุด เป็นการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2556 เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรี โดยมีนายจรรพพงศ์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และดร.ทองบัน แสงอาพอน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันความสงบ เป็นประธานร่วมฝ่ายลาว พร้อมทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมประชุม<sup>394</sup>

จากการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9 นี้ ไทย-ลาว ตกลงที่จะร่วมมือกันรวม 8 ด้าน ได้แก่ 1) ความร่วมมือด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงตามชายแดน 2) ความร่วมมือในการดูแลรักษาเส้นเขตแดนและการป้องกันตลิ่ง 3) ความร่วมมือด้านการผ่านแดน 4) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ 5) ความร่วมมือด้านสังคม 6) ความร่วมมือระหว่างจังหวัดกับแขวง 7) ที่ประชุมสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมเยือนระหว่างคณะเจ้าหน้าที่ระดับสูง และคณะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และ 8) ที่ประชุมสนับสนุนให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทย และกรมใหญ่ตำรวจ กระทรวงป้องกันความสงบของลาว และในส่วนของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาวนั้น ผลการประชุมครั้งนี้ เน้นที่ 2 ประเด็นหลัก คือ ความร่วมมือด้านแรงงาน โดยเร่งการพิสูจน์สัญชาติแรงงานที่ยังคงเหลือให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระดับจังหวัด-แขวง<sup>395</sup>

ไม่เพียงเท่านั้น จากการประชุมครั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มีความเห็นเพิ่มเติมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่า กลไกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว เป็นกลไก

<sup>393</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

<sup>394</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>395</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ระดับรัฐมนตรีที่รัฐบาลของลาวให้ความสำคัญอย่างยิ่ง และถือเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นระหว่างกัน ผลการประชุมเป็นการยืนยันความร่วมมือในเรื่องต่างๆ ที่ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญและมอบนโยบายปฏิบัติให้จังหวัดและแขวงตามแนวชายแดนไทย-ลาว นำไปดำเนินการ ซึ่งจะครอบคลุมทั้งด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดระเบียบตามแนวชายแดน ความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวในพื้นที่ชายแดน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนและดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม ซึ่งจะยึดเหนี่ยวประชาชนชายแดนไว้ด้วยกันและอยู่ร่วมกันอย่างสุขสงบ มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืน ซึ่งบรรยากาศการประชุมครั้งนี้ที่มีความอบอุ่น เต็มไปด้วยมิตรจิตมิตรภาพ แสดงถึงพัฒนาการของความไว้เนื้อเชื่อใจกันมากขึ้น และส่งผลดีต่อความร่วมมือในอนาคตเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงสามารถสนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ การที่เจ้าแขวงของลาวมีบทบาทหน้าที่และมีอำนาจตัดสินใจได้ทั้งด้านการทหารและตำรวจ การเศรษฐกิจและสังคม ถือเป็นจุดเด่นของกลไกที่เปิดช่องทางให้หน่วยงานต่างๆ ของไทยเข้าถึงผู้บริหารสูงสุดในระดับพื้นที่ของลาว<sup>396</sup> ที่อาจกล่าวได้ว่าสถานะของเจ้าแขวงเทียบเท่ารัฐมนตรีว่าการ<sup>397</sup> ซึ่งส่งผลดีต่อความร่วมมือในอนาคตเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงสามารถสนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังคงดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนๆ โดยใช้กลไกความร่วมมือที่มีอยู่ แต่ด้วยระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ค่อนข้างนานกว่ารัฐบาลชุดอื่นๆ ที่ผ่านมา ทำให้สามารถดำเนินการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็นทางการ ไทย-ลาว ครั้งที่ 2 ซึ่งว่างเว้นมากกว่า 8 ปีนับจากสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ผลของความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว โดยภาพรวมในรัฐบาลชุดนี้คือ ให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การขยายการค้ามาคมขนส่ง และความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค รวมถึงการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียนและอนุภูมิภาคให้เป็นประโยชน์ต่อการขยายฐานเศรษฐกิจทั้งการผลิตและการลงทุน โดยเฉพาะเส้นทางถนนหมายเลข 8 และ 12 รวมถึงให้ความสำคัญในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่อยู่ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจและเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงาน

<sup>396</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>397</sup> กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ, "สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต จัดการบรรยายให้คณะ Roc ขอนแก่น และ สศช.," accessed 25 ธันวาคม 2561, [http://www.eastasiawatch.in.th/th/articles/politics-and-economy/455/?sphrase\\_id=5241640](http://www.eastasiawatch.in.th/th/articles/politics-and-economy/455/?sphrase_id=5241640).

หลักในการประสานงานพัฒนาความร่วมมือดังกล่าว และสนับสนุนการดำเนินงานลักษณะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (public-private partnership) อีกทั้ง รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนไทย-ลาว ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เนื่องจากเล็งเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงสามารถสนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ เพราะเจ้าแขวงของลาวมีบทบาทหน้าที่และมีอำนาจตัดสินใจได้ทั้งด้านการทหารและตำรวจ การเศรษฐกิจและสังคม นับเป็นจุดเด่นของกลไกที่เปิดช่องทางให้หน่วยงานต่างๆ ของไทยสามารถเข้าถึงผู้บริหารสูงสุดในระดับพื้นที่ของลาว ซึ่งจากกลไกที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้วางไว้ร่วมกัน ได้เปิดโอกาสให้จังหวัด-แขวง มีโอกาสในการพบปะหารือกันอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว เช่น การประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนระดับจังหวัด-แขวง ซึ่งจากการสรุปข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ยิ่งลักษณ์ เน้นการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจโดยมีตัวแสดงในระบบราชการคือ สศช. เป็นหน่วยงานหลักในการประสาน ให้ความสำคัญกับภาคเอกชน และตัวแสดงในระดับพื้นที่ ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นไปทิศทางเดียวกับสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

### 3.3.6 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 – 2561)

ภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ได้ก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้ได้เข้ามาสืบทอดงานและสานต่อภารกิจเดิม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณานโยบายทางด้านการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ ในระยะเร่งด่วน รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดน การสร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจเมืองชายแดนคือ รัฐบาลชุดนี้มุ่งจัดการพัฒนาตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล เพื่อรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน<sup>398</sup> โดยยึดหลักการที่ว่านโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยได้นำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้ง

<sup>398</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557), หน้า 1-4.



ทางตรงและทางอ้อม<sup>399</sup>

อีกทั้ง เมื่อการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งมีผลใช้บังคับอย่างเต็มที่สิ้นปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลชุดนี้จึงส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะการเร่งส่งเสริมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ในภูมิภาคอาเซียนและขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และเร่งพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน โดยเร่งขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว ซึ่งแผนงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว คือ แผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) แผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) และแผนแม่บทความเชื่อมโยงในอาเซียน รวมถึงต่อเชื่อมเส้นทางคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์จากฐานการผลิตในชุมชนสู่แหล่งแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าทั้งภายในประเทศและเชื่อมโยงกับอาเซียน เพื่อยกระดับศักยภาพของผู้ประกอบการรายย่อยสู่ตลาดที่กว้างยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจแก่พื้นที่ต่างๆ ภายในประเทศด้วย<sup>400</sup>

สำหรับการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนที่สำคัญ รัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาได้ผลักดันและทำให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมหลังจากที่มีความพยายามในการผลักดันในรัฐบาลชุดก่อนๆ โดยเริ่มจากการพัฒนาด้านการค้าชายแดนและโครงข่ายการคมนาคมขนส่งบริเวณประตูการค้าหลักของประเทศเพื่อรองรับการเชื่อมโยงกระบวนการผลิตและการลงทุนข้ามแดน ด้วยการปรับปรุงโครงข่ายระบบถนน พัฒนาระบบ National Single Window (NSW) และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งสินค้าข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้ระบบขนส่งและโลจิสติกส์ สามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและรองรับปริมาณการเดินทางและการขนส่งที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน<sup>401</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ผ่านกรอบความร่วมมือที่รัฐบาลไทย-ลาว ได้วางไว้ร่วมกันยกตัวอย่างเช่น การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 20 และครั้งที่ 21 และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 10 ดังนี้

<sup>399</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>400</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>401</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

สำหรับการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 20 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 25-27 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ฝ่ายไทยเป็นเจ้าภาพ ซึ่งจัดขึ้นที่จังหวัดเชียงราย โดยมีนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายทองลุน สีสุลิด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว เป็นประธานร่วม โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของฝ่ายไทยและลาวเข้าร่วมการประชุมฯ กว่า 130 คน โดยการหารือในด้านเศรษฐกิจ ที่ประชุมฯ ได้หารือแนวทางส่งเสริมการค้าชายแดนระหว่างไทยกับลาวซึ่งมีส่วนถึงร้อยละ 86 ของการค้ารวมในปีพ.ศ. 2557 โดยให้มุ่งอาหาร-สะพานนะเขต เป็นพื้นที่นำร่องตามข้อเสนอของฝ่ายไทยและให้จัดทำยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองหน้าด่านชายแดนไทยและสปป.ลาว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไทย-ลาวด้วย นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้เร่งรัดการสำรวจเส้นทางร่วมกันระหว่างไทย ลาว และเวียดนาม เพื่อให้เปิดบริการรถโดยสารประจำทางเชื่อมโยงระหว่างสามประเทศโดยเร็ว<sup>402</sup>

ในด้านการท่องเที่ยว ฝ่ายไทยได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว บริเวณภูชี้ฟ้า ภูชี้ดาว จังหวัดเชียงราย และบริเวณบ้านฮวก-ก๊วก จังหวัดพะเยา เพื่อเป็นพื้นที่ต้นแบบการพัฒนาการเชื่อมโยงท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาวสำหรับพื้นที่ชายแดนไทย-ลาวในบริเวณอื่นๆ ต่อไป โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ร่วมกันสำรวจและศึกษาโดยเล็งเห็นศักยภาพในการเชื่อมต่อเส้นทางท่องเที่ยววิถีธรรมชาติจากไทยไปยังลาวและเชื่อมต่อไปยังเวียดนามโดยฝ่ายลาวสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวพร้อมทั้งขอให้พิจารณาการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวจากลาวไปยังเมียนมาร์และจีนอีกด้วย นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 20 นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เชิญรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว และคณะเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเชื่อมโยงข้ามแดนไทย-ลาว ที่ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวภูชี้ฟ้า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีการจัดกิจกรรมวัฒนธรรมและการแสดงสินค้าพื้นบ้าน ที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมร่วมของสองประเทศ ที่เป็นจุดเด่นในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวร่วมกัน<sup>403</sup>

ในขณะที่ การประชุมครั้งต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คือการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 31 มกราคม – 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 โดยมีนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานการ

<sup>402</sup> กรมเอเชียตะวันออก, "การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือ (JC) ไทย – ลาว ครั้งที่ 20," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 5 มิถุนายน 2560, <http://www.eastasiawatch.in.th/th/articles/international-issues/63/>.

<sup>403</sup> เรื่องเดียวกัน.

ประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 21 ร่วมกับนายสะเหลิมไซ กมมะสิต รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศแห่ง สปป. ลาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันความร่วมมือในสาขาต่าง ๆ ให้มีผลคืบหน้าที่เป็นรูปธรรม และร่วมกันกำหนดแนวทางความร่วมมือไทย-ลาว ต่อไปในอนาคต ภายใต้แนวคิด “ความเชื่อมโยงเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งการประชุมครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ไทย-ลาวที่ก้าวหน้าอย่างมาก โดยในที่ประชุมแสดงความยินดีต่อความสัมพันธ์ไทย-ลาว ที่อยู่ในระดับที่ดีมาก ซึ่งถือว่าเป็น "ยุคทอง" (golden age) โดยความร่วมมือในทุกมิติของสองประเทศมีความคืบหน้าตามลำดับ รัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายได้หารือและร่วมกันกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินความร่วมมือไทย-ลาว ภายใต้แนวคิดหลัก คือ “การเชื่อมโยงเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (connectivity for sustainable development) เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนร่วมกัน โดยทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญกับความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงกันในทุกมิติ<sup>404</sup>

สำหรับความคืบหน้าด้านความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 21 สามารถสรุปประเด็นที่สำคัญ 4 ประเด็นหลักๆ ได้แก่ 1) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบให้เร่งรัดการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันทั้งด้านกายภาพและกฎระเบียบ ผ่านการเชื่อมโยงทั้งทางถนน สะพาน และทางรถไฟ โดยได้เห็นพ้องร่วมกันที่จะก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 5 (บึงกาฬ-บอลิคำไซ) เป็นลำดับแรก และจะเชื่อมโยงโครงการรถไฟลาว-จีน เข้ากับโครงการรถไฟไทย-จีน และจะสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงสำหรับรถไฟ โดยเฉพาะที่จังหวัดหนองคาย โดยจะดำเนินการควบคู่ไปกับการเร่งรัดให้มีการอำนวยความสะดวกการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าข้ามพรมแดน และการไปมาหาสู่กัน โดยการพิจารณาเปิดพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (common control area; CCA) ณ จุดผ่านแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต รวมไปถึงการที่ลาวจะพิจารณาเพิ่มเส้นทางหมายเลข 12 ให้เป็นเส้นทางขนส่งระหว่างประเทศในโอกาสแรกต่อไป 2) ด้านการค้า สองฝ่ายยินดีที่การค้าระหว่างไทย-ลาว เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายจะเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างกันอีก 2 เท่า ภายในปีพ.ศ. 2564 (ประมาณ 11,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยและลาวจะหารือกันเพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมการค้า ในขณะเดียวกันก็จะหาทางขจัดอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงกันไว้ 3) ด้านการลงทุน ซึ่งการลงทุนของไทยในลาว ปัจจุบันมีมูลค่าสะสมรวมเป็นอันดับสอง รัฐบาลไทยได้ส่งเสริมนโยบายสำหรับการลงทุนในลาวเพิ่มเติม โดยเฉพาะโครงการ Smart Startup รวมทั้งสนับสนุนให้บริษัทของไทยที่ลงทุนในลาวมีโครงการที่ตอบแทนและคืนประโยชน์สุขแก่ชุมชนด้วย และ 4) ด้าน

<sup>404</sup> ศูนย์ข่าว, "ผลการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 21," กระทรวงการต่างประเทศ, accessed 10 มิถุนายน 2561, <http://www.mfa.go.th/main/th/news/3/6885/86372-ผลการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-.html>.

ความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้า ซึ่งไทยยืนยันการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในลาว เพื่อส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงานของทั้งไทยและลาว และภูมิภาคอาเซียน<sup>405</sup>

นอกจากนี้ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา สังคม และวัฒนธรรม อาทิ ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว ที่ประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 21 นี้ ได้พิจารณากำหนดแนวทางต่อยอดความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว เพื่อใช้ประโยชน์จากศักยภาพการเชื่อมโยงการท่องเที่ยว 5 เชียงอย่างเต็มที่ ซึ่งประกอบด้วย เมืองเชียงรุ่งหรือจิ่งหง เขตปกครองตนเองสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน, เมืองเชียงตุง รัฐฉาน ประเทศเมียนมา, เมืองเชียงทอง (หลวงพระบาง) แขวงหลวงพระบาง สปป.ลาว จังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่ของไทย<sup>406</sup> โดยยังอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของประชาชนไว้ให้ยั่งยืน และสองฝ่ายจะร่วมกันส่งเสริมความเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวข้ามชายแดนระหว่างกัน เพื่อให้ประชาชนทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเพื่อเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม และการไปมาหาสู่ระหว่างกัน ไม่เพียงเท่านั้น ทั้งสองฝ่ายยังมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ไทยจะเพิ่มพูนความร่วมมือกับลาวในการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในสาขาเกษตร สาธารณสุข การศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งสองประเทศ ซึ่งอาศัยอยู่บริเวณชายแดนอย่างยั่งยืน<sup>407</sup>

ทางด้านความร่วมมือระหว่างจังหวัดของไทยและแขวงลาว รัฐบาลชุดนี้ได้ดำเนินการผ่านกลไกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 10 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 26-28 กันยายน พ.ศ. 2560 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ โดยมีพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายไทย และพลตรีสมแก้ว สีลาวง รัฐมนตรีกระทรวงป้องกันความสงบแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนและประธานร่วมฝ่ายลาว โดยที่ประชุมได้ปรึกษาหารือและทบทวนการดำเนินงานในบันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 6-8 มีนาคม พ.ศ. 2556 ณ กรุงเทพมหานคร ซึ่งผลของความร่วมมือระดับจังหวัดและแขวงที่ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินงานร่วมกันในช่วงที่ผ่านมา พบว่า ทั้งสองฝ่ายได้นำข้อตกลงต่างๆ ไปดำเนินงานอย่างเป็น

<sup>405</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>406</sup> มติชนออนไลน์, "ผู้ว่าเชียงรายคืนชีพ 5 เชียงส่งเสริมท่องเที่ยว 4 ประเทศ จ่อขงกรม.สัณจรเร็วนี้," accessed 10 พฤศจิกายน 2561, [https://www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_1138191](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1138191).

<sup>407</sup> เรื่องเดียวกัน.

รูปธรรมและสามารถแก้ไขปัญหาร่วมกันในระดับท้องถิ่นได้บางส่วน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาว อีกทั้งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในระดับรัฐบาล ระดับท้องถิ่น และการดำเนินกลไกอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>408</sup> โดยเฉพาะการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนระดับจังหวัดและแขวง ซึ่งได้การประชุมร่วมกันทั้งหมดจำนวน 28 ครั้ง โดยที่ประชุมเห็นชอบสานต่อจัดการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยให้จังหวัดและแขวงเชิญผู้แทนจากกองเลขาธิการการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว คณะอนุกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปไทย-ลาว (Sub GBC) เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ฝ่ายละ 2 คน และรายงานผลการประชุมให้ส่วนกลางของตนทราบ<sup>409</sup> ซึ่งการกำหนดเพิ่มเติมนี้จะช่วยให้ข้อเสนอจากที่ประชุมในระดับจังหวัดและแขวง สามารถเชื่อมต่อกับระดับรัฐบาลของทั้งสองฝ่ายได้ดียิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผลของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาวที่มีต่อกันมาอย่างยาวนาน รวมถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันได้เกิดเป็นความสำเร็จ จนในที่สุดการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 21 กล่าวว่าเป็นยุคทองของทั้งสองประเทศ เมืองชายแดนไทย-ลาวที่ได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมต่อกับลาวมีการเติบโตทางด้านการค้าชายแดน โดยเฉพาะที่ด่านมุกดาหาร-สะหวันนะเขต อีกทั้ง ความร่วมมือด้านการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่างจังหวัดของไทยและแขวงของลาวก็ค่อยๆ ปรากฏเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว 5 เชียง ในขณะเดียวกัน ความร่วมมือระหว่างจังหวัดและแขวงก็มีอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนระดับจังหวัดและแขวงนั้น มีการจัดขึ้นทุกปีโดยการสลับกันเป็นเจ้าภาพระหว่างจังหวัดของไทยและแขวงของลาวที่มีพรมแดนติดกัน และมีการส่งต่อผลการประชุมปรึกษาหารือไปยังส่วนกลางของแต่ละฝ่าย และเชื่อมต่อกับกลไกหลักคือการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ด้วย ซึ่งมิได้มีเพียงประเด็นความมั่นคงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังมีการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว และเมืองชายแดนอื่นๆ ของไทย ซึ่งถือว่าเป็นการผลักดันนโยบายจากรัฐบาลชุดก่อนๆ นั่นคือ นโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ปีพ.ศ. 2556 เพื่อส่งเสริมการค้า

<sup>408</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 10," 26-28 กันยายน 2560. หน้า 1.

<sup>409</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-4.

และการลงทุนของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่นและจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ กนพ.<sup>410</sup> นอกจากนี้ ยังมี การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยในการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการที่ต้องมีการดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการนั้นเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานในคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานนั้น แล้วแต่กรณี<sup>411</sup> อีกทั้ง จัดให้มีการมอบอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้สามารถสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดที่หน่วยราชการจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน ข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น<sup>412</sup> ซึ่งภายหลังจากที่มีการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดชายแดนแล้ว ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะประธานคณะกรรมการ/คณะทำงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระดับพื้นที่

จากนั้น รัฐบาลชุดนี้ได้มีการออกประกาศตามมาอีกหลายฉบับ อาทิ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่องนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ<sup>413</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558<sup>414</sup> เป็นต้น ทั้งยังมีการออกประกาศโดยใช้คำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>410</sup> "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 130 ตอนพิเศษ 87 ง (24 กรกฎาคม 2556): 1-3.

<sup>411</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>412</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

<sup>413</sup> "ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 9 ง (14 มกราคม 2558): 36-37.

<sup>414</sup> "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 347 ง (29 ธันวาคม 2558): 1-6.

พิเศษ<sup>415</sup> และการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอีกด้วย<sup>416</sup> เพื่อจะผลักดันให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นโดยเร็ว และให้มีการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งปัจจุบันการดำเนินงานมีความคืบหน้าไปแล้วคือ การปรับปรุงและพัฒนาด่านชายแดนที่สำคัญ ได้มีการออกแบบวางผังพื้นที่เฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 จำนวน 6 จังหวัด ได้แก่ ตาก สระแก้ว สงขลา มุกดาหาร หนองคาย และตราด และระยะที่ 2 จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย กาญจนบุรี นครพนม นราธิวาส ซึ่งมีความคืบหน้าคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ดำเนินการวางผังเมืองเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างจัดทำร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้บังคับและชี้แจงการพัฒนาพื้นที่ในอนาคต<sup>417</sup>

กล่าวโดยสรุป ในสมัยของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งในทันที่ผู้วิจัยทำการศึกษาเอกสารถึงช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ไทย-ลาว ที่อยู่ในระดับที่ดีมาก จนถือว่าเป็น "ยุคทอง" (golden age) อีกทั้ง รัฐบาลชุดนี้ได้เล็งเห็นถึงศักยภาพของเมืองชายแดน และประกาศให้จังหวัดชายแดน 10 แห่งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ยิ่งส่งผลให้เมืองชายแดนมีพลวัตมากยิ่งขึ้น และทำให้ตัวแสดงนโยบายในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น มีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในพื้นที่ และอย่างไรก็ตาม ผลของการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เมืองชายแดนไทย-ลาวยังคงต้องติดตามกันต่อไป เนื่องจากเป็นโครงการที่เพิ่งดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรัฐบาลชุดนี้ โดยมีจังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต เป็นพื้นที่นำร่องตามข้อเสนอของฝ่ายไทยและให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองหน้าด่านชายแดนไทยและลาว ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไทย-ลาวด้วย

<sup>415</sup> "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 15 ง (20 มกราคม 2559): 1-2.

<sup>416</sup> "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 112 ง (15 พฤษภาคม 2558): 3-5.

<sup>417</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานการติดตามผลการดำเนินการ* (กรุงเทพฯ: สศช., 2559), หน้า 4.

## สรุป

บทนี้เป็นการนำเสนอนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในช่วงพ.ศ. 2519-2559 โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ 1) พ.ศ. 2519-2544 2) พ.ศ. 2544-2549 และ 3) พ.ศ. 2549-2559 การศึกษาแสดงให้เห็นถึงตัวแสดงนโยบาย (policy actor) ที่สำคัญในแต่ละยุค ซึ่งมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว และขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านกลไกความร่วมมือที่ทั้งสองประเทศค่อยๆ วางไว้ในแต่ละด้าน โดยส่วนแรก นำเสนอนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519-2544 ซึ่งเป็นยุครัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงที่มาและพัฒนาการของกลไกความร่วมมือในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว หลังจากที่ลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยม หรือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ซึ่งจากความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ทำให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน

อย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวหลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดในรัฐบาลยุคต่อๆ มา ในช่วงพ.ศ. 2519-2544 ด้วยการเยือนระหว่างผู้นำระดับสูงระหว่างประเทศทั้งสองค่อยๆ นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกัน จนเกิดเป็นกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเริ่มตั้งแต่การออกแถลงการณ์ไทย-ลาว ฉบับแรก ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และยุครัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ดีขึ้นอย่างมาก เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาชายแดน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ใช้วิธีการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจแต่เลือกใช้วิธีการทางการทูต ความสัมพันธ์ที่ดีดังกล่าวนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว แม้ว่าจะไม่ได้มีโอกาสประชุมอย่างเป็นทางการในช่วงเวลานั้นก็ตาม กระนั้น ตัวแสดงนโยบายหลักในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือในยุคนี้ยังคงเป็น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่ก็เริ่มเปิดโอกาสให้ตัวแสดงในระดับพื้นที่หรือระดับท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และตัวแสดงภาคเอกชนเข้าร่วมประชุมหารือด้วย หลังจากนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปสู่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในยุคนี้ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวมีทั้งช่วงที่เป็นความขัดแย้งจากปัญหาพรมแดนกรณีบ้านร่มเกล้า และมีความร่วมมือระหว่างกันคือ การเปิดจุดผ่านแดนไทย-ลาว เช่น จุดผ่านแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต อย่างไรก็ตามรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการนี้เองทำให้เห็นบทบาทของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เข้าไปเกี่ยวข้องในนโยบายระหว่างไทย-ลาว กรณีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการผ่อนคลายนโยบายความตึงเครียดใน



บริเวณชายแดน และปรับปรุงการค้าขายกับลาว เป็นต้น

จากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ดีขึ้นอย่างมากอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลชุดต่อมา คือ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ในยุคนี้เองที่ตัวแสดงภาคเอกชน ได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นชัดเจนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยในระดับท้องถิ่น รัฐบาลชุดนี้มีนโยบายส่งเสริมการค้าชายแดนอย่างเป็นทางการดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าโดยปกติกิจกรรมที่ท้องถิ่นได้ทำการค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่แล้ว อีกทั้ง จากการไปเยือนลาวในปีพ.ศ. 2531 ทำให้ไทยและลาวมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือไทย-ลาว และคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว และเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปีพ.ศ. 2534 ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันยิ่งขึ้น เนื่องจากต่างฝ่ายต่างแสวงหาความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ดังเช่นในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งในยุคนี้มีการออกแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ที่นำไปสู่ความร่วมมือทั้งทางด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจ คือ คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว คณะกรรมการว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดน และคณะกรรมการร่วมชายแดนไทย-ลาว ในขณะที่ทางด้านเศรษฐกิจมีการจัดทำข้อตกลงทางการค้าและการลงทุนฉบับใหม่ ข้อตกลงเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ความร่วมมือทางด้านพลังงานไฟฟ้าและความร่วมมือด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น และต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยแรก ได้ดำเนินนโยบายเสริมสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศในระดับอนุภูมิภาค อาทิ สหประชาชาติ สหประชาชาติ หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ห้าเหลี่ยมเศรษฐกิจ และสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงด้านการคมนาคม และการพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านลุ่มน้ำโขง ผ่านการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การดำเนินงานร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และเริ่มมีการประชุมความร่วมมือในการพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของ 5 ประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน ซึ่งได้แก่ ลาว พม่า เวียดนาม ไทย กัมพูชา และผู้แทนจากมณฑลจูนตงในไต้หวัน เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความร่วมมือที่ส่งผลสืบเนื่องมายังรัฐบาลยุคต่อๆ มา ทางด้านนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในช่วงนี้ที่สำคัญ คือ การที่ไทยเริ่มซื้อไฟฟ้าจากลาว

ไม่เพียงเท่านั้น หากพิจารณาด้านการค้าและการลงทุนในช่วงนี้ ปรากฏว่า ไทยมีการลงทุนและการค้าในลาวมากเป็นอันดับ 1 ในช่วงพ.ศ. 2531-2536 อีกทั้ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ คือ การสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงหนองคาย-เวียงจันทน์ ก็ดำเนินการแล้วเสร็จ ด้วยความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลออสเตรเลีย ทำให้รัฐบาลชุดนี้มีนโยบายที่จะเชื่อมโยงฐานการผลิตระหว่างจังหวัดหนองคาย อุดรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมาเชื่อมต่อกับท่าเรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ

การสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดชายแดนให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้จังหวัดชายแดนเป็นประตูการติดต่อค้าขายกับกลุ่มประเทศอินโดจีน ในขณะเดียวกัน รัฐบาลของนายชวน หลีกภัยก็ส่งเสริมความร่วมมือในระดับท้องถิ่น และบทบาทของผู้นำราชการจังหวัดชายแดนไทย-ลาว โดยการเสนอให้มีการประชุมร่วมกับเจ้าแขวงของลาวอีกด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับจังหวัดชายแดน และเล็งเห็นศักยภาพว่าจังหวัดชายแดนไทย-ลาว นี้ จะมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างไทย-ลาว และประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคและภูมิภาคนี้ต่อไปในอนาคต

ในยุครัฐบาลต่อมา คือ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อน คือ ความร่วมมือในกรอบของเหลี่ยมเศรษฐกิจ ทั้งยังมีการปรับเปลี่ยนฐานะจากประเทศผู้รับการช่วยเหลือสู่การเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ทางด้านนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ได้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ซึ่งไทยและลาวต่างสนับสนุนให้มีการยกระดับด้าน เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางด้านการสัญจรของประชาชนไทย ลาว และนักท่องเที่ยว รวมถึงการขนส่งสินค้าข้ามแดน นอกจากนี้ ในการประชุมครั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายได้เห็นควรจะมีการประชุมผู้นำราชการจังหวัดและเจ้าแขวงตามแนวชายแดน และการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดน ระดับจังหวัด/แขวง เป็นครั้งแรก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับความร่วมมือในระดับจังหวัด-แขวง เนื่องจากเห็นว่าความร่วมมือในระดับท้องถิ่นนับเป็นความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างกันมากที่สุด จึงเป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญที่ช่วยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ของทั้งสองฝ่ายตามแนวชายแดนไทย-ลาว ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในระดับชาติ โดยกลไกระดับท้องถิ่นจะช่วยให้ความขัดแย้งลุกลามเป็นปัญหาระดับชาติได้

จากนั้นในสมัยรัฐบาลชุดต่อมา คือ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว อย่างเป็นทางการครั้งแรก และมีความร่วมมือผ่านกลไกการประชุมที่มีอยู่แล้ว นั่นคือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ซึ่งให้ความสำคัญกับการยกระดับด้าน สืบเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนๆ และข้อตกลงที่สำคัญในการประชุมคณะกรรมการครั้งนี้ ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว และกลไกใกล้เคียงแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนขึ้นมา อีกทั้ง ให้มีการใช้สกุลเงินเพื่อชำระสะสางการค้าและการบริการผ่านธนาคารทั้งสองประเทศ และความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบของเงินกู้ผ่อนปรนสูงแก่ลาว ซึ่งความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวเช่นนี้เกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง ซึ่งได้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ผลการประชุมที่สำคัญคือ ความ

ร่วมมือระหว่างภาคเอกชนไทย-ลาว ซึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบให้จังหวัด/แขวง สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจร่วมกัน และเห็นควรให้คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (กรอ.) จังหวัด และสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจ (สกก.) ระดับแขวงที่เกี่ยวข้อง ได้พบปะและร่วมมือกัน เพื่อแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาคอขวดทางธุรกิจและการลงทุนตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ในช่วงแรก นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2519-2544 เป็นช่วงรัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช จนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง แม้จะมีช่วงเวลาที่เป็นขอบเขตการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ แต่ความสัมพันธ์ไทย-ลาวในช่วงระยะเวลา 25 ปีนี้ มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อลาวในระยะต่อมา จากการศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า หลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดทั้งสองประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างกันมากขึ้น แม้ว่าจะมีความขัดแย้งด้านพรมแดนในบางช่วงเวลา แต่ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จากกลไกความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับลาวที่มีพัฒนาการมากขึ้นเรื่อยๆ จนมีทั้งหมด 7 กลไกหลักที่ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน นั่นคือ 1) คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว 2) คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว 3) คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย-ลาว 4) การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว 5) คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ลาว 6) กลไกใกล้เคียงแก้ไขปัญหาคอขวดทางธุรกิจและการลงทุน และ 7) สมาคมไทย-ลาว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากช่วงสงครามเย็นที่ตัวแสดงสำคัญในนโยบายของไทยต่อลาว คือระดับผู้นำรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ต่อมาเมื่อกลไกการประสานนโยบายได้ขยายไปยังตัวแสดงอื่นๆ ตามกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านต่างๆ ดังที่กล่าวมา ทำให้มีการติดต่อประสานงานกันในทุกระดับตั้งแต่ระดับรัฐ ระดับผู้นำระดับสูง ระดับจังหวัด-แขวง จนถึงระดับสมาคมเอกชนของทั้งสองประเทศ เพื่อให้เป็นช่องทางในการสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม และวัฒนธรรม และส่งผลต่อการวางนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยในระยะต่อมา

ช่วงที่สอง นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2544-2549 เป็นช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ที่นับเป็นอีกยุคหนึ่งที่มีความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว มีพัฒนาการที่ดียิ่งขึ้น ไม่เพียงมาจากการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบความร่วมมือที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ได้วางไว้เท่านั้น แต่รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้ริเริ่มกลไกความร่วมมือพหุภาคีที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอริยวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS (Ayeyawady-Chao Praya-Mekong Economic

Cooperation Strategy) จนนำไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-ลาวหลายด้าน อาทิ ด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน การพัฒนาด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม และนำไปสู่การดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เช่น นโยบายการเกษตรพันธสัญญา (contract farming) นโยบายเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) ระหว่างเมืองชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐบาลชุดนี้ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี อาทิ การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน เพื่อเชื่อมโยงภูมิภาคผ่านโครงข่ายคมนาคม และกระตุ้นให้พื้นที่ชายแดนบางแห่งของไทยมีบทบาทมากกว่าการเป็นประตูทางเศรษฐกิจ และกลายเป็นโครงการนำร่องสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนอื่นๆ ในระยะต่อมา

ทางด้านกลไกความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว ในสมัยของรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการภายใต้กลไกการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ดังที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ได้วางไว้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้าน เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในด้านการค้าระหว่างไทย-ลาว อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารแห่ง สปป.ลาว กรมศุลกากรของไทยกับกรมพาสีของลาว เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่ค้างค้ำร่วมกัน ทั้งยังให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทธุรกิจระหว่างนักธุรกิจไทย-ลาว จากการจัดประชุม คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาวเป็นครั้งแรก และมีการจัดตั้ง คณะกรรมการเพื่อดูแลติดตามในประเด็นนี้อย่างใกล้ชิด จนสามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ส่วนหนึ่ง จากเดิมที่รัฐบาลชุดก่อนๆ มิได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลชุดนี้ได้ริเริ่มความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาวที่สำคัญคือ การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ไทย-ลาว ครั้งแรก ซึ่งผลจากการประชุมครั้งนี้นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกัน อาทิ ความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าไทย-ลาว ได้แก่ โครงการน้ำจิม 2 โครงการน้ำจิม 3 โครงการเทิน-หิโนน+น้ำเทิน 3 (โครงการเทิน-หิโนน ส่วนขยาย) โครงการน้ำเจียบ และโครงการหงสาลีกไนต์ การลงนามสัญญาเดินรถโดยสารประจำทางอุบลราชธานี-ปากเซ เป็นต้น

และช่วงที่สาม นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2549-2559 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งประกอบด้วยหลายรัฐบาล และหลายรัฐบาลมีการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศและนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ต่อเนื่องจากรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตรชุดก่อน เช่น ยุครัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช รัฐบาลนาย

สมชาย วงศ์สวัสดิ์และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กระนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็  
 ในยุคของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์  
 จันทร์โอชา พบว่า การวางนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวยังคงที่ จากการทำตัวแสดงภาครัฐใน  
 แต่ละรัฐบาลมีการประสานนโยบายผ่านกรอบความร่วมมือทั้งแบบพหุภาคีและทวิภาคีทั้ง 7 กลไก  
 ภายใต้ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมถึงมีการใช้กลไกการ  
 ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชิน  
 วัตร ทำให้การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาวมีความต่อเนื่อง แม้ว่าการขับเคลื่อน  
 นโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้นอาจจะมีประเด็นนัยยะทางการเมือง ความชะงักงันในบาง  
 ช่วงเวลาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของไทยที่ทำให้ไม่มีความคืบหน้า แต่ในแง่ของทิศทางนโยบาย  
 นั้นยังมีความต่อเนื่องกันในภาพรวม ดังนี้

การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว พ.ศ. 2549-2559 สมัยรัฐบาลของพลเอก  
 สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีการดำเนินนโยบายภายใต้ ACMCES ซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเมือง  
 ชายแดนด้วย โดยเฉพาะเมื่อการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) แล้ว  
 เสร็จ ซึ่งจะเป็จุดเชื่อมต่อยุทธศาสตร์แนวเศรษฐกิจตะวันออกและตะวันตกของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง  
 ที่สามารถเชื่อมต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวต่อเนื่องไปยังประเทศอื่นๆ เช่น เวียดนาม จีน  
 และมีภาคส่วนที่เป็นตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น การเห็นชอบให้มีการ  
 ประชุมของภาคเอกชนเป็นประจำโดยให้จัดก่อนหรือคู่ขนานกับการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส  
 รวมทั้งการสนับสนุนให้หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และสภาการค้าและอุตสาหกรรม  
 ของแขวง ได้พบปะปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแสดง  
 ภาคเอกชนในท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในนโยบายเศรษฐกิจไทย-ลาวด้วย ในขณะที่  
 รัฐบาลชุดต่อมา คือ รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่นาน แต่ก็ผลักดัน  
 ให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ เช่น การ  
 ผลักดันโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 นครพนม-คำม่วน และสะพานมิตรภาพ  
 ไทย-ลาว แห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย การเปิดเส้นทาง R3 ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ จาก  
 ไทย ลาว และจีน เพื่อสนับสนุนการค้าข้ามพรมแดนในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค  
 ลุ่มน้ำโขง เพื่อยกระดับ GMS ในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมให้เป็นแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจเพื่อ  
 ส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ

จากนั้นในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทย  
 ต่อลาว ผ่านกรอบความร่วมมือทั้งในระดับพหุภาคี คือ GMS และระดับทวิภาคี จากกลไกที่มีอยู่แล้ว

นั่นคือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว รัฐบาลชุดนี้ยังมีการดำเนินโครงการต่างๆ ต่อเนื่องจาก รัฐบาลชุดก่อนๆ เช่น โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย ซึ่งจากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงภาครัฐที่เป็นในระบบราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) มีบทบาทสำคัญในการรักษาความต่อเนื่องและคงที่ของการวางนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว อาทิ การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาลเกี่ยวกับความร่วมมือในอนุภูมิภาคในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากโครงข่ายเส้นทางคมนาคมใน GMS เพื่อขยายการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในกรอบความร่วมมือ GMS ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญกับตัวแสดงในระดับพื้นที่ นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทร่วมในขับเคลื่อนการพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Corridor Forum) รวมถึงให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สืบเนื่องมาจนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นช่วงที่มีการกลับมาจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 ต่อจากสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร โดยภาพรวมของนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ยังคงมีนโยบายให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การขยายการคมนาคมขนส่ง และความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค รวมถึงการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียนและอนุภูมิภาคให้เป็นประโยชน์ต่อการขยายฐานเศรษฐกิจทั้งการผลิตและการลงทุน โดยเฉพาะเส้นทางถนนหมายเลข 8 และ 12 รวมถึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่อยู่ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจและเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานพัฒนาความร่วมมือดังกล่าว และสนับสนุนการดำเนินงานลักษณะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (public-private partnership) อีกทั้งเล็งเห็นถึงความสำคัญกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนไทย-ลาว ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ในการทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเมืองชายแดนไทย-ลาว มีโอกาสพบปะหารือกันอย่างต่อเนื่องภายใต้กลไกที่มีอยู่กับเจ้าแขวงของลาวซึ่งมีบทบาทหน้าที่และมีอำนาจตัดสินใจได้ทั้งด้านการทหารและตำรวจ การเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประชุมคณะกรรมการร่วมการรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนระดับจังหวัด-แขวง การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว เป็นต้น นอกจากนี้ ความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนมีความ

ชัดเจนมากยิ่งขึ้น จากนโยบายของรัฐบาลชุดต่อมา คือ สมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เล็งเห็นถึงศักยภาพของเมืองชายแดน และประกาศให้จังหวัดชายแดน 10 แห่งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมี สศช. ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ นโยบายดังกล่าวยิ่งส่งผลให้เมืองชายแดนมีพลวัตและทำให้ตัวแสดงนโยบายในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น มีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในพื้นที่ และอย่างไรก็ตาม ผลของการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เมืองชายแดนไทย-ลาวยังคงต้องติดตามกันต่อไป เนื่องจากเป็นโครงการที่เพิ่งดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรัฐบาลชุดนี้ โดยมีจังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต เป็นพื้นที่นำร่องตามข้อเสนอของฝ่ายไทยและให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองหน้าด่านชายแดนไทยและลาว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไทย-ลาวด้วย

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาบทบาทของตัวแสดงนโยบายที่ผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในช่วงพ.ศ. 2519-2559 ทั้ง 3 ช่วงเวลาในบทที่ 3 นี้ แสดงให้เห็นว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจกลายเป็นปัจจัยที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ในขณะที่ปัจจัยความมั่นคงนั้นค่อนข้างคงที่ เพราะภายหลังจากกรณีบ้านร่มเกล้าและการแก้ไขปัญหาเขตแดนไทย-ลาว ทั้งสองประเทศยังไม่เคยมีความขัดแย้งจนต้องปิดพรมแดนระหว่างกัน อีกทั้งสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในช่วงแรก พ.ศ. 2519-2544 เป็นช่วงที่ตัวแสดงซึ่งมีบทบาทสำคัญคือตัวแสดงภาครัฐในระดับสูงคือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ต่อมาในช่วงที่สอง พ.ศ. 2544-2549 ตัวแสดงระดับนายกรัฐมนตรืและคณะรัฐมนตรี ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญแต่มีการมอบหมายให้ “ตัวแสดงที่เป็นในระบบราชการ” เป็นผู้จัดทำยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการวางนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระยะต่อๆ มา ดังนั้น แม้ว่าในช่วงที่สาม พ.ศ. 2549-2559 จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่อาจเป็นเหตุให้รัฐบาลช่วงกลางๆ เหล่านี้ ลดทอนความสนใจ หรือลดการนำกลไกรดับรัฐมนตรีไปขับเคลื่อนนโยบายระหว่างไทย-ลาวน้อยลง แต่ทิศทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวยังคงที่และดำเนินต่อเนื่องไป

ฉะนั้น ระหว่างรอยต่อของช่วงที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพนี้ ตัวแสดงนโยบายภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายและทำให้การวางนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวให้คงที่ และต่อเนื่องไปยังรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั่นคือ “ตัวแสดงที่เป็นในระบบราชการ” ที่ทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญของนโยบายเสนอต่อรัฐบาล

ผลักดันการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ หรือวางแผนทิศทางนโยบายเศรษฐกิจของไทยต่อลาวให้คงอยู่ และหมุนต่อไป ผ่านกลไกความร่วมมือที่ทั้งสองประเทศได้วางไว้ร่วมกัน โดยตัวแสดงที่เป็นในระบอบราชการที่สำคัญ เช่น กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) โดยเฉพาะการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor; EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor; NSEC) เพื่อเพิ่มโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้สามารถเชื่อมต่อการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวต่อเนื่องไปยังประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน รวมถึงแนวโน้มการขยายความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวในระดับพื้นที่/ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะเมืองชายแดนไทย-ลาว หรือจังหวัด-แขวง ทั้งในส่วนของตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงภาคเอกชนของทั้งสองประเทศ เช่น การสถาปนาเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว อย่างเป็นทางการ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างจังหวัดของไทยและแขวงลาว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงคมนาคมระหว่างไทย-ลาว การยกระดับด่านและการเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและการขนส่ง/โลจิสติกส์ ซึ่งนโยบายที่ผ่านมามีเหล่านี้ทำให้เมืองชายแดนไทย-ลาวมีพลวัตและการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการขับเคลื่อนนโยบายเหล่านี้ลงไปในระดับพื้นที่เมืองชายแดนไทย-ลาว ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ประกอบกับข้อจำกัดของบุคลากรตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่นั้น ได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีบทบาทในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวมากยิ่งขึ้นเช่นกัน ดังที่จะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 4 และบทที่ 5



## บทที่ 4

### บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองคูแฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว

ภายใต้บริบทของสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงในช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้น ทำให้รัฐบาลไทยหลายสมัยในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ค่อนข้างสั้น กระนั้น การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวยังคงมีความคงที่ มิได้ชะงักงันไปตามสภาวะทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากกรณีที่ตัวแสดงภาครัฐที่เป็นในระบบราชการ ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายและทำให้การวางนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ผ่านกลไกความร่วมมือที่ทั้งสองประเทศได้วางไว้ร่วมกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวนั้น มีทั้งที่อยู่ภายใต้กรอบพหุภาคี อาทิ การพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor; EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor; NSEC) และกลไกความร่วมมือในระดับทวิภาคีไทย-ลาว ที่ยังคงดำเนินไปภายใต้บทบาทภารกิจของกระทรวง และหน่วยงานที่สำคัญที่กำกับทิศทางการดำเนินงานคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเมื่อหน่วยงานในระดับบนได้ขับเคลื่อนนโยบายเหล่านี้ลงไปในระดับพื้นที่ที่เป็นเมืองชายแดนไทย-ลาว และหน่วยงานต้องดำเนินการตามคำสั่งจากหน่วยงานระดับบนซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลหลายชุดมิได้ให้ความสนใจต่อประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวที่ชัดเจนนัก เนื่องจากหลายรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ประกอบกับหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคก็เผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านบุคลากร ซึ่งเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง สถานการณ์ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในระดับพื้นที่ เช่น ตัวแสดงภาคเอกชนที่มีความสัมพันธ์กับลาว และมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าว

บทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ว่าตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทสำคัญและเป็นผู้ผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและผลักดันการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยเน้นการศึกษาผ่านกรอบความร่วมมือระหว่างจังหวัดของไทยกับแขวงของลาว บทนี้จะศึกษาเมืองชายแดนที่เป็นเมืองคูแฝดไทย-ลาวที่มีการลงนามในความตกลงการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการสถาปนาเมืองคูแฝดระหว่างไทยกับลาวอย่างเป็นทางการ นั่นคือ จังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขต ด้วยการ

วิเคราะห์อำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder power) และความสำคัญของพวกเขาต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว เพื่อศึกษาว่าตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ภายใต้กลไกหรือช่องใด (รูปแบบเป็นทางการ และ/หรือไม่เป็นทางการ) และในทางตรงกันข้าม บางโครงการ/นโยบาย แม้ว่าตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่เกี่ยวข้องจะพยายามร่วมกันผลักดัน แต่ไม่อาจทำให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันโครงการ/นโยบายนั้นคืออะไร โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู้แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต และส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู้แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต

#### 4.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู้แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต

จังหวัดมุกดาหารของไทยกับแขวงสะหวันนะเขตของลาว ซึ่งได้ลงนามบันทึกความเข้าใจสถาปนาความสัมพันธ์เมืองคู้แฝด เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2547<sup>418</sup> ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร และได้มีการลงนามบันทึกการประชุมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน นอกจากนี้ จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขตจะสถาปนาความสัมพันธ์เมืองคู้แฝดสาม เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวและการใช้ประโยชน์จากเส้นทางหมายเลข 9 เชื่อมโยงไทย-ลาว-เวียดนาม<sup>419</sup> ฉะนั้น จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขตจึงถือเป็นเมืองคู้แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาวคู้แรก ในช่วงที่ผ่านมาจังหวัดมุกดาหารถือเป็นเมืองชายแดนที่มีความสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและประเทศไทย เนื่องจากเป็นประตูเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงสู่ประเทศอินโดจีน ด้วยศักยภาพด้านทำเลที่ตั้ง จากการมีอาณาเขตติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน ระยะทาง 72 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร 642 กิโลเมตร (ภาพ 9) ซึ่งตั้งอยู่บนจุดกึ่งกลางตามแนวเส้นทางเชื่อมโยงตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวระเบียงตะวันออก-

<sup>418</sup> รุติพร อุรัตน์, “การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองคู้แฝด (Sister Cities) กับนานาชาติในระดับจังหวัด,” หน้า 104.

<sup>419</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13,” หน้า 13-14.

ตะวันออก (East-West Economic Corridor; EWEC) โดยมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 มุกดาหาร-สะหวันนะเขตเป็นจุดเชื่อมต่อ ทำให้จังหวัดมุกดาหารเป็นจุดเชื่อมโยงการค้าและวัฒนธรรมกับประเทศในอนุภูมิภาคที่มีอุปสงค์ทางการค้าสูงหลายประเทศ เช่น ลาว เวียดนาม และจีน และสามารถส่งเสริมให้พื้นที่พัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการลงทุน คมนาคมขนส่ง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศในกลุ่มอินโดจีน รวมถึงเป็นฐานเศรษฐกิจการเกษตร และอุตสาหกรรมแปรรูปทางการเกษตร<sup>420</sup> ทางด้านความสัมพันธ์ไทย-ลาวนั้น ถือได้ว่า จังหวัดมุกดาหารมีความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันมายาวนาน ทั้งยังมีความใกล้ชิดทางเครือญาติ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรมประเพณีที่ใกล้เคียงกัน ทำให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข<sup>421</sup>

ภาพ 9: ข้อมูลศักยภาพด้านทำเลที่ตั้งจังหวัดมุกดาหาร



ที่มา: สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2561

<sup>420</sup> สำนักผังประเทศและผังภาค กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, *โครงการวางแผนและจัดทำผังอนุภาค กลุ่มจังหวัดมุกดาหาร นครพนม สกลนคร และกาฬสินธุ์: รายงานการศึกษารวบรวมและจัดทำผังอนุภาค* (กรุงเทพฯ : กรมโยธาธิการและผังเมือง), หน้า ก.; ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนจังหวัดมุกดาหาร (One Stop Service; OSS), "เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร (Mukdahan Special Economic Development Zone)," accessed 7 มิถุนายน 2560, <http://www.mukoss.go.th/oss/data/sez-mukdahan.pdf>.

<sup>421</sup> ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนจังหวัดมุกดาหาร (One Stop Service; OSS), อ้างแล้ว.

ในส่วนของแขวงสะหวันนะเขตของลาวนั้น พบว่า รัฐบาลลาวได้กำหนดให้แขวงสะหวันนะเขตเป็นเขตการค้าเสรีและการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ เป็นหัวเมืองที่เป็นศูนย์กลางของการค้าระหว่างประเทศของลาว มีความสำคัญรองจากนครหลวงเวียงจันทน์ คือ เมืองคันทะบูลี<sup>422</sup> แขวงสะหวันนะเขตที่อยู่ตรงข้ามกับจังหวัดมุกดาหารเป็นจุดเริ่มต้นของเส้นทางหมายเลข 9 ซึ่งเชื่อมสู่ตอนกลางของเวียดนาม ตลอดไปจนถึงชายแดนทะเลเข้าบรรจบเส้นทางหมายเลข 1 ระยะทางประมาณ 300 กิโลเมตร โดยมีหัวเมืองที่สำคัญของเวียดนาม คือ เมืองกวางตรี เมืองเว้ และเมืองดานังที่สามารถรองรับเรือขนาดใหญ่ได้<sup>423</sup> นอกจากนี้ แขวงสะหวันนะเขดยังมีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ซึ่งลาวต้องการให้เป็นศูนย์กลางการค้า การลงทุน และการบริการแห่งหนึ่งในภูมิภาค เพื่อดึงดูดและส่งเสริมการลงทุน และสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน เป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่ทันสมัยของประเทศ โดยนักลงทุนต่างชาติ นอกจากจะได้ฐานการผลิตที่มีต้นทุนการผลิตด้านวัตถุดิบและแรงงานที่ต่ำกว่าประเทศของตนแล้ว ยังได้สามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษ GSP ที่ลาวได้รับการส่งออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วได้ อาทิ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลลาวได้มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านภาษีกำไร ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีในการส่งออก ภาษีในการนำเข้าวัตถุดิบ หรือแม้กระทั่งสัมปทานการเช่าที่ดิน เพื่อจูงใจนักลงทุนต่างชาติ<sup>424</sup> ทำให้แขวงสะหวันนะเขตเป็นแขวงที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมากของลาว ส่งผลให้เมืองชายแดนของไทยที่อยู่ฝั่งตรงข้าม คือ จังหวัดมุกดาหาร ได้รับผลในเชิงบวกทางด้านการค้าและการบริการไปด้วย ดังที่อดีตประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร ให้สัมภาษณ์ ความตอนหนึ่งว่า

“มุกดาหารกับสะหวันนะเขตนี้นี้เราต้องโตไปด้วยกัน คือเขาโต เราก็โตด้วย เพราะว่า มันได้ผลโดยทางอ้อม ... हांๆ นั้นนะ 70% คือลูกค้าจากสะหวันนะเขต และ 30% คือลูกค้าภายใน เพราะฉะนั้นพวกร้านค้าแมคโคร โลตัส บิ๊กซี โรบินสัน พวกนี้ 70% ก็คือลูกค้าฝั่งนั้น และ 30% คือลูกค้าฝั่งนี้ เพราะฉะนั้นมันก็ต้องพึ่งพากัน มันต้องโตด้วยกัน มันอาจจะโตคนละด้าน เขาอาจจะหาเงินที่นั่น แล้วมาใช้ที่เรา เราต้องสร้าง

<sup>422</sup> เมืองคันทะบูลี ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น เมืองโกสอน พมวิหาน

<sup>423</sup> วลัยลักษณ์ พุกษาท, “แนวทางการพัฒนาเมืองชายแดน: กรณีศึกษา เมืองมุกดาหาร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 128.

<sup>424</sup> สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต, “เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน (Savannakhet Special Economic Zone),” accessed 27 กรกฎาคม 2561, <http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/sub-savannakhet/savannakhet/economic.php>.

รองรับการใช้จ่ายเขา การท่องเที่ยวก็เหมือนกัน เขามาเขาอาจจะไปลงทุนที่นู่น แล้ว มาพักผ่อนที่บ้านเรา”<sup>425</sup>

สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 2 นั้นไม่เพียงแต่เป็นเพียงสะพานเชื่อมระหว่างจังหวัด มุกดาหารของไทย และแขวงสะหวันนะเขตของลาวเท่านั้น แท้ที่จริงแล้ว สะพานแห่งนี้เป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางตามโครงการ EWEC ซึ่งจะเชื่อมประเทศสมาชิก 4 ประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) เข้าด้วยกัน คือ พม่า ไทย ลาว และเวียดนาม อีกทั้ง เส้นทางสายนี้เป็นเส้นทางคมนาคมทางบกเพียงเส้นทางเดียวที่เชื่อมโยงคาบสมุทรอินเดียนและคาบสมุทรแปซิฟิกเข้าด้วยกัน โดยถนนจากฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกเริ่มจากเมืองดานังของเวียดนาม ผ่านไปยังแขวงสะหวันนะเขตของลาว ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 2 ข้ามมายังประเทศไทยที่จังหวัดมุกดาหาร ผ่านจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดตาก แล้วสิ้นสุดที่เมืองมะละแหม่งในรัฐกะเหรี่ยงของเมียนมาร์ ทางฝั่งมหาสมุทรอินเดีย เส้นทางสาย EWEC เป็นเส้นทางตัดตรงจากฝั่งมหาสมุทรหนึ่งไปยังอีกฝั่งมหาสมุทร มีความยาวรวม 1,500 กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางประมาณ 3 วัน ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดเวลาในการขนส่งสินค้าจากเดิมที่ต้องขนส่ง สินค้าทางเรือ อ้อมผ่านทะเลจีนใต้ ได้ค่อนข้างมาก จึงช่วยให้สินค้าของทั้ง 4 ประเทศมีค่าขนส่งที่ถูกลง จากการประหยัดเวลาจากการขนส่งผ่านเส้นทาง EWEC ทำให้สินค้ามีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้การเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างกันเป็นไปได้ง่ายขึ้น และสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น เกื้อหนุนให้ประชาชนของทั้ง 4 ประเทศที่ตั้งอยู่บนถนนสายนี้มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมากขึ้น<sup>426</sup> ฉะนั้น ในช่วงเวลาที่ผ่านมานโยบายของรัฐไทยจึงต้องการพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร เพื่อให้เป็นประตูการค้าเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านกับพื้นที่ภายในประเทศที่เกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขง ส่งผลให้เกิดการกระจายความเจริญและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสู่พื้นที่ชายแดนมากยิ่งขึ้น ในฐานะเป็น “เมืองท่าหรือประตูที่สำคัญของการค้าขายกับกลุ่มประเทศอินโดจีน”<sup>427</sup>

จากบริบทในระดับพื้นที่ของเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขตที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว ทั้งในรูปแบบพหุภาคีและทวิภาคี (ภาพ 10) ในด้านหนึ่งนั้น การทำบันทึกข้อตกลงการเป็นเมืองคู่แฝด (sister city) เป็นผลจาก

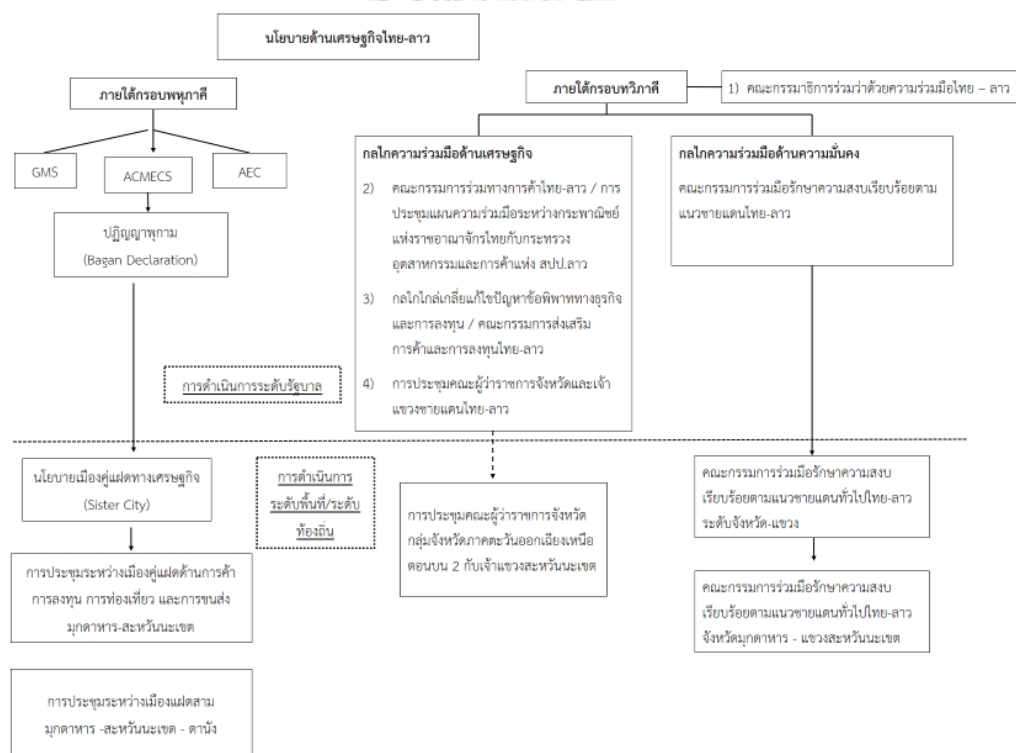
<sup>425</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

<sup>426</sup> ส่วนเศรษฐกิจต่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ, "มุกดาหาร - สะหวันนะเขต: เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจที่น่าจับตามอง," ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, accessed 7 มิถุนายน 2560, [http://www.exim.go.th/doc/research/targeted\\_country/9616.pdf](http://www.exim.go.th/doc/research/targeted_country/9616.pdf).

<sup>427</sup> วลัยลักษณ์ พุกษาท, อ้างแล้ว, หน้า 128.

กรอบพหุภาคี ACMECS ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวในระดับพื้นที่ คือ การประชุมระหว่างเมืองคู่แฝดด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการขนส่ง มุกดาหาร-สะหวันนะเขต และในส่วนของกรอบความร่วมมือทวิภาคี ไทย-ลาว นั้น พบว่า การประชุมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในระดับพื้นที่คือ การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ซึ่งรับผิดชอบโดยกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ประเด็นความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดและแขวง สามารถเป็นวาระหนึ่งของการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว ระดับจังหวัด แม้ว่าการประชุมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกลไกทางด้านความมั่นคงไทย-ลาวก็ตาม

ภาพ 10: กลไก/ช่องทางในการประสานนโยบายของเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจมุกดาหาร-สะหวันนะเขต



ที่มา: ผู้วิจัย

กลไกความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวดังภาพ 10 แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายจากรัฐบาลไทยส่วนกลาง ไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น นั่นคือ จังหวัดที่เป็นเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งในกรณีนี้เกิดขึ้นจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการสถาปนาเมืองคู่แฝดระหว่างไทยกับลาว ซึ่งเป็นผลจากกรอบความร่วมมือพหุภาคี ACMECS นั้น

การมี MOU ดังกล่าวเป็นการเพิ่มกลไก/ช่องทางให้กับจังหวัดของไทยและแขวงของลาว ในเวทีการประชุมระหว่างเมืองคู่แฝดที่จะทำการปรึกษาหารือในประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและการขนส่ง เป็นต้น กลไก/ช่องทางนี้ทำให้จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต มีความใกล้ชิดและมีความถี่ในการพบปะหารือมากกว่าการจัดประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานการประชุม ซึ่งการจัดการประชุมที่มีความถี่มากกว่าส่งผลให้ไทยและลาวมีความเข้าใจอันดีต่อกัน สามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วมากกว่า เนื่องจากเป็นเวทีทั้งในลักษณะภาครัฐจังหวัดมุกดาหาร-ภาครัฐแขวงสะหวันนะเขต ภาคเอกชนจังหวัดมุกดาหาร-ภาคเอกชนแขวงสะหวันนะเขต และเวทีการประชุมเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต อย่างไรก็ตาม ประเด็นวาระเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต อาจปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว ได้เช่นกัน แม้ว่ากลไกดังกล่าวจะเป็นกลไกทางด้านความมั่นคงก็ตาม แต่ก็เป็กลไกที่มีความต่อเนื่องในการจัดการประชุมทุกปีในลักษณะของการผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพระหว่างไทยกับลาว

นอกจากนี้ การประสานนโยบายระหว่างไทยกับลาวดังภาพ 10 ยังสะท้อนให้เห็นถึงการรับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวที่มาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เช่นเดียวกับจังหวัดชายแดนอื่นๆ และเมื่อนโยบายดังกล่าวถูกขับเคลื่อนลงไปในพื้นที่แล้ว กลไกที่สำคัญอีกกลไกหนึ่งในระดับจังหวัดคือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งกลไกนี้เองที่เปิดโอกาสให้ผู้แทน/ตัวแทนจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ ในระดับพื้นที่ จึงจัดเป็นคุณลักษณะประการแรกของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นั่นคือ ความชอบด้วยกฎหมาย/สถานะ/ตำแหน่ง ของตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐในกรอ. จังหวัด ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ภาครัฐจะสามารถรับฟังปัญหา และปรึกษาหารือเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่ร่วมกับตัวแสดงอื่นๆ นอกจากนี้ จากการศึกษาตัวแสดงนโยบายในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในบทที่ 3 ซึ่งปรากฏให้เห็นว่า ผลจากการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ได้เห็นชอบให้จังหวัด/แขวง สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจร่วมกัน และเห็นควรให้คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (กรอ.) จังหวัด และสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจ (สทศ.) ระดับแขวงที่เกี่ยวข้อง ได้พบปะและร่วมมือกันเพื่อแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุนตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนให้หอการค้าจังหวัดและสภาการค้าและอุตสาหกรรมของแขวงได้พบปะหารือกัน เพื่อร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคม ในระดับจังหวัดและแขวงตามศักยภาพ เพื่อเป็นกลไกในการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า และลดปัญหาข้อขัดแย้งทางธุรกิจ ฉะนั้น การดำเนินงานของกรอ.จังหวัด จึงมีความสำคัญต่อบทบาทในผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ทั้งการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างจังหวัด-แขวง และป้องกันมิให้ปัญหาลุกลามไปในระดับชาติด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่จะมาผลักดันทุกเรื่องในคราวเดียวในการประชุม กรอ.จังหวัด นั้นคงเป็นไปได้ เพราะในความเป็นจริงแล้ว การกลั่นกรองวาระก่อนการเปิดประชุม กรอ. ก็ถือเป็นเรื่องสำคัญ ในการนี้ จังหวัดมุกดาหารจึงมีอีกหลายกลไกที่จะพิจารณาเรื่องนี้ ก่อนที่จะนำวาระที่เป็นประเด็นปัญหาเข้าสู่การประชุม อาทิ โครงการผู้ว่าราชการจังหวัดพบหอการค้าและสภาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการพบปะกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับภาคเอกชน ในเวทีที่ภาคเอกชนจัดขึ้นก่อนที่จะนำเรื่องเข้าสู่ กรอ.จังหวัด ซึ่งตัวแสดงภาครัฐด้านการพาณิชย์ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“ที่มุกดาหารจะมีโครงการผู้ว่าฯ พบหอการค้า สภาอุตสาหกรรมซึ่งเป็นการประชุมที่ดูว่ามันมีประเด็นปัญหาอะไร ที่เราแก้ได้ อันนี้ควรจะเข้า กรอ. ซึ่งมันไม่ใช่จำเป็นว่าทุกเรื่องต้องเข้า กรอ. ทั้งหมด ก็จะมีการกลั่นกรองก่อน หรือบางเรื่องมันจะต้องเอาข้อมูลมาก่อน เพื่อประกอบในการที่จะเข้าเวที กรอ. หรือในการตัดสินใจกระบวนการนั้นก็ทำมาก่อน”<sup>428</sup>

อีกทั้ง นอกจากกลไกที่เป็นทางการดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกลไก/ช่องทางที่ไม่เป็นทางการระหว่างตัวแสดงภาครัฐของไทยกับภาคเอกชนของจังหวัดมุกดาหารด้วย เพราะการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ในการทำงานของจังหวัดมุกดาหารมีความใกล้ชิดกับตัวแทนภาคเอกชนในจังหวัดมาก ทำให้การพบปะหรือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะเวทีที่เป็นทางการ แต่ยังเกิดขึ้นจากหน้างานที่มีปัญหาเลยก็ได้ ดังที่หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดได้กล่าวไว้ว่า “ก็เดินคุยกันเลย บางทีมีเรื่องรอบเรื่อๆ ก็มาคุยกัน จริงๆ เขามีเวทีหอการค้า เวทีสภาอุตสาหกรรม เขาเชิญไปแลกเปลี่ยน หรือบางทีก็สัมผัสมาจากหน้างานก็หยิบมาคุยกัน แต่ทั้งหลายทั้งปวงเราจะให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติโดยกรอ.”<sup>429</sup> ฉะนั้น จากที่กล่าวมาจึงแสดงให้เห็นว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะภาคเอกชนของมุกดาหารได้รับการยอมรับจากตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคทั้งรูปแบบที่เป็นทางการจากการเป็นคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดมุกดาหารและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ จากการทำงานร่วมกัน

<sup>428</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 2, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2561.

<sup>429</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

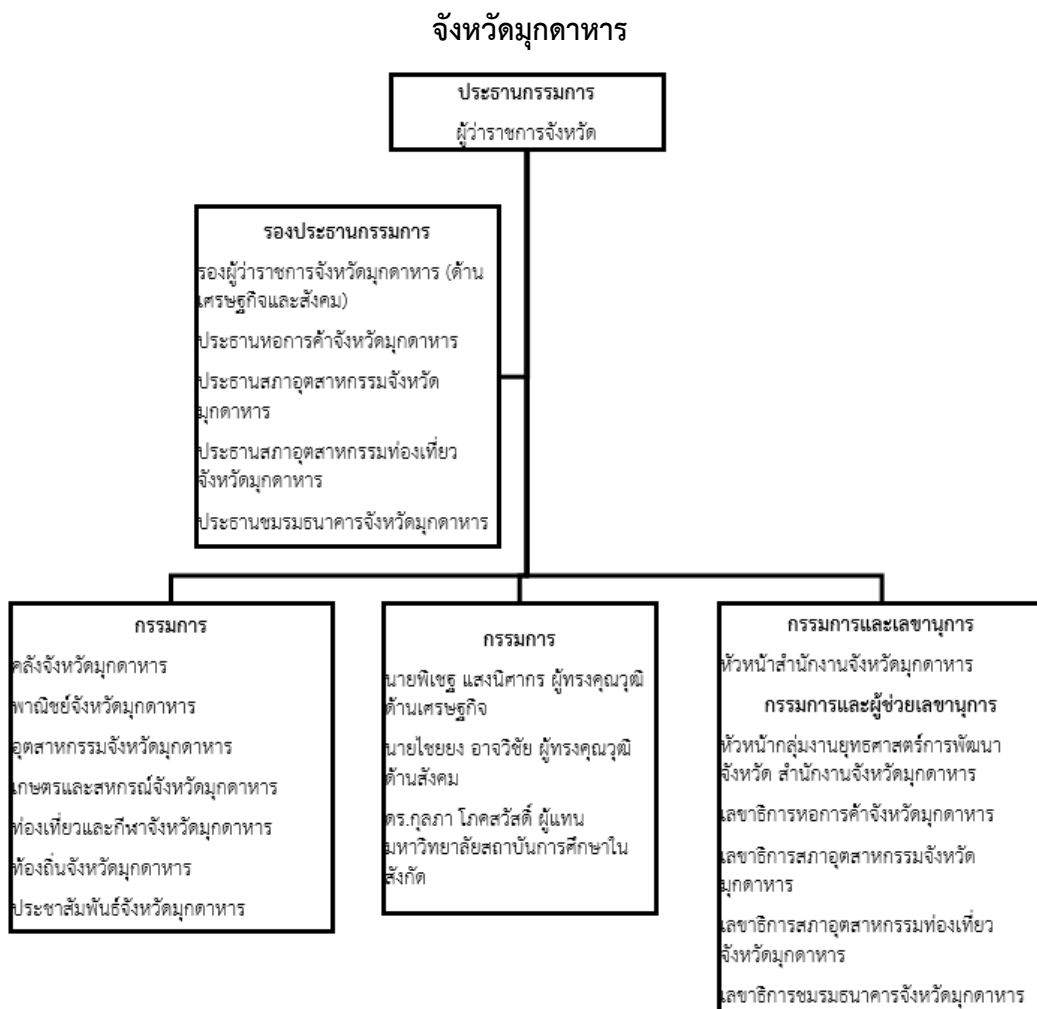


สำหรับจังหวัดมุกดาหาร ได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง กรอ.จังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และมติที่ประชุมระหว่างนายกรัฐมนตรีกับภาคเอกชนเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 โดยมีการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่เป็นภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ประชาชนชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน และให้ กรอ.จังหวัด ร่วมกับเครือข่ายภาคการศึกษาพัฒนาจังหวัดและสถาบันการศึกษาเสนอแผนพัฒนาพื้นที่ เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง<sup>430</sup> ซึ่งจากภาพ 11 แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของ กรอ. จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งมีทั้งหมด 22 คน ในจำนวนนี้มีภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน เศรษฐกิจ จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 41 ของกรรมการทั้งหมด ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาและสังคม จำนวน 2 ท่าน คิดเป็นร้อยละ 9 ของกรรมการทั้งหมด และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ จำนวน 11 ท่าน (รวมผู้ว่าราชการจังหวัด) คิดเป็นร้อยละ 50 ของกรรมการทั้งหมด สัดส่วนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการของตัวแสดงภาคเอกชน และมีผู้แทนจากสถาบันการศึกษาในสังกัดเข้าร่วมในฐานะกรรมการ ตัวแสดงทั้งภาครัฐ เอกชน และสถาบันการศึกษาจึงเป็นผู้มีส่วนเสียได้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ ในจังหวัดมุกดาหาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>430</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "คำสั่งจังหวัดมุกดาหารที่ 3648/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร," 26 พฤศจิกายน 2558.

ภาพ 11: โครงสร้างคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ



ที่มา: สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, “คำสั่งจังหวัดมุกดาหารที่ 3648/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร,” 26 พฤศจิกายน 2558.

ทั้งนี้ จากโครงสร้างของกรอ.จังหวัดมุกดาหาร แสดงให้เห็นองค์ประกอบของตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงที่มิใช่รัฐ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ จากการศึกษาพบว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีส่วนร่วมในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางร่วมกับตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคในระดับพื้นที่ จากความชอบทางกฎหมาย/สถานะและตำแหน่งในโครงสร้างกรอ.จังหวัดมุกดาหารคิดเป็นร้อยละ 41 โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหารที่มีบทบาทเด่นชัดกว่าตัวแสดง

ภาคเอกชนอื่นๆ ในที่นี้จึงนำเสนอบทบาทในด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ดังนี้

### 1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้า

ในระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา การค้าชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร ถือเป็นประตูการค้าที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทย หากพิจารณามูลค่าการค้าชายแดน ในช่วงปีพ.ศ. 2555-2560 พบว่า ในปี 2555 มูลค่าการค้าชายแดนผ่านด่านศุลกากรมุกดาหาร ทั้งการส่งออกและนำเข้า มีมูลค่ารวม 89,856.075 ล้านบาท ในปี 2556 มีมูลค่าการค้าชายแดน รวม 67,304.748 ล้านบาท ในปี 2557 มีมูลค่าการค้าชายแดนรวม 65,755.115 ล้านบาท ในปี 2558 มีมูลค่าการค้าชายแดนรวม 71,204.120 ล้านบาท และในปี 2559 มีมูลค่าการค้าชายแดนรวม 111,744.185 ล้านบาท และปี 2560 มูลค่าการค้าชายแดนของจังหวัดมุกดาหาร มีมูลค่ารวม 196,593.438 ล้านบาท ได้ตุลการค้า 29,526.191 ล้านบาท คิดเป็น 75.93 เมื่อเทียบกับปี 2559<sup>431</sup> จะเห็นได้ว่า จากมูลค่าการค้าชายแดนรวมในปี 2555 ที่อยู่ประมาณเกือบ 70,000 ล้าน ก้าวเข้าสู่มูลค่าการค้าชายแดนรวมในปี 2560 ที่ประมาณ 200,000 ล้านบาท จึงเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นประตูการค้าที่สำคัญที่ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ ในห้วงเวลาที่ผ่านมานี้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งพบว่า จังหวัดมุกดาหารได้รับความสนใจจากรัฐบาลไทยและหน่วยงานในระบบราชการที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายระดับบน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS และ ACMECS ที่เน้นการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor; EWEC) และกรอบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว ที่มีทั้งการดำเนินงานในระดับรัฐบาล และการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น (จังหวัด-แขวง) ภายใต้นโยบายเหล่านี้จึงสามารถจัดได้ว่าจังหวัดมุกดาหารมีทรัพยากรการสนับสนุนทางการเมืองในเชิงนโยบาย และได้ส่งผลต่อเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต กล่าวคือมีการดำเนินโครงการความร่วมมือในสาขาการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน การพัฒนาด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การดำเนินนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้จังหวัด

<sup>431</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดมุกดาหารและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร," accessed 27 กรกฎาคม 2561, <http://www.mukdahan.go.th/data/pg.pdf>.

มุกดาหารได้รับผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ นั่นคือ จังหวัดมุกดาหารกลายเป็นจุดเชื่อมโยงทางด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ระหว่างไทยกับลาว ที่สามารถเชื่อมต่อไปถึงประเทศเวียดนามได้

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่นที่เป็นเมืองคู่แฝดไทย-ลาว กรณีมุกดาหาร-สะหวันนะเขต โดยภาพรวมมีศูนย์กลางการบริหารงานอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร ถึงแม้ว่าจะมีส่วนราชการที่เป็นกระทรวงอื่นๆ อยู่ในพื้นที่ และมีหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงนั้นๆ อยู่เช่นกัน แต่การประชุมตัดสินใจอยู่ที่จังหวัด โดยกลไกการทำงานของจังหวัดจะแยกเป็นสองระดับ ระดับที่หนึ่ง คือ กลไกที่มาจากในระดับรัฐ ซึ่งเป็นกลไกในภาพรวมที่เป็นข้อตกลงทางด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ว่าจะทำการค้าขายในเงื่อนไขใดตามที่รัฐบาลส่วนกลางได้กำหนดมาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่มีการพัฒนาข้อตกลงมาก่อนหน้านี้หลายครั้ง ทำให้จังหวัดที่เป็นเมืองชายแดนทราบถึงรายละเอียดการส่งออกสินค้า ฉะนั้น จึงถือเป็นกลไกแรกที่รัฐบาลส่วนกลางได้วางกฎเกณฑ์ไว้ให้แล้ว และกลไกในระดับที่สอง คือ กลไกระดับจังหวัดและแขวง ซึ่งจะเป็นการลงรายละเอียดในแง่ของสินค้าตามบริบทของแต่ละจังหวัดกับแขวง ที่อาจไม่ได้มีครบตามจำนวนรายการสินค้าที่ไทยกับลาวได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลงระดับรัฐ โดยจังหวัดจะให้ตัวแสดงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความสะดวกด้านการค้าระหว่างไทย-ลาว รวมถึงในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการค้าระหว่างกัน<sup>432</sup> โดยในการประชุมระดับจังหวัดและแขวงดังที่กล่าวมานี้ หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดมุกดาหารท่านหนึ่ง ได้ให้สัมภาษณ์ ความตอนหนึ่งว่า

“ในระดับจังหวัดกับแขวงจะลงรายละเอียดในแง่สินค้า ซึ่งส่วนใหญ่เราก็จะส่งเสริมกัน ในทางที่เรียกว่าแล้วแต่บริบทของพื้นที่ เราก็จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดู เราก็จะมีฝั่งเรา ประธานหอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม ฝั่งนู้นก็จะมีประธานหอการค้า ประธานสภาฝั่งแขวงเช่นเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายก็จะมาพิจารณา ทำการค้า ซึ่งมันก็จะไปตามบริบทของแต่ละจังหวัดกับแขวง เพราะฉะนั้นกลไกใหญ่มันเป็นตัวครอบคลุมมติกลไกใหญ่มันกำหนดไว้ 10 เรื่อง แต่ว่าแขวงเรากับจังหวัดมันมีแค่ 3 เรื่อง เราก็มาเคลียร์กันแค่ 3 เรื่องเท่านั้น เราก็อยู่ในร่มนี้ เพราะฉะนั้น ยกตัวอย่างด้านการค้า วันนี้ของเราส่งเครื่องอิเล็กทรอนิกส์จากฝั่งเรา ฝั่งเรานี่ ผมจะหมายความถึง สินค้าที่มันมาจากที่อื่นด้วย พอไปถึงฝั่งสะหวันนะเขต ก็ไปมีโรงงานเพื่อผลิตอยู่ฝั่งนู้น ก็กลับมา เพราะฉะนั้นเห็นไหมว่า เงื่อนไขของรัฐบาลกลาง คุณเข้าคุณออกคุณเสีย

<sup>432</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

โน่นนี้ แต่ว่าในรายละเอียดเราจะเป็นคนกำหนดช่องทาง เช่น อันนี้สะดวกนะถ้าจะมาพักสินค้า มันจะเป็นสองระดับแบบนี้”<sup>433</sup>

สำหรับจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต ซึ่งเป็นเมืองคู่แฝด (sister city) ระหว่างไทยกับลาวที่เป็นทางการ จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายมีการประชุมที่เป็นทางการร่วมกันทุกปี ซึ่งการพบปะหารือจะเกิดขึ้นในเวทีการประชุมระหว่างจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต ที่จัดขึ้นเป็นประจำ คือ การประชุมระหว่างเมืองคู่แฝดด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการขนส่ง มุกดาหาร-สะหวันนะเขต และการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต โดยในปี พ.ศ. 2561 แขวงสะหวันนะเขตจะเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมร่วม เนื่องจากไทยเป็นเจ้าภาพในปีก่อนหน้านี้ การประชุมจึงเป็นการประชุมในลักษณะผลัดกันเป็นเจ้าภาพ ซึ่งการจัดการประชุมด้านการค้าและการลงทุนของจังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขต จัดขึ้นทุกปี โดยสลับกันเป็นเจ้าภาพระหว่างไทยกับลาว แต่สำหรับจังหวัดมุกดาหารนอกจากจะมี MOU เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจกับแขวงสะหวันนะเขตของลาวแล้ว จังหวัดมุกดาหารยังมี MOU เมืองคู่แฝดกับจังหวัดกว๋างตรีของเวียดนามอีกด้วย จึงมีการประชุมระหว่างเมืองแฝดสาม มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-ดานัง ในกรณีนี้ทำให้พาณิชย์จังหวัดมุกดาหารมีบทบาทอย่างยิ่งในการเป็นตัวกลางระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งของไทยและลาว ทำหน้าที่ในการจัดเวทีทั้งในแบบทวิภาคีไทย-ลาว และเวทีพหุภาคีสองฝ่าย คือ ไทย ลาวและเวียดนาม เนื่องจากลักษณะการค้าของจังหวัดมุกดาหาร มีทั้งการค้าของภาคเอกชนไทย การค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้านไทย-ลาว และการค้าข้ามแดน นั่นคือ การส่งสินค้าไปเวียดนาม หรือจีนโดยผ่านทางประเทศลาว ซึ่งเวทีการประชุมที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดมุกดาหารจัดขึ้น จะมีการพิจารณาทั้งประเด็นการค้าและการลงทุน การท่องเที่ยว การขนส่งและโลจิสติกส์

“ปกติทุกปี เราจะจัดประชุมสามจังหวัด สามประเทศ เราก็มีทำ MOU ร่วมกันอยู่ มันก็จะมีเข้าเยือน เปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ ซึ่งในเวทีแบบนี้ก็หมายถึงว่า เราก็จะมีประเด็นบางประเด็นที่ฝั่งเราอยากจะขอให้ทางเขาปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง มันก็ไม่ใช่แค่ฝ่ายไทย ฝ่ายไทยนี้ส่วนใหญ่ เราคุยกัน เขาก็มานำเสนอ เพราะว่ากรณีของการค้า มันมีค้าระหว่างเราเอง กับการค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน กับค้ากับไปเวียดนามไปจีน ของเรามันเป็นเมืองที่เรียกว่าเมืองด่าน มันก็จะมีเรื่องกระบวนการโลจิสติกส์ เรื่องของการท่องเที่ยว เรื่องของการค้า การประชุมก็จะเป็นการประชุม 3 ประเทศ แต่ที่ส่วนใหญ่มันก็จะเป็นที่ใกล้กับเรา ก็จะเป็นเรากับ

<sup>433</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

สะพานนะเขต แล้วที่ส่วน 3 ประเทศ 3 จังหวัด เราก็จะจัดปีละหนึ่งครั้ง ก็หมุนเวียนกันเป็นเจ้าของภาพไป ซึ่งเราก็จะคุยกันเรื่องการค้า การลงทุน ทั้งนี้ ก็จะเกี่ยวกับทั้งเรื่องภาคแรงงาน การท่องเที่ยวก็เป็นเรื่องของการเซอร์วิส ในเรื่องของรถ ในเรื่องของโลจิสติกส์ ทั้งหมดก็มาคุยกันในเวทีเดียว และจะมีภาคเอกชนมาคุยด้วย”<sup>434</sup>

นอกจากการจัดประชุมในลักษณะ 3 จังหวัด 3 ประเทศ หรือการประชุมเมืองแฝดสาม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร ยังรับผิดชอบการประชุมระดับกลุ่มจังหวัดของไทยกับแขวงของลาวอีกด้วย นั่นคือ การประชุมระหว่างกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม และจังหวัดมุกดาหาร กับแขวงสะพานนะเขตด้วย ซึ่งจากตัวอย่างการประชุมระหว่างกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 และจังหวัดอำนาจเจริญ กับแขวงสะพานนะเขต เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ณ แขวงสะพานนะเขต ซึ่งผู้แทนฝ่ายไทยขณะนั้น นำโดยนายอดิศักดิ์ เทพอาสน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร นายदनัย การพจน์ กงสุลใหญ่ ณ แขวงสะพานนะเขต นายสรสิทธิ์ ฤทธิสรไกร ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร นายยิ่งยศ ธาระจันทร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ และนายสมยงค์ ตระกูลจิ่ง ผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม และผู้แทนฝ่าย สปป.ลาว นำโดย ท่านสันติพาบ พมวิหาน เจ้าแขวงสะพานนะเขต

โดยในที่ประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัดและเจ้าแขวงครั้งนี้ เป็นการหารือเพื่อรับทราบข้อมูลผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ร่วมกัน อาทิ ทั้งสองฝ่ายรับทราบข้อมูลการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร และการดำเนินงานความร่วมมือทางด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ระหว่างจังหวัดมุกดาหาร จังหวัดอำนาจเจริญ กับแขวงสะพานนะเขต ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 – เมษายน พ.ศ. 2559 และทั้งสองฝ่ายได้ร่วมกันปรึกษาหารือ รวมทั้งรับทราบและเห็นพ้องร่วมกันในประเด็นต่างๆ ได้แก่ 1) การขยายเวลาเปิดจุดผ่อนปรนบ้านยักษ์คู้ อำเภอลานงาม จังหวัดอำนาจเจริญ และด่านท้องถิ่นบ้านเหล่าหมากหูด เมืองไซพูทอง แขวงสะพานนะเขต และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั้งสองฝ่ายรับทราบ 2) การจัดตลาดนัดในแขวงสะพานนะเขต โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันมอบหมายหัวหน้าแผนกอุตสาหกรรมและการค้า แขวงสะพานนะเขต แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบข้อปฏิบัติ กฎหมาย การจัดงานแสดงสินค้า/ตลาดนัดใน สปป.ลาว ให้ฝ่ายไทยทราบ และให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร ประสานรายละเอียดการจัดงานในแต่ละครั้ง และ 3) การส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานแห่งความเท่าเทียมและผลประโยชน์ร่วมกันของภาคเอกชนทั้งสองฝ่าย โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันให้ภาคเอกชน โดยหอการค้าจังหวัดสกลนคร จังหวัดมุกดาหาร จังหวัด

<sup>434</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 2, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2561.

นครพนม และจังหวัดอำนาจเจริญ กับสภาอุตสาหกรรมและการค้า แขวงสะหวันนะเขต ลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างกัน เพื่อส่งเสริมและพัฒนานบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมและผลประโยชน์ร่วมกันต่อไป<sup>435</sup>

นอกจากนี้ ตัวแสดงภาคเอกชนไทย-ลาวยังมีโอกาสนำเสนอข้อมูลและข้อคิดเห็นเพิ่มเติมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวง ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมระหว่างภาคเอกชนจังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร กับแขวงคำม่วน แขวงสะหวันนะเขต เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ในการประชุมระหว่างกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 กับแขวงสะหวันนะเขต อีกด้วย โดยประเด็นที่นำเสนอแยกเป็นของภาคเอกชนฝ่ายลาว และภาคเอกชนของไทย ในส่วนของภาคเอกชนลาว มีข้อเสนอด้านเศรษฐกิจ คือ 1) เสนอให้ภาคเอกชนฝ่ายไทยไปลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ของลาว รวมทั้งการลงทุนในภาคกสิกรรม พลังงาน ปาล์มน้ำมัน หินปูน เป็นต้น โดยทั้งสองฝ่ายรับทราบร่วมกัน 2) เสนอให้เอกชนของทั้งสองฝ่ายร่วมกันจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนร่วมกัน โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน และมอบหมายให้ฝ่ายลาวไปหาหรือแนวทางข้อเสนอการจัดทำยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนอีกครั้ง 3) การกำกับดูแลผู้ประกอบการฝ่ายไทยที่ได้รับการสัมปทานอุตสาหกรรมบริเวณแม่น้ำโขง โดยทั้งสองฝ่ายรับทราบร่วมกัน ซึ่งจังหวัดนครพนม และจังหวัดมุกดาหาร รับที่จะดำเนินการกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามระเบียบ เงื่อนไขอย่างเคร่งครัดต่อไป 4) เสนอให้มีการใช้เงินกิบและเงินบาท ในการทำการค้าร่วมกัน โดยทั้งสองฝ่ายรับทราบร่วมกัน และ 5) การตรวจสอบสถานะคู่ค้าระหว่างฝ่ายไทย-สปป.ลาว กรณีการโอนเงินล่วงหน้าค่าสินค้าแต่ไม่ได้รับสินค้า ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน ให้หอการค้าของทั้งสองฝ่ายแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกันและช่วยกันตรวจสอบสถานะคู่ค้าระหว่างกัน เพื่อป้องกันการหลอกลวงจากกลุ่มมิจฉาชีพ

ในขณะที่ ภาคเอกชนฝ่ายไทยมีข้อเสนอ คือ 1) การขยายเวลาเปิด-ปิด ด่านสะพานมิตรภาพ ไทย-สปป.ลาว จังหวัดหนองคาย มุกดาหาร และนครพนม จากเวลา 06.00-22.00 น. เป็นตลอด 24 ชั่วโมง หรือจากเวลา 06.00 – 24.00 น. โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันนำเสนอหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละฝ่ายทราบและพิจารณาต่อไป 2) การใช้เอกสารอื่นใดนอกจากหนังสือเดินทาง (บัตรผ่านแดน) ในการเดินทางออกจากจังหวัดมุกดาหารไปแขวงสะหวันนะเขต และสามารถเดินทางต่อไปยังแขวงคำม่วน เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่าง 2 จังหวัด 2 แขวง โดยทั้งสองฝ่ายรับทราบ

<sup>435</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 2/2559," 15 มิถุนายน 2559.

ร่วมกันและยินดีนำเสนอรัฐบาลเพื่อทราบและพิจารณาต่อไป และ 3) การแต่งตั้งคณะกรรมการ/ คณะทำงานภาคเอกชนเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อประสานงานร่วมกันระหว่างจังหวัดนครพนม และ แขวงคำม่วน โดยทั้งสองฝ่ายรับทราบร่วมกัน<sup>436</sup> จากบทบาทดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงช่องทางของตัว แสดงภาคเอกชนที่ใช้ในการผลักดันนโยบายและแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านการค้าระหว่างไทย-ลาว ผ่านการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 กับเจ้าแขวงสะหวันนะเขต ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่เวทีการประชุมที่สามารถทำการตัดสินใจได้เลย แต่ถือเป็นเวทีรับฟังข้อเรียกร้องของภาคเอกชนทั้งไทยและลาว เนื่องจากเจ้าแขวงของลาวมีบทบาทและอำนาจตัดสินใจได้ทั้งด้านการทหารและตำรวจ การเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของกลไกนี้ที่เปิดช่องทางให้หน่วยงานต่างๆ ของไทยเข้าถึงผู้บริหารสูงสุดในระดับพื้นที่ของลาว หรืออาจกล่าวได้ว่าสถานะของเจ้าแขวงเทียบเท่ารัฐมนตรีว่าการ<sup>437</sup>

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า พาณิชย์จังหวัดมุกดาหารและตัวแสดงภาคเอกชน โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร มีบทบาททั้งการส่งเสริมการค้าและเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหา ด้านธุรกิจระหว่างไทย-ลาวที่เกิดขึ้นด้วย โดยพาณิชย์จังหวัดมุกดาหารจะเป็นผู้จัดเวทีประชุมให้แก่ภาคเอกชนทั้งของไทยและลาว ได้มีโอกาสมาพบปะหารือกัน เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งในการประชุมร่วมระหว่างไทยกับลาว ก็จะมีหอการค้าจังหวัดมุกดาหารและสภาการค้าและอุตสาหกรรมระดับแขวงของแขวงสะหวันนะเขต รวมถึงภาคเอกชนที่สนใจจะเข้าร่วมประชุมด้วย แต่การตัดสินใจจะทำธุรกิจเป็นเรื่องของนักธุรกิจภาคเอกชนซึ่งพวกเขาต้องไปเจรจาตนเอง เพราะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางธุรกิจของพวกเขา โดยพาณิชย์จังหวัดมุกดาหารมีบทบาทเพียงแค่ว่าเป็นผู้จัดเวทีเริ่มต้นให้ และให้แนวทางว่าหากนักธุรกิจ/ผู้ประกอบการของไทยและลาวสนใจที่ทำการค้า การลงทุน หรือการท่องเที่ยวจะเริ่มต้นจากตรงไหน อย่างไร ดังคำสัมภาษณ์ของตัวแสดงภาครัฐด้านการพาณิชย์ของจังหวัดมุกดาหาร ความตอนหนึ่งว่า

“ในกรณีของเราเนี่ย มันจะเป็นในกรณีที่ภาคเอกชนเขาสามารถแก้ไขได้ แต่เราทำให้เขาเข้าใจกันมากยิ่งขึ้น โดยเราเป็นคนจัดเวทีให้เขา ประเด็นอันไหนที่ค้างคาใจกันก็สามารถไปคุยกันได้ อย่างสมมติลาว สะหวันนะเขต เขามีประเด็นที่ว่า เขาซื้อของจากไทยไป แล้วอาจจะได้พ่อค้าที่มาแล้วหลอกกัน ถ้าเป็นประเด็นแบบนี้ ก็จะแนะนำว่า ก่อนไปถ้าคุณจะไปซื้อขายกับใครแบบนี้ ให้ผ่านหอการค้า และให้หอการค้าช่วยตรวจสอบให้ได้ไหม ซึ่งหอการค้าก็จะช่วยตรวจสอบได้ระดับหนึ่ง แต่ประเด็น

<sup>436</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, อ้างแล้ว, หน้า 4-5.

<sup>437</sup> กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ, “สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต จัดการบรรยายให้คณะ ROC ขอนแก่น และ สศช.,” อ้างแล้ว.



ลักษณะแบบนี้ มันไม่ใช่มีแต่ฝ่ายลาว ทางเราก็มี ที่ไปซื้อขายกับเขา แล้วถูกหลอก คือประเด็นแบบนี้มันต้องมาทำความเข้าใจกัน แต่ถ้าไม่ทำความเข้าใจกัน มันก็เหมือนกับว่าเรารู้แต่เราฝ่ายเดียว เราถูกหลอก เขาก็ไม่รู้ เขาก็เข้าใจแต่ว่าเขาถูกหลอก แต่เขาก็ไม่รู้ว่าเราก็ถูกหลอกเหมือนกัน ซึ่งพอมานั่งคุยกันมันก็เข้าใจกันมากขึ้น มันก็เลยมาเป็นความร่วมมือระหว่างกันว่า ในส่วนของลาว เขาก็มีสภากาการค้าของเขา เขาก็จะช่วยตรวจสอบให้เช่นกัน ก็จะทำให้เข้าใจกันได้มากขึ้น หรือในกรณีภาคการท่องเที่ยว จะเป็นความร่วมมือระหว่างกัน มันน่าจะไปในทางบวกมากกว่าว่าทางเขามีเส้นทางการท่องเที่ยวอะไรบ้าง เรามีอะไรบ้าง แล้วเราจะมาเชื่อมต่อเส้นทางการท่องเที่ยวกันได้อย่างไร หรือในภาคของเรา ภาคของการค้าของพาณิชย์จังหวัดเอง ก็จะเป็นลักษณะที่ว่า เราจัดงานแสดงสินค้า ทางลาวก็ส่งผู้ประกอบการมาร่วมด้วย”<sup>438</sup>

ปัญหาที่พบในการค้าระหว่างไทย-ลาว คือ ในบางครั้งผู้ประกอบการรายย่อยยังไม่เข้าใจการกระบวนการ และกฎระเบียบทางการค้า ทั้งของลาวและของไทย ทำให้ผู้ประกอบการของลาวบางรายมองว่าไทยกีดกันทางการค้า ยกตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการของลาวบางรายที่ส่งสินค้ามาขายในไทยไม่ได้ เนื่องจากติดขัดในเรื่องของกระบวนการและกฎระเบียบดังกล่าว ฉะนั้น เวทีที่พาณิชย์จังหวัดมุกดาหารจัดขึ้น ก็จะเป็นเวทีที่ชี้แจงและทำความเข้าใจว่ากระบวนการและกฎระเบียบทางการค้าของไทยเป็นอย่างไร ทำอย่างไรผู้ประกอบการลาวจึงจะสามารถส่งสินค้ามาขายในไทยได้ เพราะถึงแม้ว่าสินค้าที่จะส่งออกจากลาวมาไทย ได้รับการยกเว้นการเสียภาษี หรือภาษีเป็นศูนย์ แต่ก็ต้องมีเอกสารหรือหนังสือรับรองจากทางฝั่งลาวเอง โดยเฉพาะสินค้าเกษตร รวมถึงผู้ประกอบการของลาวที่ต้องการส่งสินค้ามาไทยก็ต้องศึกษากฎระเบียบการค้า การส่งออกของลาว โดยต้องมีการขออนุญาต มีการจดทะเบียนให้ถูกต้องเช่นกัน ซึ่งหากเป็นในกรณีนี้ทางสำนักงานพาณิชย์ก็จะส่งเรื่องให้กับแผนกอุตสาหกรรมและการค้าของแขวงสะหวันนะเขต เพื่อให้เขาช่วยเหลือผู้ประกอบการรายนั้นๆ นอกจากนี้ ทางสำนักงานพาณิชย์จังหวัดมุกดาหารเองก็มีการจัดสัมมนาให้ผู้ประกอบการทราบถึงข้อมูลดังกล่าว ให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ข้อมูล สร้างความเข้าใจให้ผู้ประกอบการมากขึ้น อาทิ ด้านศุลกากรจังหวัดมุกดาหาร เพื่อให้ความรู้ด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการนำเข้า-ส่งออกสินค้า ซึ่งพาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร ได้ยกตัวอย่างปัญหาของผู้ประกอบการของลาว ดังนี้

“มันก็เป็นเรื่องของเวลาที่บางครั้ง ผู้ประกอบการมีความรู้ไม่เท่ากัน แต่บางเรื่องเขาอาจจะเจตนาก็ได้ เราก็ไม่รู้ แต่ว่า เราก็ต้องชัดเจน สมมติปัญหาสินค้าเกษตร เราก็

<sup>438</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 2, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2561.

ต้องบอกว่าคุณก็ต้องไปดูขั้นตอนของคุณก่อน ในส่วนของไทย ถ้าคุณมีเอกสารแบบนี้มา คุณก็เข้าได้ ก็ต้องทำความเข้าใจกัน แต่ถ้าคุณไม่มีเอกสารมาจากฝั่งคุณ เราก็ให้เข้าไม่ได้ เพราะฉะนั้น เวทีของพาณิชย์ จะให้ด่านศุลกากรมาทำความเข้าใจ เรื่องของ ตม. ของเราด้วย เรื่องเอกสารที่เขาจะต้องใช้ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง บางครั้งปัญหามันต้องกลับไปดูที่ผู้ประกอบการว่าเขารู้หรือไม่ เขาเข้าไม่ถึงข้อมูลใช่หรือไม่ กรณีนี้หน่วยงานทางเขาหรือทางเราก็ต้องอบรมสัมมนาให้ความรู้กับผู้ประกอบการ โดยที่เชิญทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการว่า ถ้ากรณีคุณต้องนำเข้าสินค้า คุณจะต้องไปทำอะไรบ้าง โดยเฉพาะคุณต้องไปรู้จักกฎหมาย กฎระเบียบของประเทศนั้นที่คุณจะนำเข้ามามีด้วย”<sup>439</sup>

นอกจากนี้ ในด้านอำนวยความสะดวกในการค้า ด้านการนำเข้าและส่งออก หน่วยงานที่มีบทบาทหลักในพื้นที่ คือ ด่านศุลกากรมุกดาหาร ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันมีการพัฒนาทรัพยากรข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐเอง ด้วยการพัฒนาความสัมพันธ์และจัดการระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่ให้บริการข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกทางด้านการค้าระหว่างประเทศ นั่นคือ กรมศุลกากร ซึ่งในระดับพื้นที่เมืองชายแดนแล้ว ด่านศุลกากรมุกดาหารรวมถึงด่านอื่นๆ ทั่วประเทศ ใช้ระบบ TCES (Thai Customs Electronic System) ในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกรมศุลกากรกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในการออกใบอนุญาตส่งออกและนำเข้าสินค้าที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงหรือกรมที่สังกัด เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่นักธุรกิจที่ทำการส่งออก-นำเข้า ให้มีกระบวนการที่รวดเร็วขึ้น และลดขั้นตอนการใช้เอกสาร<sup>440</sup>

ในขณะที่ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในส่วนของตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหาร นอกจากจะเข้าร่วมในเวทีของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร จัดขึ้นเพื่อให้ภาคเอกชนของไทยและลาวพบปะหารือกัน ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการจับคู่ธุรกิจ (business matching) ระหว่างกันดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ตัวแสดงภาคเอกชนยังมีโอกาสเข้าร่วมในเวทีการประชุมแบบพหุภาคี ระหว่างภาคเอกชนไทย ภาคเอกชนลาว และภาคเอกชนเวียดนามด้วย ซึ่งในกรณีพหุภาคี จะเกิดขึ้นจากการที่สถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง (Mekong Institute) ในขณะเดียวกันตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารก็มีเวทีการประชุมระหว่างระหว่างภาคเอกชนจังหวัดมุกดาหารกับภาคเอกชนแขวงสะหวันนะเขต ทั้งที่เป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งจากการศึกษา พบว่าเวทีการพบปะ

<sup>439</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 2, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2561.

<sup>440</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 4, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2561.

หารือระหว่างภาคเอกชนไทยกับภาคเอกชนลาวที่เป็นทางการนั้น จะจัดขึ้นปีละประมาณ 2-3 ครั้ง ขึ้นกับสถานการณ์ความพร้อมในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการประชุมแบบทวิภาคีระหว่างภาคเอกชนกับภาคเอกชนลาวประมาณ 2 ครั้งต่อปี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นการติดต่อกันระหว่างภาคเอกชนของทั้งสองฝ่าย แต่ในทางปฏิบัติทั้งสองฝ่ายต้องมีการดำเนินการผ่านหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศของตน กล่าวคือ หากไทยเป็นเจ้าภาพในปีนั้น ไทยจักต้องส่งหนังสือให้กงสุลไทย ณ แขวงสะหวันนะเขต เพื่อให้ส่งหนังสือไปยังสำนักพัวพันของลาว ให้ทางการของลาวอนุญาตให้มีการจัดประชุม พร้อมทั้งต้องแจ้งกำหนดการให้กับทางการลาวทราบว่ามีวาระการประชุมเรื่องใดบ้าง เนื่องจากทางการของลาวมีความอ่อนไหวต่อประเด็นการประชุม มิให้เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับทางการเมืองภายในของลาวเอง โดยจะมีการส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาร่วมประชุมด้วย ดังคำสัมภาษณ์ความตอนหนึ่งว่า

“เราต้องผ่านกงสุลทุกครั้งครับ คือ เราต้องส่งหนังสือให้กงสุล และให้กงสุล ส่งหนังสือไปยังสำนักพัวพันของเขา ให้เขาอนุญาต อยู่ดีดีคุณจะมานั่งเปิดประชุมไปไม่ได้ ขึ้นป้ายก็ไม่ได้ แม้ว่าจะเป็นเอกชนกับเอกชนก็ไม่ได้ แต่ถ้าเขามาประชุมกับเราแบบนี้ได้ แต่ถ้าเราไปประชุมกับเขา เขาต้องส่งคนมาดู หรือต้องแจ้งหัวข้อให้เขาไปว่าเรื่องอะไร เกี่ยวกับปัญหาภายในหรือไม่ เกี่ยวกับการเมืองหรือไม่ เป็นเรื่องที่อ่อนไหวมาก ส่วนมากก็จะเป็นร้านอาหารกินข้าวคุยกัน อันนี้คือแบบไม่เป็นทางการ ถ้าเป็นการประชุมแบบเป็นทางการก็คือ ขึ้นป้าย ขึ้นธงชาติ อะไรต่างๆ ก็จะต้องผ่านกงสุล แต่ถ้าเขาเข้ามาหาเราไม่มีปัญหา เพราะจริงๆ เขาก็มาทุกวันอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าถ้ามันมีเรื่องพิเศษขึ้นมา โดยปกติแล้ว ส่วนหนึ่งก็เป็นคู่ค้ากันอยู่แล้ว ก็คุยกันง่าย อีกส่วนหนึ่งก็เป็นคนที่ไปทำงานด้วยกันอยู่แล้ว ก็ไม่น่ามีปัญหา ซึ่งเขาจะมาในนามของแขวงเลย แต่ถ้าเป็นทางการก็จะได้คุยกันทุกเรื่อง เราจะคุยเรื่องที่ไม่อ่อนไหว เช่น มีปัญหาเรื่องตู้คอนเทนเนอร์ไม่พอ เรื่องสินค้าเข้าไปออกไม่ได้ อะไรต่างๆ เหล่านี้ แต่เรื่องที่มี sensitive มาก เรื่องสีเทาเขาจะไม่คุยกัน เช่น อันนี้ไม่มีใบเสร็จ การจับกุมเรื่องการขนของ และเรื่องที่ไม่ค่อยคุยกันบนโต๊ะ คือ เรื่องของการเมืองและเรื่องของยาเสพติด”<sup>441</sup>

เมื่อมีการประชุมระหว่างหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร และสภาการค้าและอุตสาหกรรม แขวงสะหวันนะเขต ของลาว แล้วทางหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร จะนำประเด็นที่ได้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างทั้งสองฝ่ายแล้ว รายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและ

<sup>441</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1, สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

แก้ไขปัญหามาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นการประชุมร่วมเมื่อครั้งวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2558 มีประเด็นที่สำคัญ จำนวน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ความร่วมมือเศรษฐกิจด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและบริการ 2) การจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลทั่วไป การค้าชายแดน การส่งออก-นำเข้า การค้าผ่านแดน เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสะพานเซโน สปป.ลาว และรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 3) การเตรียมความพร้อมเรื่องแรงงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน และ 4) พ่อค้า-นักธุรกิจ ทั้งสองฝั่งโขง (มุกดาหาร-สะพานเซโน) การแก้ไขปัญหาหารือกันหาแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน โดยมี 2 องค์กร เป็นแกนกลาง/ประสานงาน เพื่อให้ที่ประชุม กรอ.จังหวัดมุกดาหารพิจารณาต่อไปในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง<sup>442</sup>

นอกจากนี้ จากการให้สัมภาษณ์ผู้แทนภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหาร พบว่า ภาคเอกชนไทยที่มุกดาหารและภาคเอกชนลาวที่แขวงสะหวันนะเขต ยังมีความสนิทสนมในฐานะคู่ค้าทางธุรกิจระหว่างกัน ประกอบกับการเดินทางที่สะดวก ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถใช้เวทีที่ไม่เป็นทางการในการพบปะหารือกันในลักษณะมิตรสหายที่ทำการค้าร่วมกันมานาน ด้วยการที่เอกชนของทางสะหวันนะเขตข้ามมาเที่ยวฝั่งไทยที่มุกดาหาร พบปะพูดคุยกันในการรับประทานอาหารร่วมกัน ซึ่งการพบปะกันในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้บ่อย ฉะนั้น การทำความเข้าใจในประเด็นทางธุรกิจการค้าระหว่างไทย-ลาวของนักธุรกิจชายแดนไทย-ลาวจึงสามารถใช้เวทีที่ไม่เป็นทางการได้ง่ายและสะดวกกว่า หากมิใช่กรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างกันจนต้องนำไปสู่การเจรจาในเวทีที่เป็นทางการระหว่างจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต<sup>443</sup>

ในขณะเดียวกัน ทางด้านสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหารก็มีบทบาทในการทำงานร่วมกับเครือข่ายของตนเช่นกัน ซึ่งจุดแข็งของภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารคือ การทำงานด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของภาคเอกชน จากการสัมภาษณ์ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานสภาอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเป็นกรรมการในสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยด้วย สะท้อนถึงผลงานของภาคเอกชนในส่วนของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหารว่า ที่ผ่านมาได้เป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เช่น การผลักดันให้จังหวัดมุกดาหารเป็นศูนย์กระจายสินค้า (distribution center) ซึ่งจนถึง

<sup>442</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 6/2558," 9 ตุลาคม 2558. หน้า 5.

<sup>443</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1, สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

ปัจจุบัน ก็เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าจุดยืนของมุกดาหารคือการเป็น logistics hub<sup>444</sup> นอกจากนี้ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหารยังเคยได้รับโอกาสจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นตัวแทนเข้าร่วมการประชุม ACMECS ทำให้ภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารมีกลไก/ช่องทางที่เพิ่มขึ้นในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น รับรู้ข้อมูล นโยบายระหว่างประเทศ แม้ว่าช่องทางนี้จะไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำก็ตาม ดังความตอนหนึ่งว่า

“ผมเป็นประธานก่อตั้งสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร 2 วาระ หลังจากนั้นก็ขึ้นมาเป็น ประธานฯ กลุ่มจังหวัด รองประธานฯ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นกรรมการของสภาฯ ใหญ่ด้วย ก็เลยได้มีโอกาสไปร่วมในกิจกรรมที่กล่าวถึง ของ ACMECS แต่ ACMECS นี้ ตอนนั้นเข้าร่วมชุดปีวาระก่อนหน้านั้น (ขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร) ในส่วนของการประชุมร่วมกับลาว ตอนที่ไปเซ็น MOU ผมก็เลยมีโอกาสเดินทางไปร่วมกับจังหวัด จากการนำของผู้ว่าฯ สมัยผู้ว่านิรันดร์ จงวุฒิเวทย์ หลังจากที่เซ็นเสร็จแล้ว ความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวก็มีกันมาตลอดครับ โดยการแลกเปลี่ยน แต่ส่วนใหญ่ก็จะเป็นในด้านของวัฒนธรรม การกีฬา แล้วก็มี การไปมาหาสู่กัน แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ส่วนการค้านี้ก็มี คือ การค้ามันมีมาตั้งนานแล้ว นั่นก็คือ การค้าชายแดน”<sup>445</sup>

จะเห็นได้ว่า ในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าดังที่กล่าวมา ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในจังหวัดมุกดาหาร คือ หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร เข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดและพาณิชย์จังหวัดมุกดาหาร จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองต่อผลประโยชน์ของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐคือ การใช้เวทีที่ภาครัฐเปิดให้เพื่อปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐและภาคเอกชนของแขวงสะหวันนะเขต ในการสร้างโอกาสจับคู่ธุรกิจ รวมถึงการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ประกอบการทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายลาว ในขณะที่ผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้น คือ มูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาว ของด่านศุลกากรมุกดาหารที่เพิ่มสูงขึ้น จนกลายเป็นด่านการค้าที่มูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาวสูงสุดของไทย ซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นนี้ นำมาซึ่งทรัพยากรนโยบายหลายประการจากรัฐบาลส่วนกลางเพื่อใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่ส่งเสริมให้จังหวัดมุกดาหารเป็นประตูเชื่อมโยงด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ทรัพยากรกฎหมาย ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรการเงิน/งบประมาณ ทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

<sup>444</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

<sup>445</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

## 2) ด้านการลงทุน

ในด้านการลงทุนในที่นี้ นำเสนอประเด็นการประกาศนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งต้องการให้มีการลงทุนในพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรม เนื่องจากเมืองชายแดนเหล่านี้สามารถเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่สาม เช่น จีน เวียดนาม ได้ โดยที่มาของการประกาศนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร ของรัฐบาลในสมัยของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผลมาจากที่รัฐบาลมีนโยบายด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยรัฐบาลชุดนี้เล็งเห็นว่า พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษใหม่บริเวณชายแดนเป็นประตูเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและจะช่วยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประเด็นหลัก คือ 1) การกระจายความเจริญและยกระดับคุณภาพชีวิต 2) พื้นที่เติบโตอย่างยั่งยืน และ 3) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยในการคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นเขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศในระยะต้นนั้น พิจารณาจากปัจจัยที่สำคัญ 7 ประการ คือ 1) ศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขัน 2) โอกาสในการพัฒนา 3) ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน 4) ปัจจัยการผลิตในพื้นที่ 5) ลักษณะและมูลค่าการค้าชายแดน 6) แนวทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้าน และ 7) ปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนา จากการประเมินตามเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้มุกดาหารได้รับคัดเลือกให้เป็นหนึ่งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระยะที่ 1 ซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และสงขลา<sup>446</sup>

ทั้งนี้ การเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนา “ความเป็นเมืองชายแดน” เพื่อต้องการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ สร้างประโยชน์จากความเชื่อมโยงกับฐานการผลิตหลักของประเทศและประเทศที่อยู่ในภูมิภาค ดึงดูดการลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ และตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศในภาพรวม โดยให้มีการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์พื้นที่และการส่งเสริมกิจกรรมในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ให้ดีขึ้น มีการจ้างงานและเพิ่มรายได้ให้กับชุมชน รวมถึงมีกฎระเบียบและแนวทางการกำกับดูแลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมจากนโยบายการพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว<sup>447</sup> เนื่องจากบทบาทของเมืองชายแดนส่วนใหญ่ เป็น

<sup>446</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "แผนพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร 4 ปี (พ.ศ. 2561 – 2564)," accessed 5 พฤศจิกายน 2560, [http://www.mukdahan.go.th/pdf/plane2561\\_2564.pdf](http://www.mukdahan.go.th/pdf/plane2561_2564.pdf).

<sup>447</sup> อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ, 2557 อ้างใน สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, “แผนพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร 4 ปี (พ.ศ. 2561 – 2564),” หน้า 83.

ด้านโลจิสติกส์และการค้าข้ามพรมแดนที่เชื่อมโยงกับฐานผลิตในภาคกลางของประเทศ แต่ยังไม่มีฐานการผลิตหลักในพื้นที่ นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงภูมิภาค สร้างเครือข่ายระบบการผลิตร่วมที่สร้างสรรค์ เพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง รวมถึงตั้งเป้าหมายการขยายตัวมูลค่าการค้าชายแดนของไทยให้เท่ากับร้อยละ 15 ต่อปี<sup>448</sup> ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

กระนั้น เมื่อนโยบายการพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดน ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การขนส่ง หรือนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อลงไปสู่ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ ยกตัวอย่างการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมนั้น ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ให้สอดคล้องกับศักยภาพการพัฒนาและสภาพพื้นที่ของจังหวัด รวมทั้งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทในการเป็นผู้นำนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางไปปฏิบัติ โดยกรณีจังหวัดมุกดาหารประกอบด้วย 5 คณะทำงานหลัก ได้แก่ 1) คณะกรรมการอำนวยการ ผู้รับผิดชอบคือ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดมุกดาหาร 2) คณะทำงานด้านสิทธิประโยชน์ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน ผู้รับผิดชอบคือ พาณิชยจังหวัดมุกดาหาร 3) คณะทำงานศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง ผู้รับผิดชอบคือ แรงงานจังหวัดมุกดาหาร 4) คณะทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ผู้รับผิดชอบคือ ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทมุกดาหาร และ 5) คณะทำงานด้านการกำหนดขอบเขตพื้นที่การลงทุน ผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผู้รับผิดชอบคือ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมุกดาหาร ในส่วนของการบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุ ผู้รับผิดชอบคือ ธนารักษ์พื้นที่มุกดาหาร รวมถึงทางด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค เช่น ระบบไฟฟ้า ผู้รับผิดชอบคือ ผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น<sup>449</sup>

<sup>448</sup> อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ, "ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดนเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน," ใน การประชุมสัมมนาพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดน กรณีบริหารจัดการเมืองใหม่ช่องสะง่า อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ เสนอที่ โรงแรมศรีลำดวน อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ วันที่ 6 มิถุนายน 2557. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>449</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 3/2560," 12 ตุลาคม 2560. หน้า 5-7.

อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายดังกล่าวถูกนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ ซึ่งมีในทางปฏิบัติก็ต้องพบกับข้อจำกัดบางประการซึ่งเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคจะปรับเปลี่ยน แม้แต่ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคเองก็มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับตัวแสดงภาคเอกชน กล่าวคือ แม้ว่าจังหวัดมุกดาหารจะเป็นผู้รับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ แต่เมื่อมีการปฏิบัติจริง ต้องพบอุปสรรคที่สำคัญในพื้นที่คือ การขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญหรือมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ยกตัวอย่างการบริหารนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในการที่จะรับช่วงนโยบายต่อจากรัฐบาล โดยมอบหมายงานดังกล่าวให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีการปฏิบัติงานที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในจังหวัดไม่น้อยอยู่แล้ว และมีการโยกย้ายรวมถึงเกษียณอายุราชการอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินนโยบายในบางพื้นที่เกิดขึ้นไม่ต่อเนื่อง ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร จึงเสนอว่า หากภาครัฐในพื้นที่ คือ หากจังหวัดต้องเข้ามาดำเนินการเรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนี้ ควรต้องมีการพัฒนาทักษะของบุคลากร อย่างน้อย 3 ทักษะ ทักษะแรกคือ ทักษะภาษา เช่น ภาษาเวียดนาม ทักษะที่สองคือ เทคโนโลยี และทักษะที่สามคือ ทักษะด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐในพื้นที่ยังไม่มีคนที่มีคุณสมบัติใน 3 ทักษะนี้ ซึ่งหากยังให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการในเรื่องนี้ ควรมีส่วนงานที่จะเป็นสำนักงานเพื่อทำงานด้านเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ควรจะมีบุคลากรที่มีทักษะทั้งสามทักษะที่กล่าวมา ในทางกลับกัน ขณะนี้ภาคเอกชนมีบุคลากรที่มีทักษะทั้ง 3 ด้านนี้อยู่แล้ว ดังนั้น ในการทำงานด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารจึงกล่าวว่า “ตัวผู้บริหารสำคัญ แต่ต้องคู่กับเอกชน”<sup>450</sup>

นอกจากนี้ ในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางด้านสังคมที่อาจเกิดกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้เข้ามาลงทุน เช่น การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่ง นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งแม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อนโยบายดังกล่าวบ้าง แต่มีความสำคัญในแง่ของความใกล้ชิดกับประชาชน และมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลด้านสาธารณสุขปลอดภัยในพื้นที่โดยตรง เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย การรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการใหญ่ๆ ยังไม่เกิดขึ้น เช่น ยังไม่มีผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ทำให้ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ยังไม่อาจคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดตามมาได้<sup>451</sup> อีกทั้ง ตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น เช่น รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>450</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

<sup>451</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 5, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.



มุกดาหาร มีความเห็นว่า หากมีการลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในอนาคต ก็นำดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม อยู่แล้ว ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีเพียงความกังวลเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอื่นๆ มากกว่า เช่น การจัดการขยะมูลฝอย ผลกระทบที่อาจเกิดกับของชุมชนใกล้เคียง เป็นต้น<sup>452</sup>

ดังนั้น จากการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายด้านการลงทุน โดยเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ของตัวแสดงภายในพื้นที่ดังที่กล่าวมา สะท้อนถึงคุณลักษณะประการที่สองของตัวแสดง ในส่วนของผลประโยชน์รูปธรรม ในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดเพื่อรองรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่ในขณะเดียวกัน ก็สร้างความกังวลใจให้กับประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่ถึงผลกระทบที่จะตามมา เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาค่าครองชีพที่อาจสูงขึ้นตามไปด้วย

### 3) ด้านการท่องเที่ยว

ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนั้นมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผ่านมาได้มีการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวในลักษณะสองประเทศ ระหว่างไทย-ลาว ขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น กิจกรรมมุกดาหาร Half มาราธอนนานาชาติ กิจกรรม 2 ล้อ 2 น่อง ท่อง 2 แผ่นดิน มุกดาหาร-สะหวันนะเขต (Tour Of Mukdahan – Savannakhet) โดยเฉพาะกิจกรรม 2 ล้อ 2 น่อง ท่อง 2 แผ่นดินนี้ เป็นการดำเนินการโดยความร่วมมือของทั้งตัวแสดงภาคเอกชนและตัวแสดงภาครัฐหลายหน่วยงาน นั่นคือ สมาคมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ กงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต จังหวัดมุกดาหาร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมุกดาหาร ชมรมจักรยานเพื่อสุขภาพและแข่งขันจังหวัดมุกดาหาร พร้อมด้วยภาคเอกชนอื่นๆ<sup>453</sup> อีกทั้ง ได้รับการสนับสนุนจากจังหวัดมุกดาหารให้บรรจุเป็นเข้าในกิจกรรมครบรอบจังหวัดมุกดาหาร 36 ปี 36 กิจกรรม ซึ่งภายหลังการจัดกิจกรรมส่งผลทางด้านเศรษฐกิจเชิงบวกให้กับจังหวัดมุกดาหาร และทำให้ภาคธุรกิจที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยว อาทิ ที่พักโรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า มีนักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวนมากในช่วงที่มีการจัดกิจกรรม ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวก็

<sup>452</sup> ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2561.

<sup>453</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 1/2559," 4 มีนาคม 2559. หน้า 4.

เป็นส่วนหนึ่งในการกระตุ้นเศรษฐกิจในจังหวัดมุกดาหาร โดยการใช้การท่องเที่ยวเชิงกีฬา (sport tourism) เข้ามาเป็นกิจกรรมเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งไทยและลาว<sup>454</sup>

ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมการปั่นจักรยานไทย-ลาว ที่จัดขึ้นเป็นตัวอย่างของกิจกรรมที่ต้องใช้ความร่วมมือระหว่างไทยกับลาว ไทยในฐานะเจ้าภาพในการจัดงาน ต้องมีการประสานการทำงานหลายหน่วยงาน โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมุกดาหาร แต่ในการติดต่อประสานงานกับทางลาว จักต้องดำเนินการส่งหนังสือผ่านจังหวัดมุกดาหารเพื่อเป็นตัวกลางในการประสานระหว่างไทย-ลาว อย่างไรก็ตาม ในการจัดกิจกรรมดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นโครงการและงบประมาณในส่วนของสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมุกดาหาร แต่ในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ นั่นคือ ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิคในการแข่งขันกีฬาประเภทนั้นๆ ที่มีความพร้อมด้านอุปกรณ์เครื่องมือในการจัดกิจกรรมด้วย ยกตัวอย่างกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้น ภาครัฐจะให้ภาคเอกชนซึ่งมีมืออาชีพในการจัดการแข่งขัน รู้จักกฎและกติกาเป็นอย่างดี รวมถึงมีเทคโนโลยีในการแข่งขันกีฬานั้นเข้ามาเป็นทีมงานจัดกิจกรรมระหว่างไทยกับลาว นอกจากนี้ ยังมีการประสานงานไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านศุลกากรมุกดาหาร เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าร่วมกิจกรรมและทีมงานในการข้ามแดนไทย-ลาว

ในส่วนของการประสานงานกับแขวงสะหวันนะเขตในความร่วมมือกันด้านท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันนอกเหนือจากงานประเพณีประจำปีแล้ว การท่องเที่ยวเชิงกีฬา (sport tourism) เป็นการท่องเที่ยวที่กำลังได้รับความนิยมและช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งจังหวัดมุกดาหารและสะหวันนะเขตสำหรับความร่วมมือที่ทางสะหวันนะเขตมีให้เรานั้น ทางท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมุกดาหารจะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในหนังสือ เพื่อที่แจ้งไปที่สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต จากนั้นสถานกงสุลใหญ่จะช่วยประสานงานต่อไปที่ฝ่ายต่างประเทศของแขวงฯ ฝ่ายต่างประเทศของลาวก็จะเสนอเจ้าแขวง ให้ความเห็นชอบ เมื่อเจ้าแขวงให้ความเห็นชอบแล้วก็แจ้งมาที่ด่าน เพื่อให้มีการเปิดด่านทำกิจกรรมในช่วงเวลาเดียว อาทิ การปั่นจักรยานสองประเทศในช่วงเวลา 04.00 น. – 08.00 น. เพื่อมิให้ปล่อยรถขึ้นมาบนสะพานในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นต้น สำหรับการติดต่อประสานงานด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาวนั้น ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมุกดาหารให้ความเห็นว่า

“ในบางครั้งเขาก็มาประชุมที่เรา เราก็เป็นฝ่ายประสานค่าใช้จ่าย มันก็จะเป็นการเชื่อมกันโดยอัตโนมัติ ซึ่งมันคล้ายๆ กับการเป็นประเพณีไปแล้ว ส่วนมากจะเป็นฝ่ายเราจัด แต่เขาก็จะให้ความร่วมมือทุกครั้ง พุดง่าย ๆ ก็คือ เขาก็โอเค ของเขาไม่มี

<sup>454</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 3, สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2561.

งบประมาณ แต่เขายินดีที่จะให้บริการ เขาก็ให้เจ้าหน้าที่และสถานที่จัดงาน เราเป็นฝ่ายรับสมัครอะไรแบบนี้ ก็เช่นเดียวกันเวลาลาวเขาจัด เขาก็จะประสานเรา เราก็ประสานไปที่ ตม. ตรวจคนเข้าเมือง แล้วประสานไปที่แขวง เขาดูแลเรื่องสะพาน ประสานไปที่ด่านศุลกากร เขาก็จะได้มาดูร่วมกัน เขาก็จะขอเราเหมือนกันช่วงเวลา นี้ๆ”<sup>455</sup>

ไม่เพียงแต่การอำนวยความสะดวกด้านการเปิด-ปิด แต่ในการจัดกิจกรรมระหว่างสองประเทศเช่นนี้ เนื่องจากการจัดการนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างประเทศที่มาร่วมกิจกรรมจำนวนมาก หากด้านของทั้งสองฝ่ายมีความเข้มงวดอย่างมากทั้งสองฝ่ายก็จะทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดกิจกรรม ดังนั้น การอำนวยความสะดวกอีกประการหนึ่งของทางการลาว ฝั่งสะพานนะเขต กรณีที่ไทยเป็นเจ้าของในการจัดกิจกรรมคือ การละเว้นการเก็บค่าธรรมเนียม และมีการผ่อนปรนในการตรวจเอกสารและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงกีฬาตกกล้า ซึ่งในการจัดกิจกรรมลักษณะดังกล่าวระหว่างไทย-ลาว ที่ผ่านมา ยังไม่พบปัญหาอุปสรรคในการประสานงานระหว่างกัน ทั้งสองฝ่ายมีการแบ่งงานกันทำและให้เกียรติกันในการดำเนินงาน ดังความคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กิจกรรมจักรยานที่เพิ่งจัดไป ทางฝั่งสะพานนะเขตเขาก็ร่วมกับเรา เรียกว่าเป็นการเฉพาะกิจ คือไม่เก็บค่าผ่านแดนเฉพาะกิจ แต่เราก็ต้องแจ้งตัวเลขไป มีกี่คน รถกี่คัน กล้องถ่ายรูปกี่ตัว เขาจะเช็คตามนั้น เขาก็จะมารับเราที่ด่านของเขา จะมีผู้แทนท่านเจ้าแขวงมากล่าวต้อนรับร่วมกันระหว่างไทยกับลาว แล้วก็จะมีเวียดนามส่วนหนึ่งมาเสริม โดยในการแข่งขันถ้ามาจัดที่ฝั่งไทย มาร์แชร์จะต้องเป็นที่มาจากฝั่งไทยเรา นักปั่น นักวิ่งเป็นของเรา แต่พอข้ามไปถึงฝั่งลาว มาร์แชร์ทั้งหมดจะหยุด เพราะเป็นหน้าที่ของลาว ก็สลับกัน ต่างฝ่ายต่างให้เกียรติซึ่งกันและกัน”<sup>456</sup>

นอกจากนี้ ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาว ยังอยู่ระหว่างการพัฒนาความสัมพันธ์ไปสู่การทำ MOU ด้านการท่องเที่ยว ระหว่างไทย-ลาวซึ่งรวมถึงเวียดนามด้วย ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการทำข้อตกลงร่วมกัน โดยแต่เดิมมีการแผนการประชุมในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 แต่เนื่องจากสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมุกดาหารมีภารกิจในการจัดกิจกรรม ทำให้การทำข้อตกลงร่วมระหว่างไทย-ลาวต้องเลื่อนออกไปก่อน โดย MOU ที่วางแผนจะดำเนินการนี้ เพื่อให้เกิด

<sup>455</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 3, สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2561.

<sup>456</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 3, สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2561.

ความร่วมมือและเป็นช่องทางในการประสานงาน อาทิ การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย-ลาว และการขยายความร่วมมือไปยังภาคส่วนอื่นๆ ด้วย เช่น ด้านการค้า

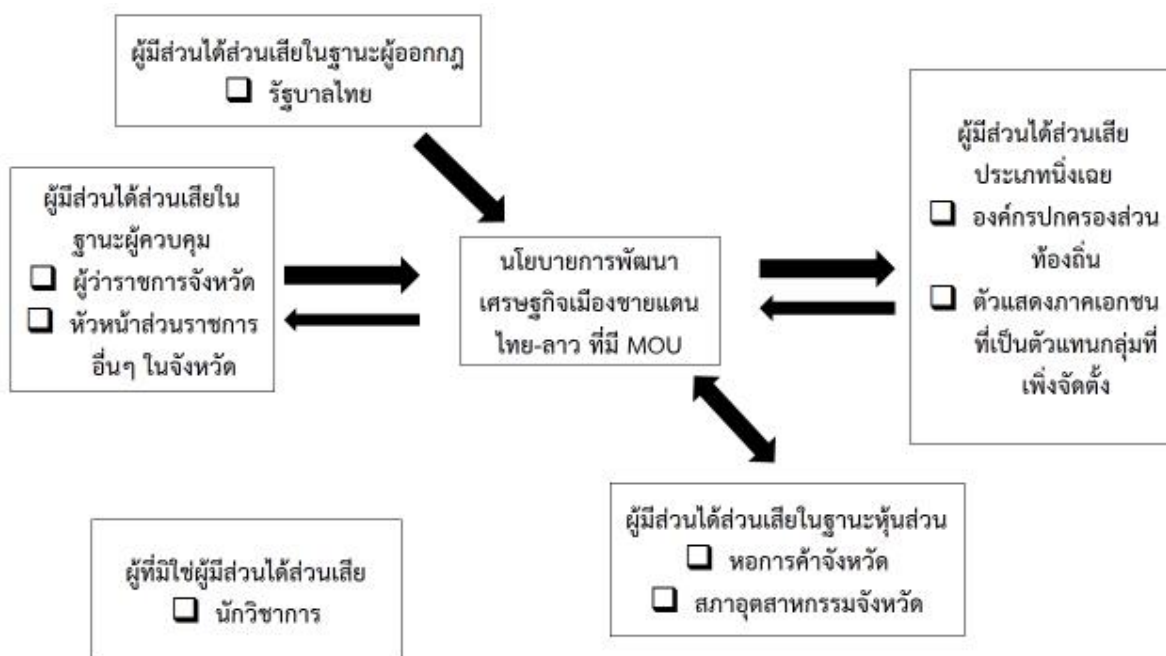
ในขณะที่ ตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความสำคัญในด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. เพราะกิจกรรมที่จัดมาต่อเนื่องยาวนาน คือ การจัดกิจกรรมวัฒนธรรม ประเพณีอีกด้วย ซึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาคอีสาน) นั้น ยังคงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี ที่เรียกว่า “ฮีตสิบสองคองสิบสี่” มาจนถึงปัจจุบัน เฉกเช่นเดียวกับประชาชนชาวลาวอีกฝั่งแม่น้ำโขง หนึ่ง ซึ่งทรัพยากรงบประมาณที่ใช้ในการจัดกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมนี้ ซึ่งโดยมากเป็นความรับผิดชอบ ของจังหวัด/สำนักงานจังหวัด นั้น แต่ไม่ใช่เพียงแค่ส่วนนี้ส่วนเดียว ผลการศึกษา พบว่า ทรัพยากรนี้ ยังมาจากตัวแสดงภาครัฐอื่น นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด มุกดาหาร ซึ่งมีการกิจด้านการท่องเที่ยวและด้านการรักษาวัฒนธรรมประเพณีเช่นกัน ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถนำงบประมาณมาช่วยในการสนับสนุนเพื่อจัดกิจกรรมในลักษณะดังกล่าว ได้<sup>457</sup>

จะเห็นได้ว่า จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขตได้มีความร่วมมือทางด้านการท่องเที่ยวไทย-ลาว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวตามแนวโน้มความสนใจของนักท่องเที่ยว ปัจจุบันที่สนใจการท่องเที่ยวเชิงกีฬามากขึ้น ซึ่งในการกิจกรรมลักษณะนี้ ตัวแสดงภาครัฐต้องพึ่ง ทรัพยากรจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมาช่วยในการขับเคลื่อนนโยบายการท่องเที่ยวลักษณะนี้ เนื่องจาก ภาคเอกชน สมาคมกีฬา ในจังหวัดที่มีทรัพยากรความรู้/ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้การจัด กิจกรรมมีความเป็นมืออาชีพและสากล ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้นั่นคือ จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในช่วง ดังกล่าวที่ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจในจังหวัดมุกดาหาร โดยเฉพาะที่พักโรงแรม ร้านอาหาร การบริการด้าน ต่างๆ เป็นต้น

ฉะนั้น จากผลการวิเคราะห์ความชอบทางกฎหมาย สถานะ/ตำแหน่ง การครอบครอง ทรัพยากรนโยบายและการแลกเปลี่ยนทรัพยากร รวมถึงการวิเคราะห์ผลประโยชน์ของตัวแสดง ข้างต้น นำไปสู่การจัดประเภทของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves และ Mário Raposo (2012) เป็นไปดังภาพ 12

<sup>457</sup> ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2561.

ภาพ 12: ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว  
กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต



ที่มา: ผู้วิจัย

ผลการศึกษา พบว่า ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจมุกดาหาร-สะหวันนะเขต มีความสอดคล้องกับตัวแบบอยู่ 5 ประเภท คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulator) ผู้ควบคุม (controller) หุ้นส่วน (partner) ผู้หนึ่งเฉย (passive) และผู้ไม่มีมีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder) ดังภาพ 12 สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร ซึ่งในกรณีของจังหวัดมุกดาหาร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulatory stakeholder) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ได้แก่ รัฐบาลไทยส่วนกลาง ทั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานในระบบราชการเช่น สศช. ที่มีอิทธิพลต่อการออกนโยบาย กฎ/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว เพื่อให้ตัวแสดงในระดับพื้นที่นำไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งจัดว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุม (controller stakeholder) อย่างไรก็ตาม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่/ท้องถิ่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงนโยบายอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบาย ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุมนี้ยังคงมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรเช่นกัน อาทิ การรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่ ส่วนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน (partner stakeholder) ได้แก่

หอการค้าจังหวัดมุกดาหารและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งจัดเป็นความสัมพันธ์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์กรต่างฝ่ายต่างมีอิทธิพลต่อกัน และไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่สามารถครอบงำอีกฝ่ายได้ เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ตัวแสดงภาคเอกชนมิใช่สายบังคับบัญชาของภาครัฐ การติดต่อประสานงานระหว่างกันจึงเป็นไปในลักษณะขอความร่วมมือ เนื่องจากตัวแสดงภาคเอกชนเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรที่สำคัญ นั่นคือ ทรัพยากรข้อมูลและความรู้ และทรัพยากรองค์การ และสุดท้ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทหนึ่งเฉย (passive stakeholder) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และตัวแสดงภาคเอกชน ตัวแทนหรือสมาคมภาคเอกชนกลุ่มอื่นๆ ที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งได้ไม่นานนัก นั่นคือสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร และชมรมธนาคารจังหวัดมุกดาหาร

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ ถูกจัดเป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder) ตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves และ Mário Raposo (2012) ซึ่งมองว่าหากต่างฝ่ายต่างไม่ได้มีอิทธิพลต่อกัน จะจัดว่ามีได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากผลการศึกษาในช่วงเวลาของการทำวิจัย ไม่พบบทบาทการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผู้แทนกลุ่มนักวิชาการจะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกกรอ.จังหวัดมุกดาหาร แต่ยังคงขาดการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการและตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ แม้ว่าจะมีตัวแทนนักวิชาการของสถาบันการศึกษาในจังหวัดมุกดาหารเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ. จังหวัดมุกดาหาร) ก็ตาม

เมื่อนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น ทั้งความชอบทางกฎหมาย สถานะ/ตำแหน่ง การวิเคราะห์ผลประโยชน์ของตัวแสดง และการครอบครองทรัพยากรนโยบายและการแลกเปลี่ยนทรัพยากร รวมถึงการจัดประเภทความสัมพันธ์ของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคูแฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves และ Mário Raposo (2012) ไปใช้พิจารณาประกอบกับแนวทางการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบาย/โครงการของ James Mayers (2001) นำไปสู่การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน ของเมืองคูแฝดทางเศรษฐกิจมุกดาหาร-สะหวันนะเขต ดังภาพ 13

ภาพ 13: การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ  
เมืองชายแดนไทย-ลาว ในระดับพื้นที่ กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต

|                    |               |                |
|--------------------|---------------|----------------|
| High<br>Importance | A             | B              |
|                    | c1            | a1<br>a2<br>b1 |
| Low<br>Importance  | C             | D              |
|                    | c2            |                |
|                    | Low Influence | High Influence |

ที่มา: ผู้วิจัยทำการประเมินตามแนวทางของ James Mayers, “Stakeholder power analysis,” <http://www.protectedareas.info/upload/document/stakeholderpoweranalysis-iiied.pdf> (accessed October 25, 2018).

#### ดัชนี

a1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulatory stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐระดับสูง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานในระบบราชการ อาทิ สศช.

a2 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุม (controller stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงต่างๆ ในพื้นที่เมืองชายแดนไทย-ลาว

b1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน (partner stakeholder) – ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัดมุกดาหารและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร

c1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทหนึ่งเฉย (passive stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

c2 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทหนึ่งเฉย (passive stakeholder) – ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ภาคเอกชน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร และชมรมธนาคารจังหวัดมุกดาหาร

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในระดับพื้นที่เมืองคูแฝดทางเศรษฐกิจมุกดาหาร-สะหวันนะเขต จากการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ดังภาพ 13 แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในกล่อง B เป็นโชนผู้ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบาย/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในระดับพื้นที่จังหวัดมุกดาหารคือ ตัวแสดงภาครัฐในระดับพื้นที่คือผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ อาทิ พาณิชยจังหวัดมุกดาหาร ท่องเที่ยวและกีฬา มุกดาหาร โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากเป็นผู้นำสูงสุดในพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จของนโยบาย เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการวางระบบและแนวทางการดำเนินการ และหากให้การสนับสนุนแล้วจะสามารถอำนวยความสะดวกให้โครงการสำเร็จได้ด้วยทรัพยากรนโยบายที่มีอยู่ ตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญในระดับพื้นที่ ในส่วนของตัวแสดงภาครัฐคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ ในพื้นที่ (a1) โดยมีบทบาทภายใต้ภารกิจของหน่วยงานตนเองจากการเป็นมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุม (controller stakeholder) ในขณะที่ พาณิชยจังหวัดมุกดาหาร (a1) ร่วมกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ตัวแสดงภาคเอกชน (b1) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในตำแหน่งกล่อง B ซึ่งเป็นโชนของผู้ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในนโยบาย/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวในระดับสูง ส่งผลให้พาณิชยจังหวัดมุกดาหารและตัวแสดงภาคเอกชน โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัดมุกดาหารและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร ที่จัดว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน (partner stakeholder) มีบทบาททั้งการส่งเสริมการค้าและเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหาด้านธุรกิจระหว่างไทย-ลาวที่เกิดขึ้นด้วย

ต่อมา ในส่วนของกล่อง A เป็นโชนที่มีความสำคัญสูงต่อนโยบาย/โครงการ แต่ไม่ใช่ผู้ตัดสินใจ (decision-makers) ตัวแสดงกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินงาน ทำหน้าที่ให้ข้อมูลในระบบและให้แนวทางการดำเนินงานต่อผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ อีกทั้ง ยังเป็นผู้ให้การสนับสนุนและประสานงานสำหรับการดำเนินงานในนโยบาย/โครงการ ซึ่งในที่นี้คือ ตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ที่สำคัญ ได้แก่ หอการค้าจังหวัดมุกดาหารและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร

สุดท้ายในส่วนของกล่อง C เป็นโชนของกลุ่มที่มีความสำคัญและอิทธิพลน้อยที่สุด ในที่นี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร เนื่องจากตัวแสดง



เหล่านี้แม้จะทรัพยากรนโยบายด้านงบประมาณและบุคลากร แต่กฎหมายมิได้เปิดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว แต่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบภารกิจที่เกี่ยวข้องได้ นั่นคือ ด้านการท่องเที่ยวและด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม โดยให้ความร่วมมือกับส่วนราชการอื่นๆ ในจังหวัดมุกดาหาร และตัวแสดงภาคเอกชน ซึ่งเป็นตัวแทนหรือสมาคมภาคเอกชนกลุ่มอื่นๆ ที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งได้ไม่นานนัก นั่นคือ สมาคมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหารและชมรมธนาคารจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งตัวแสดงภาคเอกชน โดยปกติจะมีทรัพยากรด้านงบประมาณและบุคลากรน้อยอยู่แล้ว ฉะนั้น การเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต จึงเป็นไปในลักษณะการให้ความคิดเห็นผ่านการเป็นคณะกรรมการของภาครัฐ และร่วมกับตัวแสดงภาคเอกชนที่เข้มแข็งกว่า อาทิ หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร สมาคมอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น

จากการวิเคราะห์อิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากบทบาทการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวร่วมกับตัวแสดงภาครัฐในพื้นที่ ทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ตัวแสดงภาคเอกชนที่สำคัญได้แก่ หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร และสมาคมอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร มีตำแหน่งอยู่ในกล่อง B ซึ่งเป็นโซนผู้ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบาย/โครงการ นอกจากการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายที่กล่าวมาแล้ว ในส่วนต่อไปเป็นการวิเคราะห์อีกบทบาทหนึ่ง นั่นคือ การวิเคราะห์ว่าตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในพื้นที่มีบทบาทในการผลักดันการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวหรือไม่ อย่างไร ดังที่จะได้กล่าวในส่วนต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 4.2 การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต

เมื่อนำรูปแบบการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาพ 13 ไปใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ในสองกรณีตัวอย่าง ได้แก่ กรณีแรก การขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้า และกรณีที่สอง การขอให้รัฐบาลส่วนกลางรับฟังเสียงสะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ตอนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร

### 1) กรณีการขอเปิดจุดผ่อนปรนชายแดน

จากบทบาทของหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร นอกจากจะมีบทบาทในการส่งเสริมการค้าและเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาด้านธุรกิจระหว่างไทย-ลาวดังที่กล่าวมาแล้ว ตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าร่วมกับตัวแสดงภาครัฐคือผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารอีกด้วย โดยใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นประธานคณะกรรมการเศรษฐกิจไทย-ลาว สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เข้ามาช่วยในการดำเนินการให้การผลักดันการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น ซึ่งการเปิดจุดผ่อนปรนทางการค้าเพิ่มจากเดิมนี จะช่วยเพิ่มความสะดวกสำหรับการค้าชายแดนระหว่างจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต

จุดเริ่มต้นของการขอเปิดจุดผ่อนปรนทางการค้านี้ ถือเป็นความเห็นพ้องต้องกันของตัวแสดงนโยบายในพื้นที่ ทั้งตัวแสดงภาคเอกชน คือ หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร และตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คือ หน่วยงานระดับอำเภอและจังหวัด แต่เนื่องจากโดยปกติการขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้า มักจะใช้ระยะเวลาาน ในการนี้ ทำให้ตัวแสดงภาคเอกชนคือ หอการค้าจังหวัดมุกดาหารใช้ทรัพยากรองค์การที่ตนเองมีในการผลักดันประเด็นนี้ นั่นคือ การดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการเศรษฐกิจไทย-ลาว สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเด่นหรือข้อได้เปรียบกว่าหอการค้าจังหวัดที่เป็นเมืองชายแดนไทย-ลาว จังหวัดอื่นๆ ทำให้การผลักดันนโยบายไปยังส่วนกลางเป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าขั้นตอนปกติ โดยที่มีได้รอแต่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินเรื่องให้แต่ฝ่ายเดียว โดยหอการค้าจังหวัดมุกดาหารได้ส่งหนังสือในฐานะตัวแทนของภาคเอกชน เพื่อขอเปิดด่านผ่อนปรนชายแดน ไทย-ลาว 3 แห่งคือ 1) บ้านดอนตาล หมู่ที่ 1 ตำบลดอนตาล อำเภอดอนตาล 2) บ้านสองคอน หมู่ที่ 3 ตำบลห้วยน้ำใหญ่ อำเภอห้วยน้ำใหญ่ และ 3) บ้านสัมป่อย หมู่ที่ 2 ตำบลนาสีนวน อำเภอเมืองมุกดาหาร โดยหอการค้าจังหวัดมุกดาหารได้ส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ส่วนกลางโดยตรง นั่นคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หอการค้าไทย อีกทั้งได้นำเสนอในการประชุมคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ซึ่งประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย<sup>458</sup> ในฐานะของตัวแทนภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหาร โดยมีมอ

<sup>458</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 1/2561," 26 กุมภาพันธ์ 2561. หน้า 6.

ว่า แม้ว่าทางอำเภอเองจะมีความประสงค์ที่จะขอเปิดด่านผ่อนปรนเพื่อการค้าเช่นเดียวกัน แต่หากรอขั้นตอนกระบวนการตามระบบราชการแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งมีขั้นตอนจำนวนมากก็จะใช้เวลานาน ดังนั้นภาคเอกชนจึงเข้าไปมีส่วนร่วมนำเสนอในเรื่องนี้ โดยดำเนินการในนามภาคเอกชน ด้วยการทำหนังสือเสนอต่อภาครัฐถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการเปิดด่านผ่อนปรนไทย-ลาว ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจของท้องถิ่นกระเตื้องขึ้น ทำให้ระบบการค้าระหว่างประเทศดีขึ้น และเสนอเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง<sup>459</sup>

ทั้งนี้ แนวทางการขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้า นั้น เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย เมื่อหน่วยงานด้านความมั่นคงและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว จะพิจารณาส่งการมอบอำนาจมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ทั้งนี้ การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนประเภทต่างๆ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2559<sup>460</sup> ท้ายที่สุด เมื่อหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร ได้เสนอวาระการขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในพื้นที่อำเภอชายแดน ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ซึ่งที่ประชุม กรอ.จังหวัดมุกดาหาร ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติ ดังนี้ 1) การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าในพื้นที่อำเภอชายแดนจะเป็นประโยชน์กับจังหวัดมุกดาหารในมิติด้านเศรษฐกิจ โดยจะก่อให้เกิดรายได้แก่ชุมชนที่เป็นบริเวณที่ตั้งของจุดผ่อนปรนการค้า จึงเห็นชอบหลักการที่จะเสนอการเปิดจุดผ่อนปรนในพื้นที่ 3 อำเภอ ดังนี้ บ้านดอนตาล หมู่ที่ 1 ตำบลดอนตาล อำเภอดอนตาล บ้านสองคอน หมู่ที่ 3 ตำบลห้วยไร่ อำเภอห้วยไร่ หมู่ที่ 1 ตำบลนาสีนวน อำเภอเมืองมุกดาหาร 2) มอบหมายให้อำเภอชายแดนไปดำเนินการประสานงานหน่วยงานด้านความมั่นคง เพื่อเสนอความเห็นในมิติด้านความมั่นคง ความพร้อม บุคลากร ผลกระทบ และให้ประสานเมืองของ สปป.ลาว ที่อยู่ฝั่งตรงข้าม ในมิติด้านการต่างประเทศว่ามีความพร้อมสำหรับเปิดจุดผ่อนปรนการค้า ด้านประเพณี หรือด้านท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร โดยจะต้องมีการจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรในการเสนอเปิดเป็นจุดผ่านแดนร่วมกัน และ 3) มอบหมายให้สำนักงานจังหวัดมุกดาหารจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งมิติด้านเศรษฐกิจและด้านความมั่นคงในห้วงกลางเดือนมีนาคม 2561 โดยให้นำข้อเสนอตามมติที่ประชุมข้อ 2 เสนอในการประชุมดังกล่าว เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าของทั้ง 3 อำเภอ และ 4) เห็นชอบในหลักการให้หอการค้าจังหวัดมุกดาหารผลักดันการขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้าผ่านช่อง

<sup>459</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1, สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

<sup>460</sup> สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร, “คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 1/2561,” หน้า 6.

ทางการประชุมขององค์กรภาคเอกชน อาทิ หอการค้าไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) หรือองค์กรเอกชนอื่นๆ ตามเห็นสมควร<sup>461</sup>

การดำเนินการของหอการค้ามุกดาหารที่กล่าวมาทำให้มีการส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่ต้อง ตัดสินใจเรื่องนั้นโดยตรงได้เร็วขึ้น โดยมีการส่งเรื่องขอเปิดด่านผ่อนปรนชายแดนไปยัง คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว<sup>462</sup> ไม่เพียงเท่านั้น การที่หอการค้าจังหวัดมุกดาหารยังเป็นประธานคณะกรรมการเศรษฐกิจไทย-ลาว สภาหอการค้า แห่งประเทศไทย ทำให้สามารถใช้ช่องทางนี้ในการดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จาก กระบวนการขอเปิดด่านผ่อนปรนชายแดนแบบปกติที่ภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองฝ่ายเดียว ดัง ความเห็นของผู้แทนภาคเอกชนมุกดาหาร ตอนหนึ่งว่า

“เราเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศเพื่อนบ้าน เราก็จะใช้ ช่องทางนี้เข้าไปขับเคลื่อน แทนที่จะใช้เวลา 3 ปีกว่าจะเปิดด่าน เราก็ใช้เวลาแค่ 3 เดือน ยื่นหนังสือในฐานะตัวแทนภาคเอกชนต่างๆ ข้อมูลพวกนี้ก็จะไปอยู่ที่ข้างบน ครานี้พอเราทำเรื่องเสนอไป ภาครัฐก็ต้องเร่งตามเราไปด้วย จังหวัดก็ต้องเร่งประชุม ความมั่นคงอะไรต่างๆ เมื่อสรุปเรื่องแล้วก็ส่งไปกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยก็จะไปถาม สนช. ไปถามสภาพัฒนาฯ พอเราเสนอเรื่องเข้าไป รูปแบบการทำงานแทนที่มันจะเป็นไปตามขั้นตอน มันก็ไปลัดขั้นตอนรอไว้แล้ว ฉะนั้น พอใช้วิธีของเรามันก็จะเร็วขึ้น แทนที่จะใช้เวลา 3 ปีในการเปิดด่าน ก็ใช้เวลา 3 เดือน”<sup>463</sup>

การดำเนินการของตัวแสดงภาคเอกชนมุกดาหารดังกล่าว ในกรณีนี้ ถือเป็นตัวอย่างหนึ่ง ประสบความสำเร็จ ในการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน ให้เข้าไป เป็นวาระการประชุมในระดับชาติ ที่จะส่งผลทางด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาวต่อไปในอนาคต เพราะหากพิจารณาลำดับเวลาจากการส่งเรื่องจากหอการค้าจังหวัดมุกดาหารไปยังสำนักงาน เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งหนังสือลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 และมีการส่งเรื่องต่อไป ยังคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งหนังสือลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2561 จากนั้น ทางจังหวัดมุกดาหาร ทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร นายอำเภอ

<sup>461</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

<sup>462</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "หนังสือที่ สว (สนช) 0001/01171 เรื่อง ขอเปิดด่านผ่อนปรนชายแดน," 8 มีนาคม 2561.

<sup>463</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1, สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

ดอนตาล นายอำเภอหัวานใหญ่ ฝ่ายความมั่นคงและหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร ได้มีโอกาสเข้าชี้แจง เหตุผลการขอเปิดด่านการค้าชายแดน ไทย-ลาว ที่อำเภอดอนตาลและหัวานใหญ่ เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งใช้ระยะเวลาประมาณ 2 เดือนเท่านั้น ฉะนั้น การใช้กลไก/ช่องทางของตัวแทน ภาคเอกชนในจังหวัด คือ หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร จึงเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญที่ช่วยผลักดัน นโยบายและโครงการด้านเศรษฐกิจให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นได้ สะท้อนจากความเห็นดังนี้

“โครงการแบบนี้ล่ะที่เราเข้าไปช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด มันอยู่ในกรอบเดิม มันขยับตัวยากมาก กว่าอำเภอจะเรียกประชุม กว่าจะดำเนินการเรื่องต่างๆ เราทำไปด้กรอเลย ส่วนอำเภอก็ทำคู่ขนานกันไป ดังนั้น มันก็จะใช้วิธีการพิเศษแบบนี้ ซึ่งก็ถือว่า จังหวัดก็เห็นชอบด้วย และถือว่ามันเป็นการเสนอความเห็นของเอกชนโดยส่วนรวมเข้าไป”<sup>464</sup>

## 2) กรณีการขอให้รัฐบาลส่วนกลางรับฟังเสียงสะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ต่อนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร

ภายหลังจากที่จังหวัดมุกดาหารได้รับการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 และมีการเตรียมความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับไปแล้วบางส่วน ด้วยทรัพยากรงบประมาณจากภาครัฐส่วนกลาง แต่จากการเปิดการสรรหาผู้ลงทุนพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ใน 2 ครั้งแรก ยังไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ภาครัฐยังไม่สามารถหาผู้มาลงทุนในพื้นที่ได้ โดยการประมูลครั้งแรก มีผู้ซื้อซองประมาณ 10 บริษัท แต่ไม่มีใครยื่นประมูล และครั้งที่สอง ซึ่งได้ปรับลดค่าเช่าแรกเข้าและค่าเช่าต่อปีลง มีผู้ซื้อซองประมาณ 7-9 บริษัท และมีผู้ยื่นประมูลเพียง 1 บริษัท แต่บริษัทดังกล่าวไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ทำให้ต้องมีการรอเปิดประมูลครั้งที่สาม<sup>465</sup> ผลที่เกิดขึ้นคือ ตัวแทนภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารเรียกร้องให้ภาครัฐเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขบางอย่าง เพื่อให้การใช้งบประมาณไม่สูญเปล่า ส่งผลให้ตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะตัวแสดงเอกชนในพื้นที่ร่วมกันทบทวน ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเหตุใดจึงไม่มีผู้สนใจมาลงทุนในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร ในขณะที่ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการในพื้นที่มีการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อประเมินสถานะของโครงการดังกล่าวในลักษณะของการจัดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร แต่ปีพ.ศ. 2562 ยังไม่มีการนำผลการวิจัยไปใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายหรือกำหนด

<sup>464</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1, สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

<sup>465</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, "4จังหวัดเขตศก.พิเศษ เฟสแรกกร่อย! มุกดาหารเปิดรอบ3-ตราดเร่งเชื่อมกัมพูชาถึงลงทุน," accessed 29 กรกฎาคม 2561, <https://www.prachachat.net/local-economy/news-146920>.

นโยบายที่เกี่ยวข้อง<sup>466</sup> ในส่วนของผู้แทนของกลุ่มนักวิชาการในพื้นที่ซึ่งเป็นหนึ่งในกรรมการของกรอ. จังหวัดมุกดาหาร นั้น จากการศึกษาเชิงเอกสารจากรายงานการประชุม กรอ. จังหวัดมุกดาหาร ย้อนหลังเป็นระยะเวลา 4 ปี ไม่พบการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวของตัวแสดง กลุ่มนักวิชาการอย่างเป็นทางการ โดยผู้แทนนักวิชาการเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลเชิงสถิติซึ่งตัวแสดง ภาคเอกชนก็มีข้อมูลดังกล่าวเช่นกัน

ปัจจัยที่ตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่เห็นว่าเป็นปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ขาดผู้สนใจซึ่งมีคุณสมบัติเพียงพอมาลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารนั้น มาจากหลายปัจจัย โดยแยกเป็นปัจจัยที่นำเสนอให้มีการแก้ไขได้ ภายใต้เงื่อนไขการส่งข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจต่อไปยัง ส่วนกลางซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และปัจจัยที่อยู่เหนือศักยภาพของตัวแสดงในพื้นที่ ซึ่งปัจจัยที่ตัวแสดงภาคเอกชนเห็นว่าสามารถผลักดันให้รัฐบาลส่วนกลางปรับเปลี่ยนได้ คือ การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ที่รัฐบาลจะให้กับผู้ที่จะมาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มุกดาหารให้เท่ากับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับการประกาศในระบอบที่สอง และการผลักดันการ ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อดึงดูดนักลงทุน และปัจจัยที่อยู่เหนือศักยภาพของตัวแสดงในพื้นที่ คือ ภายใต้บริบทที่จังหวัดมุกดาหารอยู่ตรงข้ามกับแขวงสะหวันนะเขต ซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวันเซ โนของลาว ทำให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ต้องพบกับอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะ ราคาที่ดินในเขตที่รัฐบาลประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีราคาสูงมาก เนื่องจากเขตพื้นที่ที่ รัฐบาลประกาศแล้วแต่อยู่ในตะเข็บรอยต่อกับลาว ซึ่งติดกับแม่น้ำโขงและส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ สำหรับที่อยู่อาศัยทำให้ที่ดินมีราคาแพงมาก จึงไม่สอดคล้องกับการลงทุนของโรงงานอุตสาหกรรม<sup>467</sup> อีกทั้ง ความแตกต่างระหว่างเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหารของไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย เนื่องจากการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ของลาวให้สิทธิพิเศษมากกว่า หากพิจารณาค่าเช่ารวมค่าธรรมเนียมระหว่างพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เทียบกับการเข้าไปลงทุน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโนของลาวแล้ว ไม่ค่อยมีความแตกต่างกันมากนัก<sup>468</sup> แต่ ผู้ประกอบการหรือนักลงทุนที่ไปลงทุนในลาวจะได้สิทธิ GSP ที่ช่วยลดต้นทุนเมื่อส่งออกไปขาย ประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้แรงจูงใจที่ผู้ประกอบการจะมาลงทุนที่จังหวัดมุกดาหารยังมีไม่มากพอ ประเด็นเหล่านี้จึงเกินกว่าที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับท้องถิ่นจะดำเนินการผลักดันได้

<sup>466</sup> ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ คนที่ 1, สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2562.

<sup>467</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

<sup>468</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

สำหรับประเด็นแรก ข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจให้มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ที่รัฐบาลให้กับผู้ที่จะมาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมให้เท่ากับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับการประกาศในระบอบที่สองนั้น เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในจังหวัดมุกดาหาร มีความเห็นว่า สิทธิประโยชน์ที่รัฐบาลให้กับจังหวัดมุกดาหารน้อยกว่าจังหวัดที่เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระยะที่ 2 ทั้งที่จังหวัดดังกล่าวมีเขตแดนติดกัน นั่นคือ จังหวัดนครพนม ซึ่งอยู่ตรงข้ามลาวและมีสะพานข้ามแม่น้ำโขง (นครพนม-คำม่วน) เชื่อมต่อกับลาวเช่นกัน แต่มีความแตกต่างกันเพียงจังหวัดนครพนมอยู่ตรงข้ามกับแขวงคำม่วน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าแขวงคำม่วนมีระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่น้อยกว่าแขวงสะหวันนะเขตที่อยู่ตรงข้ามกับจังหวัดมุกดาหารเท่านั้น แต่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนมได้สิทธิประเภทของกิจการเป้าหมายที่รัฐบาลให้การส่งเสริมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครบ 13 ประเภท อัตราค่าเช่าต่อไร่ต่อปี คือ 8,400 บาท และค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ 140,000 บาทต่อไร่ต่อ 50 ปี ในขณะที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหารได้เพียง 5 ประเภท อัตราค่าเช่าต่อไร่ต่อปี คือ 24,000 บาท และค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ 160,000 บาทต่อไร่ต่อ 50 ปี<sup>469</sup> จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

นอกจากนี้ ประเด็นสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่รัฐบาลให้กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารนั้น ตัวแทนภาคเอกชนในพื้นที่มองว่า มิได้ต่างจากสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่มีอยู่เดิม หรือ BOI Zone 3 ซึ่งผู้ที่มาลงทุนในจังหวัดมุกดาหารจะได้รับอยู่ก่อนแล้ว<sup>470</sup> ประเด็นนี้สอดคล้องกับความเห็นในส่วนของตัวแทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหารซึ่งกล่าวว่า “ถึงแม้ว่าจะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเฟสแรก แต่ของมุกดาหาร ได้สิทธิพิเศษ 5 items ซึ่งที่เราได้ มันก็น้อยกว่าบางเขตที่เขาได้ถึง 13 items ซึ่งตรงนี้นมันน้อยกว่าเขา มันก็เสียเปรียบเขา”<sup>471</sup> แม้กระทั่ง ตัวแสดงภาครัฐเช่น พาณิชย์จังหวัด ก็เห็นด้วยเช่นกันที่ควรจะมีการขยายประเภทกิจการที่ได้รับสิทธิพิเศษ เนื่องจากเห็นว่าประเภทกิจการดังกล่าวแคบไปสำหรับผู้ลงทุน หากเพิ่มประเภทกิจการก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีนักลงทุนสนใจเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารมากขึ้น<sup>472</sup> ในท้ายที่สุด ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารจึงนำเรื่องนี้เสนอไปยังรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อขอให้มีการปรับเปลี่ยน ซึ่งพาณิชย์จังหวัดมุกดาหารได้กล่าวถึงความคืบหน้าในประเด็นนี้ว่า ได้มีการประชุมกันแล้ว และทางส่วนกลางได้มีมติให้ปรับปรุง ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์และ BOI ในการที่จะพิจารณาเรื่องนี้ โดยจังหวัดมุกดาหารไม่สามารถตัดสินใจเองได้ แต่ทำ

<sup>469</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 6, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

<sup>470</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1, สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

<sup>471</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

<sup>472</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 2, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2561.

หน้าที่สนับสนุนข้อมูล ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการส่วนกลางที่กำลังดำเนินการปรับปรุงอยู่ แต่ยังไม่ทราบผล<sup>473</sup>

ส่วนประเด็นที่สอง การผลักดันโครงสร้างพื้นฐานเพื่อดึงดูดนักลงทุน เนื่องจากปัจจุบันโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของจังหวัดมุกดาหารยังไม่พร้อม ทำให้ส่งผลกระทบต่อความสนใจของนักลงทุน ซึ่งในประเด็นโครงสร้างพื้นฐานนี้ สิ่งที่เห็นตรงกันของตัวแสดงภาคเอกชนก็คือ ถนน 4 เลน รถไฟทางคู่ และการสร้างสนามบินในจังหวัดมุกดาหาร โดยในส่วนของถนนและรถไฟทางคู่ นายสมศักดิ์ ศรีบุญเรือง เลขาธิการหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร ได้เสนอว่า โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ ถนน 4 เลนที่เชื่อมอำเภอธาตุพนม จะแล้วเสร็จในปีพ.ศ. 2562 ขณะเดียวกันถนน 4 เลนจากท่าไคร้-กาฬสินธุ์ ก็กำลังดำเนินการสร้างอยู่ และน่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2562-2563 นอกจากนี้ ตัวแสดงภาคเอกชนมุกดาหาร มองว่า นักลงทุนอาจกำลังรอความชัดเจนการสร้างรถไฟทางคู่ จากบ้านไผ่-มหาสารคาม-เลิงนกทา-มุกดาหาร<sup>474</sup> (ดังภาพ 14) เนื่องจากหากมีรถไฟทางคู่ผ่านจังหวัดมุกดาหารได้จริง ก็จะทำให้ต้นทุนโลจิสติกส์ถูกลง รวมถึงการที่รัฐบาลจะประกาศให้จังหวัดมุกดาหารเป็นท่าเรือบก ก็ใช้เวลาอีกประมาณ 2-3 ปี<sup>475</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>473</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 2, สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2561.

<sup>474</sup> ฐานเศรษฐกิจ, "รถไฟทางคู่สายใหม่ (บ้านไผ่-นครพนม) เพิ่มความสะดวกขนส่งสินค้าและโดยสาร," accessed 30 กรกฎาคม 2561, <http://media.thansettakij.com/2017/08/tp12-3289-2a.jpg>.

<sup>475</sup> ทีมข่าวนิวส์ทั่วไทย, "มุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร นักลงทุนยังรอความเจริญเติบโตของโครงการ," ทอล์คนิวส์ ออนไลน์, accessed 29 กรกฎาคม 2561, <http://www.talknewsonline.com/?p=14011>.





และความคิดเห็นต่อทิศทางการพัฒนาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในจังหวัดมุกดาหารจะเป็นประโยชน์ และจะไม่ทำให้งบประมาณของรัฐสูญเปล่า

“สิ่งที่เปลี่ยนแปลงมุกดาหารได้ คือ สะพาน จากสองหมื่นล้านเป็นสองแสนล้านก็คือ สะพาน และที่จะให้เป็นสองแสนล้านเป็นห้าแสนล้านก็คือรถไฟ เพราะลดต้นทุน เรามีของ มี EEC เชื่อมโยงอยู่แล้ว ทำอย่างไรของวิ่งไปวิ่งมาจะได้สิทธิประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น รัฐบาลต้องเข้าใจว่าจริงๆ คนที่เขาเห็นเหตุการณ์ เขารู้ แต่สภาพพัฒนา มีเรื่องร้อยแปดในประเทศต้องทำ จะไปว่าเขาก็ไม่ได้ แล้วอย่างไรกรณีนี้ มอบให้ผู้ว่าฯ หมุด อาจารย์เรียนรัฐศาสตร์มา ผู้ว่าฯ ไม่ได้ถูก train ให้มาทำเรื่อง economic zone อะไรพวกนี้เลย”<sup>477</sup>

ในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน ยังมีเรื่องของการเคลื่อนไหวของคนในพื้นที่เพื่อขอให้มีการ สร้างสนามบินมุกดาหารนั้น ซึ่งผู้แทนภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารกล่าวว่า “สำหรับมุกดาหารนี้ ถึง บอกว่าตัวเราเองก็พยายามผลักดันเงื่อนไขเรื่องของการมีสนามบิน มันมีความจำเป็นสำหรับนักลงทุน ...มันเป็นอะไรที่เป็นความจำเป็นสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ควรจะต้องมี มุกดาหารเองก็ยังมี แล้ว ก็ยังไม่ได้ตรงส่วนนี้ อันนี้ก็เป็นอย่างอื่น ข้อดีของเรานะครับ”<sup>478</sup> โดยการผลักดันนโยบายการจัดตั้ง สนามบินมุกดาหารนี้ ทางภาคเอกชน ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร สภาอุตสาหกรรม จังหวัดมุกดาหาร สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหาร และชมรมธนาคารจังหวัดมุกดาหาร ได้มีลงนามร่วมกันเพื่อสนับสนุนการสร้างสนามบินมุกดาหาร เพื่อสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และนำเสนอในที่ประชุมดังกล่าว เพราะภาคเอกชนได้เล็งเห็นแล้วว่า สนามบินมุกดาหารจะสามารถ รองรับและให้บริการ ไม่ใช่เพียงแค่จังหวัดมุกดาหารและจังหวัดใกล้เคียง แต่ยังรวมถึงลูกค้าที่เป็น ประชาชนลาว และนักลงทุนจากต่างชาติที่อยู่ในแขวงสะหวันนะเขต เนื่องจากจะมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า กว่าสายการบินที่บินลงสนามบินสะหวันนะเขต ประกอบกับการเห็นตัวแบบของจังหวัดอุดรธานี ที่มี ผู้ให้บริการสายการบินจากนครหลวงเวียงจันทน์ด้วย จึงมีความเห็นว่าหากจังหวัดมุกดาหารมี สนามบินจะสามารถดึงดูดผู้ใช้บริการจากฝั่งแขวงสะหวันนะเขตของลาว เมืองกวางตรีของเวียดนาม ซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษลาวบาว และอำเภอใกล้เคียงเช่น อำเภอธาตุนม อำเภอนาแก และจังหวัด ยโสธร ก็สามารถมาใช้บริการได้ เพราะหากพิจารณาเฉพาะจำนวนประชากรของจังหวัดมุกดาหารนั้น คงไม่เพียงพอที่จะผลักดันได้<sup>479</sup>

<sup>477</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1, สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

<sup>478</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

<sup>479</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

จากความพยายามในการผลักดันของตัวแสดงภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ในพื้นที่ ทำให้ขณะนี้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของการสร้างสนามบินแล้ว โดยมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1 โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสนามบินมุกดาหาร เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ในที่นี้ตัวแสดงภาคเอกชนมุกดาหารพยายามผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายในส่วนของโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ซึ่งอยู่ในบทบาทที่สามารถทำได้ ในขณะที่ อุปสรรคหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น จะอยู่ในอำนาจของตัวแสดงภาครัฐระดับรัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ที่จะแก้ไขปรับเปลี่ยนกลยุทธ์อย่างไรเพื่อดึงดูดนักลงทุน เนื่องจากภายใต้สิทธิประโยชน์ที่รัฐบาลไทยประกาศขณะนี้ ยังไม่สามารถจูงใจให้นักลงทุนที่มีคุณสมบัติเพียงพอเข้ามาลงทุนในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารได้

## สรุป

ในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต แสดงให้เห็นว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐโดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ถือเป็นตัวแสดงที่สำคัญ คือ หอการค้าจังหวัดมุกดาหารและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร จากความชอบทางกฎหมาย ด้วยสถานะ/ตำแหน่งในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จังหวัด (กรอ.จังหวัด) ในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มาจากส่วนกลางคือ ด้านการอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบหุ้นส่วน เนื่องจากตัวแสดงภาคเอกชนได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลเช่นกัน เช่น การจับคู่ธุรกิจ การแก้ไขปัญหาระหว่างคู่ค้าไทย-ลาว และจากนโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนให้จังหวัดมุกดาหารเป็นศูนย์กระจายสินค้าและพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์ท่าเรือบกที่เชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศที่สาม อาทิ ลาว เวียดนาม และจีน อีกทั้ง ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐครอบคลุมทรัพยากรนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ ทรัพยากรความรู้/ข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่/ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรองค์การ จากการมีเครือข่ายของตัวแสดงภาคเอกชนในท้องถิ่นกับส่วนกลาง เช่น สภาหอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และเครือข่ายระหว่างภาคเอกชนไทยและภาคเอกชนลาวในสะหวันนะเขต ในขณะที่ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการกลับเป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากผู้แทนของตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการเป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุมใน กรอ.จังหวัด และหากพิจารณาในฐานะของผู้ผลิตผลงานวิชาการก็พบว่า ในพื้นที่ยังมีได้นำผลงานวิชาการหรือองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้ให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมทางด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว

ในขณะที่ เมื่อพิจารณาบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายอันเกิดจากข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ กรณีเมืองคูแฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาวนั้น พบว่า จากการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ หอการค้าจังหวัดมุกดาหารและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร มีความสำคัญในระดับสูง เนื่องด้วยมีสถานะ/ตำแหน่งในกรอ.จังหวัด และได้ใช้เวทีนี้ในการนำเสนอข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ ทั้งเป็นผู้ให้ข้อมูล ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการ แก่คณะกรรมการซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมุกดาหาร เพื่อนำไปปรับประยุกต์แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดมุกดาหารที่เชื่อมโยงกับลาวได้ นอกจากนี้ ตัวแสดงภาคเอกชนยังมีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายและกำหนดนโยบายจากเวทีที่ไม่เป็นทางการที่ตัวแสดงภาครัฐเปิดโอกาสให้ เช่น โครงการผู้ว่าฯ พบหอการค้าและสภาอุตสาหกรรม เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น จากการเป็นเมืองคูแฝดทางเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต ทำให้ตัวแสดงภาคเอกชนทั้งสองฝ่ายมีโอกาสในการพบปะหารือ ทั้งด้านการส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-ลาว การแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการค้าระหว่างกัน รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร จึงมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นส่งเสริมความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจไทย-ลาวในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งผลการศึกษาในเมืองคูแฝดทางเศรษฐกิจ สะท้อนให้เห็นว่า ด้วยอิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงภาคเอกชนมุกดาหารที่จัดว่าอยู่ในระดับสูงดังกล่าว ของตัวแสดงภาคเอกชนทำให้สามารถผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การเปิดด่านผ่อนปรนเพื่อการค้าชายแดน การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร การสร้างความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาว เป็นต้น

## บทที่ 5

### บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝด

บทนี้เป็นการวิเคราะห์ว่าตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน การขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการ พัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยเน้นการศึกษาเมืองชายแดนที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทาง เศรษฐกิจไทย-ลาว กรณีตัวอย่างจังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดน่าน-แขวงไซยะ บุลี เนื่องจากเมืองชายแดนไทย-ลาวเหล่านี้อยู่ในรายชื่อของโครงการภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 แต่ยังไม่มีการสถาปนาเมืองคู่แฝดระหว่างกัน ผู้วิจัยจึง ทำการศึกษาทั้งที่เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจที่มีการลงนามใน MOU คือ จังหวัดมุกดาหาร-แขวง สะหวันนะเขต ในบทที่ 4 และเมืองที่ยังมิได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจในบทนี้ เพื่อให้เห็นถึง ศักยภาพของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจของ ไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่น โดยทำการวิเคราะห์อิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงใน ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่ส่งผลต่อบทบาท การผลักดันขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยแบ่ง การนำเสนอออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว และการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐต่อ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัด หนองคายและจังหวัดน่าน)

#### 5.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณี เมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน)

จากการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวทั้งภายใต้กรอบพหุภาคีและทวิภาคี ได้ ส่งผลให้เมืองชายแดนของไทยที่มีพรมแดนติดกับลาวได้รับประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ กล่าวคือ ทำให้ เมืองชายแดนเหล่านี้เป็นจุดเชื่อมโยงทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและการขนส่ง ดังที่ได้ กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และจากการดำเนินการโครงการเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) ซึ่งอยู่ ในโครงการของ ACMECS พบว่า มีเพียงจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขตเท่านั้นที่มีการลง นามใน MOU เพื่อสถาปนาการเป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว อย่างเป็นทางการ ในขณะที่ จังหวัด-แขวงคู่อื่นๆ ยังมิได้มีความคืบหน้าเกี่ยวกับการลงนามใน MOU ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เลือก

ศึกษาพื้นที่ตัวอย่าง คือ จังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และห้วยโก๋น (จังหวัดน่าน) - เมืองเงิน (แขวงไชยะบูลี) โดยการเลือกศึกษาทั้งที่เป็นเมืองคู่แฝดและมีใช้เมืองคู่แฝดนั้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐของเมืองชายแดนไทย-ลาวทั้งสองรูปแบบมีบทบาทต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับท้องถิ่นอย่างไร ภายใต้โอกาส เงื่อนไขและข้อจำกัดที่ต่างกันในประเทศนี้

ในกรณีของเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่ยังมีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ กรณีจังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี ได้ดำเนินความสัมพันธ์ผ่านกลไกกรอบความร่วมมือทวิภาคีไทย-ลาว ที่เป็นกลไกทางด้านความมั่นคง นั่นคือ คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว เป็นหลัก ซึ่งในระดับชาติมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกระทรวงกลาโหม แต่ในระดับพื้นที่คือ คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว ระดับจังหวัดและแขวง จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการฯ โดยการประชุมนี้ แม้ว่าจะเป็นกลไกทางด้านความมั่นคงแต่ประเด็นในการหารือหลักๆ มีวาระในเรื่องของเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดและแขวงอยู่ด้วย ซึ่งวาระการประชุมหลักๆ ของแต่ละคู่จะคล้ายกัน ได้แก่ ความมั่นคงชายแดน/การรักษาเส้นเขตแดน การอำนวยความสะดวกการเข้าออกชายแดน ความร่วมมือกรณีบุคคลของแต่ละฝ่ายถูกจับกุมคุมขัง ความร่วมมือด้านแรงงาน ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ความร่วมมือด้านวัฒนธรรม ความร่วมมือด้านสังคม และการประสานงานทั่วไป<sup>480</sup> ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าประเด็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการอำนวยความสะดวกการเข้าออกชายแดน เป็นส่วนหนึ่งในการประชุมดังกล่าว แม้ว่ากรอบใหญ่จะเป็นกลไกทางด้านความมั่นคงก็ตาม

ในส่วนจังหวัดหนองคายได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว จังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดหนองคาย-แขวงบอลิคำไซ เพื่อหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนของทั้งสองประเทศ ซึ่งคณะกรรมการจะมีการจัดประชุมโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ เพื่อปรึกษาหารือและแก้ไขปัญหา/อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนร่วมกันเป็นประจำทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2560 จังหวัดหนองคายได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว จำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว

<sup>480</sup> สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน, "จังหวัดน่านประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยชายแดนไทย-ลาว," accessed 2 ตุลาคม 2561, [http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=3515&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=3515&filename=intro).

ระหว่างจังหวัดหนองคายกับแขวงบอลิคำไซ ครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 16-17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ณ แขวงบอลิคำไซ ประเทศลาว ซึ่งฝ่ายจังหวัดหนองคายนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ประธานคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนจังหวัดหนองคาย พร้อมด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 19 คน เข้าร่วมประชุมฯ และครั้งที่สองเป็นการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว ระหว่างจังหวัดหนองคายกับนครหลวงเวียงจันทน์ ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ฝ่ายจังหวัดหนองคายนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ประธานคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนจังหวัดหนองคาย พร้อมด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 26 คน เข้าร่วมประชุมฯ<sup>481</sup> ทั้งนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จังหวัดหนองคายจะเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนจังหวัดหนองคายกับนครหลวงเวียงจันทน์และแขวงบอลิคำไซ โดยการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว ดังกล่าว ได้มีการจัดทำบันทึกการประชุมและข้อตกลงความร่วมมือร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนและด้านต่างๆ ซึ่งผลจากการประชุมที่ผ่านมา ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดหนองคายกับนครหลวงเวียงจันทน์และจังหวัดหนองคายกับแขวงบอลิคำไซมีความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีต่อกันในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามแนวชายแดน ประชาชนทั้งสองฝั่งโขงสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้ได้อย่างสะดวกและปลอดภัย<sup>482</sup>

ทางด้านจังหวัดน่าน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว ระหว่างจังหวัดน่านกับแขวงไชยะบูลีเช่นกัน ซึ่งคณะกรรมการจะมีการจัดประชุมโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ เพื่อปรึกษาหารือและแก้ไขปัญหา/อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนร่วมกัน อาทิ ในปีพ.ศ. 2555 ในการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว จังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี ครั้งที่ 8 วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ฝ่ายไทยนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดน่านกับแขวงไชยะบูลีคือ จะส่งเสริมสนับสนุนให้แผนกอุตสาหกรรมและการค้าแขวงไชยะบูลี กับพาณิชย์จังหวัดน่าน และภาคเอกชน ได้พบปะหารือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามศักยภาพ รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านการค้า การลงทุน และการดำเนินธุรกิจร่วมกัน โดยการเร่งให้บริษัทไฟฟ้าหงสา จำกัด ออกแบบการก่อสร้างเส้นทางเชื่อมต่อ

<sup>481</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 9, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>482</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 9, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

ชายแดนระหว่างแขวงไซยะบูลี ด้านสากลน้ำเงิน เมืองเงิน กับจุดผ่านแดนถาวรห้วยโก๋น ตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่านซึ่งกำหนดจุดเปลี่ยนช่องทางขั้วซีร็ดให้ถูกต้องตามกฎหมาย และมีแนวคิดในการสร้างวงกลมเศรษฐกิจ ไซยะบูลี-หลวงพระบาง-อุดมไชย-น่าน-พะเยา นี้ โดยให้บริษัทไฟฟ้าหงสาเป็นผู้สนับสนุน อีกทั้ง จากการประชุมทั้งสองฝ่ายยังเห็นชอบสนับสนุนให้มีการเปิดตลาดนัดชายแดนร่วมกัน โดยมีการกำหนดจุดที่แน่นอน<sup>483</sup> และต่อมาในช่วงปีพ.ศ. 2558-2559 ได้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาว ระหว่างจังหวัดน่านกับแขวงไซยะบูลี ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ณ แขวงไซยะบูลี ของลาว โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน (นายสุวัฒน์ พรหมสุวรรณ) หัวหน้าส่วนราชการนำคณะเข้าร่วมประชุม และการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย-ลาว ระหว่างจังหวัดน่านกับแขวงไซยะบูลี ครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 19-21 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ณ โรงแรมดิอิมเพรส อำเภอเมืองจังหวัดน่าน<sup>484</sup>

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตจากการศึกษา พบว่า ในช่วงที่ผ่านมาเมืองชายแดนไทย-ลาวที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีจังหวัดหนองคายได้ร่วมมือกับจังหวัดอื่น/กลุ่มจังหวัดเพื่อเพิ่มกลไกหรือช่องทางในการประสานกับแขวงของประเทศลาว และจังหวัดของประเทศเวียดนาม ในลักษณะความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบพหุภาคีด้วย นั่นคือ “กรอบความร่วมมือ 3 ประเทศ 9 จังหวัด” ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนและดำเนินนโยบายผ่านกรอบความร่วมมือกับจังหวัดและแขวงที่ใช้เส้นทางหมายเลข 8 และหมายเลข 12 ประกอบด้วย 1) ไทย จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดหนองคาย จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดสกลนคร 2) ลาว จำนวน 2 แขวง ได้แก่ แขวงบอลิคำไซ แขวงคำม่วน และ 3) เวียดนาม จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดฮาติงห์ จังหวัดเหงะอานห์ จังหวัดกวางบิงห์ โดย 9 จังหวัดนี้มีกรอบความร่วมมือร่วมกัน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการศึกษา วัฒนธรรม การกีฬา การท่องเที่ยว วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2) ด้านการค้า การลงทุน 3) ด้านการคมนาคมขนส่ง และ 4) ด้านการเกษตร ซึ่งตามกรอบความร่วมมือดังกล่าว จังหวัดสมาชิกจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ และจัดกิจกรรมร่วมกันเป็นประจำทุกปี ดังนั้น กรอบความร่วมมือนี้จึงเป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีความต่อเนื่องระหว่างจังหวัดและแขวงในการดำเนินงานทางด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวด้วยอีกทางหนึ่ง

<sup>483</sup> สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน, "รายงานพิเศษประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว," accessed วันที่ 4 ตุลาคม 2561, [http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=690&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=690&filename=intro).

<sup>484</sup> สำนักงานพาณิชย์จังหวัดน่าน, *การค้าชายแดนไทย - สปป.ลาว จังหวัดน่าน ประจำปี 2559* (น่าน: สำนักงานพาณิชย์จังหวัดน่าน, 2559), หน้า 18.



ส่วนกรณีจังหวัดน่านเคยใช้กลไกการประชุมที่นอกเหนือจากเวทีคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว ระดับจังหวัด-แขวง คือ การประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน และ 3 แขวงของลาวเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2554 ภายใต้แนวคิด “เมืองใกล้ชิด มิตรใกล้บ้าน” ซึ่งฝ่ายไทยนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน (นายเสนีย์ จิตตเกษม) และใช้เวทีดังกล่าวในการขับเคลื่อนและพัฒนานโยบายภายใต้กรอบความร่วมมือในแนวคิดวงกลมเศรษฐกิจ “ล้านช้าง-น่าน-ล้านนาตะวันออก”<sup>485</sup> โดยในการประชุมครั้งนี้ มีคณะเจ้าแขวง 3 แขวงจากลาวเข้าร่วมประชุมด้วย คือท่านนางสมลี สุพันทอง รองเจ้าแขวงอุดมไชย ท่านย่นยง สีประเสียด รองเจ้าแขวงไชยะบูลี และท่านดร.บัวคง นามมะวง รองเจ้าแขวงหลวงพระบาง พร้อมคณะทั้ง 3 แขวง ซึ่งประเด็นสำคัญในการประชุมคือ การพัฒนาเส้นทางคมนาคม เนื่องจากเส้นทางที่สำคัญจากด่านสากลห้วยโก๋นของไทย ตรงข้ามด่านสากลน้ำเงิน เมืองเงิน แขวงไชยะบูลี ที่แล้วเสร็จ ถึงปากแบ่ง-เมืองไซ แขวงอุดมไชย ซึ่งเส้นทางดังกล่าวถือเป็นเส้นทางสำคัญอีกเส้นหนึ่งของประเทศลาวทางด้านเหนือ ที่ทำให้บริบทของจังหวัดน่านเป็นสะพานเชื่อมโยงไปถึงเดียนเบียนฟูของเวียดนาม และสิบสองปันนา-คุนหมิง ของจีนตอนใต้ได้<sup>486</sup> ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดน่านขณะนั้น (นายเสนีย์ จิตตเกษม) มองว่า การสร้างความร่วมมือดังกล่าว จะเป็นการพัฒนาศักยภาพด่านสากลห้วยโก๋นที่เชื่อมติดต่อกับแขวงไชยะบูลี ซึ่งจะเป็ศูนย์กลางพลังงานไฟฟ้าส่งออกมายังประเทศไทยในอนาคตในนามโรงไฟฟ้าหงสา ส่วนแขวงหลวงพระบางนั้นเป็นเมืองมรดกโลกซึ่งได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวทั่วโลก ในขณะที่แขวงอุดมไชย กำลังพัฒนาเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุน เนื่องจากสามารถเชื่อมต่อกับเวียดนามและจีนได้ ตลอดจนการเชื่อมโยงสานสัมพันธ์ด้านต่างๆ ตามแนววงกลมเศรษฐกิจล้านช้าง-น่าน-ล้านนาตะวันออก (น่าน เชียงราย แพร่ พะเยา)<sup>487</sup>

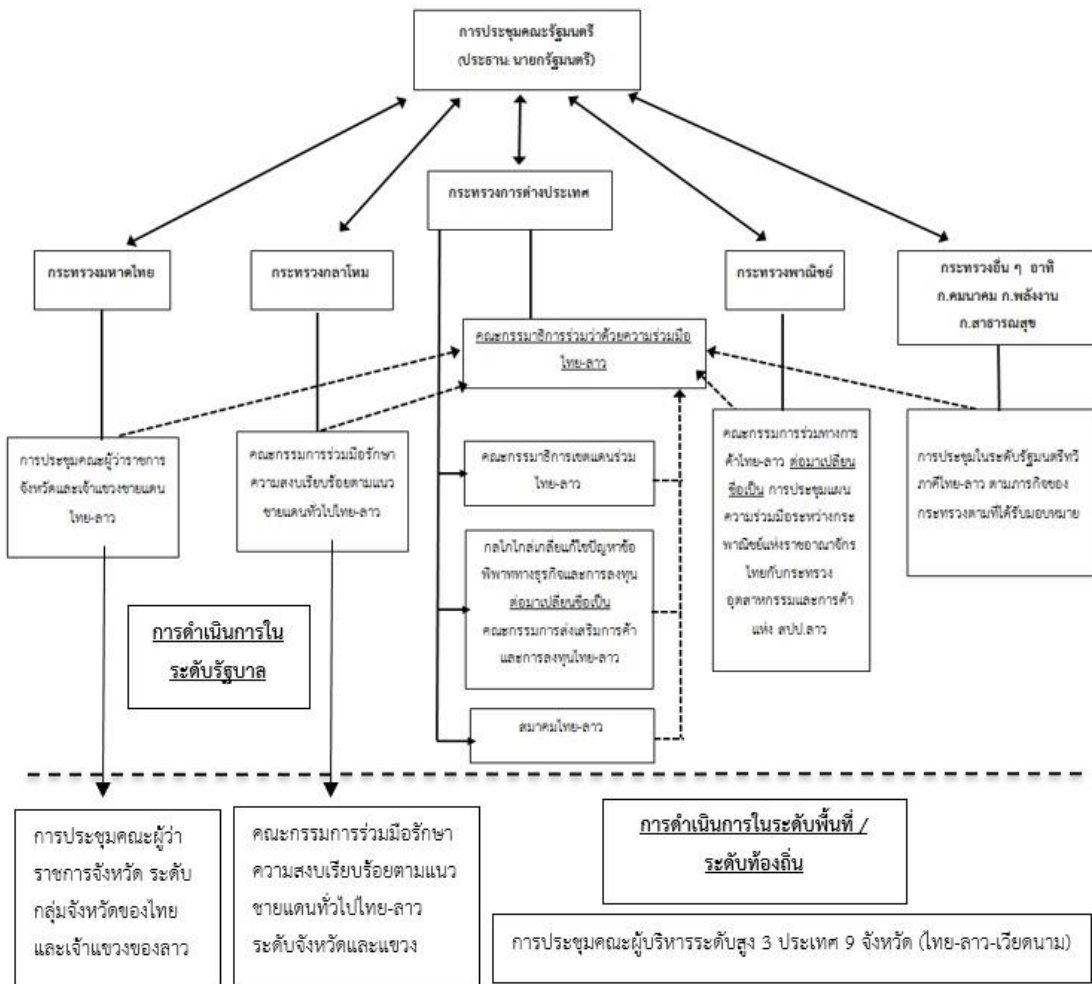
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>485</sup> สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน, "จ.น่าน สานสัมพันธ์ “เมืองใกล้ชิด มิตรใกล้บ้าน” และความร่วมมือในแนวคิดวงกลมเศรษฐกิจ “ล้านช้าง-น่าน ล้านนาตะวันออก” ของแขวงหลวงพระบาง แขวงอุดมไชย แขวงไชยะบูลี สปป.ลาว," accessed 4 ตุลาคม 2561, [http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=61&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=61&filename=intro).

<sup>486</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>487</sup> สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน, "จังหวัดน่าน เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน," accessed 4 ตุลาคม 2561, [http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=978&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=978&filename=intro).

ภาพ 15: กลไก/ช่องทางในการประสานนโยบายของเมืองชายแดนไทย-ลาว  
กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน)



ที่มา: ผู้วิจัย

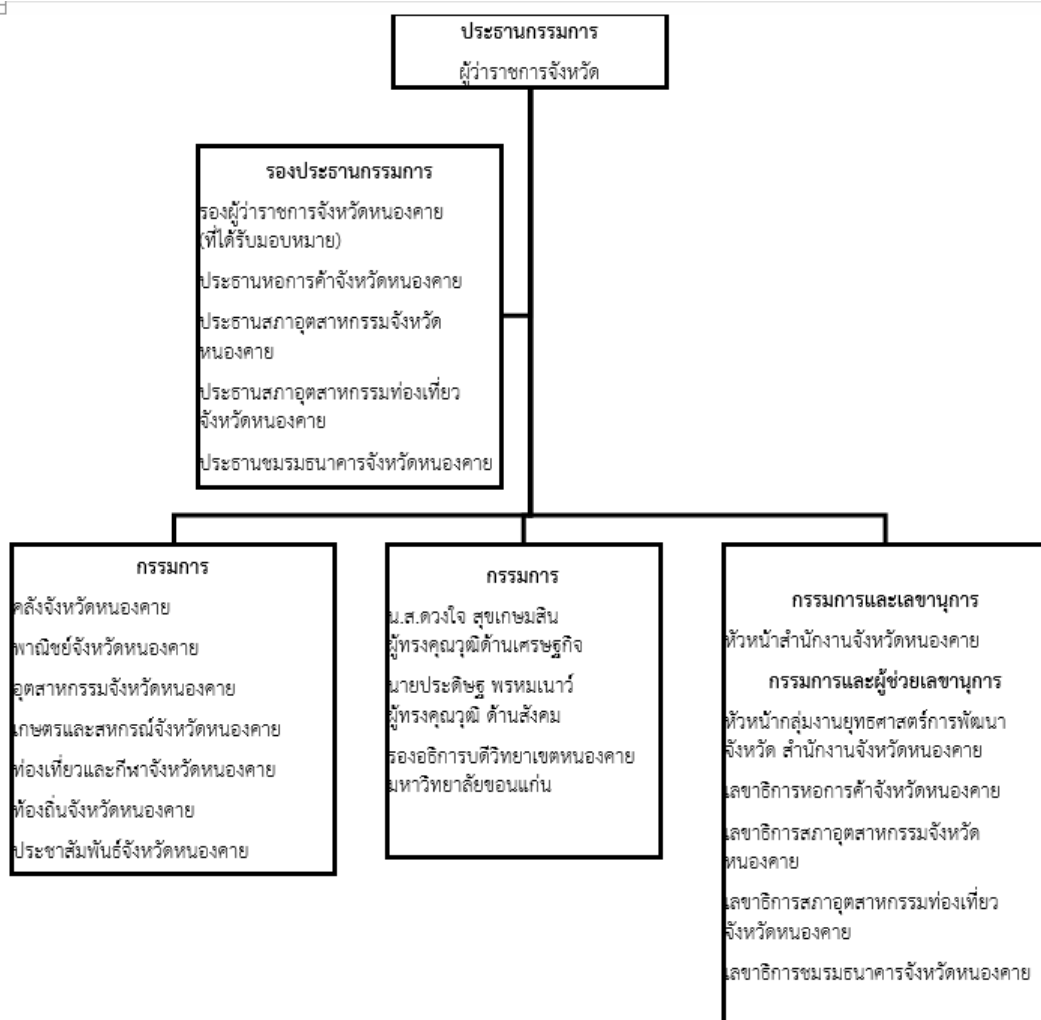
เมื่อการดำเนินการของตัวแสดงภายในระดับพื้นที่ของเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจมีการประสานนโยบายระหว่างไทยกับลาว เป็นไปดังภาพ 15 ภายใต้กรอบความร่วมมือคณะกรรมการร่วมมีรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว และการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัดของไทยและเจ้าแขวงของลาว ซึ่งมีการรับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนที่สำคัญมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เช่นเดียวกับจังหวัดชายแดนอื่นๆ ซึ่งเมื่อนโยบายดังกล่าวถูกขับเคลื่อนลงไปในพื้นที่แล้ว กลไกที่สำคัญในระดับพื้นที่ที่ภาครัฐสามารถรับฟังปัญหาและหาวิธีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ร่วมกับตัวแสดงอื่นๆ เพื่อนำเสนอแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น

ให้มีความเข้มแข็ง คือ กรอ. ระดับจังหวัด โดยกรอ. จังหวัดชายแดนไทย-ลาว นั้น ได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทความร่วมมือกับสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจของแขวงเพื่อแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุนตามกฎหมายของแต่ละประเทศ และเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือระหว่างจังหวัดและแขวง เพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 โดยชุดของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดหนองคาย มาจากการเป็นผู้แทน (representative) ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชน และผู้แทนของตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ และถือว่ามี ความชอบทางกฎหมายด้วยสถานะ/ตำแหน่ง ที่เป็นคุณลักษณะประการแรกของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในที่นี้ เป็นการยกตัวอย่างโครงสร้าง กรอ. จังหวัดหนองคาย<sup>488</sup> (ดังภาพ 16) ซึ่งมีทั้งหมด 22 คน ในจำนวนนี้มีภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 41 ของกรรมการทั้งหมด ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาและสังคม จำนวน 2 ท่าน คิดเป็นร้อยละ 9 ของกรรมการทั้งหมด และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ จำนวน 11 ท่าน (รวมผู้ว่าราชการจังหวัด) คิดเป็นร้อยละ 50 ของกรรมการทั้งหมด สัดส่วนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการของตัวแสดงภาคเอกชน และมีผู้แทนจากสถาบันการศึกษาในสังกัด ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้แทนของหน่วยงานในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะช่วยในการกำหนดทิศทาง การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ ในจังหวัดหนองคายอย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าเป็นโครงสร้างเช่นเดียวกับจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งมาจากการปรับปรุงโครงสร้าง กรอ.จังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และมติที่ประชุมระหว่างนายกรัฐมนตรีกับภาคเอกชนเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 กำหนดให้เพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่มาจากภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และปราชญ์ชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทำให้องค์ประกอบของโครงสร้าง กรอ. เป็นไปในลักษณะเดียวกันตามมติดังกล่าว

<sup>488</sup> สำนักงานจังหวัดหนองคาย, "คำสั่งจังหวัดหนองคายที่ 696/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย," 30 มีนาคม 2559.

ภาพ 16: โครงสร้างคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ  
จังหวัดหนองคาย



ที่มา: สำนักงานจังหวัดหนองคาย, “คำสั่งจังหวัดหนองคายที่ 696/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย,” 30 มีนาคม 2559.

ทั้งนี้ จากโครงสร้างของ กรอ. จังหวัดหนองคาย มีสัดส่วนคณะกรรมการที่เท่ากันกับจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งเป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2558 โดยมีสัดส่วนของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในโครงสร้างนี้ คิดเป็นร้อยละ 41 จากการศึกษา พบว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีบทบาทในการผลักดันการ

ขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ใน 3 ด้านหลักร่วมกับตัวแสดงภาครัฐ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ดังนี้

### 1) ด้านการอำนวยความสะดวกการค้า

ในการศึกษาบทบาทของตัวแสดงในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ กรณีจังหวัดหนองคายและจังหวัดน่านนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างกันทางด้านบริบทของเมืองชายแดนไทย-ลาวของทั้งสองจังหวัด โดยจังหวัดหนองคาย มีความโดดเด่นในการเป็นเมืองการค้าและการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการค้าชายแดนที่มีมายาวนาน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นเมืองของผู้ค้า/ผู้ประกอบการค้า (trader)<sup>489</sup> ซึ่งมูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาวของจังหวัดหนองคายเคยเป็นอันดับหนึ่งมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2560 ที่จังหวัดมุกดาหารเลื่อนลำดับขึ้นมาแทน<sup>490</sup> ในขณะที่ จังหวัดน่านมีความโดดเด่นด้านการท่องเที่ยว ส่วนการค้าชายแดนไทย-ลาวยังมีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ เนื่องจากพรมแดนไทย-ลาวเป็นภูเขาสูงชัน จึงทำให้ไม่สะดวกต่อการขนส่งสินค้าข้ามแดนนัก สินค้าที่ส่งออกส่วนใหญ่จะเป็น น้ำมันปิโตรเลียม วัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง และสินค้าอุปโภคบริโภค ในขณะที่สินค้านำเข้าหลักในปัจจุบันคือกระแสไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าหงสา<sup>491</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามูลค่าการค้าที่ด่านห้วยโก๋น จังหวัดน่านจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2557 กล่าวคือ มูลค่าการค้าชายแดนมีการเติบโตแบบก้าวกระโดดกว่า 50 เท่าตัว<sup>492</sup> แต่หากเทียบกับจุดผ่านแดนถาวรไทย-ลาว อื่นๆ ยังจัดว่ามีปริมาณการค้าที่ไม่สูงมาก อย่างไรก็ตาม จังหวัดน่านอยู่ระหว่างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวต่อไปในอนาคต เช่น การพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋น

ในส่วนของตัวแสดงภาครัฐที่สำคัญที่ทำหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกเรื่องการค้าการลงทุนและการค้าชายแดน คือ พาณิชย์จังหวัด โดยทำหน้าที่สนับสนุนและประสานงานในส่วนของ การส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับลาว ยกตัวอย่างในส่วนของพาณิชย์จังหวัดหนองคาย การเป็นเจ้าภาพในจัดประชุมด้านการค้าทั้งในรูปแบบทวิภาคี ไทย-ลาว และพหุภาคี ไทย-ลาว-เวียดนาม เนื่องจากเป็นตัวแสดงที่มีทั้งทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรงบประมาณ อาทิ การจัดกิจกรรมด้วยการจัดคณะผู้แทนภาครัฐและเอกชนระดับพื้นที่ไปพบปะเจรจาการค้าในประเทศเพื่อน

<sup>489</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 3, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2561.

<sup>490</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>491</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 11, สัมภาษณ์, 24 พฤศจิกายน 2560.

<sup>492</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "ห้วยโก๋นโตผิดหูผิดตา โรงไฟฟ้าหงสา-จีนทำถนน รถไฟเชื่อม ยอดการค้าพุ่งกว่า 50 เท่า,"

บ้าน โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัดหนองคายได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น ในปี พ.ศ. 2560 ที่ได้รับการจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการเชื่อมโยงการค้าชายแดน และ AEC จำนวน 383,200 บาท และได้รับรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ตามความต้องการตลาด สปป.ลาว โอกาสทางการตลาดของผู้ประกอบการจังหวัดหนองคายและกลุ่มจังหวัดฯ ในการเชื่อมโยงผลิตภัณฑ์ไปยังตลาด สปป.ลาว ซึ่งพบว่า สินค้าในกลุ่มการเกษตรและเกษตรแปรรูปประเภทอาหาร เป็นกลุ่มสินค้าที่ตลาดของลาวมีความต้องการอย่างมาก เนื่องจากลาวยังขาดเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยในด้านนี้ โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัดหนองคายได้จัดการประชุมระดมความคิดเห็นของผู้ประกอบการพร้อมจัดทำรายละเอียดสินค้าและข้อมูลของผู้ประกอบการแต่ละราย โดยดำเนินการประชุมพบปะเจรจาการค้าแล้วจำนวน 2 ครั้ง<sup>493</sup>

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของการดำเนินการนั้น พาณิชย์จังหวัดหนองคายต้องดำเนินการผ่านสำนักงานจังหวัดหนองคาย เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนาม โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัดหนองคาย มีความเห็นว่า “สำนักงานจังหวัดหนองคาย ทำหน้าที่เหมือนกระทรวงต่างประเทศของเรา นั่นเอง เพราะเราเป็นเมืองหน้าด่าน ทุกจังหวัดที่มีเรื่องต้องติดต่อระหว่างประเทศ ก็จะเป็นหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด”<sup>494</sup> ยกตัวอย่างการประชุมแบบพหุภาคี ไทย-ลาว-เวียดนาม ภายใต้กรอบ 3 ประเทศ 9 จังหวัด โดยในการจัดประชุมที่ผ่านมา จะแยกเป็นการประชุมคณะผู้บริหารและคณะอนุกรรมการ โดยจะจัดการประชุมคณะอนุกรรมการก่อน ซึ่งในที่ประชุมจะมีการทำข้อตกลงหรือทำสัญญาก่อนที่จะมีการประชุมคณะผู้บริหารและให้ผู้บริหารลงนาม โดยคณะกรรมการชุดผู้บริหาร จะประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าแขวง และรองเจ้าแขวง จากนั้นจะเวียนกันเป็นเจ้าภาพ ใน 9 จังหวัดทุกปี ขึ้นอยู่กับศักยภาพว่าจังหวัดไหนจะจัดอย่างไร ในส่วนของจังหวัดหนองคายซึ่งเคยเป็นเจ้าภาพก็มีการจัดงานแสดงสินค้า และเชิญผู้ประกอบการในกลุ่มจังหวัดเข้าร่วมงานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและเชิญนักธุรกิจของแต่ละประเทศมาร่วมงานด้วย โดยจังหวัดเจ้าภาพจะกำหนดโควตาสำหรับการเดินทางมาร่วมงานของเจ้าหน้าที่จากจังหวัดอื่น ในกรณีที่ มีผู้เข้าร่วมเกินโควตาแต่ละจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง อีกทั้ง ในการจัดงานประชุมจะมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองและด่านศุลกากร เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่องของการเข้าออก ทั้งของเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการและสินค้าของเขาที่จะเข้ามา รวมถึงมีการจัด

<sup>493</sup> สำนักงานจังหวัดหนองคาย, "รายงานการประชุม คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย ครั้งที่ 2/2560," 19 ตุลาคม 2560. หน้า 7-8.

<sup>494</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

เวทีจับคู่ธุรกิจ (business matching) ด้วย ซึ่งอาจไม่ใช่ว่าการขายในปริมาณมากทีเดียว แต่ผู้ประกอบการจะสามารถต่อยอดกันต่อไปได้<sup>495</sup>

ในขณะที่ ผลจากการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง 3 ประเทศ 9 จังหวัด ครั้งที่ 20 ซึ่งจัดขึ้นที่จังหวัดบึงกาฬ ของไทย แสดงให้เห็นถึงความคืบหน้าเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการค้าและการท่องเที่ยวที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น กิจกรรมแสดงสินค้า งานแสดงสินค้าระหว่างประเทศ โดยแต่ละจังหวัดได้ให้ความสำคัญและร่วมมือกันจัดงาน พิจารณาจากจำนวนผู้เข้าชมงาน ยานพาหนะ สินค้าที่ส่งออกและนำเข้าที่ด่านศุลกากรที่เพิ่มขึ้น อีกทั้ง กระทรวงคมนาคมของ 3 ประเทศได้ตกลงเปิดเส้นทางใหม่ในการขนส่งเชื่อมโยงแต่ละจังหวัดของ 3 ประเทศ ที่ใช้เส้นทางหมายเลข 8 และ 12<sup>496</sup> นอกจากนี้ ยังมีแผนความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในอนาคต อาทิ ในด้านการท่องเที่ยว เช่น กิจกรรมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการโฆษณาเกี่ยวกับคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของแต่ละจังหวัด การส่งเสริมและพัฒนาการจัดคณะท่องเที่ยวตามรูปแบบของการท่องเที่ยวคาราวาน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและองค์กรประกอบการธุรกิจ เช่น อำนวยความสะดวกให้บริษัทท่องเที่ยวระหว่าง 9 จังหวัด/แขวง 3 ประเทศ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยว<sup>497</sup>

ในส่วนของการดำเนินการลงทุน ทั้ง 3 ประเทศ 9 จังหวัด ได้ร่วมกันแนะนำ ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ศักยภาพ ประโยชน์ และโอกาสในการลงทุน ผลผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการธุรกิจของ 9 จังหวัด/แขวง 3 ประเทศ กับจังหวัดอื่นๆ ในประเทศไทย-ลาว-เวียดนาม เพื่อที่จะดึงดูดความสนใจของนักลงทุนในกรอบความร่วมมือของจังหวัด ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการ การผลิต การดำเนินงานทางธุรกิจของแต่ละจังหวัด ส่งเสริมการค้า สร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการ หรือแลกเปลี่ยน แสวงหาโอกาสในความร่วมมือการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจ เสริมสร้างการพัฒนาการค้าในบริเวณด้านชายแดนระหว่างจังหวัด นอกจากนี้ ยังเสนอให้ร่วมกันพิจารณาขั้นตอนการบริหารที่ บริเวณด้านชายแดนระหว่างประเทศ ให้มีการปฏิบัติงานได้รวดเร็ว อำนวยความสะดวกให้ผู้ให้บริการ ยานพาหนะ และสินค้าเข้าออก รวมถึงการสร้างกลไกในการประสานงานการแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจังหวัดต่างๆ เพื่อป้องกันการลักลอบขนส่งสินค้า การทุจริตเชิงพาณิชย์ และ

<sup>495</sup> ตัวแสดงภาคีรัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>496</sup> จังหวัดสกลนคร, "บทบันทึกการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง 3 ประเทศ 9 จังหวัด (ไทย-ลาว-เวียดนาม) ครั้งที่ 20 ที่ใช้เส้นทางหมายเลข 8 และหมายเลข 12," accessed 17 เมษายน 2562, <http://www.sakonnakhon.go.th/officeprovince/plan/readnews/document/2007122560.pdf>.

<sup>497</sup> เรื่องเดียวกัน.

การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา<sup>498</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรอบความร่วมมือ 3 ประเทศ 9 จังหวัด เป็นอีกช่องทางหนึ่งของจังหวัดหนองคายในการประสานความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวระหว่างจังหวัด ซึ่งเป็นอีกหนึ่งบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ที่สามารถผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ภายใต้กรอบนี้

นอกจากนี้ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการ การออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า การขอใบอนุญัตินำเข้า-ส่งออกสินค้า และการปฏิบัติตามกฎระเบียบมาตรการการควบคุมสินค้า โดยมีภาคีอีก 36 หน่วยงาน โดยเฉพาะสินค้าเกษตร ที่ต้องประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้านั้น เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมประมง เป็นต้น<sup>499</sup> และยังมีการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย โดยเฉพาะด้านศุลกากรหนองคายที่ได้นำระบบของศุลกากรคือ TCES (Thai Customs Electronic System) มาใช้ ซึ่งเป็นระบบของกรมศุลกากรเหมือนกันทั่วประเทศ ฉะนั้น หากผู้ประกอบการเข้าใจและปฏิบัติให้ครบถ้วนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเภทสินค้าของตนที่จะส่งออกหรือนำเข้าก็จะมีคำว่า “มาติดที่ด่าน” และจะไม่เกิดความล่าช้า<sup>500</sup>

ในขณะเดียวกัน พาณิชย์จังหวัดยังมีบทบาทในการรับฟังปัญหา ข้อร้องเรียนจากผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจของไทยที่ไปลงทุนในลาว ซึ่งในกรณีของผู้ประกอบการในจังหวัดหนองคายก็เคยมีประเด็นการถูกหลอกหรือโกงเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พาณิชย์จังหวัดหนองคายไม่อาจดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ได้ในทุกกรณี เนื่องจากผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจไทยบางส่วนก็มักจะมีได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ครบถ้วน ฉะนั้น ในเบื้องต้น พาณิชย์จังหวัดจะให้คำแนะนำสำหรับผู้ที่จะเข้าไปลงทุนหรือทำการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านว่า ควรแจ้งหน่วยงานราชการของไทย นั่นคือ ทูตพาณิชย์ ซึ่งประจำที่ศูนย์นครหลวงเวียงจันทน์ และต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนการนำเข้า-ส่งออก เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดตามมาในภายหลัง ดังความตอนหนึ่งว่า

“ผู้ประกอบการต้องไปแจ้งกับเขาว่ามาลงทุนกับใครๆ เพราะบางที่เขาสืบให้เราด้วยว่า คู่ค้าของคุณมีตัวตนจริงไหม ไม่ใช่คุณไปทำกันเอง แล้วเวลาโดนโกงค่อยมาแจ้งเรา เราก็ทำอะไรไม่ได้เพราะหลักฐานอะไรก็ไม่มี ที่ผ่านมาก็มีปัญหาหลายอย่าง เช่น นักธุรกิจไทยไปร่วมกับลาว ขอรับสัมปทานสร้างถนน หรือสร้างเขื่อน คุณเอา

<sup>498</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>499</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>500</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 10, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2561.



เครื่องจักรเข้าไป ซึ่งตอนเข้าไปก็ไม่มีปัญหา เข้าไปได้เลย แต่ตอนจะนำออกมา ทางลาวเขาก็เรียกหลักฐาน ซึ่งตอนนำเข้าไปนักธุรกิจฝ่ายไทยไม่ทำใบขนสินค้าขาออก ไม่ทำใบสุทธิน่ากลับ เพราะไม่เข้าใจระเบียบ ซึ่งถ้าไม่มีใบนำกลับก็ต้องมาขออนุญาต นำเข้าใหม่ เพื่อหาต้นต่อว่ามันออกไปได้อย่างไร ฉะนั้นถ้าครั้งแรกคุณทำไม่ถูกต้อง ก็จะเป็นช่องทางให้ทางนั้นเขาสามารถยึดของคุณได้ง่ายๆ แต่ถ้าคุณทำใบสุทธิน่ากลับว่าจะนำไปใช้ช่วงไหนถึงช่วงไหน ระยะเวลาเท่าไร แล้วจะนำกลับมาในประเทศไทย เรา ซึ่งเรื่องนี้ก็ต้องศึกษา แต่บางครั้งผู้ประกอบการของไทยหรือผู้ประกอบการของลาวเองก็เอาสะดวกไว้ก่อน”<sup>501</sup>

ทางด้านตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัดหนองคาย ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว เนื่องจากหอการค้าจังหวัดหนองคายมีทรัพยากรข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรองค์การ ส่งผลให้ได้รับการยอมรับในฐานะที่ปรึกษาของพาณิชย์จังหวัดหนองคาย และได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดประชุมเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับลาว อีกทั้ง ยังเป็นผู้ติดต่อประสานนักธุรกิจลาวซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ในลาว เพื่อเป็นวิทยากรในการประชุมสัมมนาโดยตรง และสามารถช่วยให้เกิดการจับคู่ธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการของไทยกับนักธุรกิจลาวได้ เนื่องจากผู้ประกอบการมีสินค้าที่ลาวต้องการอยู่แล้ว หรือบางกรณีผู้ประกอบการที่มาฟังก็จะทราบว่าตนเองมีสินค้าที่นักธุรกิจลาวอยากได้หรือไม่ หรือมีวัตถุดิบแบบนั้นอยู่แล้วและจะต้องนำไปต่อยอดอย่างไร เพื่อให้ได้รูปแบบที่ทางลาวต้องการ เพราะนักธุรกิจลาวเองก็ต้องการลดต้นทุนการผลิตของตนเอง ในขณะที่ ผู้ประกอบการของไทยก็ต้องการทราบถึงความต้องการ เพื่อที่จะได้ผลิตสินค้าที่เป็นต้องการของตลาดลาวเช่นกัน ฉะนั้น การพบปะหารือกันลักษณะนี้จึงเป็นบทบาทของหอการค้าจังหวัดหนองคายในช่วงที่ผ่านมา โดยการใช้เครือข่ายนักธุรกิจลาวที่ตนเองรู้จัก และมีกิจกรรมให้นักธุรกิจลาวได้พบกับสินค้าที่มีอยู่ในพื้นที่จริงๆ ผ่านการทัศนศึกษา และการจัดแสดงสินค้าในท้องถิ่น ซึ่งผู้แทนภาคเอกชนในจังหวัดหนองคายมีความเห็นว่า หากรัฐบาลดำเนินการในลักษณะนี้ จะทำให้ปริมาณการค้าเติบโตมากกว่าที่เป็นอยู่ และควรจัดงานที่ทำให้เกิดการพบปะระหว่างนักธุรกิจไทย-ลาวมากกว่าการที่ให้ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ในกรมที่เกี่ยวข้องมาเป็นวิทยากร แต่ผลการประชุมนำไปสู่ความสูญเปล่า อีกทั้ง การจัดงานลักษณะนี้ จะช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ระหว่งไทย-ลาวด้วย<sup>502</sup> ดังความตอนหนึ่งว่า

<sup>501</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>502</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 3, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2561.

“การติดต่อนักธุรกิจลาวให้มาจับคู่ธุรกิจ หอการค้าใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว พอเรารู้จักคนนี้ เขาก็มีเพื่อนเขา พี่ก็จะถามว่า พี่มีผู้ประกอบการที่เขาทำแบบนี้ มีใครรับซื้อ เขาก็บอกว่ามีเพื่อนเขาซื้อทุกอย่างเลย เพราะเขาส่งไปเวียตนาม เราก็จะเชิญเขามาพูดทั้งสองคน เขามาประจำ เจอกันประจำอยู่แล้ว แล้วเขาก็ชอบการมาเป็นวิทยากรให้กับเรา เพราะเขาก็รู้สึกว่าเขามีความสำคัญกับเรามาก ฉะนั้น มันก็เป็นความสัมพันธ์ที่ยิ่งดีเข้าไปอีก เขารู้สึกว่าคนหนองคายรักเขา ซึ่งก็ได้ความสัมพันธ์ระดับประเทศด้วย”<sup>503</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดปัญหาหารหว่างนักธุรกิจไทยกับนักธุรกิจลาว หอการค้าจังหวัดหนองคายจะทำหน้าที่ในการประสานมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาให้โดยตรง เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นปัญหาของส่วนรวม เช่น กรณีลาวขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม หอการค้าจังหวัดหนองคายจะเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบข้อมูลว่าผู้ประกอบการใดบ้างที่ได้รับผลกระทบ กระทบอย่างไร และมีจำนวนเท่าใด รวมถึงการศึกษาข้อมูลว่าลักษณะการซื้อของคนลาวเปลี่ยนไปอย่างไร โดยหอการค้าจังหวัดหนองคายจะประสานไปยังด่านศุลกากรหนองคาย และทำการเจรจากับคู่ค้าที่อยู่ในลาว ซึ่งในขณะนั้น ทางหอการค้าจังหวัดหนองคายเสนอให้ใช้การขนส่งสินค้าทางเรือ (shipping) แบบย่อยเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นต้น แต่หากเป็นปัญหาเกี่ยวกับธุรกิจส่วนตัว ผู้ประกอบการต้องแก้ไขเอง<sup>504</sup>

ทางด้านการค้าไทย-ลาว ที่จังหวัดน่าน ซึ่งมีนโยบายที่สอดคล้องและตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการเชื่อมโยงด้านการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการนำเข้าและส่งออกเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการค้าชายแดนไทย-ลาว (ด่านจังหวัดน่าน) มีแนวโน้มมูลค่าการค้าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุนส่งเสริมผู้ประกอบการและแรงงานภายในจังหวัดน่านให้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการรองรับกิจกรรมทางด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีการจับคู่ธุรกิจ (business matching) ระหว่างนักธุรกิจไทย-ลาว<sup>505</sup> นอกจากนี้ ในพื้นที่ของจังหวัดน่านและแขวงไซยะบูลี นอกจากการขยายตัวการค้าชายแดนไทย-ลาวแล้ว ยังรวมถึงการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าของไทยในลาว นั่นคือ โรงงานไฟฟ้าหงสา ซึ่งอยู่ในเขตเมืองหงสาและเมืองเงิน แขวงไซยะบูลี ห่างจากเขตชายแดนเชื่อมต่อประเทศไทยที่จังหวัดน่านเพียง 23 กิโลเมตร โดยใช้การผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินลิกไนต์ ซึ่งได้รับสัมปทานเป็นเวลา 25

<sup>503</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 3, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2561.

<sup>504</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 3, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2561.

<sup>505</sup> สำนักงานพาณิชย์จังหวัดน่าน, การค้าชายแดนไทย - สปป.ลาว จังหวัดน่าน ประจำปี 2559, หน้า 9-10.

ปี<sup>506</sup> ในการนี้ จึงเป็นโอกาสของจังหวัดน่านที่จะสนับสนุนส่งเสริมผู้ประกอบการและแรงงานภายในจังหวัดน่านให้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการรองรับกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สินค้าและบริการ เพื่อรองรับโครงการโรงงานไฟฟ้าหงสาดังกล่าว<sup>507</sup>

จะเห็นได้ว่า ในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าดังที่กล่าวมา ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝด กรณีตัวอย่างคือ หอการค้าจังหวัดหนองคาย เข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่ร่วมกับพาณิชย์จังหวัดหนองคาย จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองต่อผลประโยชน์ของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐคือ การใช้เวทีที่ภาครัฐเปิดให้เพื่อปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐและภาคเอกชนของนครหลวงเวียงจันทน์ ในการสร้างโอกาสจับคู่ธุรกิจ รวมถึงการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ประกอบการทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายลาว ในขณะที่ผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้น คือ มูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาว ของด่านศุลกากรหนองคายที่จัดว่าเป็นด่านการค้าที่มูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาวสูงสุดของไทย 3 ลำดับแรก ซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นนี้ นำมาซึ่งทรัพยากรนโยบายหลายประการจากรัฐบาลส่วนกลางเพื่อใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาทิ ทรัพยากรกฎหมาย ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรการเงิน/งบประมาณ ทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้จังหวัดหนองคายเป็นประตูเชื่อมโยงด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่ ทางด้านด้านการค้าชายแดนห้วยโก๋นนั้น เนื่องจากแขวงตรงข้ามกับไทยคือ แขวงไซยะบูลี ซึ่งถือว่าในปัจจุบันยังมีกำลังความต้องการสินค้าและกำลังซื้อน้อยกว่านครหลวงเวียงจันทน์และแขวงสะหวันนะเขตอยู่มาก ทำให้สินค้าส่งออกเป็นลักษณะสินค้าอุปโภคบริโภค น้ำมันปิโตรเลียม และพวกวัสดุก่อสร้าง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยอัตราการเพิ่มของมูลค่าการค้าอย่างก้าวกระโดดทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในจังหวัดน่าน อยู่ระหว่างดำเนินการผลักดันให้มีการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นเพื่อรองรับการขยายทางการค้าชายแดนดังกล่าว ทั้งกับลาวและประเทศที่สาม ดังที่จะได้กล่าวในส่วนของการผลักดันข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่อไป

<sup>506</sup> อินตัสตรี บิสนิวส์, "ไฟฟ้าหงสาอัดกำลังเดินเครื่องครบ 3 หน่วย 1,878 เมกกะวัตต์ ชูโรงไฟฟ้าชุมชน ตั้งเป้าปี 2020 พชช. บริเวณโรงไฟฟ้าต้องฟื้นชีวิตความจน," accessed 5 กุมภาพันธ์ 2562, <http://www.industrybiznews.com/ไฟฟ้าหงสาอัดกำลังเดิน/>.

<sup>507</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (International Institute for Trade and Development), "หลวงพระบาง," accessed 5 ตุลาคม 2561, [http://www.itd.or.th/wp-content/uploads/2015/05/ITD\\_Nan\\_Laung\\_present\\_2.pdf](http://www.itd.or.th/wp-content/uploads/2015/05/ITD_Nan_Laung_present_2.pdf).

## 2) ด้านการลงทุน

ในด้านการลงทุนของจังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน พบว่า จังหวัดน่านมีข้อจำกัดจากทำเลที่ตั้งส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงชันทำให้มีอุปสรรคด้านการขนส่งสินค้าที่แม้ว่าจะต้องการผลิตเพื่อขาย แต่ด้วยต้นทุนค่าขนส่งทำให้ไม่สามารถสู้ราคาสินค้าจากแหล่งอื่นๆ ได้ จึงส่งผลให้จังหวัดน่านไม่ได้มุ่งยุทธศาสตร์ด้านการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากนัก<sup>508</sup> ในขณะที่ จังหวัดหนองคายซึ่งเป็นเมืองผู้ค้าหรือผู้ประกอบการค้า (trader) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และมีมูลค่าการชายแดนไทย-ลาว สูงเป็นลำดับต้นๆ มาโดยตลอดทำให้จังหวัดหนองคายได้รับการส่งเสริมและผลักดันให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายในปี พ.ศ. 2558<sup>509</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเป็นการประกาศจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายในฐานะผู้ออกกฎ คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งจังหวัดหนองคายเป็นผู้รับนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุม ซึ่งต้องกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กระนั้น ในช่วงต้นปีพ.ศ. 2562 ยังไม่สามารถหาผู้มาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายได้

ฉะนั้น ในการบริหารจัดการในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย จึงภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยการเป็นผู้เตรียมพื้นที่สำหรับการดำเนินโครงการและนำร่องโครงการ ซึ่งในกรณีของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ตั้งอยู่ในพื้นที่ 2 อำเภอ 13 ตำบล ประกอบด้วย จำนวน 12 ตำบล อำเภอสระใคร จำนวน 1 ตำบล นอกจากนี้ ทางจังหวัดหนองคายอยู่ระหว่างการเสนอขอขยายพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย (เพิ่มเติม) ในพื้นที่ อ.โพนพิสัย 3 ตำบล อ.ท่าบ่อ จำนวน 3 ตำบล และ อ.ศรีเชียงใหม่ จำนวน 3 ตำบล รวมเนื้อที่ 263,572 ไร่<sup>510</sup> โดยในการดำเนินงาน ทางจังหวัดหนองคายได้รับการสนับสนุนทรัพยากรนโยบายที่สำคัญ คือ ทรัพยากรกฎหมายซึ่งให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามความเหมาะสม<sup>511</sup> และได้รับการจัดสรรทรัพยากรการเงิน/งบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางเพื่อเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ โครงการแปลงสถานีรถไฟนาทา ต.หนองกอมเกาะ อ.เมือง

<sup>508</sup> ตัวแสดงภาคีรัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 11, สัมภาษณ์, 24 พฤศจิกายน 2560.

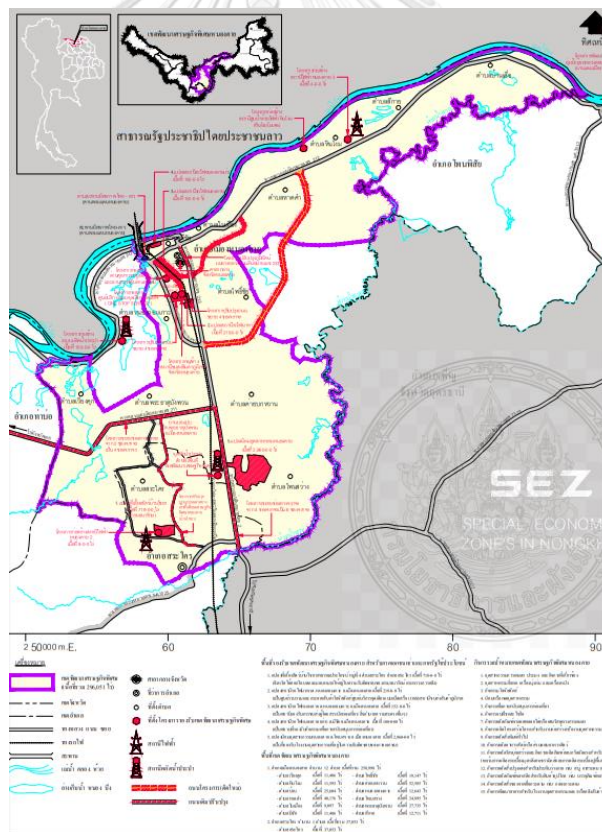
<sup>509</sup> "ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 16/2558 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 14 ง (20 มกราคม 2559): 29-32.

<sup>510</sup> ที่ทำการปกครองจังหวัดหนองคาย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, "บทสรุปผู้บริหาร ความก้าวหน้าการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย," accessed 1 กุมภาพันธ์ 2562, <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER12/DRAWER094/GENERAL/DATA0000/00000198.PDF>

<sup>511</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558, หน้า 4.

หนองคาย เพื่อจัดเตรียมเป็นสถานที่ในการรวบรวมและกระจายสินค้าจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ไปยังตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยจังหวัดได้รับการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เพื่อก่อสร้างศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 34,418,800 บาท นอกจากนี้กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมอยู่ระหว่างการศึกษาความเหมาะสมโครงการก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าเพื่อเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าระบบล้อ และระบบรางเข้าด้วยกัน ซึ่งคาดว่าจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างระหว่างปี พ.ศ. 2561-2562 และจะเริ่มเปิดให้บริการปีพ.ศ. 2563 และได้มีการทดลองการขนส่งสินค้าทางระบบรางจากสถานีรถไฟนาทาไปยังเขตนิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุด จังหวัดระยองแล้ว เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ณ สถานีรถไฟนาทา<sup>512</sup>

ภาพ 17: แผนที่ที่ตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายและการวางระบบเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐาน



ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง, “แผนผังแสดงที่ตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายและการวางระบบเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐาน,” สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562,

[http://subweb.dpt.go.th/nongkhai/images/M\\_images/documents /sez-nk.pdf](http://subweb.dpt.go.th/nongkhai/images/M_images/documents /sez-nk.pdf)

<sup>512</sup> ที่ทำการปกครองจังหวัดหนองคาย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว.

ในส่วนของการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของจังหวัดหนองคายนั้น เป็นไปตามภาพ 17 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการวางแผนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย โดยทางจังหวัดหนองคายได้เริ่มดำเนินการทางด้านการคมนาคมขนส่งและด้านศุลกากรไปแล้ว ดังนี้ 1) กรมทางหลวงชนบท โดยแขวงทางหลวงชนบทหนองคายได้รับการจัดสรรงบประมาณพัฒนาและปรับปรุงเส้นทางคมนาคมขนส่งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 18 โครงการ งบประมาณ 135,711,000 บาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 4 โครงการ งบประมาณ 248,784,000 บาท 2) กรมทางหลวง โดยแขวงทางหลวงหนองคายได้รับการจัดสรรงบประมาณพัฒนา และปรับปรุงเส้นทางคมนาคมขนส่งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 9 โครงการ งบประมาณ 227,400,000 บาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 8 โครงการ งบประมาณ 151,758,000 บาท และ 3) กรมศุลกากร โดยด่านศุลกากรหนองคายได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ตามโครงการบูรณาการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 2 โครงการ งบประมาณ 287,094,700 บาท โดยแยกเป็น โครงการก่อสร้างด่านศุลกากรหนองคายและลานตรวจสินค้าแห่งใหม่พร้อมสิ่งปลูกสร้าง งบประมาณ 274,473,000 บาท และโครงการพัฒนาด่านพรมแดนหนองคาย งบประมาณ 12,621,700 บาท<sup>513</sup>

ทางด้านการเตรียมความพร้อมด้านสาธารณูปโภคของจังหวัดหนองคาย พบว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้กำหนดพื้นที่สำหรับใช้เป็นพื้นที่ในการพัฒนาระบบไฟฟ้าเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 2 แห่ง คือ การก่อสร้างสถานีไฟฟ้าหนองคาย 2 เนื้อที่ 8 ไร่ ณ บ้านไชยา หมู่ที่ 4 ต.สระใคร อ.สระใคร กำลังผลิต 50 MVA ใช้งบประมาณก่อสร้างปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 จำนวน 158,290,000 บาท และการก่อสร้างสถานีไฟฟ้าหนองคาย 3 เนื้อที่ 4 ไร่ ณ บ้านดงเจริญ หมู่ที่ 3 ต.หินโงม อ.เมืองหนองคาย กำลังผลิต 50 MVA ใช้งบประมาณก่อสร้างปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 จำนวน 158,290,000 บาท ในส่วนของระบบประปา การประปาส่วนภูมิภาคได้กำหนดแผนการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ณ บริเวณบ้านโคกป่าฝาง หมู่ที่ 3 ต.ปะโค อ.เมืองหนองคาย เนื้อที่ 100 ไร่ กำลังผลิต 1,500 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง เพื่อส่งต่อน้ำประปาไปยัง พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบ้านไชยา หมู่ที่ 4 ต.สระใคร อ.สระใคร ใช้งบประมาณก่อสร้าง จำนวน 400,000,000 ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

<sup>513</sup> เรื่องเดียวกัน.

ก่อสร้าง<sup>514</sup> จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากมีการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย แม้ว่า จะยังไม่สามารถสรรหาผู้ลงทุนในพื้นที่ได้ แต่จังหวัดหนองคายก็ได้รับการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณสำหรับการเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมที่เอื้อประโยชน์ ต่อประชาชนในพื้นที่ด้วย

สำหรับบทบาทของตัวแสดงภาครัฐซึ่งนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายในการขับเคลื่อน นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เป็นไปในลักษณะของดำเนินโครงการส่งเสริมการตลาด ด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและการเกษตรของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 (อุดรธานี เลย หนองคาย หนองบัวลำภู และบึงกาฬ) เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์เพิ่มศักยภาพ การค้าและการลงทุนชายแดนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย<sup>515</sup> และการจัดโครงการสัมมนา เพิ่มศักยภาพการลงทุนในพื้นที่ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการค้าและการลงทุนในพื้นที่ ตามเป้าหมายของรัฐบาล<sup>516</sup> แต่ผลการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคจะ พยายามขับเคลื่อนนโยบายฯ ตามที่ได้รับมอบหมาย แต่การสรรหาผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษหนองคายก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะจากการสรรหาผู้ลงทุนครั้งที่ 1 ในปีพ.ศ. 2559 และ ครั้งที่ 2 ในปีพ.ศ. 2560 ยังไม่สามารถดึงนักลงทุนที่มีคุณสมบัติเพียงพอตามที่รัฐบาลได้ตั้งเงื่อนไขไว้ ให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ได้<sup>517</sup> และอยู่ระหว่างการประกาศสรรหาผู้ลงทุนรอบที่สาม

นอกจากนี้ ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เช่น ผู้แทนจาก สำนักงานพาณิชย์จังหวัดหนองคาย มีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนักลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษตอนหนึ่งว่า “ถ้าถามว่าจะตั้งโรงงานใหม่ คู้มหรือไม่ มันก็เป็นเรื่องที่ยาก เพราะเราต้องดูวัตถุดิบ เรื่องการขนส่ง เพราะหากผลิตที่หนองคายมันก็ต้องเอาไปออกท่าเรือ ก็ต้องถามว่ามันจะคู้มหรือไม่ ถ้าเราเป็นสินค้าเกษตร มันก็ไม่คู้ม แต่ถ้าในอนาคตมีรถไฟความเร็วสูงเข้ามา นั่นก็อีกเรื่องหนึ่ง แล้ว เงินจะกล้าเสี่ยงมาลงทุนหรือไม่ เพราะนักลงทุนไทยจะเสี่ยง มันยาก”<sup>518</sup> จากข้อมูลของสำนักงาน พาณิชย์จังหวัดหนองคาย ระบุว่า ขณะนี้มีเพียง 2 บริษัทที่เข้ามาขอใช้สิทธิในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>514</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>515</sup> สำนักงานจังหวัดหนองคาย, “รายงานการประชุม คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหา ทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย ครั้งที่ 2/2560,” หน้า 4.

<sup>516</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “หนองคาย จัดสัมมนาเพิ่มศักยภาพการลงทุน หนุนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ,” accessed 25 ธันวาคม 2561, <https://www.prachachat.net/local-economy/news-134821>.

<sup>517</sup> สำนักงานจังหวัดหนองคาย, “รายงานการประชุม คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหา ทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย ครั้งที่ 2/2560,” หน้า 10.

<sup>518</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

พิเศษหนองคาย ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจในพื้นที่อยู่แล้ว ได้แก่ ผู้ประกอบการประเภทกิจการบรรจุภัณฑ์พลาสติก 1 รายและพลังงานไฟฟ้า ประเภทพลังงานแสงอาทิตย์ 1 ราย เท่านั้น<sup>519</sup> ฉะนั้น แม้ว่าตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะสามารถดำเนินการในส่วนของการเตรียมพื้นที่ของโครงการนำร่องได้ เพื่อรองรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ และมีอิทธิพลในฐานะผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการดังกล่าว แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความสำเร็จของโครงการ หากความสำเร็จนั้นหมายถึง การมีผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เนื่องจากผู้ลงทุนย่อมคำนวนทางเลือกระหว่างสิทธิประโยชน์จากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทยและสิทธิประโยชน์ที่จะได้จากเขตเศรษฐกิจพิเศษของลาวด้วย

ดังนั้น จากการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายด้านการลงทุน โดยเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายของตัวแสดงภายในพื้นที่ดังกล่าวมา สะท้อนถึงคุณลักษณะประการที่สองของตัวแสดง ในส่วนของผลประโยชน์รูปธรรม ในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดเพื่อรองรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นรูปธรรม แต่ในขณะเดียวกัน ผู้แทนภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดหนองคายมีความเห็นว่า พื้นที่ตั้งที่ได้รับการประกาศจากรัฐบาลนั้น อยู่ห่างไกลจากตัวเมืองเกินไป อีกทั้งรัฐบาลให้ความสำคัญกับการคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษมากกว่าการให้ความสนใจกับข้อเรียกร้องของผู้แทนภาคเอกชนในพื้นที่ ดังที่จะได้กล่าวต่อไปใน ส่วนของการผลักดันข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่อไป

### 3) ด้านการท่องเที่ยว

ภายหลังจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระหว่างไทยกับลาว จากโครงการภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ GMS และ ACMECS อาทิ การก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ หนองคาย-เวียงจันทน์ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต นครพนม-คำม่วน และเชียงของ-ห้วยทราย ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการขนส่งสินค้าเท่านั้น แต่ยังเป็นการเสริมศักยภาพของเมืองชายแดนไทย-ลาว ในด้านการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับพื้นที่และภาค ประกอบกับความร่วมมือระดับทวิภาคีที่สำคัญ คือ การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ได้สนับสนุนให้จังหวัด-แขวงร่วมมือกันจัดให้มีการประชุมสัมมนา และจัดทำกิจกรรมต่างๆ ในการส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้า การท่องเที่ยว การกีฬา การแลกเปลี่ยนทางศิลปวัฒนธรรมประเพณีระหว่างกันให้มากขึ้น โดยให้

<sup>519</sup> กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานพาณิชย์จังหวัดหนองคาย, "ข้อมูลสถานการณ์การค้า การลงทุน จังหวัดหนองคาย และความคืบหน้าการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ," 1 พฤษภาคม 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



จังหวัด-แขวง ทำความตกลงร่วมกันตามความเหมาะสม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และเมื่อพิจารณาบริบทของเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาว พบว่า ทั้งสองจังหวัดเน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวให้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของจังหวัด เมื่อพิจารณาจากกรอบทิศทางการพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดหนองคาย ปี พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่ (รอบปี พ.ศ. 2560) ที่เน้นยุทธศาสตร์การส่งเสริมการท่องเที่ยวและการบริการ เป็นยุทธศาสตร์หลักประการหนึ่งของจังหวัด<sup>520</sup> ในขณะที่จังหวัดน่านก็เน้นการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพการท่องเที่ยวให้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญไปพร้อมๆ กับการพัฒนาด้านการค้าและการลงทุนในแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2561-2564<sup>521</sup>

ในกรณีของจังหวัดหนองคาย จากทำเลที่ตั้งซึ่งมีพรมแดนไทย-ลาวที่สามารถเชื่อมต่อได้หลายจุด และสามารถเดินทางโดยพาหนะหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นทางน้ำ โดยเรือหางยาว เรือโดยสาร รถยนต์และรถไฟ โดยจากสถิติในด้านการท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2559 พบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เดินทางโดยรถยนต์ โดยใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว 1 (หนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์) เป็นช่องทางเข้า-ออกมากที่สุด<sup>522</sup> ทั้งในส่วนของนักท่องเที่ยวต่างชาติและนักท่องเที่ยวลาว เนื่องจากหากเดินทางท่องเที่ยวไปยังนครหลวงเวียงจันทน์แล้วสามารถเดินทางต่อไปยังแขวงอื่นๆ ของลาวได้อย่างสะดวก ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนนักท่องเที่ยวรายแขวงของลาวของปีพ.ศ. 2559 พบว่า จำนวนนักท่องเที่ยวที่ไปท่องเที่ยวในนครหลวงเวียงจันทน์มากที่สุด<sup>523</sup> ดังคำให้สัมภาษณ์ของตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น ความตอนหนึ่งว่า

“นักท่องเที่ยวจะผ่านที่สะพานแห่งที่หนึ่งตรงนี้มากกว่า เพราะเป็นศูนย์กลาง คนเดินทาง คนต่างด้าวที่เข้ามาเมืองไทย ซึ่งเข้ามาท่องเที่ยวแล้ววีซ่าอาจจะหมด ก็อยากขอต่อวีซ่าเพื่อขออยู่ต่อ ก็มาที่เวียงจันทน์ ไม่ว่าจะมาทางรถไฟที่หัวลำโพงแล้วมาสุดอยู่ที่นี้ มาทางเครื่องบินก็มาอุดรธานีแล้วก็มานี้ เสรีก็ข้ามไปที่สถานทูตไทยเรา เพื่อจะขอวีซ่ากลับมาใหม่ เพราะฉะนั้น การผ่านแดนสำหรับนักท่องเที่ยวจะมีปริมาณมาก อีกอย่างหนึ่งก็คือ พอมาที่เวียงจันทน์มันจะเป็นศูนย์กลาง นักท่องเที่ยวสามารถไปต่อได้หมด เพราะจะมีรถโดยสารสาธารณะของลาว ขึ้นเหนือไปวังเวียง

<sup>520</sup> กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดหนองคาย, "แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด," accessed 20 ธันวาคม 2561, <http://www.nongkhai.go.th/home/>.

<sup>521</sup> สำนักงานจังหวัดน่าน, "แผนพัฒนาจังหวัดน่าน พ.ศ. 2561-2564," accessed 11 สิงหาคม 2561, [http://www.nan.go.th/webjo/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=5547:4-...-2561-2564&Itemid=97](http://www.nan.go.th/webjo/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=5547:4-...-2561-2564&Itemid=97).

<sup>522</sup> สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต, "สรุปสถิติการท่องเที่ยวใน สปป.ลาว," accessed 6 ตุลาคม 2561, <http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/static-thai/>.

<sup>523</sup> เรื่องเดียวกัน.

ไปหลวงพระบาง ไปจนถึงหลวงน้ำทาได้ หรือจะไปทางเชียงขวาง เข้าไปทางจำ  
เหนือ ไปทางฮานอยได้ หรือจะลงใต้ ก็ลงไปทางแขวงคำม่วน มันก็มีรถ ศูนย์กลาง  
ของเขาก็เหมือนกรุงเทพฯ ของเรา เพราะฉะนั้นคนก็จะมาหนองคาย ไปต่อยัง  
เวียงจันทน์ ทำให้ปริมาณของนักท่องเที่ยวที่ผ่านทางนี้มีมาก”<sup>524</sup>

จากสถานการณ์การท่องเที่ยวของจังหวัดหนองคายในช่วงเดือนมกราคม-พฤษภาคม พ.ศ.  
2560 มีนักท่องเที่ยวจำนวน 1,152,005 คน ก่อให้เกิดรายได้ 2,500.16 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้น  
21.48% จากช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามา  
ในจังหวัดหนองคายและใกล้เคียง มาจากนโยบายสร้างประเทศไทยเป็น Thailand Plus One เพื่อ  
ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งใช้เป็นรากฐานสำคัญในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยกำหนดให้  
ปีพ.ศ. 2560 เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวอาเซียนและการเปิดเส้นทางการบินใหม่ที่เชื่อมโยงเมืองสำคัญ  
ของจีน ประกอบกับมีนักลงทุนจากจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศลาวนิยมเดินทางเข้ามาประเทศไทย ผ่าน  
ทางจังหวัดหนองคาย<sup>525</sup> ขณะที่นักท่องเที่ยวชาวไทยก็นิยมการเดินทางท่องเที่ยวไปยังลาว โดยใช้  
จังหวัดอุดรธานีและหนองคายเป็นจุดแวะพักเช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อจังหวัดหนองคายมีแม่น้ำโขงเป็น  
จุดเด่น และมีเทศกาลบั้งไฟพญานาคที่ได้รับการส่งเสริมการท่องเที่ยวจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย  
(ททท.) ในช่วงเทศกาลออกพรรษา อีกทั้งได้รับการจัดอันดับจากผู้สูงอายุจากประเทศ  
สหรัฐอเมริกาให้เป็นเมืองน่าอยู่อันดับ 7 ของโลก ทำให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาการ  
ท่องเที่ยวพำนักระยะยาวแห่งชาติกำหนดให้หนองคายเป็น 1 ใน 5 จังหวัด ที่จะดำเนินโครงการนำ  
ร่องทำโครงการนักท่องเที่ยวพักระยะยาว (long stay)<sup>526</sup> ทำให้การส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว ถือเป็น  
ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญของจังหวัดหนองคาย

หน่วยงานหลักในพื้นที่ที่มีบทบาทในการเป็นผู้แทนกระทรวงที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายด้าน  
การท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติ คือ ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคาย ทำให้มีทรัพยากรงบประมาณ  
และทรัพยากรบุคคล ในส่วนของทรัพยากรงบประมาณสำหรับดำเนินการของท่องเที่ยวและกีฬา  
จังหวัด มีทั้งงบประมาณของจังหวัด และงบประมาณของระดับกลุ่มจังหวัด และงบประมาณของ

<sup>524</sup> ตัวแสดงภาคีรัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 3, สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2561.

<sup>525</sup> สำนักงานจังหวัดหนองคาย, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหา  
ทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย ครั้งที่ 2/2560,” หน้า 6.

<sup>526</sup> เสกสรรค์ ยวงนิษฐ์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาศักยภาพพื้นที่เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ การ  
ท่องเที่ยวชายแดนไทย-สปป.ลาว กรณีศึกษา จังหวัดหนองคายและนครหลวงเวียงจันทน์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน  
การวิจัย, 2550), หน้า 66.

ระดับภูมิภาค นอกจากนี้ หากโครงการใหญ่ขึ้นก็สามารถเสนอของบประมาณบูรณาการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ อย่างไรก็ตาม การกิจด้านการท่องเที่ยวยังมีอีก 2 หน่วยงานที่สำคัญ คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ซึ่งทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์และการตลาด โดยเฉพาะตลาดนักท่องเที่ยวต่างประเทศ หรือให้คนไทยเที่ยวไทย และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) หรือ อพท.<sup>527</sup> ซึ่งทำหน้าที่บริหารและพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงบูรณาการ เช่น การท่องเที่ยวที่มีการเชื่อมโยงสถานที่ท่องเที่ยวในระดับกลุ่มจังหวัด

สำหรับการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาวในช่วงที่ผ่านมา สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคาย ได้ทำหน้าที่ในการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวระหว่างหนองคาย-เวียงจันทน์ โดยมีการจัดกิจกรรมทั้งด้านกีฬาและการท่องเที่ยว เช่น การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงกีฬา (sport tourism) การจัดแข่งจักรยาน การจัดวิ่งมาราธอนข้ามไทย-ลาว ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จัดมาเกือบทุกปี หรือการแข่งขันเรือยาวเชื่อมความสัมพันธ์มิตรระหว่างไทย-ลาว โดยท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคายจะดำเนินการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ทางลาวก็จะดำเนินการผ่านเจ้าแขวง และต่างฝ่ายต่างใช้งบประมาณของตนเอง และจัดเก็บค่าสมัครกับผู้เข้าร่วมแข่งขัน<sup>528</sup> นอกจากนี้ จังหวัดหนองคายยังมีความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวไทย-ลาว ที่เรียกว่าการประชุม “สี่เหลี่ยมวัฒนธรรมล้านช้าง” โดยจุดเริ่มต้นของการประชุมสี่เหลี่ยมวัฒนธรรมล้านช้างนี้ มาจากนายวิโรจน์ จิวะสังสรรค์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ซึ่งได้เสนอแผนการพัฒนาการท่องเที่ยว “สี่เหลี่ยมวัฒนธรรมล้านช้าง สี่เมืองสองประเทศ” เชื่อมโยงจังหวัดเลย แขวงหลวงพระบาง นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดหนองคาย ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เพื่อสนับสนุนการพัฒนาท่องเที่ยวพื้นที่ลุ่มน้ำโขง จังหวัดเลยและหนองคาย และได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในการประชุมนัดพิเศษที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2557<sup>529</sup> ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) หรือ อพท. และจังหวัดเลยร่วมกันดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อเปิดเส้นทางท่องเที่ยวเลย-ลาว ซึ่งการพัฒนานี้ครอบคลุม 4 จังหวัดของไทย คือ เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู และหนองคาย ทางด้านสปป.ลาว ครอบคลุมนครหลวงเวียงจันทน์ แขวงเวียงจันทน์ แขวงหลวงพระบาง และแขวงไซ

<sup>527</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 8, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>528</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 8, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>529</sup> เดลินิวส์, "สี่เหลี่ยมวัฒนธรรมล้านช้าง เชื่อมโยงเออีซี," accessed 10 กุมภาพันธ์ 2562,

ยะบุลี<sup>530</sup> ความร่วมมือดังกล่าว ทำให้ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคาย ได้เข้าไปมีส่วนร่วมผลักดัน และขับเคลื่อนนโยบายการเชื่อมโยงทางการท่องเที่ยวไทย-ลาว โดยมีการประชุมสัญจร เพื่อวิเคราะห์จุดเด่นจุดด้อย และจุดที่จะสามารถเชื่อมโยงให้เกิดการท่องเที่ยวได้ เพื่อให้เกิดมูลค่าของ สี่เหลี่ยมวัฒนธรรมล้านช้างนี้ต่อไป ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ<sup>531</sup>

อย่างไรก็ตาม การทำงานของท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคายมีการประสานความร่วมมือ กับตัวแสดงภาครัฐ ตัวแสดงภาคเอกชน และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ อาทิ สมาคมจักรยานจังหวัด หนองคาย การกีฬาแห่งประเทศไทย ภาคเอกชน และภาคสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย เพื่อที่จะได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมาใช้ เป็นข้อมูลประกอบการยื่นขอโครงการ ซึ่งบางโครงการได้เชิญอาจารย์ทางด้านการท่องเที่ยวมาเป็น วิทยากรด้านท่องเที่ยว รวมถึงได้ขอความร่วมมือไปยังคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย มาช่วยในการออกแบบงานที่เกี่ยวข้องกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ทำ เรื่องจอแอลซีดี ตู้ inter touch screen ที่จะ เป็นสิ่งที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยว เกี่ยวกับข้อมูลด้านการท่องเที่ยว โรงแรม ที่พัก ซึ่งมีข้อมูลหลายภาษา นอกจากนี้ ยังทำงานร่วมกับตัว แสดงภาครัฐอื่น เช่น ประชาสัมพันธ์จังหวัด สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เพื่อให้การ ทำงานด้านการท่องเที่ยวมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>532</sup>

กระนั้น ในการดูแลภารกิจด้านการท่องเที่ยวของท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคายในพื้นที่ อาจประสบปัญหาและอุปสรรคบ้าง เนื่องจากในการทำงานต้องเกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยวโดยตรง แต่แหล่งท่องเที่ยวไม่ได้อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเลย เช่น แหล่งท่องเที่ยวขึ้นอยู่กับกระทรวง วัฒนธรรม สำนักงานพระพุทธศาสนา กรมอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้ในการดำเนินโครงการบาง โครงการ มีข้อติดขัดเรื่องกฎหมาย/กฎระเบียบของกระทรวงผู้รับผิดชอบสถานที่ท่องเที่ยว ฉะนั้น แม้ว่าบางโครงการจะเป็นความต้องการชุมชน แต่ก็ต้องขออนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากไม่ได้ รับอนุญาตก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การสร้างห้องน้ำในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประชาชนมักจะมา ร้องเรียนที่ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดว่าเหตุใดจึงไม่ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การจะดำเนินโครงการก็ ให้เป็นความต้องการของท้องถิ่น/ท้องถิ่นนั้น โดยจะต้องทำโครงการมาก่อน แล้วท่องเที่ยวและกีฬา

<sup>530</sup> องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน), "จดหมายข่าวพื้นที่พิเศษเลย," accessed 10 กุมภาพันธ์ 2562,

[http://dasta.or.th/th/component/k2/item/download/514\\_55e8933953b87bb5b080feffeca1d77d](http://dasta.or.th/th/component/k2/item/download/514_55e8933953b87bb5b080feffeca1d77d).

<sup>531</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 8, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>532</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 8, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

จังหวัดจะมาจัดลำดับความสำคัญว่าจะจัดเข้าช่องทางไหน อย่างไร เนื่องจากมีกฎหมาย/กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก<sup>533</sup>

อนึ่ง ปัญหาและอุปสรรคดังที่กล่าวมาข้างต้น เปิดโอกาสให้เห็นบทบาทของตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น เพราะจากการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีบทบาทในด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นความรับผิดชอบโดยตรงที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลพื้นที่ของตนเอง ซึ่งการที่พื้นที่แต่ละแห่งมีสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และศิลปวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละแห่งจึงมีความพยายามในการดัดศักยภาพดังกล่าว เพื่อช่วยเสริมสร้างรายได้ในท้องถิ่นจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งในการดำเนินการก็จัดทำตามกฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะการทำแผนงบประมาณโครงการที่ผ่านการประชาคมกับประชาชนในพื้นที่ก่อน ดังความเห็นของผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย กล่าวว่

“การเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ มันไม่ใช่รายได้ของหนองคายเลย เป็นรายได้ของประเทศ แต่รายได้ของหนองคายมากับเรื่องท่องเที่ยว เพราะหนองคายเป็นเมืองที่มีภูมิอากาศเหมาะแก่การท่องเที่ยว ที่ได้ชื่อว่าเป็นสวิสเซอร์แลนด์หนองคาย โดยเฉพาะที่อำเภอสังคม ซึ่งตอนนี้จังหวัดก็ไปทำ sky walk ที่ผาตากเสื้อ ก็พยายามที่จะประชาสัมพันธ์ เพราะมันสูงมาก เป็นแก้ว แล้วจะเห็นวิวทั้งหมด และอบจ. ก็ร่วมกับสมาคมร่มร้อน เขาก็จะมาโดดร่มร้อนและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวแหล่งธรรมชาติ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวจากต่างชาติด้วย ซึ่งก็ทำร่วมกับจังหวัดและเทศบาลเมืองสังคม และอบต.ผาตั้ง จังหวัดก็จะแบ่งภารกิจกันว่าใครทำอะไร เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว ทั้งญี่ปุ่น จีน ยุโรป นโยบายก็คือเราสร้างปฏิบัติการเชิงการท่องเที่ยวขึ้นมา ถ้าพึ่งแค่ธรรมชาติอย่างเดียวไม่ได้ โดยใช้งบประมาณของจังหวัดในการสร้าง”<sup>534</sup>

ในส่วนของการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลเมืองหนองคายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายกับทางนครหลวงเวียงจันทน์นั้น จะเข้าไปในลักษณะงานกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมประเพณี เนื่องจากความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นของชาวไทยในจังหวัดหนองคายและชาวลาวที่นคร

<sup>533</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 8, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>534</sup> ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายข้าราชการประจำ คนที่ 1, (สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2561).

หลวงเวียงจันทน์ ประชาชนทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์กันรู้จักมักคุ้นกันมาแต่ในอดีต มีการไปมาหาสู่กัน อีกทั้งประเพณีและวัฒนธรรมยังเหมือนกันอยู่ โดยเฉพาะ “ฮีตสิบสองคองสิบสี่” ที่เหมือนกัน และอยู่ในห้วงเวลาเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การจัดงานสงกรานต์ของเทศบาลเมืองหนองคาย ทางฝั่งนครหลวงเวียงจันทน์จะมาเยี่ยมเยียน เนื่องจากประชาชนชาวลาวยังถือว่าหลวงพ่พระใสมาจากลาว ช่วงเทศกาลสำคัญก็นำพานบายศรีหรือพานหมากเบ่งมาสักการะหลวงพ่พระใส เพราะฉะนั้น วัฒนธรรมของเราทั้งสองฝั่งโขงจึงสอดคล้องกัน ในขณะเดียวกันเมื่อทางนครหลวงเวียงจันทน์ มีการจัดงานบุญบุญธาตุหลวง เดือนสิบสอง ตัวแทนของเทศบาลเมืองหนองคายก็จะไปร่วมงานเช่นกัน<sup>535</sup> ซึ่งตามโครงสร้างบุคลากรที่โครงสร้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ ไม่มีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ติดต่อด้านการต่างประเทศ ฉะนั้น ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายการเชิญชวนฝั่งลาวเข้ามาร่วมงานโดยผ่านสำนักงานจังหวัดหนองคาย เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ในขณะที่ เทศบาลเมืองหนองคายจะดำเนินการผ่านสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดหนองคาย และวัฒนธรรมจังหวัดก็จะประสานกับกรมการศาสนาหรือวัฒนธรรมของลาว ซึ่งจะมีทั้งประชาชนและนักศึกษาที่เข้ามาร่วมขบวนแห่ ในขณะเดียวกัน ก็ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลเมืองหนองคายบางคน ก็มีธุรกิจส่วนตัวที่ประเทศลาวด้วย จึงสามารถช่วยติดต่อด้านการประสานกับทางลาวขอเชิญให้มาร่วมทำกิจกรรมกับทางเทศบาลเมืองหนองคาย เช่น งานประเพณีพุทธศาสนา ประเพณีการแข่งขันเรือ

“เราไม่มีเจ้าหน้าที่ตรงๆ แต่เราจะมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานการศึกษา ซึ่งตรงนี้เราจะดูแลโรงเรียนในสังกัดของเราตั้ง 7 แห่ง แล้วเราก็จะมีในส่วนของเรื่องศาสนา วัฒนธรรม เราก็จะให้เจ้าหน้าที่พวกนี้เป็นคนประสานกับจังหวัด คือเราไม่อยากจะข้าม ถ้าเป็นทางราชการก็ต้องแบบนั้น ภาคเอกชนไม่เป็นไร อย่างหอการค้าไปในนามของเอกชนอย่างนั้น ถึงจะเข้าถึงส่วนกลางเขาได้ แต่ถ้าทางราชการมันต้องผ่านทางจังหวัด เราต้องไปขอทางจังหวัด อาจจะทำหนังสือส่งไปขอให้ท่านผู้ว่าฯ ลงนามในหนังสือให้เพื่อที่จะไปเชิญเขา เพราะระเบียบทางราชการของเราไม่เอื้อให้เราทำโดยตรงได้เลย”<sup>536</sup>

ความคิดเห็นดังกล่าวมาข้างต้นสอดคล้องกับตัวแสดงส่วนท้องถิ่นในส่วนของจังหวัดน่าน ที่ตระหนักถึงข้อจำกัดของตนเองที่ไม่สามารถดำเนินงานใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้โดยตรง แต่ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีปฏิสัมพันธ์กับแขวงของลาวที่ติดกัน เช่น กรณีขององค์การ

<sup>535</sup> ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 3, สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2561.

<sup>536</sup> ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 3, สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2561.

บริหารส่วนจังหวัดน่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ กับแขวงไชยะบูลี อาทิ ความร่วมมือทางด้านการศึกษา เช่น การเป็นผู้ดูแลทุนการศึกษาของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี แก่นักศึกษาลาว และการเปิดโอกาสให้นักเรียนมาทัศนศึกษาที่ห้องฟ้าจำลองที่จังหวัดน่าน เป็นต้น รวมถึงการติดตั้งอุปกรณ์และถ่ายทอดความรู้ด้านการกู้ชีพกู้ภัยที่ส่งไปช่วยแขวงของลาว เมื่อมีการร้องขอมา เหล่านี้ เป็นทรัพยากรที่ท้องถิ่นมี อาทิ ทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และทรัพยากรทรัพยากรทรัพย์สิน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการประสานกันทางด้านสังคม แต่ตัวแสดงท้องถิ่นเชื่อว่า ความร่วมมือด้านสังคมเหล่านี้เป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างจังหวัดน่านและแขวงไชยะบูลี ซึ่งจะส่งผลดีต่อการค้าขายระหว่างกันต่อไป<sup>537</sup>

นอกจากนี้ ในพื้นที่ชายแดนของจังหวัดน่านได้มีการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาว โดยมีตลาดนัดการค้าชายแดนไทย-ลาว ณ ด่านห้วยโก๋น ภายใต้การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น และกิจกรรมในลักษณะวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งความสัมพันธ์ไทย-ลาวในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะเมืองที่อยู่ติดกัน เช่น เมืองไชยสถาน เมืองหงสา เมืองเงิน และเมืองเชียงฮ่อน ล้วนมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ประชาชนทั้งสองฝั่งจะไปมาหาสู่กันประจำ ทั้งในการแข่งกีฬา การจัดงานประเพณีวัฒนธรรม การแข่งเรือทั้งในระดับจังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี เป็นต้น<sup>538</sup> นอกจากนี้ ปัจจุบันมีการเชื่อมโยงระหว่างกันที่มีใช้เพียงแค่แขวงไชยะบูลี แต่ยังเชื่อมต่อไปถึงแขวงหลวงพระบาง เนื่องจากมีความสะดวกในการเดินทางมากขึ้นจากการเปิดให้บริการรถโดยสารระหว่างประเทศ สายที่ 15 เส้นทางน่าน-หลวงพระบาง ของบริษัท ขนส่ง จำกัด เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 โดยจะวิ่งจากสถานีขนส่งจังหวัดน่านไปยังอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ผ่านด่านสากลไทย-ลาว ที่บ้านห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จากนั้นผ่านด่านสากลชายแดนลาว-ไทย ที่บ้านน้ำเงิน สปป.ลาว ผ่านเมืองหงสา เข้าแขวงไชยะบูลี ข้ามแม่น้ำโขงที่สะพานปากคอง ผ่านเมืองเชียงเงิน-เมืองน่าน และเข้าสู่เมืองหลวงพระบาง ซึ่งใช้เวลาเดินทาง 8 ชั่วโมง 30 นาที แต่หากการก่อสร้างถนนฝั่งลาวแล้วเสร็จในปีพ.ศ. 2562 จะใช้เวลาเดินทางประมาณ 4 ชั่วโมง 30 นาทีเท่านั้น<sup>539</sup> ฉะนั้น เส้นทางนี้จึงเป็นอีกโอกาสหนึ่งในการอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวและเป็นการเปิดเส้นทางการท่องเที่ยว คือ น่าน-หงสา น่าน-ไชยะบูลี และน่าน-หลวงพระบาง ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยว การค้า และการลงทุนภายในจังหวัดน่าน แขวงไชยะบูลี และแขวงหลวงพระบาง แม้ว่าในปัจจุบัน เมื่อเทียบกับจังหวัดหนองคาย หรือจังหวัดมุกดาหารที่มีการคมนาคมระหว่างไทย-ลาวที่สะดวกมากกว่าและสามารถเลือก

<sup>537</sup> ตัวแสดงภาคีระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 4, สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2560.

<sup>538</sup> ตัวแสดงภาคีระดับท้องถิ่น ฝ่ายข้าราชการประจำ คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2560.

<sup>539</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "คนเที่ยวลาวเตรียมเฮ! เปิดรถทัวร์ "น่าน-หลวงพระบาง" 9 พ.ย.นี้," accessed 25 มิถุนายน 2561, <https://mgronline.com/travel/detail/9600000112655>.

เดินทางด้วยพาหนะที่หลากหลาย แต่การเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวของจังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี-แขวงหลวงพระบางนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่จะได้รับการพัฒนาต่อไป

จะเห็นได้ว่า จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่านมีความร่วมมือทางด้านการท่องเที่ยวกับแขวงของลาว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวในหลายประเภทการท่องเที่ยว อาทิ การท่องเที่ยวเชิงกีฬา และการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ยกตัวอย่าง “สี่เหลี่ยมวัฒนธรรมล้านช้าง” โดยเป็นความร่วมมือระหว่างจังหวัด เลย อุตรธานี หนองบัวลำภู และหนองคาย ทางด้านสปป.ลาว ครอบคลุมนครหลวงเวียงจันทน์ แขวงเวียงจันทน์ แขวงหลวงพระบาง และแขวงไชยะบูลี ซึ่งในการกิจกรรมลักษณะนี้ ตัวแสดงภาครัฐต้องพึงทรัพยากรทั้งจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐและตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่นมาช่วยในการขับเคลื่อนนโยบายการท่องเที่ยวไทย-ลาวเหล่านี้เช่นกัน เช่น ทรัพยากรความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการจัดกิจกรรมกีฬาจากภาคเอกชน สมาคมกีฬา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมประเพณี เช่น การแข่งเรือ งานบุญประเพณีต่างๆ เป็นต้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับภาระกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วย<sup>540</sup> ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่านให้ความสำคัญ จึงมีทรัพยากรงบประมาณในกิจกรรม/โครงการที่เกี่ยวข้องการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ เช่น การจัดตลาดนัดการค้าไทย-ลาว การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวในพื้นที่ การใช้ขุดหนุนร่วมกับจังหวัดในการจัดกิจกรรมในเชิงวัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น อีกทั้ง ในบทบาทด้านการท่องเที่ยวนี้แสดงให้เห็นถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ ที่เข้ามาสนับสนุนการด้านการจัดอบรม และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย

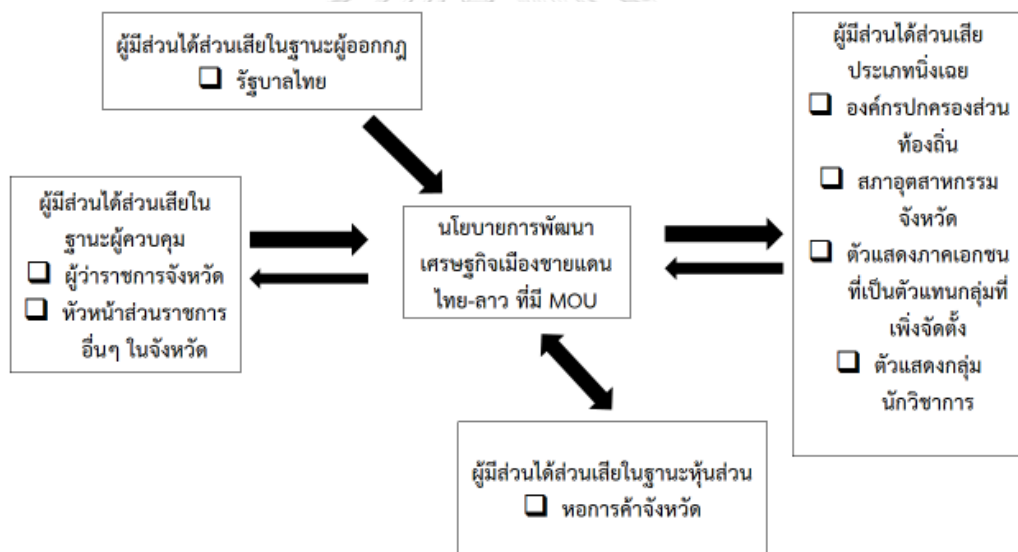
ฉะนั้น จากผลการวิเคราะห์ความชอบทางกฎหมาย สถานะ/ตำแหน่ง การวิเคราะห์ผลประโยชน์ของตัวแสดง และการครอบครองทรัพยากรนโยบายและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรข้างต้น นำไปสู่การจัดประเภทของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ คือ จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน ตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves และ Mário Raposo (2012) ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนกรณีจังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน มีความสอดคล้องกับตัวแบบอยู่ 5 ประเภท คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulator) ผู้ควบคุม (controller) หุ้นส่วน (partner) ผู้นิ่งเฉย (passive)

<sup>540</sup> "พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542): 56.



และผู้ไม่มีมีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder) ดังภาพ 18 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลของทั้งสองฝ่าย โดยใช้ลูกศรและทิศทางของลูกศรที่เชื่อมโยงประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายฯ ในขณะที่ อีกหนึ่งประเภทที่ไม่สอดคล้องกับบริบทที่ศึกษาคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้พึ่งพิง (dependent) เนื่องจากตัวแสดงที่นำมาศึกษาล้วนเป็นผู้แทน/ตัวแทน (representative) ของกลุ่มภาครัฐและภาคเอกชน ต่างมีช่องทางและกลไกการสะท้อนกลับความคิดเห็นของกลุ่มตนเองที่มีต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนในช่องทางใดช่องทางหนึ่งเป็นอย่างน้อย ทำให้มิใช่ผู้รับทางเดียวจนกลายเป็นผู้พึ่งพิง ซึ่งรวมถึงตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ เนื่องจากในกรณีของจังหวัดหนองคาย พบว่า ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการมีบทบาทในการสนับสนุนภารกิจด้านการท่องเที่ยว และประสานงานร่วมกับท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคาย

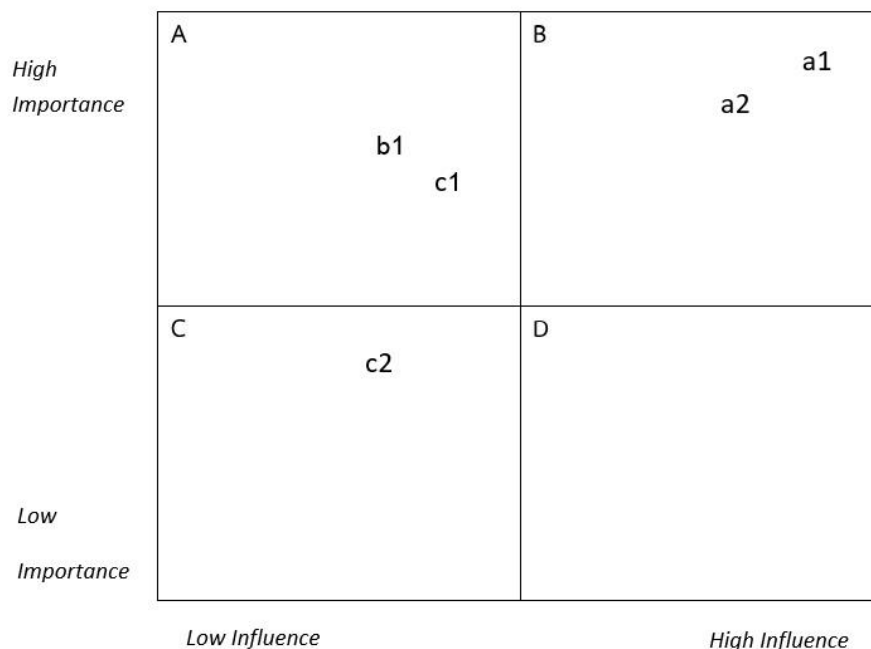
ภาพ 18: ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน)



ที่มา: ผู้วิจัย

จากการจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน) เมื่อนำไปพิจารณาประกอบกับแนวคิดของ James Mayers (2001) นำไปสู่การจัดลำดับอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีที่มีได้เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ ดังภาพ 19

ภาพ 19: การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กรณีเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ



ที่มา: ผู้วิจัยทำการประเมินตามแนวทางของ James Mayer. “Stakeholder power analysis.” <http://www.protectedareas.info/upload/document/stakeholderpoweranalysis-iiied.pdf> (accessed October 25, 2018).

### ดัชนี

a1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulatory stakeholder) – ตัวแสดงระดับรัฐบาล ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานในระบอบราชการระดับบน เช่น สศช.

a2 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุม (controller stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงต่างๆ ในพื้นที่เมืองชายแดนไทย-ลาว

b1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน (partner stakeholder) – ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัด

c1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทนิ่งเฉย (passive stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล

c2 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทหนึ่งเฉย (passive stakeholder) – ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ภาคเอกชน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด ชมรมธนาคารจังหวัด และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ

การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทย ต่อลาว กรณีเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ ภาพ 19 แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในกล่อง B ซึ่งเป็นโซนผู้ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบาย/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว อีกทั้ง เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อระบบและแนวทางการดำเนินงาน ในที่นี้คือ ตัวแสดงระดับรัฐบาล (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) และตัวแสดงภาครัฐในระดับพื้นที่คือผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ ในจังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากเป็นผู้นำสูงสุดในพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จของนโยบาย และหากให้การสนับสนุนแล้วจะสามารถอำนวยความสะดวกให้โครงการสำเร็จได้ ด้วยความชอบทางกฎหมาย และทรัพยากรนโยบายที่มีอยู่

ในส่วนของกล่อง A เป็นโซนที่มีความสำคัญสูงต่อนโยบาย/โครงการ แต่ไม่ใช่ผู้ตัดสินใจ (decision-makers) ตัวแสดงกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินงาน ทำหน้าที่ให้ข้อมูลในระบบและให้แนวทางการดำเนินงานต่อผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ อีกทั้งเป็นผู้ให้การสนับสนุนและประสานงานสำหรับการดำเนินงานในนโยบาย/โครงการ ซึ่งในที่นี้คือ ตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ที่สำคัญ ได้แก่ หอการค้าจังหวัด ที่มีความพยายามในการผลักดันโครงการ หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในพื้นที่ และตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น เนื่องจากตัวแสดงเหล่านี้แม้จะมีทรัพยากรนโยบายด้านงบประมาณและบุคลากร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ทั้งที่ดำเนินการเองและประสานความร่วมมือกับส่วนราชการอื่นๆ เช่น สำนักงานจังหวัด ซึ่งจังหวัดหนองคายและจังหวัดน่านได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวอย่างมาก ทำให้บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความสำคัญ เนื่องจากสถานท่องเที่ยวต่างๆ อยู่ในพื้นที่การบริหารจัดการและดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุดท้ายในส่วนของกล่อง C เป็นโซนของกลุ่มที่มีความสำคัญและอิทธิพลน้อยที่สุดในที่นี้คือ ตัวแสดงภาคเอกชนที่ไม่ค่อยมีการผลักดันนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว

แต่มีส่วนร่วมในลักษณะของผู้เข้าร่วมโครงการและเป็นผู้สนับสนุนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกในส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดและสมาคมภาคเอกชนที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งได้ไม่นาน คือ ชมรมธนาคารจังหวัด และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการซึ่งตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคจะร้องขอกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น งานด้านวิศวกรรมและเทคโนโลยี เป็นต้น

## 5.2 การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน)

เมื่อนำรูปแบบการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาพ 19 ไปใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีเมืองที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน ในสองกรณีตัวอย่าง ได้แก่ กรณีแรก การลดผลกระทบจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10 ของลาวในปี พ.ศ. 2558 ของหอการค้าจังหวัดหนองคาย และกรณีที่สอง การผลักดันการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นเพื่อส่งเสริมด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ของจังหวัดน่าน ดังนี้

### 1) กรณีจังหวัดหนองคาย: การลดผลกระทบจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10 ของลาวในปี พ.ศ. 2558

จากการศึกษาในกรณีของจังหวัดหนองคาย ยังแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงภาคเอกชนในการลดอุปสรรคทางการค้าที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ ยกตัวอย่างกรณีเหตุการณ์ที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนไทย-ลาว ในปี พ.ศ. 2559-2560 เป็นอย่างมาก นั่นคือ การที่กระทรวงการคลังแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ออกข้อกำหนดฉบับเลขที่ 2834/กง ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ว่าด้วยการเก็บภาษีอากรมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีนำเข้า ครอบคลุมเครื่องใช้ทั้งใหม่และเก่าที่ติดตัวมากับผู้โดยสารเข้าประเทศลาว ที่เป็นพลเมืองลาว คนต่างด้าว คนต่างประเทศที่อาศัยในลาว ผ่านด่านชายแดนและด่านท่าอากาศยานนานาชาติในอัตราร้อยละ 10 ของสินค้าที่นำติดตัว ซึ่งกำหนดมาตรการให้ 1) สำหรับผู้โดยสารที่เดินทางเข้า-ออก ลาวไม่เป็นประจำ (ไม่เกิน 2 ครั้งต่อเดือน) จะได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีสินค้าติดตัวที่มีมูลค่าไม่เกิน 50 ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 1,500 บาท) และเรียกเก็บร้อยละ 10 ของมูลค่าที่เกิน 50 ดอลลาร์สหรัฐ กรณีที่ผู้โดยสารมีใบเสร็จรับเงินของสินค้าไม่ครบถ้วน ใบเสร็จรับเงินไม่ชัดเจน

หรือไม่มีใบเสร็จรับเงิน เจ้าหน้าที่ภาษีมีสิทธิประเมินมูลค่าสินค้าตามที่เห็นเหมาะสม 2) สำหรับผู้โดยสารที่เดินทางเข้า-ออก ลาว ผ่านด่านศุลกากรชายแดน รวมทั้งด่านท่าอากาศยานสากลเป็นประจำจะไม่ได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าติดตัวผู้โดยสารในมูลค่า 50 ดอลลาร์สหรัฐ โดยจะต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มตามมูลค่าจริงของสินค้านำเข้า<sup>541</sup> และต่อมาทางการลาวได้ออกแถลงข่าวเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2559 โดยนายบุนปะเสิด สีกุลละบุตร รักษาการอธิบดีกรมภาษี กระทรวงการเงินลาว ได้แถลงว่า การจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะเริ่มบังคับใช้กับผู้นำเข้าสินค้าและเครื่องใช้ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 1 (หนองคาย - เวียงจันทน์) เพียงแห่งเดียวในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ก่อนดำเนินการในจุดผ่านแดนอื่น ๆ และท่าอากาศยานสากลต่อไป<sup>542</sup>

ภายหลังรัฐบาลลาวประกาศจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) 10% ดังกล่าว ได้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวไทยอาจถูกเก็บภาษีสินค้าจากสิ่งของที่นำติดตัวไป ต้องกรอกใบสำแดงมูลค่าสินค้า และอาจใช้ระยะเวลาในการผ่านด่านศุลกากรที่นานขึ้น รวมถึงอาจทำให้สินค้าไทยในลาวมีราคาที่สูงขึ้น<sup>543</sup> และเมื่อมาตรการดังกล่าวถูกบังคับใช้แล้ว พบว่าส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนไทย-ลาว ในบริเวณด้านการค้าชายแดนหนองคาย-เวียงจันทน์ ซึ่งในการนี้ นางมนนิภา โกวิทศิริกุล ประธานหอการค้าจังหวัดหนองคาย ได้เปิดเผยว่า ปริมาณการค้าในส่วนพรมเมืองลาวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยและมีการซื้อของในลักษณะของการถือกลับ (carry on) มีสัดส่วนลดลงประมาณ ร้อยละ 70-80 เมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ประกอบการร้านค้าในเขตการค้าชายแดนได้รับผลกระทบ และมีรายได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด<sup>544</sup> ถึงแม้ว่าสินค้าไทยจะเป็นที่นิยมของคนลาว แต่ผลกระทบจากมาตรการทางภาษีดังกล่าวของลาว เป็นไปดังภาพ 20 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสถิติจำนวนผู้โดยสารและรถยนต์ที่เดินทางเข้ามาทางด่านศุลกากรจังหวัดหนองคายมีจำนวนลดลง<sup>545</sup> ภายหลังจากที่ลาวมีการประกาศจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เนื่องจากตลาดหลักของการค้าชายแดนไทย-ลาว บริเวณจังหวัด

<sup>541</sup> ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน, "สปป.ลาว กำหนดจัดเก็บภาษีอากรมูลค่าเพิ่มสินค้าติดตัวผู้โดยสารเดินทางเข้าประเทศที่มีมูลค่าเกิน 50 ดอลลาร์สหรัฐ," กรมประชาสัมพันธ์, accessed 20 เมษายน 2561, [http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt\\_news.php?nid=6466&filename=index](http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt_news.php?nid=6466&filename=index).

<sup>542</sup> เรื่องเดียวกัน.

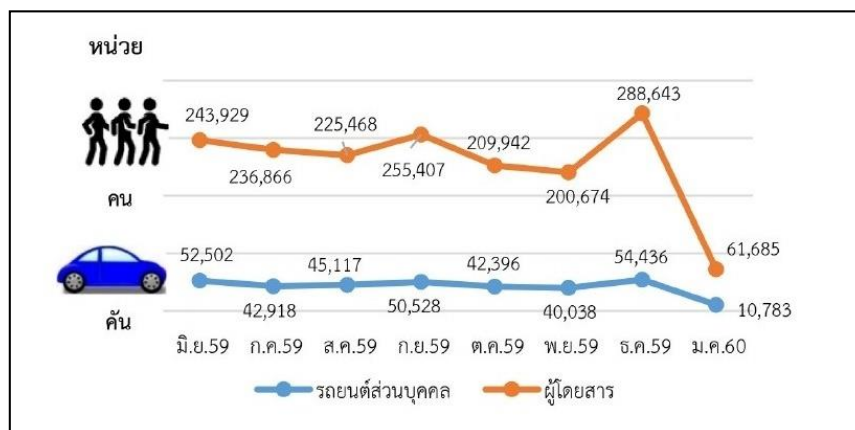
<sup>543</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>544</sup> คม ชัด ลึก, "จับตามผลกระทบลาวเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม," accessed 16 เมษายน 2561, <http://www.komchadluek.net/news/economic/251333>.

<sup>545</sup> ด่านศุลกากรหนองคาย อ่างใน สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), "ลาวเก็บ Vat 10% กระทบตลาดเครื่องประดับภาคอีสาน," accessed 23 เมษายน 2561, [http://www.tpa.or.th/writer/read\\_this\\_book\\_topic.php?bookID=3334&read=true&count=true](http://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?bookID=3334&read=true&count=true).

หนองคายคือ การซื้อสินค้าจากพลเมืองลาวเพื่อบริโภคภายในเขตนครหลวงเวียงจันทน์และใกล้เคียง<sup>546</sup>

ภาพ 20: สถิติจำนวนผู้โดยสารและรถยนต์ที่เดินทางเข้ามาทางด้านศุลกากรจังหวัดหนองคาย



หมายเหตุ: ผู้โดยสารคือผู้ที่เดินทางมากับรถยนต์ทุกชนิด

ที่มา: ด้านศุลกากรหนองคาย อ้างใน สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), “ลาวเก็บ VAT 10% กระทบตลาดเครื่องประดับภาคอีสาน,” สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2561,

[http://www.tpa.or.th/writer/read\\_this\\_book\\_topic.php?bookID=3334&read=true&count=true](http://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?bookID=3334&read=true&count=true).

ผลกระทบที่เกิดขึ้นครั้งนี้ มิใช่เพียงแต่จังหวัดหนองคาย แต่ยังรวมถึงจังหวัดอุดรธานี ซึ่งกลุ่มลูกค้าจากประเทศลาว ถือเป็นกลุ่มลูกค้าสำคัญของทั้งสองจังหวัด ทั้งด้านการค้าและการท่องเที่ยว ดังนั้น เมื่อทางรัฐบาลลาวประกาศการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) 10% จึงทำให้เกิดการรวมตัวของตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคและตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดอุดรธานีและหนองคาย ประกอบด้วยนายสีธิชัย จินดาหลวง รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี เป็นผู้นำคณะ นายสวาท ธีระรัตนกุลชัย ประธานหอการค้าจังหวัดอุดรธานี พาณิชยจังหวัดอุดรธานีและพาณิชยจังหวัดหนองคาย สมาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจังหวัดอุดรธานีและสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจังหวัดหนองคาย นายด่านศุลกากรหนองคาย รวมถึงหัวหน้ากลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเข้าพบท่านบุญสี วงบัวสี กงสุลใหญ่แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประจำจังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับสถานการณ์เกี่ยวกับนักท่องเที่ยวเดินทางผ่านด่าน

<sup>546</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

สะพานมิตรภาพไทย-ลาวด้านจังหวัดหนองคายและนครเวียงจันทน์ที่ลดจำนวนลง จนทำให้เกิดผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจการค้าชายแดน<sup>547</sup>

ในการประชุมครั้งนี้ ฝ่ายไทยได้หารือร่วมกับกงสุลใหญ่ของลาวถึงผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 10% ของลาว ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมคณะกรรมการ กรอ.กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 (ประกอบด้วยจังหวัดอุดรธานี เลย หนองคาย หนองบัวลำภู และ บึงกาฬ) เพราะหลังจากการออกประกาศดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจการค้าชายแดน การท่องเที่ยว ทำให้ตัวเลขลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ที่ประชุมกรอ. กลุ่มจังหวัดฯ จึงได้มีมติเห็นสมควรที่จะขอความอนุเคราะห์จากลาว ใน 2 แนวทางคือ แนวทางแรก จัดทำหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์ ขอให้ใช้เวทีในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเจรจาระหว่างไทย-ลาว เพื่อขอให้รัฐบาลลาวได้พิจารณาผ่อนปรน หรือมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยข้อเสนอที่จังหวัดชายแดนได้จัดทำคือ การเพิ่มระยะเวลาการเข้า-ออก ลาวของนักท่องเที่ยว จาก 2 ครั้ง เป็น 4 ครั้ง และขอเพิ่มวงเงินมูลค่าสินค้าจาก 50 ดอลลาร์ หรือประมาณ 1,500 บาท เป็น 300 ดอลลาร์ และแนวทางที่สอง คือ เนื่องจากลาวมีสถานกงสุลใหญ่แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประจำจังหวัดขอนแก่น จึงให้กลุ่มจังหวัดเข้ายื่นเรียนขอเท็จจริงแก่กงสุลใหญ่ฯ เพื่อสะท้อนข้อมูลไปยังกระทรวงการเงินของลาวในการหาข้อผ่อนปรน หรือมาตรการช่วยเหลือ เพื่อให้การค้าและการท่องเที่ยวของทั้งสองประเทศเป็นไปอย่างราบรื่น<sup>548</sup>

นอกจากนี้ ตัวแสดงภาคเอกชนของไทยยังได้นำเสนอข้อมูลในที่ประชุมถึงปัญหาความไม่เข้าใจของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่เดินทางผ่านด่านศุลกากรจังหวัดหนองคายว่า เมื่อลาวประกาศบังคับใช้กฎหมายการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 10% ทำให้เกิดความไม่เข้าใจของประชาชนทั้งสองประเทศ และเมื่อไม่เข้าใจจึงเกิดการกระจายข้อมูลผิดพลาด อาทิ นักท่องเที่ยวถือโทรศัพท์ติดตัวไป ลาวก็เก็บภาษี ทำให้การเดินทางเข้าประเทศลาวมีความยากลำบากขึ้น เป็นต้น ภาคเอกชนของไทยจึงขอความอนุเคราะห์ให้ทางการลาว ได้พิจารณาผ่อนปรนข้อกำหนด ประการแรกคือ จำนวนเงินที่ซื้อสินค้าน้อยเกินไป และประการที่สอง จำนวนครั้งที่เข้าประเทศลาวน้อยเกินไป ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนทั้งสองประเทศมีการไปมาหาสู่กันเป็นประจำและค่อนข้างมาก แต่ทางภาคเอกชนก็มีความเชื่อมั่นว่าการเรียกเก็บภาษีจะไม่ใช่อุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน เพียงแต่ทั้งสองประเทศจะต้องปรับตัว และอำนวยความสะดวกระหว่างกันเท่านั้น เนื่องจากนครหลวง

<sup>547</sup> หอการค้าจังหวัดอุดรธานี, "อุดรธานี เข้าพบ กงสุลใหญ่ สปป.ลาว," accessed 6 ตุลาคม 2561, <http://udonechamber.com/home/news-chamber/5557-5557.html>.

<sup>548</sup> หอการค้าจังหวัดอุดรธานี, อ้างแล้ว.

เวียงจันทน์ จังหวัดหนองคายและจังหวัดอุดรธานี เป็นจังหวัดที่มีการเชื่อมต่อการค้าและการท่องเที่ยวระหว่างกัน และหากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ประชาชนก็ต้องยอมรับและปรับตัว พร้อมกับการหาแนวทางผ่อนปรนเพื่อให้การค้าขายระหว่างสองประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องต่อไป<sup>549</sup>

ในขณะที่ กงสุลใหญ่แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประจำจังหวัดขอนแก่น ท่านบุญสี วงบัวสี ได้ชี้แจงถึงข้อกฎหมายการเก็บภาษีว่า ปี พ.ศ. 2559 สปป.ลาว ได้มีการเลือกตั้งสภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นรัฐบาลใหม่ที่มีนโยบายในการเอาจริงเอาจังในการบังคับใช้กฎหมายในทุกๆ เรื่อง เพื่อให้มีการปฏิรูปประเทศให้เป็นรูปธรรม ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม เข้าสู่ระบบ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เพื่อให้ประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นและหลุดพ้นจากความเป็นประเทศยากจนในที่สุด โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นรายรับสำคัญในประเทศ รัฐบาลลาวจึงมีแนวคิดว่าจะทำอย่างไรให้ภาคการเงินเข้าสู่ระบบการบริหารมากที่สุดและไม่เกิดการคอร์รัปชั่น ฉะนั้น กระทรวงการเงิน สปป.ลาว จึงต้องจัดเก็บรายได้ตามข้อกฎหมายในทุกช่องทางไม่ให้เสียหาย เนื่องจากที่ผ่านมารายได้ไม่เข้าประเทศเท่าที่ควร รัฐบาลลาวจึงมีความเข้มงวดมากขึ้น และชี้แจงถึงการออกประกาศจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 10% ของราคาสินค้านำเข้าทุกรายการ ยกเว้น สำหรับบุคคลข้ามแดนไม่เกิน 2 ครั้งต่อเดือน ที่ซื้อสินค้าที่มีมูลค่าครั้งละไม่ถึง 50 เหรียญสหรัฐ ไม่ต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มนี้ ส่วนบุคคลที่ข้ามแดนเกิน 2 ครั้งต่อเดือน จะถูกเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเต็มจำนวนของมูลค่าสินค้า ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 นั้น ความจริงได้ถูกประกาศใช้ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2558 แต่ผู้ปฏิบัติกลับไม่นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้น รัฐบาลลาวจึงได้กำหนดให้เริ่มใช้ประกาศนี้อย่างจริงจังตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นช่วงทดลองและตรวจสอบผลว่า ได้ผลมากน้อยเพียงใด และการบังคับใช้จริงตามประกาศกระทรวงการเงิน สปป.ลาว คือ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ในส่วนของข้อเสนอของ จังหวัดอุดรธานีและจังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนไทย-ลาว ทางด้านด่านชายแดนสะพานมิตรภาพ จังหวัดหนองคายนั้น ทางลาวได้ขอให้กระทรวงการต่างประเทศของไทย เสนอมายัง สปป.ลาว เพื่อจะได้นำเสนอต่อกระทรวงการเงิน และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป<sup>550</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2561 พบว่า สถานการณ์การค้าชายแดนไทย-ลาว ที่จังหวัดหนองคายได้กลับมาใกล้เคียงกับช่วงก่อนที่ลาวจะบังคับใช้กฎหมายการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 10% ซึ่งผู้แทนพาณิชย์จังหวัดหนองคายมีความเห็นว่า เป็นเรื่องภายในของลาวเกี่ยวกับการ

<sup>549</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>550</sup> หอการค้าจังหวัดอุดรธานี, อ้างแล้ว.



จัดเก็บรายได้ที่มาจากภาษี เนื่องจากหากเป็นด่านประเพณีและด่านท้องถิ่น ภาษีจะบำรุงท้องที่หรือแขวงนั้นๆ ทางลาวจึงอยากให้มีการขนส่งสินค้าผ่านจุดผ่านแดนถาวรในกรณีที่เป็นสินค้า เช่น น้ำมันปิโตรเลียม ซึ่งการเก็บภาษีจะเป็นรายได้เข้าส่วนกลาง อีกทั้งกฎหมายนี้ทางลาวได้ประกาศนานแล้ว เพียงแต่ในช่วงก่อนหน้านั้นยังไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งการบังคับใช้อย่างเข้มงวดก็ทำให้เกิดผลกระทบระยะหนึ่ง และกลับมาสู่สถานการณ์ปกติในช่วงต้นปี พ.ศ. 2561<sup>551</sup>

นอกจากนี้ ตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัด โดยเฉพาะผู้แทนจากหอการค้าจังหวัดหนองคาย เรียกร้องให้รัฐบาลเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ทางการค้าจากการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย โดยเรียกร้องให้รัฐบาลออกนโยบายเรื่องการคืนภาษีนักท่องเที่ยวทางบก (tax refund) ซึ่งเป็นความพยายามของผู้แทนหอการค้าจังหวัดหนองคายที่มีมาก่อนที่ลาวจะขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) 10% เนื่องจากเห็นว่า ปัจจุบันมีระบบการค้าแบบ e-commerce อยู่แล้วน่าจะสามารรถดำเนินการได้ ดังความตอนหนึ่งว่า “พี่เคยนำเสนอเรื่อง tax refund ก่อนที่ลาวจะขึ้น VAT 10% และเคยคุยกับรัฐมนตรีฯ กระทรวงการคลัง หลังจากนั้นกรมธนารักษ์มาที่จังหวัดหนองคาย และเชิญผู้ประกอบการประชุม 3 วัน ผลสรุปคือ ภาครัฐอยากให้มี tax refund แต่ไม่ได้ให้ผู้ประกอบการในจังหวัดหนองคาย แต่จะให้กับผู้ลงทุนในพื้นที่ 700 กว่าไร่ ซึ่งอยู่อำเภอสระใคร ห่างจากตัวอำเภอเมืองหนองคายประมาณ 20 กว่ากิโลเมตร ซึ่งเป็นป่า 700 กว่าไร่ แล้วกรมธนารักษ์จะแบ่ง 100 กว่าไร่ ให้เป็นพื้นที่ขายสินค้าเหมือน duty free ซึ่งถ้าเป็นแบบนี้ผู้ประกอบการที่จะเข้าไปขายไม่ได้อะไร แต่คนประมูลได้ ซึ่งพื้นที่ที่ขอไป คือในอำเภอเมือง เพราะพวกพี่ลงทุนอยู่แล้ว”<sup>552</sup> อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีตัวแสดงภาครัฐหน่วยงานใดออกมาผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดสินค้าย้อนหลัง และการที่ผู้ประกอบการไทยก็มีหลายบัญชี เป็นต้น<sup>553</sup> กระนั้น จากการเฝ้าติดตามความคืบหน้าของผู้แทนหอการค้าจังหวัดอุดรธานี พบว่า มีการผลักดันเรื่องการคืนภาษีนักท่องเที่ยวทางบก (tax refund) มากกว่า 5-6 ปีแล้ว และมีความคืบหน้าล่าสุดคือ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือมายังสำนักงานคลังจังหวัด เพื่อให้ติดตาม ศึกษาความเป็นไปได้ และเร่งดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จเร็วที่สุด ซึ่งทางผู้แทนหอการค้าจังหวัดอุดรธานีมีความเห็นว่า หากสามารถผลักดันโครงการนี้สำเร็จ จะช่วยลดภาระให้กับนักท่องเที่ยวไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% และช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวได้อีกทางหนึ่ง<sup>554</sup> อย่างไรก็ตาม

<sup>551</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>552</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 3, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2561.

<sup>553</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

<sup>554</sup> หอการค้าจังหวัดอุดรธานี, อ้างแล้ว.

ประเด็นที่ตัวแสดงภาคเอกชนเรียกร้องนี้ ซึ่งถือเป็นประเด็นที่เกินกว่าทรัพยากรนโยบายของตัวแสดงในระดับพื้นที่จะสามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ในระยะเวลาอันสั้น

## 2) กรณีจังหวัดน่าน: การผลักดันการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นเพื่อส่งเสริมด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ของจังหวัดน่าน

ทางด้านการค้าไทย-ลาว ที่ผ่านด่านศุลกากรทุ่งช้าง จังหวัดน่าน จากการศึกษาพบว่า เนื่องด้วยสภาพภูมิศาสตร์เป็นภูเขาสูงชัน (ดังภาพ 21) ทำให้ไม่เอื้อต่อการขนส่งสินค้ามากนัก การค้าบริเวณชายแดนจึงเป็นลักษณะตลาดการค้าชายแดนที่ขายสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคเป็นหลัก และเมื่อพิจารณาจากสถิติสินค้านำเข้า-ส่งออกที่ผ่านด่านศุลกากรทุ่งช้าง จังหวัดน่าน พบว่า สินค้านำเข้าที่ผ่านด่านศุลกากรทุ่งช้าง ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2557 สินค้านำเข้าอันดับหนึ่ง คือไม้แปรรูป ต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2560 พบว่าสินค้านำเข้าอันดับหนึ่ง คือ พลังงานไฟฟ้า และสินค้าส่งออกอันดับหนึ่ง คือ น้ำมันปิโตรเลียม และอันดับต่อๆ มาจะเป็นวัสดุเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ เหล็กเส้น เหล็กโครงสร้าง ปูนซีเมนต์<sup>555</sup> อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มูลค่าการค้าที่ด่านห้วยโก๋นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2557 กล่าวคือ มูลค่าการค้าชายแดนมีการเติบโตแบบก้าวกระโดดกว่า 50 เท่าตัว<sup>556</sup> ทำให้ตัวแสดงภาคเอกชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวต่อไปในอนาคต จึงได้เสนอให้มีการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋น เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการผลักดันนโยบายร่วมกับตัวแสดงภาครัฐในเวที กรอ. จังหวัดน่าน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการหารือเกี่ยวกับการไปตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่รัฐบาลเห็นชอบให้ใช้ประโยชน์จำนวน 350 ไร่<sup>557</sup> ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

<sup>555</sup> ด่านศุลกากรทุ่งช้าง, "สถิติการนำเข้า-ส่งออก," accessed 4 ตุลาคม 2561, <https://thungchangcustoms.com/statistics-import-export.php>.

<sup>556</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "ห้วยโก๋นโตผิดหูผิดตา โรงไฟฟ้าหงสา-จีนทำถนน รถไฟเชื่อม ยอดการค้าพุ่งกว่า 50 เท่า, อ้างแล้ว.

<sup>557</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 11, สัมภาษณ์, 24 พฤศจิกายน 2560.

ภาพ 21: ภูมิทัศน์ด้านชายแดนห้วยโก๋น จังหวัดน่าน



ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น, วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2560

ด้านชายแดนห้วยโก๋น จังหวัดน่านเป็นเส้นทางขนส่งที่สำคัญไปยังตอนเหนือของลาว โดยเฉพาะการขนส่งสินค้าวัสดุก่อสร้างไปเมืองหงสาเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าหงสาและการขนส่งสินค้าอุปโภคบริโภคไปยังแขวงไซยะบูลี แขวงอุดมไชย แขวงหลวงพระบางของลาว โดยตัวแสดงภาคเอกชนคือนักธุรกิจในพื้นที่ผู้ประกอบการการค้าชายแดน มีความเห็นว่า บ้านห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ และอำเภอทุ่งช้าง มีศักยภาพและโอกาสที่จะพัฒนาเป็นแหล่งการค้าชายแดนที่สำคัญ เนื่องจากมีเส้นทางติดต่อไปยังจีนและเวียดนามได้ ประกอบกับลาวได้ยกฐานะด่านน้ำเงินให้เป็นด่านสากลแล้ว ส่งผลให้เกิดความสะดวกในการเดินทางระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้การค้าและการท่องเที่ยวคึกคัก หากมีการปรับปรุงและการสร้างถนนในลาว หลายเส้นทางแล้วเสร็จ จะทำให้การเดินทางต่อไปยังจีนตอนใต้และเวียดนามมีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้ธุรกิจมีโอกาสในการขยายการค้าและการลงทุนเพิ่มขึ้น<sup>558</sup> อนึ่ง การพัฒนาเส้นทางเชื่อมระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว (จังหวัดน่าน-แขวงหลวงพระบาง) เป็นโครงการในกรอบ ACMECS และเป็นการพัฒนาที่ส่งผลให้จังหวัดน่าน รวมทั้งแขวงต่างๆ ทางตอนเหนือของลาว มีการคมนาคมติดต่อที่สะดวกมากขึ้น และสามารถเชื่อมต่อไปยังจีนตอนใต้และเวียดนาม ซึ่งการเดินทางจากจังหวัดน่านไปยังหลวงพระบางในปัจจุบันใช้เส้นทางถนนจากด่านห้วยโก๋นผ่านเมืองเงินและเมืองหงสา และอ้อมไปทางเมืองไซยะบูลีตรงไปหลวงพระบาง ระยะทางจากด่านห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ประมาณ 232 กิโลเมตร ใช้เวลา

<sup>558</sup> พิมสิริ พิขวงศ์, “การศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยและลาวในจังหวัดน่าน” (การค้นคว้าอิสระ ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553), หน้า 32.

เดินทางประมาณ 7-8 ชั่วโมง และการพัฒนาเส้นทางใหม่ ซึ่งเริ่มจากเมืองหงสาไปเมืองจอมเพ็ดและเข้าสู่หลวงพระบาง ระยะทางจากด่านห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ประมาณ 172 กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางประมาณ 4-5 ชั่วโมง ตัดผ่านแม่น้ำโขงที่ท่าเชียงแมน เมืองจอมเพ็ด ทั้งนี้ สภาพเส้นทางปัจจุบันยังเป็นถนนลูกรังและยังต้องข้ามห้วยน้ำประมาณ 8 ห้วย ทำให้ไม่สะดวกในการเดินทาง ดังนั้น จึงต้องมีการพัฒนาเส้นทางสายนี้ เพื่อเพิ่มความสะดวกในการคมนาคมขนส่งและช่วยลดระยะเวลาในการเดินทางจากน่านไปหลวงพระบาง<sup>559</sup>

จากศักยภาพของด่านห้วยโก๋นที่สามารถขยายเส้นทางการค้าชายแดนทางด้านจังหวัดน่านไปยังประเทศที่สามได้ และมีการเจริญเติบโตทั้งทางด้านการค้า การท่องเที่ยว และการขนส่ง จึงเป็นที่มาของโครงการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋น ซึ่งเริ่มจากตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นั่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการตลาดการค้าชายแดนห้วยโก๋น จึงได้ริเริ่มเสนอโครงการวางผังเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า ทั้งที่เป็นส่วนของการวางผังพื้นที่ชุมชนตลาดชายแดนห้วยโก๋น และพื้นที่ที่ทางอบต.ห้วยโก๋นและส่วนราชการอื่นมาขอใช้ จำนวน 255 ไร่ ที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าดอยภูคา-ผาแดง) ปัจจุบัน ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการและการศึกษาของอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ที่มีเส้นทางคมนาคมหลักที่เชื่อมโยงจากจังหวัดน่าน จนเข้าสู่จุดผ่านแดนถาวรห้วยโก๋น-น้ำเงิน ที่เชื่อมต่อไปยังลาว เวียดนาม และจีนตอนใต้ ตามทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 101<sup>560</sup> อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการนำเรื่องการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นเข้าที่ประชุม กรอ. จังหวัดน่าน ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้จังหวัดน่านเป็นผู้ขอใช้พื้นที่ เนื่องจากจะกระทบในเรื่องความมั่นคงและกิจกรรมชายแดน<sup>561</sup> อีกทั้งมีหน่วยงานราชการอีกหลายหน่วยงานเข้ามายื่นเรื่องขอใช้พื้นที่ดังกล่าวด้วย ทำให้ต้องมีการหารือปรับแก้ และต้องเปลี่ยนแปลงจำนวนพื้นที่ป่าที่จะขอใช้ประโยชน์ สถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของตัวแสดงนโยบาย ในกรณีนี้คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อบต. ห้วยโก๋น ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในพื้นที่และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ให้ประสานงานด้านข้อมูลในเชิงพื้นที่และให้แนวทางการดำเนินงานต่อผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ เนื่องด้วยประเด็นการขอใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านความมั่นคงของประเทศและกิจกรรมชายแดน ทำให้การผลักดันเรื่องดังกล่าวด้วยการส่งต่อไปยังจังหวัดน่าน ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดน่านต่อไป

<sup>559</sup> สำนักงานพาณิชย์จังหวัดน่าน, *การค้าชายแดนไทย - สปป.ลาว จังหวัดน่าน ประจำปี 2559*, หน้า 8-9.

<sup>560</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น, "รายงานเหตุผลและความจำเป็นโครงการขอใช้พื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาด่านการค้าชายแดนถาวรห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน." (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>561</sup> สำนักงานจังหวัดน่าน, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดน่าน (กรอ.จังหวัดน่าน)," 6 สิงหาคม 2558. หน้า 4.

ทั้งนี้ ในการขอใช้พื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจากหลายหน่วยงาน ทั้งตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงภาคเอกชน โดยในส่วนของตัวแสดงภาครัฐ ตั้งแต่ระดับตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน พาณิชย์จังหวัดน่าน นายด่านศุลกากรจังหวัดน่าน ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน ไปจนถึงตัวแสดงภาครัฐระดับสูง คือ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่งการผลักดันเรื่องนี้มีผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น ภายหลังจากหารือ ที่ประชุมกรอ. ส่วนกลาง ครั้งที่ 2/2558 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบในหลักการพัฒนาจุดผ่านแดนให้เป็นศูนย์กลาง การแลกเปลี่ยนและส่งเสริมด้านการค้า การลงทุน การบริการ โลจิสติกส์ และการท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานสากล และมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพหลัก ร่วมกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบพิจารณาความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเขตป่าสงวนเพื่อพัฒนาจุดผ่านแดนถาวรบ้านห้วยโก๋น<sup>562</sup>

ต่อมา จังหวัดน่านได้เปิดงานสัมมนารับฟังความคิดเห็นโครงการสำรวจและออกแบบโครงการก่อสร้างจุดผ่านแดนถาวรห้วยโก๋น อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน และจุดผ่านแดนถาวรภูต้อ อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรธานี เพื่อรองรับการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ซึ่งจัดขึ้น ณ โรงแรมเทวราช อำเภอเมือง จังหวัดน่าน โดยมีนายกมลโลจจน์ เชียงวงศ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน นายสมเกียรติ พงศ์ศักดิ์ หัวหน้าฝ่ายศุลกากร ด่านศุลกากรทุ่งช้าง และรศ.ดร.รุธีร์ พนมยงค์ คณะที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์โดยภาครัฐและภาคเอกชนได้เล็งเห็นศักยภาพของจังหวัดน่าน ตามยุทธศาสตร์การค้าหลักเสียง “3 วงแหวน 5 ประตูการค้า” และพร้อมที่จะผลักดันจังหวัดน่าน ให้เป็นประตูการค้าของภาคเหนือฝั่งตะวันออก ซึ่งเชื่อมโยงกับสปป.ลาว มณฑลยูนนาน จีนตอนใต้ และเวียดนามตอนเหนือผ่านมายังประเทศไทย ทั้งในเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ ที่สามารถเชื่อมโยงไปยังประเทศอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองหงสา แขวงไชยะบุรี จะช่วยให้เกิดการค้า การลงทุนและการขนส่งสินค้าระหว่างกันได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ทางกรมศุลกากรจึงได้ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินงานโครงการสำรวจและออกแบบโครงการก่อสร้างจุดผ่านแดนถาวรห้วยโก๋น เพื่อทำการคัดเลือกพื้นที่โครงการ และศึกษาความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์พื้นที่โครงการให้สอดคล้องกับความต้องการ

<sup>562</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ครั้งที่ 2/2558," 8 กรกฎาคม 2558. หน้า 11-12.

ด้านงานศุลกากรและงานอื่นที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงสภาพปัญหาปัจจุบัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชน การค้าชายแดน การท่องเที่ยว และอื่นๆ รวมถึงทำการออกแบบก่อสร้างอาคารต่างๆ ตามโครงการให้เพียงพอกับสภาพการใช้งานปัจจุบันและรองรับปริมาณงานในอนาคต<sup>563</sup>

ต่อมา จังหวัดน่านได้นำประเด็นการขอใช้พื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นเข้าสู่ที่ประชุมหารือร่วมระหว่างนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ กรอ.ส่วนกลาง และคณะกรรมการ กรอ.กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย น่าน พะเยา แพร่) เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 โดยมี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในการประชุม ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย<sup>564</sup> ซึ่งเป็นการติดตามความคืบหน้าการพัฒนาด่านชายแดนสากลห้วยโก๋น อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน และเร่งรัดการอนุญาตให้ใช้พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยภูคาและป่าผาแดง ต.ห้วยโก๋น จ.น่าน รวมทั้งสิ้น 819 ไร่ 75 ตารางวา ประกอบด้วย (1) ด้านศุลกากรทุ่งช้างขอใช้พื้นที่จำนวน 214 ไร่ สำหรับโครงการก่อสร้างจุดผ่านแดนถาวรห้วยโก๋น จ.น่าน (2) แขวงทางหลวงที่ 2 ขอใช้พื้นที่จำนวน 255 ไร่ 75 ตารางวา สำหรับก่อสร้างถนนบริเวณด่านชายแดนห้วยโก๋น เป็นทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศ และ (3) การพัฒนาตลาดและเขตการค้าชายแดนขอใช้พื้นที่จำนวน 350 ไร่ สำหรับการวางผังการใช้ที่ดิน ที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการและมอบหมายให้ กระทรวงมหาดไทย (จ.น่าน) รับไปประสาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 3 สาขาแพร่) จัดทำข้อมูลการขอใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยภูคาและป่าผาแดง เพื่อพัฒนาด่านชายแดนสากลห้วยโก๋น อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่านโดยคำนึงถึงผลกระทบทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และชุมชนตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป<sup>565</sup>

จากความคืบหน้าล่าสุด ในประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่การค้าชายแดนด่านถาวรห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ครั้งที่ 2/2561 วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2561 เพื่อติดตามความคืบหน้าการดำเนินการจัดทำผังแสดงการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทางราชการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยภูคาและป่าผาแดง ตามประกาศกรมป่าไม้ จำนวน 350 ไร่ ซึ่งสำนักงาน

<sup>563</sup> ศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงานจังหวัดลำปาง, "เปิดรับฟังความเห็นสร้างจุดผ่านแดนถาวรการค้าชายแดน," *วารสารข่าวสารตลาดแรงงาน* 23, no. 2 (กุมภาพันธ์ 2559): 6.

<sup>564</sup> สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ, "ผลการประชุมหารือร่วมระหว่างนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ กรอ.ส่วนกลาง และคณะกรรมการ กรอ. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย น่าน พะเยา แพร่)," สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, accessed 8 กุมภาพันธ์ 2562, [https://www.nesdb.go.th/mobile\\_detail.php?cid=7&nid=6283](https://www.nesdb.go.th/mobile_detail.php?cid=7&nid=6283).

<sup>565</sup> เรื่องเดียวกัน.

โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดน่าน ได้นำเสนอการจัดทำผังพื้นที่รายแปลงการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทางราชการ ของหน่วยงานราชการที่ได้รับการจัดสรรพื้นที่ภายใต้การสำรวจและออกแบบแผนผัง โดยแบ่งเป็น 16 แปลง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน (นายวรกิตติ ศรีทิพากร) ได้มอบหมายให้นายอำเภอเฉลิมพระเกียรติ บูรณาการการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ในการลงพื้นที่สำรวจข้อมูลความต้องการของประชาชน และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการโครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนห้วยโก๋น เพื่อสรุปเป็นรายงานเสนอให้ที่ประชุมทราบในการประชุมครั้งต่อไป<sup>566</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทางด้านตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดน่าน โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัดน่านซึ่งได้พยายามผลักดันเรื่องโลจิสติกส์ คมนาคม และการขนส่งของจังหวัดน่านมากกว่า 20 ปี มีความเห็นว่า ที่ผ่านมามีการพัฒนาด้านชายแดนห้วยโก๋น เป็นไปอย่างล่าช้า ดังที่นายศรีรุ่ง รัตนศิลา รองประธานหอการค้าจังหวัดน่าน ฝ่ายยุทธศาสตร์ ให้สัมภาษณ์ความตอนหนึ่งว่า “การขอใช้พื้นที่หน้าด่านสากลห้วยโก๋น เราผลักดันตั้งแต่ 1,000 ไร่ ถูกบีบบังคับเหลือ 574 ไร่ สุดท้ายเหลืออยู่ 350 ไร่ เราตามเรื่องไปถึงกระทรวงมหาดไทย ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็รับลูกแล้ว ผลักดันกันมาตั้งแต่ต้น มาจนถึงสุดท้ายอุโมงค์ แต่วันนี้ภายในจังหวัดกลับยังไม่ขับเคลื่อนเลย อีกทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคน ที่ผ่านมาใส่เกียร์ว่างเพราะกลัวผลกระทบ”<sup>567</sup> ซึ่งหอการค้าจังหวัดน่านผลักดันให้มีการดำเนินการตามแผนแม่บทที่ได้วางไว้ ภายหลังจากที่จังหวัดได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้ใช้พื้นที่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>568</sup> ในขณะที่ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน (ทสจ.) ได้แสดงความเห็นต่อกรณีฝ่ายยุทธศาสตร์ หอการค้าจังหวัดน่าน ที่ได้เรียกร้องเรื่องการให้ความสำคัญกับการพัฒนาด่านสากลห้วยโก๋น-น้ำเงิน ไว้ว่า ในระยะแรกที่เสนอขอไว้ 574 ไร่ เมื่อกรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่เหมาะสมและยังไม่ชัดเจนว่าจะใช้พื้นที่อย่างไรบ้าง จึงได้มีการปรับลดลงเหลือ 350 ไร่ ซึ่งมีแผนผังต่างๆ ชัดเจน โดยคณะกรรมการของกรมป่าไม้ได้พิจารณาผ่านความเห็นชอบแล้ว เหลือเพียงขั้นตอนของการให้อธิบดีกรมป่าไม้ลงนามอนุมัติ ซึ่งหากได้รับอนุมัติแล้ว ต่อไปจะพัฒนาพื้นที่ก็สามารถทำได้ถูกต้อง<sup>569</sup>

<sup>566</sup> สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่, "น่าน ประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่การค้าชายแดนด่านถาวรห้วยโก๋น ครั้งที่ 2/2561," accessed 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=181016162944>.

<sup>567</sup> มติชนออนไลน์, "สวดยับ! ด่านห้วยโก๋นยังไม่เกิด ไร้ทิศทาง รับมือจีน-ลาวอู่เถรคมนาคนไม่ทัน," accessed 15 มกราคม 2562, [https://www.matichon.co.th/region/news\\_451179](https://www.matichon.co.th/region/news_451179).

<sup>568</sup> มติชนออนไลน์, "แผนพัฒนา 'ด่านสากลห้วยโก๋น-น้ำเงิน' สะดุด-เลื่อนถก กรอ. หลังพบบุงกรุกป่า สร้างอาคารชุดแผนแม่บทพัฒนาด่าน," accessed 15 มกราคม 2562, [https://www.matichon.co.th/region/news\\_486853](https://www.matichon.co.th/region/news_486853).

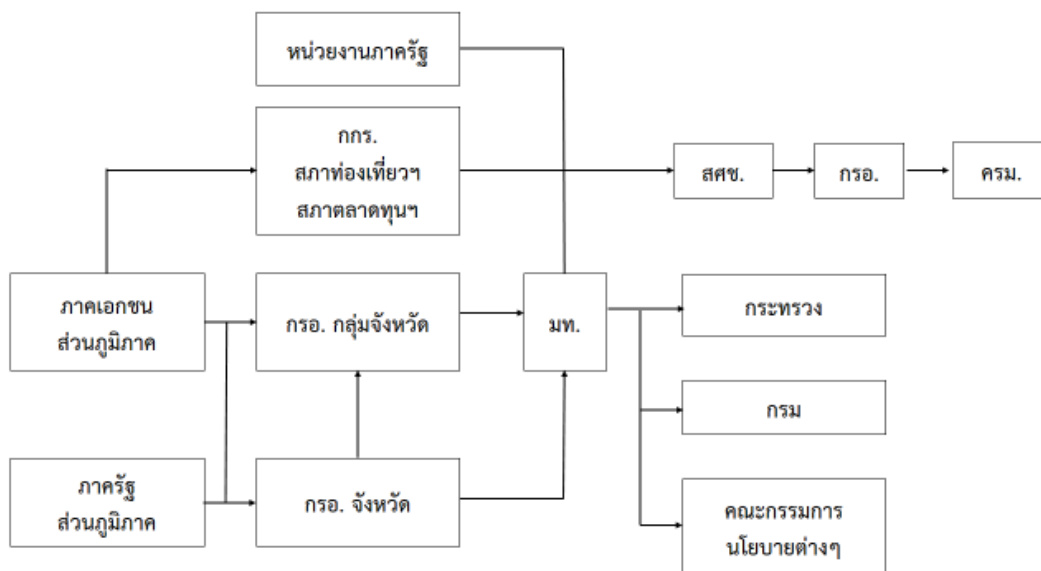
<sup>569</sup> มติชนออนไลน์, "ป่าไม้ไฟเขียวพัฒนาที่ด่านห้วยโก๋น 350 ไร่ ผู้ว่าฯน่านเล็งนั่งปช.กรอ.," accessed 15 มกราคม 2562, [https://www.matichon.co.th/region/news\\_456541](https://www.matichon.co.th/region/news_456541).

จากสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงภาคเอกชนคือ หอการค้าจังหวัดน่านมีความสำคัญในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจของ กรอ.จังหวัดน่าน เป็นผู้สนับสนุนและประสานงานสำหรับการดำเนินงานในส่วนของภาคเอกชน ในการผลักดันประเด็นการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นผ่านคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) เข้าไปสู่กรอ.ส่วนกลาง จนนำไปสู่การเห็นชอบในหลักการในการขอใช้พื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋น กระนั้น ในทางปฏิบัติยังมีตัวแสดงอื่นๆ ที่มีความเห็นต่าง โดยเฉพาะประเด็นจำนวนพื้นที่ที่จะขอใช้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนทำให้ต้องคำนึงถึงการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบทางสังคมที่จะมีต่อประชาชนในพื้นที่ด้วย

กล่าวโดยสรุป จากตัวอย่างการเสนอข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาล เพื่อผลักดันการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝด คือ จังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน ของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐ ในที่นี้ ได้แสดงให้เห็นว่าหอการค้าจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน ที่มีความสำคัญต่อการทำงานร่วมกับตัวแสดงภาครัฐ ได้ทำการผลักดันการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจระดับจังหวัด ผ่านกรอ. กลุ่มจังหวัด และกรอ. ส่วนกลาง รวมถึงการประชุมคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ซึ่งเป็นไปดังภาพ 22 และเมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการ ตัวแสดงภายในพื้นที่จะดำเนินการและติดตามความคืบหน้าในเวที กรอ.จังหวัด ยกตัวอย่างกรณีการลดผลกระทบจากการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ร้อยละ 10 ของลาว ของหอการค้าจังหวัดหนองคาย และกรณีการผลักดันโครงการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นของหอการค้าจังหวัดน่าน



ภาพ 22: กลไกการขับเคลื่อนคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ



ที่มา: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, “การกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ,” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2560, [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5272&filename=economy\\_committee](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5272&filename=economy_committee)

## สรุป

ในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีเมืองที่มีได้เป็นคู่แฝดทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำการศึกษาจังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดน่าน-แขวงไซยะบูลี แสดงให้เห็นว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐโดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ถือเป็นตัวแสดงที่สำคัญ จากความชอบทางกฎหมายด้วยสถานะ/ตำแหน่งในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ.จังหวัด) ในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มาจากส่วนกลางคือ ด้านการอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบหุ้นส่วน เนื่องจากตัวแสดงภาคเอกชนได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐเช่นกัน เช่น การจับคู่ธุรกิจ การแก้ไขปัญหาระหว่างคู่ค้าไทย-ลาว โดยมีทรัพยากรนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ ทรัพยากรความรู้/ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรองค์การ เกี่ยวกับการมีเครือข่ายของตัวแสดงภาคเอกชนระหว่างภาคเอกชนไทยและภาคเอกชนลาว ในขณะที่ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการมีบทบาทใน

ลักษณะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบนิ่งเฉยหรือไม่ได้แย่ง เนื่องจากเป็นผู้ให้ความร่วมมือกับตัวแสดงภาครัฐ ส่วนภูมิภาคด้วยทรัพยากรความรู้/ความเชี่ยวชาญในเชิงเทคนิคด้านการท่องเที่ยว และด้านวิศวกรรม และเทคโนโลยี เป็นต้น

ในขณะที่ เมื่อพิจารณาบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการกำหนดนโยบายอันเกิดจากข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ สองกรณีตัวอย่างของเมืองที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจไทย-ลาวนั้น พบว่า จากการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า แม้ว่าจะมีความสำคัญในระดับสูง เนื่องด้วยมีสถานะ/ตำแหน่งในกรอ.จังหวัด แต่ตัวแสดงภาคเอกชนมีอิทธิพลน้อย กล่าวคือ เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการ จึงไม่สามารถมีอิทธิพลต่อระบบและแนวทางการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน อีกทั้ง มีเพียงหอการค้าจังหวัดที่ค่อนข้างเข้มแข็งกว่าตัวแสดงภาคเอกชนกลุ่มอื่นๆ ทำให้ขาดพลังของตัวแสดงภาคเอกชน เช่น การประสานนโยบายกับลาว ก็เป็นไปตามกลไกที่ตัวแสดงภาครัฐจัดขึ้น แต่ไม่พบในตัวแสดงภาคเอกชนไทย-ลาว

ทั้งนี้ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ในพื้นที่ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการพยายามขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว บางนโยบาย เช่น การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เนื่องจากปัจจุบันยังไม่สามารถสรรหาผู้ลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายได้ โดยตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคทำได้เพียงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจและประชาสัมพันธ์โครงการดังกล่าว ในขณะที่จังหวัดน่าน ซึ่งตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่พยายามผลักดันโครงการพัฒนาพื้นที่ด่านชายแดนห้วยโก๋นเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม แต่โครงการก็มีความคืบหน้าอย่างช้าๆ แม้ว่าตัวแสดงภาครัฐในระดับสูง คือนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานในระบบราชการที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล อาทิ สศช. ซึ่งจัดว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎหรือเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเชิงนโยบายจะเห็นชอบในหลักการขอใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาพื้นที่ด่านชายแดนห้วยโก๋น แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงติดปัญหาเรื่องกฎหมายเป็นสำคัญ ทำให้ต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแสดงภาครัฐหลายฝ่ายก่อนที่จะทำการพัฒนา ส่งผลให้การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนต้องใช้ทรัพยากรด้านเวลา เนื่องจากตัวแสดงแต่ละหน่วยงานต่างฝ่ายต่างต้องรับผิดชอบในภารกิจของกระทรวงต้นสังกัดของตนเอง เช่น กรมป่าไม้ กอปรกับการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดน่านบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินการขาดความต่อเนื่อง

## บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการตอบคำถามว่า ตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว โดยทำการศึกษาเมืองชายแดนไทย-ลาว ทั้งที่เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (sister city) ที่มีการสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต และเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่มีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ ได้แก่ จังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี เพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่น

ข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า เมื่อพิจารณาบริบทของพื้นที่ประกอบกับบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ทั้ง 3 พื้นที่ตัวอย่าง แสดงให้เห็นว่า เมืองชายแดนที่มีศักยภาพที่จะเป็นจุดขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ไทย-ลาว ได้คือ จังหวัดมุกดาหารและจังหวัดหนองคาย เนื่องจากทั้งสองจังหวัดมีบริบทในเชิงพื้นที่ที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ฝั่งตรงข้ามของทั้งสองจังหวัดมีความเป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นกันและเป็นแขวงที่สำคัญทางเศรษฐกิจของลาว นั่นคือ แขวงสะหวันนะเขตและนครหลวงเวียงจันทน์ ด้วยทำเลที่ตั้ง และการมีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญคือ สะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว เหมือนกัน ทำให้เอื้อต่อการมีบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาว โดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชนของทั้งสองจังหวัด ส่วนทางด้านจังหวัดน่าน ซึ่งฝั่งตรงข้ามคือแขวงไชยะบูลีนั้นยังมีขนาดเศรษฐกิจที่เทียบกับทั้งสองแขวงที่กล่าวมาไม่ได้ อีกทั้ง สภาพพื้นที่ที่เชื่อมต่อระหว่างกันเป็นเขตพื้นที่ป่าและฝั่งไทยเป็นเขตป่าสงวน ทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในท้องถิ่นมีบทบาทในการขับเคลื่อนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว อย่างจำกัด จากนัยยะเชิงพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันนี้

ฉะนั้น บทนี้ประกอบด้วย 5 ส่วน ส่วนแรกเป็นการสรุปบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว จากกรอบความคิดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนที่สองเป็นข้อเสนอแนะเชิง

ทฤษฎี ส่วนที่สามเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ส่วนที่สี่เป็นข้อจำกัดในการวิจัย และส่วนสุดท้ายเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้

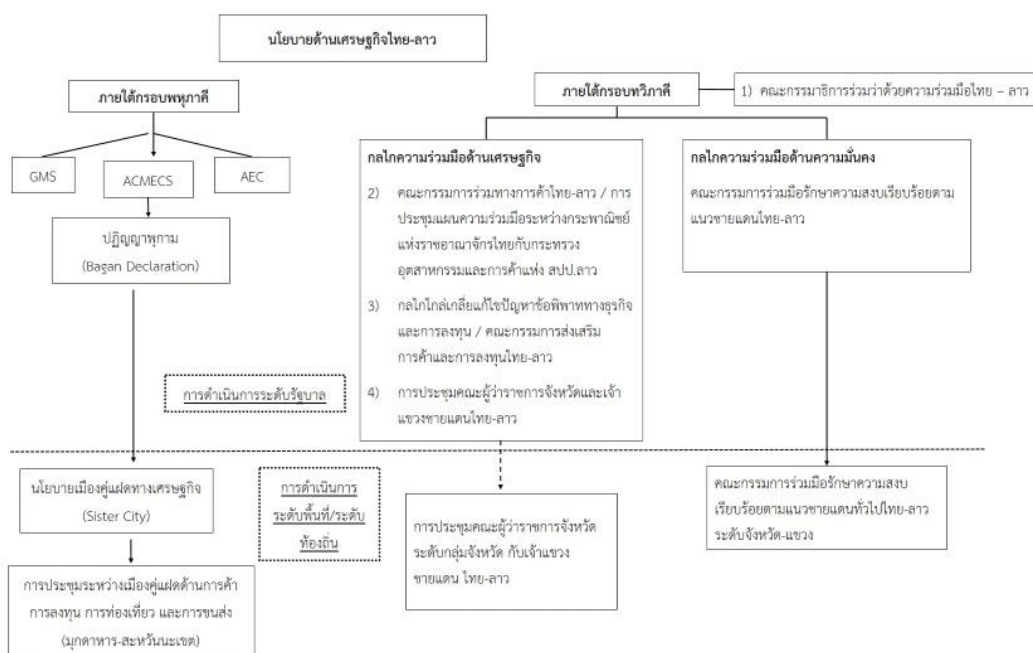
## 6.1 บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว

ภายใต้บริบทของสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงในช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงพ.ศ. 2549-2559 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายสมักร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทำให้รัฐบาลไทยหลายสมัยในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ค่อนข้างสั้น กระนั้น การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวยังคงมีความคงที่ มิได้ชะงักงันไปตามสภาวะทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ตัวแสดงภาครัฐที่เป็นในระบบราชการ ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายและทำให้การวางนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ผ่านกลไกความร่วมมือที่ทั้งสองประเทศได้วางไว้ร่วมกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวนั้น มีทั้งที่อยู่ภายใต้กรอบพหุภาคี อาทิ การพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor; EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor; NSEC)

นอกจากนี้ กลไกความร่วมมือในระดับทวิภาคีไทย-ลาว ก็ยังคงดำเนินไปภายใต้บทบาทภารกิจของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพาณิชย์ รวมถึงหน่วยงานระดับบนซึ่งเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่สำคัญที่กำกับทิศทางการดำเนินงานคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเมื่อหน่วยงานในระดับบนนี้ได้ขับเคลื่อนนโยบายเหล่านี้ลงไปในระดับพื้นที่หรือระดับท้องถิ่นที่เป็นเมืองชายแดนไทย-ลาว และหน่วยงานต้องดำเนินการตามคำสั่งจากหน่วยงานระดับบนในช่วงเวลาดังกล่าว ประกอบกับ รัฐบาลหลายชุดมิได้ให้ความสนใจต่อประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวที่ชัดเจนนัก เนื่องจากหลายรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง อีกทั้ง หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคเองก็เผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านบุคลากร ซึ่งเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง สถานการณ์ดังกล่าวจึงได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชนที่มีความสัมพันธ์กับลาว และมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการค้าชายแดนอยู่แล้ว เข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันการขับเคลื่อน

นโยบายและการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวในช่วงเวลาดังกล่าว (ดังภาพ 23)

ภาพ 23: กลไก/ช่องทางในการประสานนโยบายของเมืองชายแดนไทย-ลาว ในระดับรัฐบาลและระดับพื้นที่



ที่มา: ผู้วิจัย



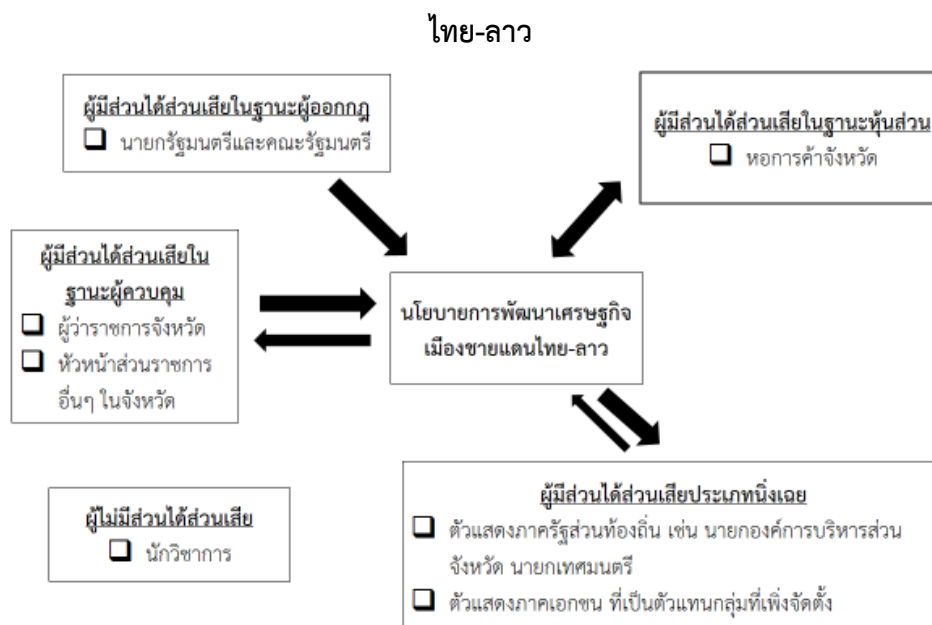
เมื่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวลงไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นแล้ว จากภาพ 23 เป็นการสรุปการดำเนินการประสานนโยบายของตัวแสดงภายในระดับพื้นที่ของเมืองชายแดนไทย-ลาว ทั้งที่เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (มุกดาหาร) และมีได้เป็นเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ (หนองคาย และน่าน) ซึ่งในส่วนของเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต จะมีกลไกการประชุมระหว่างเมืองคู่แฝดด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการขนส่ง มุกดาหาร-สะหวันนะเขต เพิ่มขึ้น และส่งผลให้กลไก/ช่องทางนี้ทำให้จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต มีความใกล้ชิดและมีความถี่ในการพบปะหรือมากกว่าการจัดประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว และในขณะที่ ทั้ง 3 จังหวัดตัวอย่าง จะมีกลไกการประสานนโยบายที่เหมือนกัน คือ การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ซึ่งรับผิดชอบโดยกระทรวงมหาดไทย และการประชุมคณะกรรมการร่วมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไปไทย-ลาว ระดับจังหวัด ที่เปิดโอกาสให้ประเด็นความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดและแขวง เป็น

วาระหนึ่งในการประชุม แม้ว่าการประชุมดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกทางด้านความมั่นคงไทย-ลาวก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อนโยบายดังกล่าวถูกขับเคลื่อนลงไปในพื้นที่แล้ว กลไกที่สำคัญในระดับพื้นที่ที่ภาครัฐสามารถรับฟังปัญหาและหาวิธีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ร่วมกับตัวแสดงอื่นๆ เพื่อนำเสนอแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง คือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ. ระดับจังหวัด) โดยกรอ. จังหวัดชายแดนไทย-ลาว นั้น ได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทความร่วมมือกับสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจของแขวงของลาว เพื่อแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางธุรกิจและการลงทุนตามกฎหมายของแต่ละประเทศ และเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือระหว่างจังหวัดและแขวง เพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 โดยชุดของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ในพื้นที่ตัวอย่างทั้ง 3 จังหวัด มาจากการเป็นผู้แทน (representative) ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชน และผู้แทนของตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ และถือว่ามี ความชอบทางกฎหมายด้วยสถานะ/ตำแหน่ง ซึ่งเป็นคุณลักษณะประการแรกของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ได้แก่ ตัวแสดงภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาและสังคม

ทั้งนี้ การที่ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการใน กรอ. จังหวัด ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มาจากส่วนกลาง และผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพบริบทพื้นที่ขณะนั้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการนำกรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) เข้ามาใช้ในการศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบาย โดยเน้นที่ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐสองกลุ่มหลักๆ คือ ตัวแสดงภาคเอกชน และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ ที่ดำเนินการร่วมกับตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค ซึ่งภายหลังจากการศึกษาคุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 ประการ ทั้งความชอบทางกฎหมาย สถานะ/ตำแหน่ง ผลประโยชน์ของตัวแสดงนโยบาย และการครอบครองและการเปลี่ยนทรัพยากร นำไปสู่การจัดประเภทความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร ตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, Mário Raposo (2012) เป็นไปดังภาพ 24

ภาพ 24: การจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน



**ที่มา:** ผู้วิจัยจัดกลุ่มตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves and Mário Raposo, "A model for stakeholder classification and stakeholder relationships," *Management Decision* 50, no. 10 (2012): 1874.

จากการจัดประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ดังภาพ 24 แสดงให้เห็นว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่สำคัญ คือ หอการค้าจังหวัดจัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน (partner stakeholder) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์กรต่างฝ่ายต่างมีอิทธิพลต่อกัน และไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่สามารถครอบงำอีกฝ่ายได้ เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ตัวแสดงภาคเอกชนมิใช่สายบังคับบัญชาของภาครัฐ การติดต่อประสานงานระหว่างกันจึงเป็นไปในลักษณะประสานความร่วมมือ แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่คือ พลังในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว และการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว เช่น กรณีจังหวัดมุกดาหาร สามารถผลักดันการเปิดด่านผ่อนปรนชายแดนเพื่อการค้าเพิ่มขึ้นโดยใช้ระยะเวลาที่สั้นกว่าการเสนอขอเปิดปกติในกรณีจังหวัดอื่น เช่น จังหวัดหนองคายที่อยู่ระหว่างการผลักดันจุดผ่อนปรนการค้าบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ ซึ่งเป็นให้เป็นด่านพรมแดนถาวรของจังหวัดหนองคายอีกแห่งหนึ่ง เนื่องจากเป็นจุดผ่อนปรนที่มีศักยภาพในการค้าชายแดนมากที่สุดของ

จังหวัด ซึ่งอยู่ตรงข้ามด่านประเพณีบ้านหนองตา เมืองสีโคตตะบองของลาว<sup>570</sup> ทั้งที่จุดผ่อนปรนนี้มีมูลค่าการค้าที่ผ่านจุดผ่อนปรนสูงสุดในจังหวัดหนองคาย ในช่วงที่ผ่านมาจังหวัดหนองคายได้มีการประชุมหารือในประเด็นนี้มากกว่า 10 ปี แต่ก็ยังไม่เป็นผล เนื่องด้วยบางหน่วยงานก็ยังมีข้อติดขัด<sup>571</sup>

อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงภาคเอกชนบางส่วนที่จัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทหนึ่งเฉย (passive stakeholder) ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่ต่างฝ่ายต่างมีอิทธิพลต่อกัน แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลับพึงพอใจที่องค์การเป็นผู้ควบคุมสั่งการ และยอมรับในการตัดสินใจที่ยกได้ให้องค์การไป ตัวแสดงภาคเอกชนกลุ่มนี้ เช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และตัวแทนหรือสมาคมภาคเอกชนกลุ่มอื่นๆ ที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งได้ไม่นานนัก คือ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด และชมรมธนาคารจังหวัด ซึ่งเป็นผู้แทนที่อยู่ในคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด แต่มีบทบาทน้อยในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบาย เนื่องจากแม้ว่าจะเป็นตัวแสดงภาคเอกชนเหมือนกันกับหอการค้าจังหวัด แต่ทรัพยากรองค์การทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของตัวแสดงภาคเอกชนเหล่านี้ ยังไม่เข้มข้นเท่ากับหอการค้าจังหวัดและสภาหอการค้าไทย อีกทั้งบางกลุ่มเช่น ชมรมธนาคารในระดับจังหวัดนั้น เพิ่งก่อตั้งมาไม่นาน ทำให้ยังขาดความเข้มข้น เพราะตัวแสดงภาคเอกชน ต้องจัดหาทรัพยากรด้านการเงิน/งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สถานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงาน ด้วยตนเอง ทำให้การเข้าไปมีบทบาทด้านเศรษฐกิจมีต้นทุนค่าใช้จ่าย ซึ่งกลุ่มภาคเอกชนที่มีมานานกว่าจะสามารถบริหารจัดการในประเด็นเหล่านี้ได้ดีกว่า

ในขณะที่ ตัวแสดงกลุ่มสุดท้ายคือ ผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (non-stakeholder) โดยใช้นิยามของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves, Mário Raposo (2012) ที่ให้นิยามว่า หากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์การต่างฝ่ายต่างไม่ได้มีอิทธิพลต่อกัน จะจัดเป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในกรณีนี้ คือ ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่ พบว่า จากความแน่นแฟ้นระหว่างตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด กับตัวแสดงภาคเอกชน คือ หอการค้าจังหวัด ทำให้ทั้งสองตัวแสดงไม่ค่อยปรึกษาหารือกับตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ เพื่อผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในระดับท้องถิ่น ทั้งที่ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการเป็นผู้ที่ครอบครองทรัพยากรความรู้ สาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่ตัวแสดงภาคเอกชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเองทางด้านความรู้และข้อมูลข่าวสารตลอดเวลา ทำให้กลายเป็นคู่คิดของตัวแสดงภาครัฐในพื้นที่ได้ ในขณะที่ ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการยัง

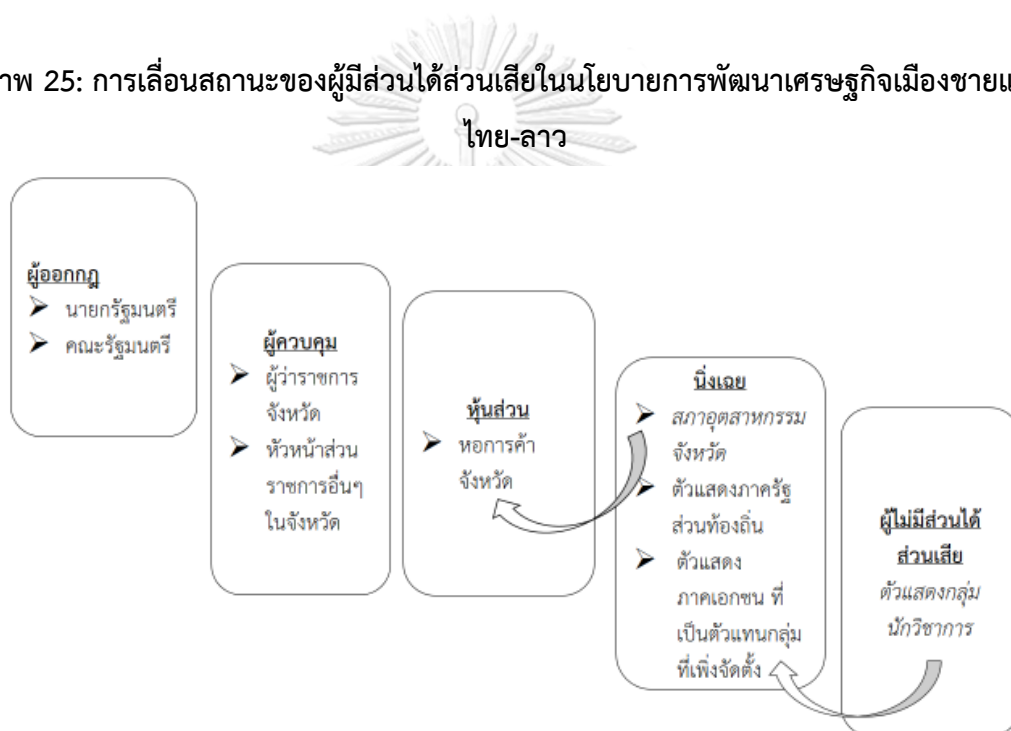
<sup>570</sup> ที่ทำการปกครองจังหวัดหนองคาย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, “บทสรุปผู้บริหาร ความก้าวหน้าการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย,” อ้างแล้ว.

<sup>571</sup> ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.



ไม่ได้รับความสนใจนัก จากการศึกษาแสดงให้เห็น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับกลุ่มนักวิชาการว่าเป็นไปในลักษณะของการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศการท่องเที่ยว การเป็นวิทยากรอบรมให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่ภาครัฐจัดขึ้น หรือที่ปรึกษาในการดำเนินวิศวกรรม แต่ยังไม่ได้เป็นคณะกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดกิจกรรมหรือโครงการ ทำให้ไม่มีช่องทางในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันกับตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ จึงสรุปว่า ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการเป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามนิยามที่กล่าวมา เพราะยังไม่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว อย่างเป็นทางการ ใน 3 พื้นที่กรณีศึกษา

ภาพ 25: การเลื่อนสถานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว



ที่มา: ผู้วิจัย

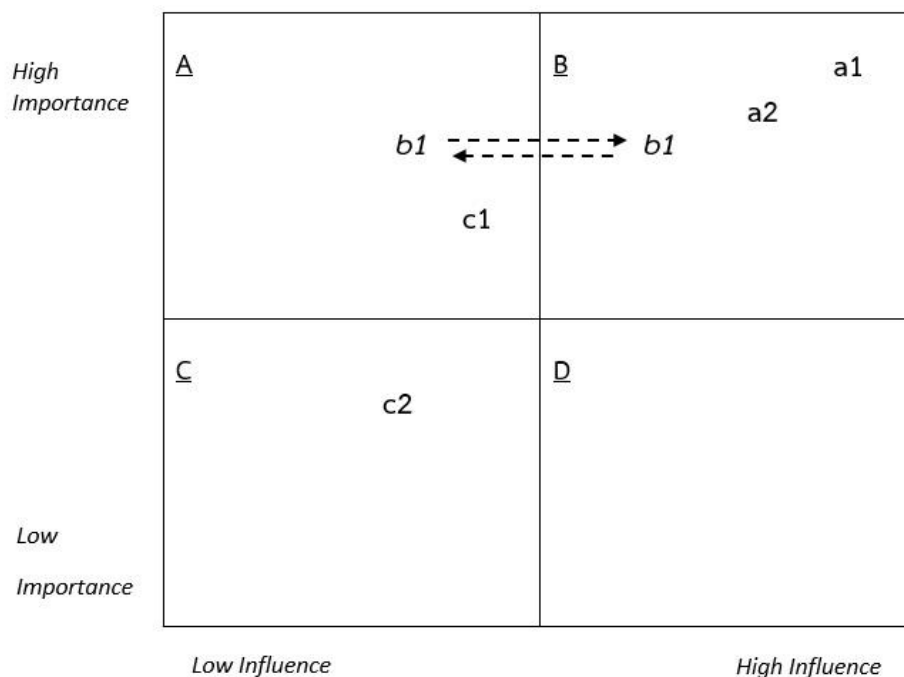
กระนั้น จากการศึกษา พบว่า บทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ใช่สถานะคงที่ แต่หากบริบทของจังหวัดเมืองชายแดนไทย-ลาว เหล่านี้เปลี่ยนแปลง ตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งครอบครองทรัพยากรนโยบายที่สำคัญและจำเป็น อาจจะทำให้เกิดการเลื่อนสถานะความสัมพันธ์ได้ ซึ่งการคาดการณ์ดังกล่าวเป็นไปดังภาพ 25 เช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัด เนื่องจากในพื้นที่ที่ทำการศึกษามีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 2 แห่งคือ มุกดาหารและหนองคาย ซึ่งอาจจะมียุทธศาสตร์เพิ่มขึ้นในการส่งเสริมและผลักดันเมื่อมีผู้เข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ก็มีเลื่อนสถานะของตัวแสดงภาคเอกชน

ยกตัวอย่างสภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหารซึ่งมีลักษณะในการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบหุ้นส่วนในบางโครงการ โดยเฉพาะการผลักดันโครงการ distribution center กล่าวคือ การส่งเสริมให้จังหวัดมุกดาหารเป็นศูนย์กระจายสินค้า และต่อเนืองมาเป็น logistics hub<sup>572</sup> ซึ่งบทบาทดังกล่าวมีอิทธิพลต่อระบบและแนวทางการดำเนินการในการดำเนินโครงการของภาครัฐ เช่น การวางยุทธศาสตร์ท่าเรือบกของจังหวัดมุกดาหารในปัจจุบัน โดยเป็นการผลักดันและขับเคลื่อนร่วมกับหอการค้าจังหวัดมุกดาหาร และในส่วนของตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการนั้น หากสามารถผลิตผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่สามารถนำไปต่อยอดในทางปฏิบัติในอนาคต และตัวแสดงภาครัฐเปิดช่องทางให้กลุ่มนักวิชาการในการร่วมมือหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น ได้รับโอกาสให้เป็นคณะกรรมการในการขับเคลื่อนในโครงการที่เกี่ยวข้อง ที่มีใช้เพียงการมีผู้แทนสถาบันการศึกษาในสังกัด เข้าร่วมเป็นกรรมการใน กรอ. จังหวัดเท่านั้น ก็จะทำให้ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการเริ่มเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการจะมีความสำคัญในแง่ของการเป็นผู้สนับสนุนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกในส่วนงานที่เกี่ยวข้อง หรือช่วยกำหนดหลักสูตรที่เป็นไปได้สำหรับโครงการนำร่อง แม้ว่าจะมีอิทธิพลในลักษณะของการให้ความร่วมมือและเป็นผู้ให้ข้อมูลในการประสานงาน ตามลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบนิ่งเฉย (passive stakeholder) ก็ตาม

จากนั้น เมื่อทำการจัดแบ่งประเภทของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ตามแนวคิดของ Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves และ Mário Raposo (2012) ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยได้นำไปใช้พิจารณาประกอบกับแนวทางการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบาย/โครงการของ James Mayers (2001) นำไปสู่การจัดลำดับอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในภาพรวม เป็นไปดังภาพ 26

<sup>572</sup> ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

ภาพ 26: การประเมินอิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กรณีนโยบายการพัฒนา  
เศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว



### ดัชนี

a1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ออกกฎ (regulatory stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐส่วนกลาง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานในระบบราชการ อาทิ สศช.

a2 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ควบคุม (controller stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงต่างๆ ในพื้นที่เมืองชายแดนไทย-ลาว

b1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะหุ้นส่วน (partner stakeholder) – ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัด

c1 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทนิ่งเฉย (passive stakeholder) – ตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

c2 = ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทนิ่งเฉย (passive stakeholder) – ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือ ภาคเอกชน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด ชมรมธนาคารจังหวัด และตัวแทนกลุ่มนักวิชาการ

แสดงให้เห็นถึง ความเป็นไปได้ในการเลื่อนสถานะของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วน

--> ได้ส่วนเสีย ในที่นี้ คือ ตัวแสดงภาคเอกชน โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัด เนื่องจากผล

←-- การศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงภาคเอกชนในกรณีของเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจ คือ จังหวัดมุกดาหารเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอิทธิพลและมีความสำคัญในระดับสูง ในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ซึ่งสถานะของ ตัวแสดงภาคเอกชนดังกล่าวมาจากการที่ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคในจังหวัดมุกดาหาร โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด และท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ต่างให้ความสำคัญ เปิดโอกาสและสร้างเวทีที่เอื้ออำนวยต่อการแสดงบทบาทของตัวแสดง ภาคเอกชนเช่นกัน ในขณะที่ตัวแสดงภาคเอกชนในเมืองชายแดนไทย-ลาว ที่ยังไม่ได้เป็น เมืองคู่แฝดนั้น หอการค้าจังหวัดมีความพยายามในการผลักดันและขับเคลื่อนในประเด็น ต่างๆ อาทิ การเรียกร้องให้รัฐบาลออกนโยบายเรื่องการคืนภาษีนักท่องเที่ยว (tax refund) ของผู้แทนหอการค้าจังหวัดหนองคาย และการผลักดันการพัฒนาด้านชายแดน ห้วยโก๋น เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเติบโตด้านการค้าชายแดน การลงทุน และการท่องเที่ยว รวมถึงการพัฒนาตลาดและเขตการค้าชายแดนของหอการค้าจังหวัด น่าน เหล่านี้ ยังต้องรอความคืบหน้าจากในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายภาย หลังจากการพิจารณาผลกระทบด้านอื่นๆ แล้วให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

จากการประเมินตามแนวคิดของ James Mayers (2001) ดังภาพ 26 นำไปสู่การจัดลำดับ อิทธิพลและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในระดับ ท้องถิ่น และนำไปใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการ กำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ ของตัวแสดงภาคเอกชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว เป็นไปดังนี้

จากภาพ 26 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในกล่อง B ซึ่งเป็นโชนผู้ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อ ความสำเร็จของนโยบาย/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว กรณีคือ ตัว แสดงระดับรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานในระบอบราชการ เช่น สศช.) อย่างไรก็ตาม สำหรับในระดับท้องถิ่น ตัวแสดงภาครัฐในระดับพื้นที่คือผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วน ราชการของกระทรวงต่างๆ ทั้ง 3 จังหวัด เนื่องจากเป็นผู้นำสูงสุดในพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ และหากให้การสนับสนุนแล้วจะสามารถอำนวยความสะดวกให้โครงการสำเร็จได้ ด้วยทรัพยากรนโยบายที่มีอยู่ โดยมีบทบาทร่วมกับตัวแสดงภาคเอกชนในท้องถิ่น ได้แก่ หอการค้า จังหวัด ในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากตัวแสดงภาคเอกชนครอบครองทรัพยากร

ข้อมูล/ความรู้ และทรัพยากรองค์การที่สำคัญ เช่น สภาหอการค้าไทย และมีบทบาทในการผลักดันโครงการ หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในพื้นที่ อาทิ การส่งเสริมการค้าและการลงทุนภายใต้กรอบการประชุมเมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจมุกดาหาร-สะหวันนะเขต และการประชุมเมืองแฝดสาม มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-ดานัง กิจกรรมการจัดการท่องเที่ยวระหว่างไทย-ลาว มุกดาหาร-สะหวันนะเขตเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ และการผลักดันการกำหนดนโยบาย อาทิ การเปิดจุดผ่อนปรนการค้าชายแดน การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิพิเศษของผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเพื่อสร้างดึงดูดนักลงทุนที่มีศักยภาพ การลดผลกระทบจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10 ของลาว

ในส่วนของกลุ่ม A เป็นโชนที่มีความสำคัญสูงต่อนโยบาย/โครงการ แต่มีผู้ใช้ตัดสินใจ (decision-makers) กล่าวคือ แม้ว่าจะไม่ได้ครอบครองทรัพยากรกฎหมายเหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด แต่ตัวแสดงกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินงาน ทำหน้าที่สำคัญในการเป็นผู้ให้ข้อมูลในระบบและให้แนวทางการดำเนินงานต่อผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ ให้การสนับสนุนและประสานงานสำหรับการดำเนินงานในนโยบาย/โครงการ ซึ่งในที่นี้คือ ตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ที่สำคัญ ได้แก่ หอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด นอกจากนี้ ตัวแสดงที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ตัวแสดงภาครัฐส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น เนื่องจากตัวแสดงเหล่านี้แม้จะมีทรัพยากรงบประมาณ ทรัพยากรบุคลากร และทรัพยากรโครงสร้างพื้นฐาน/ทรัพย์สิน แต่กฎหมายมิได้เปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทด้านเศรษฐกิจของไทย-ลาวในทางตรง แต่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบภารกิจที่เกี่ยวข้องได้ นั่นคือด้านการท่องเที่ยวและด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ด้วยการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการอื่นๆ เช่น สำนักงานจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดหนองคายและจังหวัดน่านที่ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวอย่างมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความสำคัญเนื่องจากสถานท่องเที่ยวต่างๆ อยู่ในพื้นที่การบริหารจัดการและดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวมถึงการพัฒนาตลาดการค้าชายแดนในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น

สุดท้ายในส่วนของกลุ่ม C เป็นโชนของกลุ่มที่มีความสำคัญและอิทธิพลน้อยที่สุด ในที่นี้คือ ตัวแสดงภาคเอกชนที่ไม่ค่อยมีความเคลื่อนไหวในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ในที่นี้ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และตัวแทนหรือสมาคมภาคเอกชนที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งได้ไม่นาน คือ ชมรมธนาคารจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด ซึ่งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะมีการเข้าร่วม ช่วยประสานงาน และสนับสนุนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง

ของกลไกในส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ในขณะที่ ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งตัวแสดงภาครัฐจะร้องขอกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ผลงานการวิจัยด้านการท่องเที่ยว หรืองานด้านวิศวกรรม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการตอบคำถามว่า ตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐใดที่มีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว ใน 3 พื้นที่ตัวอย่าง ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต จังหวัดหนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ และจังหวัดน่าน-แขวงไชยะบูลี โดยข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า เมื่อพิจารณาบริบทของพื้นที่ประกอบกับบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ทั้ง 3 พื้นที่ตัวอย่าง แสดงให้เห็นว่า เมืองชายแดนที่มีศักยภาพที่จะเป็นจุดขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ไทย-ลาว ได้คือ จังหวัดมุกดาหารและจังหวัดหนองคาย เนื่องจากทั้งสองจังหวัดมีบริบทในเชิงพื้นที่ที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ฝั่งตรงข้ามของทั้งสองจังหวัดมีความเป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นกันของลาว และมีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญคือ สะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว นั่นคือ แขวงสะหวันนะเขตและนครหลวงเวียงจันทน์ อีกทั้ง จังหวัดมุกดาหารและจังหวัดหนองคาย ถือเป็นจังหวัดที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางมาโดยตลอด ในการผลักดันให้เป็นประตูเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เอื้อต่อการมีบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาว โดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชนของทั้งสองจังหวัด ส่วนทางด้านจังหวัดน่าน ซึ่งฝั่งตรงข้ามคือแขวงไชยะบูลีนั้นยังมีขนาดเศรษฐกิจที่เทียบกับทั้งสองแขวงที่กล่าวมาไม่ได้ อีกทั้ง สภาพพื้นที่ที่เชื่อมต่อระหว่างกันเป็นเขตพื้นที่ป่าและฝั่งไทยเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในท้องถิ่นมีบทบาทในการขับเคลื่อนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาว อย่างจำกัด จากนั้นจะเชิงพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันนี้

ผลการศึกษา พบว่า ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่เข้มแข็งซึ่งมีบทบาทในการผลักดันการขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ได้แก่ ตัวแสดงภาคเอกชนโดยเฉพาะหอการค้าจังหวัด โดยใช้สถานะ/ตำแหน่งในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ.จังหวัด) คำนึงผลประโยชน์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ และใช้ทรัพยากรนโยบายที่เป็นจุดเด่นของภาคเอกชน คือ ทรัพยากรข้อมูลข่าวสาร ความรู้เชิงลึกในพื้นที่ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจในท้องถิ่น รวมถึงทรัพยากรองค์การที่ภาคเอกชน

มีทั้งกับเครือข่ายภาคเอกชนส่วนกลาง โดยเฉพาะสภาหอการค้าไทย และเครือข่ายกับนักธุรกิจลาวที่เป็นคู่ค้าทางธุรกิจ เพื่อสนับสนุนตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคในการขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลาง จึงจัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบหุ้นส่วน อีกทั้ง เมื่อทำการประเมินอิทธิพลและความสำคัญของตัวแสดงภาคเอกชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว ตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ที่มีความสำคัญในระดับสูงจากการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในกรอ.จังหวัด ในขณะที่ทางด้านอิทธิพลของตัวแสดงภาคเอกชน ในส่วนของหอการค้าจังหวัด พบว่า อยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับตัวแสดงภาคเอกชนอื่นๆ ที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ โดยความสำคัญและอิทธิพลของตัวแสดงภาคเอกชนดังกล่าวส่งผลต่อการผลักดันการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปัญหาในพื้นที่หรือการค้าชายแดนไทย-ลาว อาทิ ตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดมุกดาหารสามารถผลักดันข้อเรียกร้องเชิงนโยบายในการขอเปิดจุดผ่อนปรนการค้า และการเสนอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนเงื่อนไขสิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่จะมาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร รวมถึงผลักดันการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงการจัดตั้งสนามบินมุกดาหาร และในส่วนของตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดหนองคาย จากการรวมตัวกับตัวแสดงภาคเอกชนในกลุ่มจังหวัด ทำให้สามารถผลักดันการแก้ไขปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาวให้กลับมาสู่สถานการณ์ปกติได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี

การศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวในงานวิจัยชิ้นนี้ใช้กรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่น่ามาใช้วิเคราะห์นโยบายในหลากหลายสาขาวิชา รวมถึงสาขารัฐศาสตร์และสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยชิ้นนี้มีความแตกต่างจากงานชิ้นอื่นๆ คือ เป็นการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว โดยการนำแนวคิดอื่นๆ มาช่วยในการทำความเข้าใจและอธิบายคุณลักษณะของตัวแสดงนโยบาย (policy actor) ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับความชอบทางกฎหมาย สถานะ/ตำแหน่งมุมมองด้านผลประโยชน์ และการครอบครองและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนโยบายของตัวแสดง เพื่อประเมินความสำคัญและอิทธิพลของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจไทย-ลาว ด้วยการพิจารณาว่าความสำคัญและอิทธิพลของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายดังกล่าว สามารถส่งผลต่อความสำเร็จในการผลักดันข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาลในประเทศต่างๆ ได้หรือไม่ และดำเนินการผ่านช่องทางหรือกลไกใด โดยใช้กรณีศึกษาเมืองชายแดนไทย-ลาว 3 พื้นที่ตัวอย่าง ทั้งที่เป็นเมืองคู่แฝด

ทางเศรษฐกิจไทย-ลาว และเมืองชายแดนที่ยังไม่ได้เป็นเมืองคู่แฝด ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดหนองคาย และจังหวัดน่าน

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงภาคเอกชนในพื้นที่ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลจากการมีสถานะ/ตำแหน่งในกรอบระดับจังหวัด มีมุมมองด้านผลประโยชน์ที่ชัดเจน กล่าวคือ ต้องการให้เศรษฐกิจในท้องถิ่นและการค้าชายแดนไทย-ลาวเจริญเติบโต อีกทั้งยังครอบครองทรัพยากรนโยบายที่สำคัญ คือ ทรัพยากรข้อมูลข่าวสารและความรู้เชิงลึกด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ และทรัพยากรองค์การที่ภาคเอกชนท้องถิ่นมีกับภาคเอกชนไทยส่วนกลางและคู่ค้าทางธุรกิจฝั่งลาว กระนั้น จากการศึกษายังพบอีกด้วยว่า นัยยะความแตกต่างทางด้านพื้นที่ ส่งผลต่อพลังในการผลักดันข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของตัวแสดงภาคเอกชนในแต่ละพื้นที่มีไม่เท่ากัน กล่าวคือ จังหวัดมุกดาหารและจังหวัดหนองคาย อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีแม่น้ำโขงเป็นเขตพรมแดน ทำให้การคมนาคมระหว่างกันมีความสะดวกสบาย ในขณะที่จังหวัดน่าน มีพรมแดนกับลาวเป็นลักษณะเขตพื้นที่ป่า อีกทั้งเขตพื้นที่ป่าของฝั่งไทยเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ระหว่างพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางบก อย่งไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดที่ตัวแสดงภาคเอกชนต้องเผชิญนี้ แต่ละพื้นที่มีวิธีการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในระดับท้องถิ่นที่แตกต่างกันไปตามประเด็นข้อเรียกร้อง อาทิ ข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการค้าชายแดนไทย-ลาวที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดหนองคาย จะพบว่า จากปัญหาการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10 ของลาว ที่บังคับใช้ตั้งแต่ช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ส่งผลต่อมูลค่าการค้าชายแดนไทย-ลาวที่ลดลง และต่อมาหอการค้าจังหวัดหนองคายสามารถผลักดันการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้กลับมาสู่สถานการณ์ปกติได้ในช่วงต้นปีพ.ศ. 2561 นั้น เกิดจากการรวมตัวกันของภาคเอกชนในกลุ่มจังหวัดที่ร่วมกับตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบเช่นกัน เช่น จังหวัดอุดรธานี และการหาวิธีแก้ไขปัญหาการส่งออกของกลุ่มหอการค้าจังหวัดให้กับผู้ค้าหรือผู้ประกอบการในท้องถิ่น ในขณะที่ ข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจที่ทางหอการค้าจังหวัดมุกดาหารเสนอต่อรัฐบาลนั้น นอกจากจะใช้ทรัพยากรนโยบายและทรัพยากรองค์การที่มีอยู่ในภาคเอกชนแล้ว ยังใช้ทรัพยากรความเห็นต้องกันที่เกิดจากความเห็นร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงภาคเอกชน เป็นพลังในการผลักดันนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการเปิดจุดผ่อนปรนการค้าไทย-ลาวเพิ่มเติม และการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขสิทธิพิเศษแก่นักลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ส่วนตัวแสดงภาคเอกชนในจังหวัดน่าน จากการผลักดันโครงการพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นเพื่อส่งเสริมด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว หอการค้าจังหวัดน่านได้ทำการผลักดันประเด็นดังกล่าวผ่านคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) เข้าไปสู่กรอบ ส่วนกลาง จนนำไปสู่การเห็นชอบในหลักการในการขอใช้พื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาด่านชายแดนห้วยโก๋นจากตัวแสดงภาครัฐระดับสูงนั่นคือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง



ฉะนั้น ผลการศึกษาจึงสะท้อนให้เห็นว่า ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่นำแนวคิดอื่นๆ มาช่วยทำความเข้าใจและอธิบายตัวแสดงนโยบายนั้น เมื่อนำไปศึกษาผ่านกรณีศึกษา (case study) ที่แตกต่างกัน จะฉายภาพให้เห็นถึงนัยยะเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลต่อบทบาทของตัวแสดงภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาวที่แตกต่างกันอีกด้วย

### 6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลส่วนกลางควรให้ความสำคัญกับความเห็นหรือเสียงสะท้อนของตัวแสดงนโยบายในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ โดยเฉพาะตัวแสดงภาคเอกชน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีทรัพยากรนโยบายสำคัญ คือ ทรัพยากรข้อมูลข่าวสารหรือทรัพยากรความรู้ ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงลึกทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่และทรัพยากรองค์การ จากการมีทรัพยากรองค์การคือ เครือข่ายของตัวแสดงภาคเอกชนในส่วนกลาง อาทิ สภาหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รวมถึงความสัมพันธ์อันดีกับภาคเอกชนของลาวในฐานะคู่ค้าทางธุรกิจ เพื่อให้การใช้งบประมาณสำหรับการพัฒนาเมืองชายแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) กระทรวงมหาดไทยควรมีการถ่ายทอดนโยบายเกี่ยวกับการสถาปนาเมืองคู่แฝดให้กับบุคลากรในระดับพื้นที่ ได้ทราบถึงแนวคิดและแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้อง เนื่องจากในกรณีจังหวัดหนองคายและจังหวัดน่าน จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาคยังไม่มีแผนงานสำหรับการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเป็นเมืองคู่แฝดระหว่างไทย-ลาว

3) ควรมีการเพิ่มตำแหน่งนักวิเคราะห์สัมพันธ์หรือเจ้าหน้าที่ด้านการต่างประเทศ ในโครงสร้างบุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด เพื่อรองรับความสัมพันธ์ข้ามแดนที่จะเกิดขึ้นในระดับพื้นที่หรือระดับท้องถิ่นมากขึ้นในอนาคต เพื่อประสานงานที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศและด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านร่วมกับนักวิเคราะห์สัมพันธ์ของสำนักงานจังหวัด ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการรองรับการเป็นเมืองคู่แฝดระหว่างจังหวัดของไทยกับเมืองของประเทศอื่น เท่านั้น แต่ยังเป็น การส่งเสริมการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น ประชาคมอาเซียน

4) หากรัฐบาลยังคงให้การส่งเสริมนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามจังหวัดชายแดน ควรมีการออกแบบและจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการลงทุนสำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดชายแดนเหล่านี้ พร้อมด้วยบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์หรือบริหารธุรกิจ ด้านภาษา เช่น ภาษาเวียดนาม และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยตรง อาทิ การรวบรวมข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การ

อำนวยความสะดวกด้านต่างๆ แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากในปัจจุบัน บทบาทหน้าที่การส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแล และติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามจังหวัดชายแดนเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีการปรับเปลี่ยน โยกย้าย หรือเกษียณ ทำให้การผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งเน้นให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ที่มีความล่าช้า ทั้งที่มีการลงทุนด้านงบประมาณและด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว

#### 6.4 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาและงบประมาณในการเก็บข้อมูล ทำให้ในการเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายในกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว กรณีศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนไทย-ลาวครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษากรณีตัวอย่างใน 3 พื้นที่เท่านั้น คือ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดหนองคาย และจังหวัดน่าน

#### 6.5 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะสำหรับการค้นคว้าในอนาคต

1) นอกเหนือจากตัวแสดงภายในที่งานวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษา ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักๆ ที่อยู่ในฐานะผู้แทน/ตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชน ประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐ ตัวแสดงภาคเอกชน และตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ ที่มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทอย่างเป็นทางการในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในระดับจังหวัดเป็นหลัก เนื่องจากเวทีนี้ได้รับการสนับสนุนให้มีความร่วมมือกับสำนักงานใกล้เคียงทางเศรษฐกิจ (สกก.) ระดับแขวงของลาว รวมถึงความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภาคเอกชนของทั้งสองฝ่าย อีกทั้ง การปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยต่อลาว ในระดับพื้นที่ต้องดำเนินการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่าตัวแสดงภายในในระดับพื้นที่/ระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญอีกตัวแสดงหนึ่งที่ยังไม่ได้ครอบคลุมในการศึกษาครั้งนี้ คือ นักการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีโอกาสในการผลักดันนโยบาย อาทิ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุนและการท่องเที่ยว เช่น การผลักดันการสร้างสนามบิน ที่ควรแก่การนำไปศึกษาค้นคว้าต่อไปในอนาคต

2) จากงานวิจัยพบว่า ในปัจจุบันเมืองชายแดนไทย-ลาว มีปฏิสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ ของประเทศเพื่อนบ้าน ในลักษณะพหุภาคี ที่มีความใกล้ชิดกัน เช่น เมืองแฝดสาม มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-ดานัง ซึ่งมีการจัดขึ้นทุกปีนับตั้งแต่มีการสถาปนาเมืองคู่แฝดระหว่างกัน และการประชุมคณะผู้บริหาร 3 ประเทศ 9 จังหวัด (ไทย-ลาว-เวียดนาม) ซึ่งปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนำไปสู่ความร่วมมือ

ระหว่างกันไม่เพียงแต่ทางด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงด้านอื่นๆ อาทิ ด้านการศึกษา วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการคมนาคมขนส่ง และด้านการเกษตร และตามกรอบความร่วมมือดังกล่าว จังหวัดสมาชิกจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ และจัดกิจกรรมร่วมกันเป็นประจำทุกปี ซึ่งปฏิสัมพันธ์เหล่านี้มีความถี่ไม่น้อยไปกว่าการจัดประชุมในระดับระหว่างประเทศ กล่าวคือ จะมีการเวียนกันเป็นเจ้าภาพทุกปี ยกตัวอย่างเช่น การประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง 3 ประเทศ 9 จังหวัด (ไทย-ลาว-เวียดนาม) ครั้งที่ 21 จังหวัดหนองคายเป็นเจ้าภาพในปีพ.ศ. 2561 และการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูงฯ ครั้งที่ 22 กำหนดจะจัดขึ้นที่จังหวัดฮาดิงค์ของเวียดนาม<sup>573</sup> แสดงให้เห็นว่า มีการจัดประชุมระหว่างกันถึง 21 ครั้งแล้วตั้งแต่ริเริ่มกรอบนี้ ซึ่งความถี่และความต่อเนื่องนำไปสู่การปรึกษาหารือในประเด็นต่างๆ ภายใต้กรอบ และมีการติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานที่ในระยะทุก 1 ปี ทำให้เป็นอีกช่องทางหรือกลไกหนึ่งที่สำคัญในการประสานผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ จึงมีความน่าสนใจในการถอดบทเรียนความร่วมมือดังกล่าว ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศแบบพหุภาคีที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ที่เป็นเมืองชายแดนของไทย ที่จะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอนาคตต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>573</sup> สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์, "จ.หนองคาย จัดประชุมคณะกรรมการและคณะทำงานจัดการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง 3 ประเทศ 9 จังหวัด/แขวง ไทย-ลาว-เวียดนาม ครั้งที่ 21," accessed 15 มกราคม 2562, [http://thainews.prd.go.th/th/news/print\\_news/WNSOC6012140010022](http://thainews.prd.go.th/th/news/print_news/WNSOC6012140010022).

## หนังสือ / บทในหนังสือ

เอก อนันต์. *ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*. กรุงเทพฯ: สยาม เอ็มแอนด์บี พับลิชซิง, 2553.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2539.

กระทรวงการต่างประเทศ. *การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน กุมภาพันธ์ 2544 – มกราคม 2548*. กรุงเทพฯ: ไชเบอร์ พริ้นท์, 2548.

กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *คู่มืองานวิเทศสัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2557.

ปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์. *การทูตทักษิณ: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยยุคทักษิณ ชินวัตร*. กรุงเทพฯ: อ่าน, 2559.

วาสนา นาน่วม. *เส้นทางเหล็ก พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 24*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2549.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *รายงานการติดตามผลการดำเนินงาน*. กรุงเทพฯ: สศช., 2559.

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดน่าน. *การค้าชายแดนไทย – สปป.ลาว จังหวัดน่าน ประจำปี 2559*. สำนักงานพาณิชย์จังหวัดน่าน, 2559.

สำนักนายกรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อ  
รัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.

สำนักนายกรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี  
แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 26 กรกฎาคม 2538. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.

สำนักนายกรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี  
แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 11 ธันวาคม 2539. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.

สำนักผังประเทศและผังภาค กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. โครงการวางและจัดทำ  
ผังอนุภาคกลุ่มจังหวัดมุกดาหาร นครพนม สกลนคร และกาฬสินธุ์: รายงานการศึกษาการ  
วางและจัดทำผังอนุภาค กรุงเทพฯ : กรมโยธาธิการและผังเมือง.

สุรัชชัย ศิริไกร. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.

สุรพงษ์ ชัยนาม. นโยบายของไทยต่อลาว. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2550.

อดิศร เสมแย้ม. “ยุทธศาสตร์การค้าชายแดนไทย-ลาว” ใน การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำ  
โขง, edited by วัชรินทร์ ยงศิริ. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2547.

อภิญา รัตนมงคลมาศ. นโยบายต่างประเทศ : แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย. 2 ed.  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

#### บทความวิชาการ / บทความวารสาร

กรีช อั้งวิฑูรสถิตย์ วรพชร ดิษยะศริน และจรินทร์ เจริญศรีวัฒนกุล. "การค้าชายแดนและการลงทุน  
ในสปป.ลาว : โอกาสและอุปสรรค." Paper presented at the การประชุมวิชาการ

ระดับชาติสาขาเศรษฐศาสตร์ “อนาคตเศรษฐกิจไทยปี 61 รอดหรือซึ่มยาว”, ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 13 ธันวาคม 2560.

กาญจนา โชคถาวร. "ปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว ในเขตภาคเหนือตอนบน." *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 5, no. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2544).

จิรพรรณ กุลติลก. "ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีอาเซียนของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีผลต่อการลงทุนและการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทย-ลาว." Paper presented at the การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 46: สาขาศึกษาศาสตร์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ สาขาส่งเสริมการเกษตรและคหกรรมศาสตร์, ณ กรุงเทพมหานคร, 29 มกราคม – 1 กุมภาพันธ์ 2551.

ฐิติพร อุรัตน์. "การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) กับนานาชาติในระดับจังหวัด." *วารสารดำรงราชานุภาพ* 10, no. 34 (2553).

ณัฐนันท์ คุณมาศ และกษิร ชิพเป็นสุข. "การพัฒนาความสัมพันธ์ไทยกับภูมิภาคยุโรปและรัสเซียเสี่ยงสะท้อนจากความต้องการเชิงนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย." Paper presented at the การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 15, ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี, 4 – 6 พฤศจิกายน 2558.

นิตยา กมลวัฒน์นิตา. "สัมภาษณ์พิเศษ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: นโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน." *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* 39, no. 2 (มีนาคม-เมษายน 2545).

นิตยา กมลวัฒน์นิตา และนิสวันต์ พิษณุดำรง. "สัมภาษณ์พิเศษ ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์: ไทยกับ Wto และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน." *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* 39, no. 2 (มีนาคม-เมษายน 2545).

วรวิมล จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์. "ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและชุมชนของการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 ต่อประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครพนม." *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม* (2556).

วรวิมล จำลองนาค และทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์. "ผลจากการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ต่อการจัดการพื้นที่การค้าชายแดนจังหวัดมุกดาหาร." *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม* (2557).

ศุภย์ข่าวสารตลาดแรงงานจังหวัดลำปาง. "เปิดรับฟังความเห็นสร้างจุดผ่านแดนถาวรการค้าชายแดน." *วารสารข่าวสารตลาดแรงงาน* 23, no. 2 (กุมภาพันธ์ 2559).

สุกรี คลองวีถี. "นโยบายการเสริมสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาคของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านหลังสงครามเย็น." *Veridian E-Journal* 8, no. 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2558).

สุจิตตรา ฤทธิ์สกุลชัย. "เส้นทางการค้าใหม่ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อรองรับการเปิดประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 5 (บึงกาฬ-บอลิคำไซ)." *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม* (2557).

สุมาลี สุขदानนท์. "การค้าชายแดนสองฝั่งโขงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ." *วารสารเอเชียปริทัศน์* 31, no. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2553).

#### รายงานการวิจัย

เศกสรรค์ ยงวนิชย์ และคณะ. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาศักยภาพพื้นที่เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ การท่องเที่ยวชายแดนไทย-สปป.ลาว กรณีศึกษา จังหวัดหนองคายและนครหลวงเวียงจันทน์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

กนกวรรณ มะโนรัมย์ และคณะ. *การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคู่มือด้านเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญายั่งยืนระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี และแขวงจำปาสัก ประเทศลาว พ.ศ. 2551 - 2552*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.

กัลปพฤกษ์ ผิวทองงาม. *โครงสร้างตลาดการค้าชายแดนไทย-ลาว : กรณีศึกษาด้านมุกดาหาร.*

ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2548.

กาญจนา เศรษฐนันท์. *การศึกษาโครงสร้างกระบวนการโลจิสติกส์ของจังหวัดมุกดาหาร.* ขอนแก่น:

ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550.

ภูวิน บุญยะเวชชีวิน. *รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ไทยกับภูมิภาคนิยมเอเชีย: ศึกษากรณี Acd*

*และ Acmeacs.* กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

สุรัชย์ ศิริไกร. *รายงานการวิจัยสาเหตุของการกระทบกระทั่งตามพรมแดนไทย-ลาว: 1975-1981.*

กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

สุวิทย์ ธีรศาสตร์. *รายงานการวิจัยอธิปไตยเหนือแม่น้ำโขง พ.ศ. 2436 ถึงปัจจุบัน การศึกษาเชิง*

*ประวัติศาสตร์.* ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น,

2551.

## วิทยานิพนธ์

เวียงสมัย พันวงษา. "ความสัมพันธ์ลาว-ไทย: ศึกษากรณีความช่วยเหลือจากประเทศไทย ค.ศ. 1975

ถึง ค.ศ. 2007." วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

เสาวภาคย์ เตชะสาย. "นโยบายต่างประเทศของไทยต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน ในสมัยรัฐบาลพลเอก

ชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531 – สิงหาคม 2533)." วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร

มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

ชินวัฒน์ แม่นเดช. "ความสัมพันธ์ ลาว-ไทย ศึกษาพัฒนาการนโยบายของลาวจากปี ค.ศ. 1975-

2001." วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.



ณัฐจิรา กระแสร์สาร. "บทบาทคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว." วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ณัฐชนิชา ตั้งวีรัตน์กร. "บทบาทของรัฐและเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดมุกดาหาร." วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร มหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ทท พ่อสาร. "ปัจจัยที่มีผลต่อการค้าชายแดนระหว่างไทย-ลาว อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม." วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

ทานตะวัน มโนรมย์. "การศึกษาการลักลอบทำการค้าชายแดนไทย-ลาว: กรณีศึกษาของ 3 จังหวัดภาคเหนือตอนบน (เชียงราย พะเยา และน่าน)." วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ธนา ยศตระกูล. "หอกการค้าจังหวัดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษาบทบาทหอกการค้าจังหวัดเชียงรายและหอกการค้าจังหวัดตากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า." วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ปาริฉัตร อัสนีวรานนท์. "ความสัมพันธ์และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวต่อไทย (ธันวาคม 2518 – ตุลาคม 2526)." สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

พุกษาทร, วลัยลักษณ์. "แนวทางการพัฒนาเมืองชายแดน: กรณีศึกษา เมืองมุกดาหาร." วิทยานิพนธ์ปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

- พิมพ์สิริ พิซวงค์. "การศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยและลาวในจังหวัดน่าน." การค้นคว้าอิสระ ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553.
- รพีพร ทานะมัย. "ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองไทย-พม่า: ศึกษาพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดระนอง." วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ระดม สรรพพันธุ์. "บทบาทของหอการค้าจังหวัดตากต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า." วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535.
- วิศวมาศ ปาลสาร. "ความขัดแย้งระหว่าง ลาว – ไทย ที่บ้านร่มเกล้า ในทศวรรษหนังสือพิมพ์ลาว ช่วง ค.ศ. 1987 – 1988." สารนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ เอเชีย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2552.
- สมจิตต์ สาสนรักกิจ. "นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแก้มปูชา สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- อภิรดี แซ่โส. "ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ลาว พ.ศ. 2518 – 2548." วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2553.
- อักษรารักษ์ ชัยปะละ. "นโยบายการจัดการพลังงานไทย: ศึกษาในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน." วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

### ราชกิจจานุเบกษา

"คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 15 ง (20 มกราคม 2559).

"คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 112 ง (15 พฤษภาคม 2558).

"ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง (14 ธันวาคม 2554).

"ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก (30 ธันวาคม 2559).

"ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 9 ง (14 มกราคม 2558).

"ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 16/2558 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 14 ง (20 มกราคม 2559).

"พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542).

"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 130 ตอนพิเศษ 87 ง (24 กรกฎาคม 2556).

"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 347 ง (29 ธันวาคม 2558).

### เอกสารราชการ

"รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2531 (สมัยสามัญ)." 25 สิงหาคม 2531.

"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2534." 4 เมษายน 2534: 23-37.

กระทรวงการคลัง. "หนังสือที่ กค 0100/1217 เรื่อง รายงานผลการลงนามในสัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินโครงการพัฒนาถนนหมายเลข 11 (บ้านตาดทอง – บ้านน้ำสั้ง และ เมืองสังข์ทอง) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว." 21 มกราคม 2554.

กระทรวงการต่างประเทศ. "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 3." 21-22 กันยายน 2536.

กระทรวงการต่างประเทศ. "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 4." 15-17 กันยายน 2537.

กระทรวงการต่างประเทศ. "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 13." 22-24 ธันวาคม 2547.

กระทรวงการต่างประเทศ. "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 14." 23-25 มกราคม 2549.

กระทรวงการต่างประเทศ. "หนังสือที่ กต 1303/1238 เรื่อง ขออนุมัติการลงนามในร่างแถลงการณ์ร่วมของการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็นทางการไทย-ลาว ครั้งที่ 2." 9 พฤษภาคม 2556.

กระทรวงการต่างประเทศ. "หนังสือที่ กต. 1303/597 เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว." 18 มีนาคม 2552.

กระทรวงคมนาคม. "หนังสือที่ คค (ปคร) 0204/19 เรื่อง ขออนุมัติลงนามข้อตกลงว่าด้วยการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว." 13 มีนาคม 2551.

กระทรวงพาณิชย์, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. "บันทึกการประชุมแผนความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าแห่ง สปป.ลาว." 25-27 ธันวาคม 2549.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 1." 2-3 เมษายน 2540.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 2." 14-16 กุมภาพันธ์ 2542.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 3." 26-29 สิงหาคม 2544.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 4." 28-31 ตุลาคม 2546.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 5." 11-12 พฤษภาคม 2548.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 6." 23-25 สิงหาคม 2549.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 7." 15-17 สิงหาคม 2550.

กระทรวงมหาดไทย. "บันทึกการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 10." 26-28 กันยายน 2560.

กระทรวงมหาดไทย. "หนังสือที่ มท 0204.3/4131 เรื่อง ผลการประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและ  
เจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 9." 1 เมษายน 2556.

กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานพาณิชย์จังหวัดหนองคาย. "ข้อมูลสถานการณ์การค้า การ  
ลงทุน จังหวัดหนองคาย และความคืบหน้าการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ." 1  
พฤษภาคม 2561.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/14995 เรื่อง ผลการประชุมคณะผู้ว่า  
ราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 8." 8 มิถุนายน 2554.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "หนังสือที่ นร 0506/2936 เรื่อง รายงานผลการลงนามในสัญญาให้  
ความช่วยเหลือทางการเงินโครงการพัฒนาถนนหมายเลข 11 (บ้านตาดทอง – บ้านน้ำสัง  
และเมืองสังข์ทอง) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว." 8 กุมภาพันธ์ 2554.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "หนังสือที่ นร 0506/3572 เรื่อง ขอความเห็นชอบร่างข้อกำหนดว่า  
ด้วยเขตก่อสร้าง (Construction Zone) สำหรับโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4  
เชียงของ-ห้วยทราย." 15 กุมภาพันธ์ 2554.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "หนังสือที่ นร 0506/10604 เรื่อง แลกเปลี่ยนร่วมระดับรัฐมนตรี 6  
ประเทศกลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 15." 18 มิถุนายน 2552.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "หนังสือที่ นร 0506/12736 เรื่อง ผลการประชุมระดับรัฐมนตรี  
แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจประเทศกลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 15." 24 กรกฎาคม 2552.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0506/5686 เรื่อง ขอความเห็นชอบแนว  
ทางการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 15." 30 มีนาคม  
2552.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 2 วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2519. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2519 (สามัญ สมัยแรก). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. "หนังสือที่ สว (สนช) 0001/01171 เรื่อง ขอเปิดดำเนินผ่อนปรนชายแดน." 8 มีนาคม 2561.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "บันทึกข้อความ ที่ นร 1113/2541 เรื่อง แลกเปลี่ยนร่วมระดับรัฐมนตรี 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 15." 15 มิถุนายน 2552.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน." เสนอที่ การประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ นอกสถานที่ ณ จังหวัดเชียงราย วันที่ 11 มกราคม 2548.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "หนังสือที่ นร 1104/28 เรื่อง ผลการประชุมสุดยอดผู้นำ 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 4." 23 ธันวาคม 2554.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "หนังสือที่ นร 1106/3125 เรื่อง วาระเพื่อทราบในการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนอกสถานที่ ณ จังหวัดเชียงราย." 29 ธันวาคม 2547.

สำนักงานจังหวัดน่าน. "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดน่าน (กรอ.จังหวัดน่าน)." 6 สิงหาคม 2558.

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 6/2558." 9 ตุลาคม 2558.

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "คำสั่งจังหวัดมุกดาหารที่ 3648/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม  
ภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร." 26  
พฤศจิกายน 2558.

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและ  
แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 1/2559." 4  
มีนาคม 2559.

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและ  
แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 1/2561." 26  
กุมภาพันธ์ 2561.

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและ  
แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 2/2559." 15  
มิถุนายน 2559.

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและ  
แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดมุกดาหาร (กรอ.จังหวัดมุกดาหาร) ครั้งที่ 3/2560." 12  
ตุลาคม 2560.

สำนักงานจังหวัดหนองคาย. "คำสั่งจังหวัดหนองคายที่ 696/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม  
ภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย." 30 มีนาคม  
2559.

สำนักงานจังหวัดหนองคาย. "รายงานการประชุม คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนา  
และแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดหนองคาย ครั้งที่ 2/2560." 19 ตุลาคม 2560.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐ  
และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ครั้งที่ 2/2558." 8 กรกฎาคม 2558.



องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น. "รายงานเหตุผลและความจำเป็นโครงการขอใช้พื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาตลาดการค้า ด้านชายแดนถาวรห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน."

### แหล่งข้อมูลออนไลน์

SCB Economic Intelligence Center (EIC). "รับโป๊กัสการค้าชายแดนไทย ...โอกาสหรือความท้าทาย?" ธนาคารไทยพาณิชย์. Accessed 15 พฤศจิกายน 2558.  
<https://www.scbeic.com/th/detail/product/582>.

เดลินิวส์. "สี่เหลี่ยมวัฒนธรรมล้านช้าง เชื่อมโยงเออีซี." Accessed 10 กุมภาพันธ์ 2562.  
<https://www.dailynews.co.th/article/631631>.

เต็มพิทยาไพสิฐ, อาคม. "ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดนเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน." ใน การประชุมสัมมนาพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดน กรณีบริหารจัดการเมืองใหม่ช่องสง่า อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ เสนอที่โรงแรมศรีลำดวน อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ วันที่ 6 มิถุนายน 2557.

แขวงสะหวันนะเขต, สถานกงสุลใหญ่ ณ. "เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน (Savan-Seno Special Economic Zone)." Accessed 27 กรกฎาคม 2561.  
<http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/sub-savannakhet/sawannaket/economic.php>.

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 7 มิถุนายน 2560.  
<http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16231-ยุทธศา>.

กรมเอเชียตะวันออก. "การประชุมคณะกรรมการความร่วมมือว่าด้วยความร่วมมือ (JC) ไทย – ลาว ครั้งที่ 20." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 5 มิถุนายน 2560.  
<http://www.eastasiawatch.in.th/th/articles/international-issues/63/>.

กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ. "สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต จัดการ  
บรรยายให้คณะ Roc ขอนแก่น และ สศช.". Accessed 25 ธันวาคม 2561.

[http://www.eastasiawatch.in.th/th/articles/politics-and-economy/455/?sphrase\\_id=5241640](http://www.eastasiawatch.in.th/th/articles/politics-and-economy/455/?sphrase_id=5241640).

กระทรวงการต่างประเทศ. "ความคืบหน้าโครงการ AcmeCS." Accessed 21 สิงหาคม 2561.

<http://www.acmecsthailand.org/web/23.php>.

กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดหนองคาย. "แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา  
จังหวัด." Accessed 20 ธันวาคม 2561. <http://www.nongkhai.go.th/home/>.

กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. "เมืองพี่เมืองน้อง." กระทรวงมหาดไทย.  
Accessed 7 พฤศจิกายน 2560. <http://www.fad.moi.go.th/index.php/en/pr/9-2017-04-18-10-56-13>.

คม ชัด ลึก. "จับตาผลกระทบลาวเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม." Accessed 16 เมษายน 2561.

<http://www.komchadluek.net/news/economic/251333>.

จังหวัดสกลนคร. "บทบันทึกการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง 3 ประเทศ 9 จังหวัด (ไทย-ลาว-  
เวียดนาม) ครั้งที่ 20 ที่ใช้เส้นทางหมายเลข 8 และหมายเลข 12." Accessed 17 เมษายน  
2562.

<http://www.sakonnakhon.go.th/officeprovince/plan/readnews/document/2007122560.pdf>.

จังหวัดอุบลราชธานี. "ความเป็นมา กรอ. จังหวัด." Accessed 1 ธันวาคม 2560.

[http://www.ubonratchathani.go.th/ubivsv/pen\\_ma.html](http://www.ubonratchathani.go.th/ubivsv/pen_ma.html).

ฐานเศรษฐกิจ. "รถไฟฟ้าสายใหม่ (บ้านไผ่-นครพนม) เพิ่มความสะดวกขนส่งสินค้าและโดยสาร."

Accessed 30 กรกฎาคม 2561. <http://media.thansettakij.com/2017/08/tp12-3289-2a.jpg>.

ด่านศุลกากรทุ่งช้าง. "สถิติการนำเข้า-ส่งออก." Accessed 4 ตุลาคม 2561.

<https://thungchangcustoms.com/statistics-import-export.php>.

ด่านศุลกากรมุกดาหาร. "โครงการพัฒนาพื้นที่อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (Gms)." Accessed 21 สิงหาคม 2561.

<http://www.danmuk.org/index.php?lay=show&ac=article&id=538773026>.

ที่ทำการปกครองจังหวัดหนองคาย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. "บทสรุปผู้บริหาร ความก้าวหน้าการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย." Accessed 1 กุมภาพันธ์ 2562.

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER12/DRAWER094/GENERAL/DATA/0000/00000198.PDF>

ทีมข่าวนิวส์ทั่วไทย. "มุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร นักลงทุนยังรอความเจริญเติบโตของโครงการ." ทอล์คนิวส์ ออนไลน์. Accessed 29 กรกฎาคม 2561.

<http://www.talknewsonline.com/?p=14011>.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. "มูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านศุลกากรไทย-ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ." Accessed 1 พฤศจิกายน 2558.

<http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=549&language=th>

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. "4จังหวัดเขตศก.พิเศษ เฟสแรกกร่อย! มุกดาหารเปิดรอบ3-ตราดเร่งเชื่อมกัมพูชาดึงลงทุน." Accessed 29 กรกฎาคม 2561.

<https://www.prachachat.net/local-economy/news-146920>.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. "หนองคาย จัดสัมมนาเพิ่มศักยภาพการลงทุน หนุนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ." Accessed 25 ธันวาคม 2561. <https://www.prachachat.net/local-economy/news-134821>.

ปรารธนา คงนาค. "เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน (Savan-Seno Special Economic Zone) : โอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว." Accessed 23

สิงหาคม 2561.

[http://www.thaiworld.org/thn/thailand\\_monitor/answer.php?question\\_id=1423](http://www.thaiworld.org/thn/thailand_monitor/answer.php?question_id=1423).

ผู้จัดการออนไลน์. "คนเที่ยวลาวเตรียมเฮ! เปิดรถทัวร์ “น่าน-หลวงพระบาง” 9 พ.ย.นี้." Accessed 25 มิถุนายน 2561. <https://mgronline.com/travel/detail/9600000112655>.

ผู้จัดการออนไลน์. "บัวแก้วประชุมความร่วมมือไทย-ลาวที่หัวหิน." Accessed 10 กุมภาพันธ์ 2561. <http://www.manager.co.th/local/viewnews.aspx?NewsID=9560000040354>.

ผู้จัดการออนไลน์. "ห้วยโก๋นโตผิดปกติ โรงไฟฟ้าหงสา-จีนทำถนน รถไฟเชื่อม ยอดการค้าพุ่งกว่า 50 เท่า." Accessed 10 มกราคม 2562. <https://mgronline.com/local/detail/9580000007246>.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ. "กรอ. กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ." สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. Accessed 1 ธันวาคม 2560. [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5272&filename=economy\\_committee](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5272&filename=economy_committee).

ฝ่ายวิจัยธุรกิจ. "Aec in Focus: เปิดประตูส่งออกสินค้าไทยที่มีศักยภาพสู่ สปป.ลาว." ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. Accessed 28 พฤศจิกายน 2558. <http://www.exim.go.th/doc/newsCenter/42530.pdf>.

ฝ่ายวิชาการ, ส่วนเศรษฐกิจต่างประเทศ. "มุกดาหาร – สะหวันนะเขต: เมืองคู่แฝดทางเศรษฐกิจที่น่าจับตามอง." ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. Accessed 7 มิถุนายน 2560. [http://www.exim.go.th/doc/research/targeted\\_country/9616.pdf](http://www.exim.go.th/doc/research/targeted_country/9616.pdf).

พิษณุ สุ่มประดิษฐ์. "ชวลิต ยงใจยุทธ." สถาบันพระปกเกล้า. Accessed 1 มีนาคม 2562. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ชวลิต\\_ยงใจยุทธ\\_\(พลเอก\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ชวลิต_ยงใจยุทธ_(พลเอก)).

พุทธชาติ ทองอม. "สมัคร สุนทรเวช." สถาบันพระปกเกล้า. Accessed 1 มีนาคม 2562.

[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมัคร\\_สุนทรเวช](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมัคร_สุนทรเวช).

มติชนออนไลน์. "แผนพัฒนา 'ด้านสากลช่วยโก้น-น้ำเงิน' สะดุด-เลื่อนถก กรอ. หลังพบบุงกรุกป่า  
สร้างอาคารขีดแผนแม่บทพัฒนาด้าน." Accessed 15 มกราคม 2562.

[https://www.matichon.co.th/region/news\\_486853](https://www.matichon.co.th/region/news_486853).

มติชนออนไลน์. "ป่าไม้ไฟเขียวพัฒนาที่ด้านห้วยโก้น 350 ไร่ ผู้ว่าฯนานเล็งนั่งปช.กรอ.". Accessed  
15 มกราคม 2562. [https://www.matichon.co.th/region/news\\_456541](https://www.matichon.co.th/region/news_456541).

มติชนออนไลน์. "ผู้ว่าฯเชียงรายคืนชีพ 5 เชียงส่งเสริมท่องเที่ยว 4 ประเทศ จ่อขงกรม.สัญญาเร็วๆนี้."

Accessed 10 พฤศจิกายน 2561. [https://www.matichon.co.th/news-](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1138191)

[monitor/news\\_1138191](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1138191).

มติชนออนไลน์. "สวดยับ! ด้านห้วยโก้นยังไม่เกิด ไร่ทิศทาง รับมือจีน-ลาวอัพเกรดคมนาคมไม่ทัน."

Accessed 15 มกราคม 2562. [https://www.matichon.co.th/region/news\\_451179](https://www.matichon.co.th/region/news_451179).

ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน. "สปป.ลาว กำหนดจัดเก็บภาษีอากรมูลค่าเพิ่มสินค้าติดตัวผู้โดยสารเดินทาง  
เข้าประเทศที่มีมูลค่าเกิน 50 ดอลลาร์สหรัฐ." กรมประชาสัมพันธ์. Accessed 20  
เมษายน 2561.

[http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt\\_news.php?nid=6466&filename=index](http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt_news.php?nid=6466&filename=index).

ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในลาว. "ความสัมพันธ์กับไทย." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 1

กุมภาพันธ์ 2561. <http://www.thaibizlao.com/lao/about/relations.php>.

ศูนย์ข่าว. "ข่าวสารนิเทศ: แลกเปลี่ยนร่วม การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็นทางการไทย-ลาว  
ครั้งที่ 2." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 5 กุมภาพันธ์ 2561.

<http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/35385-แลกเปลี่ยนร่วม-การ>

[ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็น.html](http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/35385-แลกเปลี่ยนร่วม-การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็น.html).

ศูนย์ข่าว. "ผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 21." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 10 มิถุนายน 2561.

<http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6885/86372-ผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-.html>.

ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. "เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน โอกาสของนักลงทุนไทยใน สปป.ลาว." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 27 กรกฎาคม 2561.

[http://globthailand.com/laos\\_0005/](http://globthailand.com/laos_0005/).

ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนจังหวัดมุกดาหาร (One Stop Service; OSS). "เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร (Mukdahan Special Economic Development Zone)." Accessed 7 มิถุนายน 2560. <http://www.mukoss.go.th/oss/data/sez-mukdahan.pdf>.

ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. "กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค : สามเหลี่ยมมรกต." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 15 พฤษภาคม 2560. [http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-สามเหลี่ยมมรกต-\(Emerald-Triangle-\).html](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-สามเหลี่ยมมรกต-(Emerald-Triangle-).html).

สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์. "สรุปข้อมูลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะของ สปป.ลาว." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 23 สิงหาคม 2561. <http://www.thaibizlao.com/lao/knowledges/detail.php?id=20414>.

สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์. "สมาคมไทย – ลาวเพื่อมิตรภาพ." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 15 พฤษภาคม 2560. <http://vientiane.thaiembassy.org/th/cooperation/friendship.php>.

สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต. "แขวงสะหวันนะเขต." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 15 กรกฎาคม 2561. <http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/sub-savannakhet/sawannaket/economic.php>.

สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต. "ข่าวสำคัญ." กระทรวงการต่างประเทศ. Accessed 10  
กุมภาพันธ์ 2561.

[http://www.thaisavannakhet.com/vientiane/th/news/archive/index.php?ELEMENT\\_ID=642](http://www.thaisavannakhet.com/vientiane/th/news/archive/index.php?ELEMENT_ID=642).

สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต. "ความร่วมมือไทย-ลาว ด้านเศรษฐกิจ." กระทรวงการ  
ต่างประเทศ. Accessed 1 ธันวาคม 2560.

<http://www.thaisavannakhet.com/vientiane/th/cooperation/cooperation3/>.

สถานกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต. "สรุปสถิติการท่องเที่ยวใน สปป.ลาว." Accessed 6 ตุลาคม  
2561. <http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/static-thai/>.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (International Institute for Trade and  
Development). "หลวงพระบาง." Accessed 5 ตุลาคม 2561.

[http://www.itd.or.th/wp-content/uploads/2015/05/ITD\\_Nan\\_Laung\\_present\\_2.pdf](http://www.itd.or.th/wp-content/uploads/2015/05/ITD_Nan_Laung_present_2.pdf).

สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). "ลาวเก็บ Vat 10% กระทบตลาดเครื่องประดับภาคอีสาน."  
Accessed 23 เมษายน 2561.

[http://www.tpa.or.th/writer/read\\_this\\_book\\_topic.php?bookID=3334&read=true&count=true](http://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?bookID=3334&read=true&count=true).

สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. "จ.หนองคาย จัดประชุมคณะกรรมการและคณะทำงานจัดการประชุม  
คณะผู้บริหารระดับสูง 3 ประเทศ 9 จังหวัด/แขวง ไทย-ลาว-เวียดนาม ครั้งที่ 21."  
Accessed 15 มกราคม 2562.

[http://thainews.prd.go.th/th/news/print\\_news/WNSOC6012140010022](http://thainews.prd.go.th/th/news/print_news/WNSOC6012140010022).

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI). "ภาพรวมเศรษฐกิจ การค้าระหว่างลาว-ไทย."

Accessed 28 พฤศจิกายน 2558.

[http://www.boi.go.th/thai/clmv/Back\\_up/2010\\_laos/2010\\_laos\\_2\\_3.html](http://www.boi.go.th/thai/clmv/Back_up/2010_laos/2010_laos_2_3.html).

สำนักงานจังหวัดน่าน. "แผนพัฒนาจังหวัดน่าน พ.ศ. 2561-2564." Accessed 11 สิงหาคม 2561.

[http://www.nan.go.th/webjo/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=5547:4-.-2561-2564&Itemid=97](http://www.nan.go.th/webjo/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=5547:4-.-2561-2564&Itemid=97).

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "แผนพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร 4 ปี (พ.ศ. 2561 – 2564)." Accessed 5

พฤศจิกายน 2560. [http://www.mukdahan.go.th/pdf/plane2561\\_2564.pdf](http://www.mukdahan.go.th/pdf/plane2561_2564.pdf).

สำนักงานจังหวัดมุกดาหาร. "ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดมุกดาหารและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร." Accessed 27 กรกฎาคม 2561.

<http://www.mukdahan.go.th/data/pg.pdf>.

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 19 มีนาคม 2545." Accessed 5 มิถุนายน 2560.

[http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/download/9385\\_6b32a95e7ee7debd173601cce6cdcf80](http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/download/9385_6b32a95e7ee7debd173601cce6cdcf80)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน. "จ.น่าน สานสัมพันธ์ “เมืองใกล้ชิด มิตรใกล้บ้าน” และความร่วมมือในแนวคิดวงกลมเศรษฐกิจ “ล้านช้าง-น่าน ล้านนาตะวันออก” ของแขวงหลวงพระบาง แขวงอุดมไชย แขวงไชยะบูลี สปป.ลาว." Accessed 4 ตุลาคม 2561.

[http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=61&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=61&filename=intro).

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน. "จังหวัดน่าน เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน." Accessed 4 ตุลาคม 2561.

[http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=978&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=978&filename=intro).



สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน. "จังหวัดน่านประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยชายแดนไทย-ลาว." Accessed 2 ตุลาคม 2561.  
[http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=3515&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=3515&filename=intro).

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดน่าน. "รายงานพิเศษประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย-ลาว." Accessed วันที่ 4 ตุลาคม 2561.  
[http://pr.prd.go.th/nan/ewt\\_news.php?nid=690&filename=intro](http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=690&filename=intro).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)." Accessed 1 มิถุนายน 2560.  
[https://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3784](https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784).

สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่. "น่าน ประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่การค้าชายแดนด่านถาวรห้วยโก๋น ครั้งที่ 2/2561." Accessed 2 กุมภาพันธ์ 2562.  
<http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=181016162944>.

สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ. "ผลการประชุมหารือร่วมระหว่างนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ กรอ.ส่วนกลาง และคณะกรรมการ กรอ. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่)." สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. Accessed 8 กุมภาพันธ์ 2562.  
[https://www.nesdb.go.th/mobile\\_detail.php?cid=7&nid=6283](https://www.nesdb.go.th/mobile_detail.php?cid=7&nid=6283).

สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. "ข้อมูลการค้าไทย-สปป.ลาว." กระทรวงพาณิชย์. Accessed 1 กุมภาพันธ์ 2561. [www.dtn.go.th/files/60/ASIA/Lao\\_2s\\_0217.pdf](http://www.dtn.go.th/files/60/ASIA/Lao_2s_0217.pdf).

สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. "ข้อมูลการค้าไทย – สปป.ลาว." กระทรวงพาณิชย์. Accessed 14 พฤษภาคม 2560. <http://www.dtn.go.th/files/58/asia/Laos/3.pdf>.

หอการค้าจังหวัดอุดรธานี. "อุดรธานี เข้าพบ กงสุลใหญ่ สปป.ลาว." Accessed 6 ตุลาคม 2561.  
<http://udonechamber.com/home/news-chamber/5557-5557.html>.

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน). "จดหมายข่าวพื้นที่พิเศษเลย." Accessed 10 กุมภาพันธ์ 2562.

[http://dasta.or.th/th/component/k2/item/download/514\\_55e8933953b87bb5b080feffeca1d77d](http://dasta.or.th/th/component/k2/item/download/514_55e8933953b87bb5b080feffeca1d77d).

อินตัสตรี บิสนิวส์. "ไฟฟ้าหงสาอัดกำลังเดินเครื่องครบ 3 หน่วย 1,878 เมกกะวัตต์ ชูโรงไฟฟ้าคู่ชุมชนตั้งเป้าปี 2020 ปชช. บริเวณโรงไฟฟ้าต้องพ้นขีดความจน." Accessed 5 กุมภาพันธ์ 2562.

<http://www.industrybiznews.com/ไฟฟ้าหงสาอัดกำลังเดิน/>.

### หนังสือพิมพ์

สยามจดหมายเหตุ 26, ล. 52 (22-31 ธันวาคม 2544): 1450-1451.

สยามจดหมายเหตุ 30 (ตุลาคม 2548): 1410.

สยามจดหมายเหตุ 30 (พฤศจิกายน 2548): 1584.

สยามจดหมายเหตุ 33 (กุมภาพันธ์ 2551): 172.

สยามจดหมายเหตุ 26, ล. 52 (22-31 ธันวาคม 2544): 1450.

สยามจดหมายเหตุ 33 (มีนาคม 2551): 321.

สยามจดหมายเหตุ 34 (มีนาคม 2552): 259.

สยามจดหมายเหตุ 36 (กันยายน 2554): 1112.

สยามจดหมายเหตุ 33 (พฤศจิกายน 2551): 1426.

สยามจดหมายเหตุ 36 (สิงหาคม 2554): 995-996.

สยามจดหมายเหตุ 33 (ธันวาคม 2551): 1606-1607.

สยามจดหมายเหตุ 26, ล. 12 (22-27 มีนาคม 2544): 315.

สยามจดหมายเหตุ 34 (ตุลาคม 2552): 1406.

สยามจดหมายเหตุ 33 (มีนาคม 2551): 306.

สยามจดหมายเหตุ 30 (พฤศจิกายน 2548): 1585.

สยามจดหมายเหตุ 31 (พฤศจิกายน 2549): 1546.

สยามจดหมายเหตุ 31 (พฤศจิกายน 2549): 1545.

สยามจดหมายเหตุ 31 (ตุลาคม 2549): 1365.

สยามจดหมายเหตุ 33 (กุมภาพันธ์ 2551): 219.

"แถลงการณ์ร่วม." สยามจดหมายเหตุ 1, ล. 31 (29 กรกฎาคม – 4 สิงหาคม 2519): 739-740.

"แถลงการณ์ร่วม." สยามจดหมายเหตุ 3, ล. 13 (24-30 มีนาคม 2521): 340-343.

"แถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว." สยามจดหมายเหตุ 6, ล. 48 (27 พฤศจิกายน – 3 ธันวาคม 2524):  
1320-1324.

"แถลงการณ์ร่วมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว." สยาม  
จดหมายเหตุ 4, ล. 15 (6-12 เมษายน 2522): 396-400.

"โครงการพัฒนาด่านช่องเม็ก." สยามจดหมายเหตุ 18, ล. 22 (28 พฤษภาคม – 3 มิถุนายน 2536):  
605.

- "ไทย-ลาวเตรียมร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ." *สยามจดหมายเหตุ* 19, ล. 22 (27 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2537): 607.
- "การประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว." *สยามจดหมายเหตุ* 17, ล. 34 (21-27 สิงหาคม 2535): 927.
- "การพิจารณาเปิดจุดผ่านแดนถาวรบริเวณสะพานข้ามแม่น้ำโขงหนองคาย-เวียงจันทน์." *สยามจดหมายเหตุ* 19, ล. 13 (25-31 มีนาคม 2537): 349.
- "นโยบายรัฐบาล." *สยามจดหมายเหตุ* 17, ล. 26 (26 มิถุนายน – 2 กรกฎาคม 2535): 701-704.
- "นโยบายรัฐบาล." *สยามจดหมายเหตุ* 33 (ตุลาคม 2551): 1302.
- "นโยบายรัฐบาล." *สยามจดหมายเหตุ* 17, ล. 43 (23-29 ตุลาคม 2535): 1177-1182.
- "นายกรัฐมนตรีเยือนลาว." *สยามจดหมายเหตุ* 18, ล. 25 (18-24 มิถุนายน 2536): 673-676.
- "นายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเยือนไทย." *สยามจดหมายเหตุ* 17, ล. 10 (6-12 มีนาคม 2535): 253-256.
- "ประกาศเปิดพรมแดนไทย-ลาว." *สยามจดหมายเหตุ* 6, ล. 48 (27 พฤศจิกายน – 3 ธันวาคม 2524): 1324.
- "รองนายกรัฐมนตรีลาวเยือนไทย." *สยามจดหมายเหตุ* 16, ล. 15 (12-18 เมษายน 2534): 397.
- "รองนายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเยือนไทย." *สยามจดหมายเหตุ* 3, ล. 13 (24-30 มีนาคม 2521): 339.
- "รัฐมนตรีต่างประเทศเยือนลาว." *สยามจดหมายเหตุ* 18, ล. 2 (8-14 มกราคม 2536): 33.

"รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศไทยเยือนลาว." *สยามจดหมายเหตุ* 1, ล. 31 (29 กรกฎาคม – 4 สิงหาคม 2519): 739.

"หนูนต้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ." *สยามจดหมายเหตุ* 19, ล. 36 ((2-8 กันยายน 2537): 998).

เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. "ศักราชใหม่สัมพันธ์ไทย-ลาว." *ข่าวสด*, 13 สิงหาคม 2544, 7.

*เดลินิวส์*. 29 กันยายน 2545, 15.

*แนวหน้า*. 18 กันยายน 2544, 18.

*กรุงเทพธุรกิจ*. 18 กุมภาพันธ์ 2545, 1-2.

*ข่าวสด*. 18 สิงหาคม 2544, 7.

*ฐานเศรษฐกิจ*. 21 กุมภาพันธ์ 2545, 28.

*ประชาชาติธุรกิจ*. 29 กรกฎาคม 2545, 28.

*ประชาชาติธุรกิจ*. 20 สิงหาคม 2544, 24.

*ผู้จัดการรายวัน*. 10 มกราคม 2551, 5.

*ผู้จัดการรายวัน*. 11 สิงหาคม 2544, 9.

*ผู้จัดการรายวัน*. 11 มกราคม 2545, 13.

*มติชน*. 10 มกราคม 2551, 17.

*มติชน*. 11 สิงหาคม 2544, 19.



สยามรัฐ. 23 ธันวาคม 2544, 1, 7.

สยามรัฐ. 23 ธันวาคม 2544, 7.

### การสัมภาษณ์

ตัวแสดงกลุ่มนักวิชาการ คนที่ 1. สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2562.

ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 1. สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 2. สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาคเอกชนระดับจังหวัด คนที่ 3. สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2561.

ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 1. สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 2. สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 3. สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2561.

ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายการเมือง คนที่ 4. สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2560.

ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายข้าราชการประจำ คนที่ 1. (สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2561).

ตัวแสดงภาครัฐระดับท้องถิ่น ฝ่ายข้าราชการประจำ คนที่ 2. สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2560.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 1. สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 2. สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 3. สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 4. สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 5. สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 6. สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 7. สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 8. สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 9. สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 10. สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2561.

ตัวแสดงภาครัฐส่วนภูมิภาค คนที่ 11. สัมภาษณ์, 24 พฤศจิกายน 2560.

#### Book and Book Chapter

Bruno Mascitelli and Mona Chung. "Using Sister City Relationships to Access the Chinese Market: New Avenues for Smes in Regional Australia." *Journal of International Trade Law and Policy* 7, no. 2 (2008).

Cross, Brian. "Sister Cities and Economic Development: A New Zealand Perspective." *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (2010).

Cunningham, Leon M. Hermans and Scott W. "Actor Models for Policy Analysis". In *Public Policy Analysis: New Developments*, edited by Wil A.H. Thissen and Warren E. Walker. New York: Springer, 2013.

Dente, Bruno. *Understanding Policy Decisions*. Cham: Springer, 2014.

Knoepfel, Peter, Corrine Larrue, Frederic Varone and Michael Hill. *Public Policy Analysis*. 2 ed. Oxford: Policy Press, 2011.

Miles, Samantha. "Stakeholder Theory Classification, Definitions and Essential Contestability". In *Stakeholder Management (Business and Society 360, Volume 1)*, edited by David M. Wasieleski and James Weber. n.p.: Emerald Publishing Limited, 2017.

Ramirez, Ricardo. "Stakeholder Analysis and Conflict Management" In *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*, edited by Daniel Buckles. Canada: World Bank, International Development Research Centre, 1999.

Stone, Deborah A. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton, 2002.

Yoshimatsu, Hidetaka. *The Political Economy of Regionalism in East Asia: Integrative Explanation for Dynamics and Challenges*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### Journal and Article

Ballantine, Jonathan. "How Sister City Partnerships Can Play a New Role in a Global Economy." *CitiesToday* (April 2014).

Emerson Wagner Mainardes Helena Alves and Mário Raposo. "A Model for Stakeholder Classification and Stakeholder Relationships." *Management Decision* 50, no. 10 (2012).



Newsom, David D. "Foreign Policy and Academia." *Foreign Policy* 101 (Winter, 1995-1996).

Nigel M. de Bussy and Lorissa Kelly. "Stakeholders, Politics and Power Towards an Understanding of Stakeholder Identification and Salience in Government." *Journal of Communication Management* 14, no. 4 (2010).

Ruairi Brugha and Zsuzsa Varvasovszky. "Stakeholder Analysis: A Review." *Health Policy and Planning* 15, no. 3 (2000).

Zsuzsa Varvasovszky and Ruairi Brugha. "How to Do (or Not to Do): A Stakeholder Analysis." *Health Policy and Planning* 15, no. 3 (2000).

#### **Thesis and Dissertation**

Aribarg, Racha. "Thai Border Town Businessmen and the State: An Examination of Their Influence on Thai Foreign Policy toward Burma." Ph.D. dissertation, Boston University, 2005.

Soukamneuth, Bounlonh J. "The Political Economy of Transition in Laos: From Peripheral Socialism to the Margins of Global Capital." Ph.D. dissertation, Cornell University, 2011.

Thanamai, Patcharee. "Patterns of Industrial Policymaking in Thailand: Japanese Multinationals and Domestic Actors in the Automobile and Electrical Appliances Industries." Ph.D. dissertation, University of Wisconsin-Madison, 1985.

### Online Resource

Mayers, James. "Stakeholder Power Analysis." Accessed October 25, 2018.

<http://www.protectedareas.info/upload/document/stakeholderpoweranalysis-iiied.pdf>.

Sister Cities International. "What Is a Sister City?". Accessed October 29, 2017.

<http://www.sistercities.org/what-sister-city>.

World Bank. "What Is Stakeholder Analysis?" World Bank Group. Accessed February 24, 2017.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/PDFVersion.pdf>.



บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

|                   |   |
|-------------------|---|
| ชื่อ-สกุล         | นางสาวศิริสุตา แสนอิว   |
| วัน เดือน ปี เกิด | 2 มิถุนายน 2524   |
| สถานที่เกิด       | จังหวัดแพร่   |
| วุฒิการศึกษา      | พ.ศ. 2549 - 2551 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)<br>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<br>พ.ศ. 2543 - 2547 วิทยาศาสตร์บัณฑิต (เศรษฐศาสตร์เกษตร)<br>มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| ที่อยู่ปัจจุบัน   | 122/1 หมู่ 4 ต.เหมืองหม้อ อ.เมือง จ.แพร่ 54000  |
| รางวัลที่ได้รับ   | ปีการศึกษา 2556 - 2558 ได้รับทุนการศึกษาจากโครงการพัฒนากำลังคน<br>ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (ทุนเรียนดีมนุษยศาสตร์-และ<br>สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย)                                 |