

# บทที่ 1

## บทนำ



### ที่มาและสภาพปัญหา

ประเทศลาวได้รับเอกราชและสถาปนาเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหรือสปป.ลาวในปี ค.ศ. 1975 ภายหลังจากพ่ายแพ้สงครามอินโดจีนของสหรัฐอเมริกา ภารกิจที่สำคัญในขั้นต่อไปของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและรัฐบาล คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนลาวทุกหมู่เหล่าให้ดีขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้กำหนดสองแผนยุทธศาสตร์ คือ รักษาเอกราชและพัฒนาประเทศไปพร้อมๆกัน ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่สำคัญและเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างมาก สาเหตุก็เพราะว่าบ้านเมืองยังอยู่ในสภาพปรักหักพัง การเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ในสภาพขาดแคลน ยิ่งไปกว่านี้ รัฐบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลกระทบจากความขัดแย้งภายในและการรุกรานจากชาติมหาอำนาจที่มีมาช้านาน ฉะนั้น ลาวจำเป็นต้องพึ่งพาความร่วมมือและความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่างๆเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามอินโดจีนสิ้นสุดลง แต่ความขัดแย้งภายในได้ครอบงำของสงครามเย็นยังดำเนินต่อไป โดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อปิดล้อมและคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจระหว่างกันเพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม ฉะนั้น การเข้ามาบริหารประเทศของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว (ฝ่ายแนวลาวยุติการที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายสังคมนิยม) จึงได้รับการรับรองจากบรรดาประเทศสังคมนิยมเป็นส่วนใหญ่ ส่วนประเทศฝ่ายเสรีนิยมกลับไม่ค่อยยอมรับและให้การสนับสนุน พร้อมทั้งลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูต เพราะการรับรองจะเป็นการยอมรับชัยชนะของขบวนการคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เห็นได้ชัดในการลดความสัมพันธ์ทางการทูตและถอดถอนโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของลาว ทั้งกรอบสองฝ่ายและหลายฝ่าย และปฏิเสธการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามที่ตกค้างอยู่ในช่วงสงครามอินโดจีนครั้งที่สอง ดังนั้น ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศที่ให้แก่ลาว จึงมาจากบรรดาประเทศสังคมนิยมเป็นส่วนใหญ่ อันทำให้ลาวดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยการต่อต้านระบอบจักรวรรดินิยม และยึดมั่นความร่วมมือกับบรรดาประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต เวียดนาม จีน และประเทศยุโรปตะวันออก เป็นต้น<sup>1</sup> และยึดอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง

<sup>1</sup>Dorothea Arndt, "Foreign Assistance and Economic Policies in Laos, 1976-1986," *Contemporary Southeast Asia* 14, 2 ( September 1992) : 188-210.

ตามแนวทางสังคมนิยมหรือลัทธิมาร์กซ์-เลนินนิสต์ และมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับ 52 ประเทศ ในปี ค.ศ. 1976

ท่ามกลางความขัดแย้งของสงครามเย็น ก็เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับ กัมพูชา ที่นับวันทวีความรุนแรงถึงขั้นที่เวียดนามใช้กำลังทหารยึดกัมพูชาในปลายปี ค.ศ. 1978 และ ตามมาด้วยการทำสงครามสั่งสอนเวียดนามโดยจีน ซึ่งถือเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศใน ค่ายสังคมนิยม และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค โดยเฉพาะการ นำเอาประเทศมหาอำนาจอย่างสหภาพโซเวียตและจีนเข้ามาเกี่ยวข้อง และ ก่อให้เกิดมีการแบ่งกลุ่ม อันส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างลาวกับจีนและความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับ ไทยโดยปริยาย

ปี ค.ศ. 1986 ขณะที่ความขัดแย้งของสงครามเย็นและความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับ กัมพูชายังดำเนินอยู่ การพัฒนาเศรษฐกิจของลาวตามระบบสังคมนิยมก็เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ ตกต่ำ ดังนั้น ลาวจึงปรับเปลี่ยนแผนการพัฒนาเศรษฐกิจจากเดิม คือ ระบบการกำหนดแผนจาก ส่วนกลางไปเป็น ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจตามกลไกตลาดหรือที่เรียกว่า “จินตนาการใหม่” (new economic mechanism-NEM) เทียบคู่ไปกับ การปฏิรูปเศรษฐกิจของเวียดนามที่เรียกว่า โดยเหมย (DOI MOI) ตามแบบฉบับของสหภาพโซเวียตที่เรียกว่า “เปเรสตรอยก้าและกลาสนอสต์” (perestroika and glasnost) การปฏิรูปเศรษฐกิจครั้งนี้ ทำให้เศรษฐกิจของลาวดีขึ้นในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการลงทุนได้เพิ่มมากขึ้น และเป็นการบูรณาการระบบเศรษฐกิจของลาวเข้ากับภูมิภาคฯ อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1986-1990 ตามกลไกตลาดยังอยู่ในระดับต่ำและถือว่า ลาวยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา เช่น ปี ค.ศ. 1990 มีการประมาณการว่ารายได้ประชาชาติต่อคนของ ลาวอยู่ที่ประมาณ 220 เหรียญสหรัฐฯ นอกจากนี้ยังเสียดุลการค้า 122 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมีหนี้ ต่างประเทศถึง 1,043 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>2</sup>

เมื่อก้าวสู่ปลายทศวรรษที่ 1980 สหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นประเทศผู้นำฝ่ายสังคมนิยมและ เป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากที่สุด ก็เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและความไม่สงบภายใน ทำให้สหภาพโซเวียตต้องปรับนโยบายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ลาว คือ ลดปริมาณความช่วยเหลือและปรับเปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าไปเป็นรูปแบบการค้าแทน การปรับ นโยบายของสหภาพโซเวียตได้ส่งผลกระทบต่อลาวโดยตรง และทำให้ลาวต้องเริ่มสรรหาทางเลือก

<sup>2</sup>บุญคง สุขวัด, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ (กำแพงนครหลวงเวียงจันทน์: วิชาหกิจโรงพิมพ์ศึกษา, 2002), หน้า 20.

ใหม่เพื่อทดแทนความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตที่กำลังจะหมดไป โดยเฉพาะการเปิดกว้างนโยบายต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งขยายความร่วมมือกับบรรดาประเทศเสรีนิยมที่มีความเจริญทางอุตสาหกรรมมากขึ้นเพื่อระดมความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิผลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอันดับต่ำของลาวให้ดีขึ้น เห็นได้ในการเยือนต่างประเทศของท่านไกสอน พมวิหาน (Kaysone Phomvihane) เลขาธิการพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ.1989 เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับประเทศจีน ญี่ปุ่นและฝรั่งเศสตามลำดับ<sup>3</sup>

เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชาเริ่มคลี่คลายลงและได้รับการแก้ไขในที่สุด ประกอบการหยุดการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตแก่ลาวที่เนื่องมาจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น ในปี ค.ศ. 1991 ลาวต้องปรับนโยบายต่างประเทศใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการภายในและสภาพแวดล้อมการเมืองระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาค และระดับโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างสันติ มีมิตรภาพ และให้ความร่วมมือ โดยเปิดกว้างความร่วมมือกับทุกประเทศทั่วโลกไม่แบ่งแยกระบอบการเมือง บนพื้นฐานต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ เคารพอำนาจอธิปไตย และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

การปรับนโยบายต่างประเทศของลาวครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับจีนและความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับไทย ยังเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับบรรดาประเทศเสรีนิยม พร้อมทั้งเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนในปี ค.ศ. 1997 (Association of Southeast Asian Nations-ASEAN) และขยายความสัมพันธ์ทางการทูตกับนานาประเทศทั่วโลกได้ถึง 129 ประเทศในปี ค.ศ. 2004 เทียบกับปี ค.ศ. 1976 ซึ่งมีเพียง 52 ประเทศ ยิ่งไปกว่านี้ ยังสามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศ ถึง 184.24 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากที่สุด โดยเฉลี่ยปีละ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และรองมาคือ ฝรั่งเศส สวีเดน เยอรมัน และออสเตรเลีย ตามลำดับ<sup>4</sup> ซึ่งถือเป็นการทดแทนบทบาทความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตที่ให้แก่ลาวในช่วงสงครามเย็น ทั้งหมดนี้ ถือเป็นตัวแปรที่สำคัญของ

<sup>3</sup>Phongsavath Boupcha, *The Evolution of the Lao State* (New Delhi: Rashtra Rachana Printers, 2002), p. 157.

<sup>4</sup>กรมความร่วมมือต่างประเทศ, *บทสรุปความช่วยเหลือต่างประเทศแก่ลาวสกปี ค.ศ. 2003-2004* (กำแพงนครหลวงเวียงจันทน์: กระทรวงการต่างประเทศลาว, 2004). (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

การปรับนโยบายต่างประเทศของลาว จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานี้ ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจว่า ปัจจัยอะไรที่ส่งผลให้ลาวต้องปรับนโยบายต่างประเทศ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990

การปรับนโยบายต่างประเทศของลาวครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งประเด็นไว้ว่า การปรับนโยบายต่างประเทศของลาวเป็นผลสืบเนื่องมาจากสองปัจจัยด้วยกัน ปัจจัยภายในอันประกอบด้วยสองประเด็นที่สำคัญ สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำและความต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น และ การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างเวียตนามกับกัมพูชา

### สำรวจวรรณกรรม

สำหรับหัวข้อวิจัยนี้ ในฐานะที่ผู้ศึกษาเป็นนิสิตจากประเทศลาวและเป็นข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศลาว จะเป็นการให้ความรู้และประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้ศึกษา เพราะเกี่ยวข้องกับหน้าที่การทำงานที่ต้องปฏิบัติโดยตรง ดังนั้นจากการศึกษาและสำรวจวรรณกรรมเห็นว่า ประเด็นหัวข้อดังกล่าวยังไม่มีใครทำการศึกษามาก่อน บรรดาหัวข้อที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับลาวส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเขตแดนทางบก การค้าตามชายแดน ความสัมพันธ์ระหว่างลาว-ไทย ไทย-ลาว ปัญหาข้อขัดแย้งลาว-ไทย การปราบปรามยาเสพติดในลาว ความสัมพันธ์ระหว่างลาว-เวียตนาม แบบพิเศษ ความสัมพันธ์ลาว-จีน การค้าชายแดนลาว-ไทย และ ความร่วมมือลาว-ญี่ปุ่น:ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการของนโยบายต่างประเทศของลาวโดยตรง

เนื่องจากหัวข้อดังกล่าวยังไม่มีผู้วิจัยคนใดทำการศึกษามาก่อนในสถานการศึกษาใดๆ ดังนั้นคำตอบของการทำวิจัยจึงไม่ใช่ในรูปของการต่อยอดเดิม ไม่ใช่ในรูปแบบคัดค้านคำตอบเดิม หรือแม้แต่การสนับสนุนคำตอบเดิม แต่เป็นคำตอบที่ผู้ศึกษาดำเนินมาจากการศึกษาหนังสือที่เกี่ยวกับ ลาว เวียตนาม จีน ญี่ปุ่น สงครามเย็น และภูมิภาคฯ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว เขียนโดย สุรัชย์ ศิริไกร ภายใต้งานโครงการคอบไฟ จัดพิมพ์ในปี พ.ศ. 2542 การเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย เขียนและจัดพิมพ์โดย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี พ.ศ. 2529 ญี่ปุ่นศึกษาเขียนโดย ทรายแก้ว ทิพากร จัดพิมพ์โดย สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. 2546 ญี่ปุ่นสมัยใหม่ เขียนโดย เพ็ญศรี กาญจโนมัย จัดพิมพ์โดย เนติกุลการพิมพ์ ปีพ.ศ. 2538 อำนาจและเป้าหมายของญี่ปุ่นในโลกสมัยใหม่ เขียนโดย สุรางค์ศรี ดันเสียงสม จัดพิมพ์โดย สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. 2540 ญี่ปุ่น:การเมืองและนโยบายต่างประเทศ เขียนโดย ประเสริฐจิตติวัฒน์พงศ์ จัดพิมพ์โดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2542 Laos' Dilemmas and Option เขียนโดย Mya Than & Joseph L.H. Tan จัดพิมพ์โดย Institute of Southeast Asian Studies ปี ค.ศ. 1997 East Asia in Transition Toward a New Regional Order เขียนโดย Robert S. Ross จัดพิมพ์

โดย Institute of Southeast Asian Studies ปี ค.ศ. 1995 The International Politics of the New Asia Pacific เขียนโดย Derek McDougall จัดพิมพ์โดย Institute of Southeast Asian Studies ปี ค.ศ. 1997 Japan and China: rivalry or cooperation in East Asia? เขียนโดย Peter Drysdale and Dong Dong Zhang จัดพิมพ์โดย Australian National University ปี ค.ศ. 2000 และ บทสรุปความสัมพันธ์ลาว-ญี่ปุ่นในปัจจุบัน จัดพิมพ์โดย กระทรวงการต่างประเทศลาว ปี ค.ศ. 2004 จากการศึกษาหนังสือต่างๆ ดังที่กล่าวมานั้น จึงนำมาซึ่งคำตอบที่ว่า การปรับนโยบายต่างประเทศของลาวเกิดขึ้นได้จากสองปัจจัยด้วยกัน คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของลาว ปัจจัยภายในได้แก่ สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและความต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเวียตนามกับกัมพูชา

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ประเด็นเศรษฐกิจมีส่วนมากน้อยเพียงใดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของลาว ทั้งในช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นจนถึงปี ค.ศ. 2004
2. สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งระดับโลก ภูมิภาค และระหว่างประเทศมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศอย่างไร
3. ต้องการศึกษารว่านโยบายต่างประเทศของลาวมีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไรจนถึงปี ค.ศ. 2004
4. ความแตกต่างของนโยบายต่างประเทศของลาวในช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นจนถึงปี ค.ศ. 2004
5. ผลประโยชน์ที่ลาวได้รับจากการปรับนโยบายต่างประเทศ

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานโยบายต่างประเทศของลาวเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยหรือตัวแปรที่ส่งผลให้ลาวต้องปรับนโยบายต่างประเทศที่ส่งผลให้ลาวมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ใกล้ชิดกับต่างประเทศมากขึ้นและมีการขยายความสัมพันธ์กับนานาประเทศทั่วโลก นอกจากนี้ ยังเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นความแตกต่างของนโยบายต่างประเทศของลาวในช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นจนถึงปี ค.ศ. 2004 พร้อมทั้งศึกษาถึงผลประโยชน์ที่ลาวได้รับจากการปรับนโยบายต่างประเทศ

### สมมติฐานการศึกษา

การปรับนโยบายต่างประเทศของลาว เป็นการปรับนโยบายต่างประเทศที่มีผลสืบเนื่องมาจากสองปัจจัยด้วยกัน ในส่วนของปัจจัยภายในได้แก่ สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและความ

ต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น และ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา

### กรอบความคิดในการศึกษา

จากข้อสมมติฐานที่ผู้ศึกษาได้ตั้งไว้ว่า การปรับนโยบายต่างประเทศของลาว นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสองปัจจัยด้วยกัน คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของลาว ในส่วนของปัจจัยภายในได้แก่ สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจ และความต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนปัจจัยภายนอกนั้นได้แก่ ระบบโลก และภูมิภาค ทั้งสองปัจจัยดังกล่าวนี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องกัน ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเหมาะที่จะใช้ทฤษฎีการเกี่ยวพันทางการเมือง (linkage politics) เพื่อเป็นกรอบความคิดในการศึกษา จากความเกี่ยวพันสองปัจจัย อันส่งผลให้ลาวปรับนโยบายต่างประเทศดังที่กล่าวมานั้น จึงขอให้คำจำกัดความของนโยบายต่างประเทศว่า

“นโยบายต่างประเทศคือ เป้าหมายและผลประโยชน์ของรัฐ ที่ถูกกำหนดและดำเนินโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐนั้น ในสังคมชุมชนระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศนั้นมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมของการเมืองระหว่างประเทศดังเช่น

การเปลี่ยนแปลงทางด้านจำนวนของตัวแสดง ทรัพยากร และสถานภาพของสองรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ

การเปลี่ยนแปลงทางด้านลักษณะของความมั่นคงและค่านิยมและวัตถุประสงค์ของรัฐ

การเปลี่ยนแปลงทางการกำหนดนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงทางด้านอำนาจและอิทธิพล และ ทางด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ

นโยบายต่างประเทศแบบดั้งเดิมนั้นเน้นไปที่ประเด็นทางการทหารเพื่อความมั่นคงของรัฐ อย่างเช่น ในช่วงสงครามเย็น นโยบายต่างประเทศจะเป็นไปในลักษณะแบบกลุ่มชุมชนระหว่างประเทศ (society of states) ประเทศเล็กหรือประเทศที่อ่อนแอก็จะอิงอาศัยหรือดำเนินนโยบายคล้ายตามประเทศมหาอำนาจ (powerful states) ในชุมชนระหว่างประเทศนั้น ยิ่งไปกว่านี้ ก็ไม่ได้มีการเขียนเป็นกฎอย่างละเอียด (unwritten rules) และถือว่าตัวแสดงคือรัฐเท่านั้น

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง การกำเนิดของรัฐและตัวแสดงใหม่ (non state actor) นั้นได้ทำให้ นโยบายต่างประเทศไม่ได้เน้นเฉพาะ

แต่ประเด็นทางการทหารเพื่อความมั่นคงอย่างเดียว แต่มีทั้งประเด็น  
ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สภาพแวดล้อม และสังคม รวมอยู่ด้วย”<sup>5</sup>

แนวความคิดเรื่องการเมืองเกี่ยวพัน (linkage politics)<sup>6</sup> เป็นการศึกษากว้างขวางระหว่างระบบภายในประเทศ (national system) และระบบระหว่างประเทศ (international system) โดยเน้นศึกษาเฉพาะตัวแปรที่มีความเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยภายในกับปัจจัยภายนอกและส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศและต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และปัจจัยที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศนั้น เหตุผลส่วนใหญ่เป็นความต้องการหรือความจำเป็นของสภาพเศรษฐกิจ การเมืองภายในของประเทศนั้นๆ ปัจจัยภายในตามความคิดของ James N. Rosenau นั้นหมายถึง กลุ่มผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง มติมหาชน สื่อมวลชน สถาบันการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น ที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลและสามารถผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายต่างๆ ได้ ส่วนปัจจัยภายนอกคือ สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศและในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และบทบาทของประเทศมหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศ โดยทั้งทางตรงและทางอ้อมเช่นกัน ส่วนปัจจัยใดจะมีผลกระทบหรือมีบทบาทมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น James N. Roseau ยังได้แบ่งปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไว้สองกลุ่มสำคัญคือ

ปัจจัยภายในหรือสภาพแวดล้อมภายในนั้นหมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 24 ประการ ตัวอย่างเช่น องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายพลเรือน ทหาร พรรคการเมือง กลุ่มผู้นำ ระบบแนวความคิด กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันการเมือง สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันสังคม กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ สภาพเศรษฐกิจ ฯลฯ

ปัจจัยภายนอกหมายถึง เหตุการณ์หรือสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 6 ประการด้วยกันเช่น สภาพแวดล้อมที่เชื่อมต่อกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน (contiguous environment) สภาพแวดล้อมภูมิภาค(regional

<sup>5</sup> Mark Webber and Michael Smith, *Foreign Policy in a Transformed World* (Edinburgh: Pearson Education Limited, 2002), pp. 10-20.

<sup>6</sup> James N. Rosenau, *Toward the Study of National and International Linkages in Linkage Politics* (New York: The Free Press, 1969), pp. 44-63.

environment) สภาพสงครามเย็น สภาพแวดล้อมเชื้อชาติศาสนา (racial environment) สภาพแวดล้อมทางทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมองค์ระหว่างประเทศ ปัจจัยทุกตัวต่างมีความสำคัญและแตกต่างกันไปตามลักษณะของกลุ่มผู้นำ สถาบันการเมือง และระบบการปกครองของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ James N. Rosenau ยังได้กล่าวถึงรูปแบบของกระบวนการเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกมี 3 รูปแบบด้วยกัน 1. กระบวนการเกี่ยวพันแบบแทรกแซง (penetrative process) 2. กระบวนการในลักษณะโต้ตอบ (reactive process) และ 3. กระบวนการเลียนแบบ(emulative process)

แนวความคิดของ James N. Rosenau ว่าด้วยการเมืองเกี่ยวพันที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งรูปแบบของการเกี่ยวพัน เมื่อมาประยุกต์กับกรณีที่จะศึกษาเห็นว่า

ปัจจัยภายในนั้นได้แก่ สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตกต่ำและความต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศ กล่าวคือ นับตั้งแต่ลาวได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1975 ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นเป็นภาระอันยิ่งใหญ่และเป็นตัวบ่งชี้ถึงความอยู่ดีกินดีของประชาชนในชาติ รัฐบาลลาวพยายามริบเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ โดยระยะแรกคือ ปี ค.ศ. 1975-1985 เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบสังคมนิยม และ ระยะที่สอง คือ 1986-1990 เป็นช่วงแห่งการปฏิรูประบบเศรษฐกิจตามกลไกตลาด

นอกจาก ลาวอยู่ในสภาพที่ยากจน และขาดแคลนทุนงบประมาณ ตลอดระยะ 15 ปี แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ ลาวยังเผชิญกับปัญหาความมั่นคง ทั้งภายในและระหว่างประเทศและปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจของลาวในปี ค.ศ. 1990 ตกต่ำและสภาพการเป็นอยู่ของประชาชนยังขาดแคลน ยิ่งไปกว่านั้น ลาวยังมีหนี้สาธารณะยิ่งเพิ่มขึ้นเป็น 1,043 ล้านดอลลาร์เพิ่มจาก 114 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯในปี ค.ศ. 1976<sup>7</sup> หนี้สภาพโซเวียตและประเทศสังคมนิยมยุโรปตะวันออกรวม 802.5 ล้านดอลลาร์หรือประมาณ 1,294 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หนี้องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ 484.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หนี้ญี่ปุ่น 22.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product-GDP) แล้วเท่ากับร้อยละ 35.8<sup>8</sup> รายได้ประชาชาติต่อคน (GDP per capita) 220 ดอลลาร์สหรัฐฯ และขาดดุลการค้าถึง 122 ล้านดอลลาร์

<sup>7</sup>บุญคง สุขวิค, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ, หน้า 20.

<sup>8</sup>สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 215.



เหรียญสหรัฐ<sup>9</sup> ดังนั้น ประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ยังเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลลาวต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ปัจจัยภายในอีกประเด็นหนึ่งคือ ความต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศ กล่าวคือ เมื่อครั้งที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเข้ามาบริหารประเทศ นอกจากบ้านเมืองอยู่ในสภาพปรักหักพัง ลาวยังขาดแคลนทุนงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศนับว่ามีความสำคัญและเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ลาวเริ่มพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 เป็นต้นมา ลาวได้รับการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากบรรดาประเทศสังคมนิยมเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ สหภาพโซเวียต เวียดนาม และยุโรปตะวันออกมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อสหภาพโซเวียตประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจและล่มสลายในที่สุด ทำให้สหภาพโซเวียตต้องลดและหยุดความช่วยเหลือทั้งหมดแก่ลาวในปี ค.ศ.1991 เนื่องจาก เศรษฐกิจของลาวยังคงต่ำ ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศยังเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ลาวจึงสรรหาความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจใหม่เพื่อทดแทนความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตที่เคยให้แก่ลาว

ปัจจัยภายนอกหรือสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีส่วนผลักดันให้ลาวปรับนโยบายต่างประเทศหลังสงครามเย็นมีสองระดับด้วยกัน

1. ในระดับระหว่างประเทศได้แก่ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของสงครามเย็น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศระดับโลกที่ทำให้ประเด็นเศรษฐกิจกลายเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในนโยบายต่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ ในช่วงสงครามเย็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสองฝ่ายเสรีนิยมและสังคมนิยม ส่วนมากเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศบนพื้นฐานผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคง เพื่อแข่งขันและสกัดกั้นอิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม เช่นการปิดล้อมทางการเมืองและการกดดันทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นในสภาพแวดล้อมที่มีความขัดแย้ง ประกอบกับความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตมูลค่านมหาศาล (ตั้งแต่ก่อนได้รับเอกราช) จึงเป็นสิ่งชี้ว่าลาวจะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในทางใดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั้งชาติ ฉะนั้นลาวจึงดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบคล้ายตามสหภาพโซเวียต คือ ต่อต้านจักรวรรดิขม และยึดมั่นความร่วมมือกับบรรดาประเทศสังคมนิยม จนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับสหภาพโซเวียตมีความใกล้ชิดอย่างชนิดแน่น

<sup>9</sup>Mya Than, "Laos' external trade," in *Laos' Dilemmas and Options*, eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p. 254.

และถือได้ว่าสหภาพโซเวียตเป็นประเทศมิตรทางยุทธศาสตร์และทั้งเป็นเสาหลักในการดำเนินนโยบายป้องกันและพัฒนาประเทศ จนกระทั่งสหภาพโซเวียตล่มสลาย ซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดของสงครามเย็นด้วย ทำให้ลาวต้องทบทวนและปรับนโยบายต่างประเทศบนพื้นฐานผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการภายในและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลง

2. ในระดับภูมิภาคฯได้แก่ผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเวียตนามกับกัมพูชาในช่วงปลายปี ค.ศ.1989 กล่าวคือ ในกรณีความขัดแย้งระหว่างเวียตนามกับกัมพูชา ลาวแสดงท่าทีสนับสนุนเวียตนาม เพราะลาวและเวียตนามมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมานานจนถึงปัจจุบัน ซึ่งต่างฝ่ายก็ส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกันและมีความจริงใจต่อกันมาโดยตลอด ยิ่งไปกว่านี้ ทั้งสองฝ่ายต่างดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในทางเดียวกันหรือไม่ขัดต่อผลประโยชน์และเจตนารมณ์ของกันและกันไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเวียตนามกับกัมพูชา อันนำไปสู่การยึดกัมพูชาโดยกองกำลังของเวียตนามในปลายปี ค.ศ.1978 และตามมาด้วยการทำสงครามสังฆอนเวียตนามของจีนในต้นปี ค.ศ. 1979 เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้ดึงประเทศมหาอำนาจ สหภาพโซเวียต และจีนเข้ามาเกี่ยวข้อง และสร้างความตึงเครียดแก่ภูมิภาคฯอย่างมาก โดยเฉพาะก่อให้เกิดมีการแบ่งกลุ่มเป็นสองกลุ่มอย่างชัดเจน เช่นกลุ่มประเทศสหภาพโซเวียต เวียตนาม ลาว กัมพูชาระบอบเฮงสัมริน และบรรดาประเทศยุโรปตะวันออก ส่วนฝ่ายตรงข้ามคือ ประเทศจีน กัมพูชาระบอบพลพต ไทย (รวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียน) ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาเป็นต้น ยิ่งไปกว่านี้ ยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับต่างประเทศ เช่น ลาว-จีน และลาว-ไทย เป็นต้น และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ของลาวกับต่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับญี่ปุ่น เมื่อก้าวสู่ปลายทศวรรษที่ 1980 เหตุการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวเริ่มคลี่คลายลงและได้รับการแก้ไขในที่สุด ทำให้ภูมิภาคมีความมั่นคงมากขึ้น และนำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันของบรรดาประเทศมหาอำนาจและบรรดาประเทศในภูมิภาค เช่น การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีน เวียตนามกับจีน ลาวกับจีน และลาวกับไทย เป็นต้น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของลาว และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับต่างประเทศได้รับการพัฒนาดีขึ้นเรื่อยมา พร้อมๆกับการขยายความสัมพันธ์ทางการทูตกับนานาประเทศในทั่วโลก

### วิธีที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานี้จะอยู่ในลักษณะการพรรณนาเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารและข้อมูลเป็นหลัก เพื่ออธิบายให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อการปรับนโยบายของ

ลาว และ วิวัฒนาการการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวนับตั้งแต่ได้รับเอกราช จนกระทั่งการสิ้นสุดของสงครามเย็น อันที่จะนำไปสู่การพิสูจน์สมมติฐานได้ตั้งไว้

### การรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษามีทั้งขั้นปฐมภูมิ (primary) และทุติยภูมิ (secondary) และ ข้อมูลเหล่านี้ก็จะได้มาด้วยหลายวิธีที่แตกต่างกันจากแหล่งต่างๆที่สอดคล้องกับกรณีที่กำลังศึกษาดังนี้

1. ขั้นปฐมภูมิข้อมูลนี้จะได้จาก
  - 1.1 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศลาว
  - 1.2 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐของลาว  
โดยเฉพาะ ผู้รับผิดชอบด้านความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ
  - 1.3 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบและควบคุมการลงทุนต่างประเทศในลาว  
จากคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐของลาว
  - 1.4 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ของสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่นหรือ  
ไจก้า (Japanese International Cooperation Agency-JICA) ประจำลาวที่รับผิดชอบ  
การอนุมัติทุนช่วยเหลือแก่ลาว
  - 1.5 ข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆเช่น <http://www.aseansec.org> และ  
<http://www.laomofa.go.com> เป็นต้น
  - 1.6 บทปราศรัยและข้อคิดเห็นของบรรดาเจ้าหน้าที่อาวุโสและผู้นำที่มีส่วนสำคัญใน  
การกำหนดนโยบายต่างประเทศของลาว จากกระทรวงการต่างประเทศของลาว
2. ข้อมูลขั้นทุติยภูมิข้อมูลได้จาก
  - 2.1 บทรายงานประจำปีหรือบทสรุปว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับนานาประเทศ  
เช่น ประเทศเพื่อนมิตรยุทธศาสตร์ ประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศเสรีนิยมต่างๆ  
จากกระทรวงการต่างประเทศลาว
  - 2.2 บทรายงานการลงทุนของบริษัทข้ามชาติในลาว จากคณะกรรมการคุ้มครองการ  
ลงทุนต่างประเทศของลาว
  - 2.3 บทสรุปว่าด้วยโครงการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศ จาก  
คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐของลาว จากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม  
ของลาว
  - 2.4 บทวิเคราะห์ว่าด้วยการปรับนโยบายต่างประเทศของลาวหลังสงครามเย็นจาก  
มุมมอง (perception) ของวิชาการลาวและนักการทูตต่างประเทศในลาว ซึ่งจะ

จากวารสารและหนังสือต่างๆ ในหอสมุดแห่งชาติลาว หอสมุดมหาวิทยาลัย  
แห่งชาติลาว และเว็บไซต์ต่างๆ

## 2.5 บทความ วารสาร หนังสือหรือเอกสารต่างๆที่หาได้ในประเทศไทย

เมื่อได้มีการรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำข้อมูลเหล่านี้มาเรียบเรียงเรื่องราวลำดับ  
ภาพเหตุการณ์ และพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้มานั้นน่าเชื่อถือได้เพียงใด จากนั้น ก็จะคัดเลือกข้อมูล  
ที่บิดเบือนความจริงออกไป โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ และคัดเอาแต่ข้อมูลที่  
สอดคล้องและสนับสนุนต่อข้อสมมุติฐานที่ได้ตั้งเอาไว้

### การนำเสนอ

บทที่ 1 เป็นบทนำ ซึ่งบทนี้จะเป็นการนำเสนอ ที่มาและสภาพปัญหา สำนวน  
วรรณกรรม วัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษา สมมุติฐานการศึกษา กรอบความคิดใน  
การศึกษา วิธีที่ใช้ในการศึกษา การรวบรวมข้อมูล และการนำเสนอ

บทที่ 2 จะเป็นการเสนอปัจจัยภายในของลาวที่ส่งผลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของ  
ลาว อย่างเช่น สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและความต้องการความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจ  
หลังสหภาพโซเวียตได้เริ่มลดและหยุดการให้ความช่วยเหลือแก่ลาว

บทที่ 3 จะเป็นการเสนอปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของลาว  
โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงของระบบโลกหลังการจบสิ้นของสงครามเย็น และการแก้ไขปัญหาคความ  
ขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา

บทที่ 4 จะเป็นบทสรุปและการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของการดำเนิน  
นโยบายต่างประเทศของลาวในช่วงสงครามเย็นและหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นและทั้งเป็นการ  
สรุปข้อสมมุติฐานที่ตั้งไว้และการพิสูจน์การใช้ทฤษฎีในการศึกษา